

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Avtor:
Peter Debeljak

Mentorica:
doc. dr. Simona Kustec-Lipicer

Somentor:
doc. dr. Miro Haček

**ANALIZA JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV
ZA ZAGOTAVLJANJE POSEBNIH PRAVIC ROMOV**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2008

KAZALO

1. UVOD	8
1.1. Opredelitev področja raziskovanja ter oris problema	8
1.2. Raziskovalni cilji ter hipotetični okvir	10
1.3. Uporabljene raziskovalne metode in tehnike	11
1.4. Struktura magistrskega dela	13
 2. POZITIVNA DISKRIMINACIJA IN POZITIVNI JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI: TEORETSKI OKVIR	15
2.1. Pozitivna diskriminacija	15
2.2. Pozitivni javnopolitični instrumenti	17
2.2.1. Javne politike, javnopolitični proces, javnopolitični igralci in javnopolitični instrumenti	17
2.2.1.1. Javne politike	17
2.2.1.2. Javnopolitični proces	18
2.2.1.3. Javnopolitični igralci	22
2.2.1.4. Javnopolitični instrumenti	23
2.2.2. Definicija pozitivnih javnopolitičnih instrumentov	27
2.3. Izhodišča za oblikovanje javnopolitičnega modela za zagotavljanje posebnih pravic Romov v šolskem sistemu	27
 3. ZAGOTAVLJANJE POSEBNIH PRAVIC ROMOV V ŠOLSKIH SISTEMIH: EVROPSKI ASPEKT	29
3.1. Oblikovanje in izvajanje javnih politik na evropski ravni: teoretska izhodišča	29
3.2. Temeljne determinante za zagotavljanje posebnih pravic Romov v EU	35
3.2.1. Položaj Romov v evropskem prostoru	36
3.2.2. Normativno in javnopolitično omrežje EU	37
3.2.3. Primeri dobrih praks v nacionalnih šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU	42
3.2.3.1. Avstrija	44
3.2.3.2. Bolgarija	44
3.2.3.3. Češka	45
3.2.3.4. Finska	46
3.2.3.5. Francija	46
3.2.3.6. Grčija	47

3.2.3.7. Italija	47
3.2.3.8. Madžarska	48
3.2.3.9. Nemčija	48
3.2.3.10. Poljska	49
3.2.3.11. Romunija	50
3.2.3.12. Slovaška	51
3.2.3.13. Španija	52
3.2.3.14. Švedska	52
3.2.3.15. Delni sklep	53
 4. ZAGOTAVLJANJE POSEBNIH PRAVIC ROMOV V SLOVENSKEM ŠOLSKEM SISTEMU	 57
4.1. Pomembnejši vidiki splošnega položaja Romov v Sloveniji	58
4.2. Uveljavljenost elementov pozitivne diskriminacije pri normativni ureditvi posebnega položaja Romov v šolskem sistemu	 64
4.2.1. Ustavnopravni okvir	64
4.2.2. Širši zakonski okvir	65
4.2.3. Resorni zakonski okvir	66
4.3. Uveljavljenost pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na področju urejanja posebnega položaja Romov v šolskem sistemu	 68
4.3.1. Pozitivni javnopolitični instrumenti v okviru (horizontalno) povezanih javnih politik	 68
4.3.1.1. Področje okolja in prostora	68
4.3.1.2. Področje zaposlovanja	69
4.3.1.3. Področje socialnega varstva	70
4.3.1.4. Področje preprečevanja kaznivih dejanj	70
4.3.1.5. Področje kulture in informacijske dejavnosti	71
4.3.2. Pozitivni javnopolitični instrumenti v šolskem sistemu	71
4.3.2.1. Zgodovinski oris vključevanja Romov v slovenski šolski sistem	 72
4.3.2.2. Ključne ovire in omejitve pri vključevanju Romov v šolski sistem	 72
4.3.2.3. Vzpostavljeni pozitivni javnopolitični instrumenti	74
 5. ŠTUDIJA PRIMERA: UČINKI UPORABE POZITIVNIH JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV V PRIMERU IZVEDBENEGA MODELA VZGOJNO- IZOBRAŽEVALNEGA DELA V OŠ BRŠLJIN	 82

5.1. Okoliščine in izhodišča za nastanek izvedbenega modela	84
5.2. Temeljne značilnosti izvedbenega modela ter izhodiščni normativni okvir ...	85
5.3. Učinki uporabe pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na podlagi izbranih kazalnikov	88
5.3.1. Vključenost v pedagoški proces	88
5.3.1.1. Uveljavljeni pozitivni javnopolitični instrumenti	90
5.3.1.2. Rezultati uveljavljanja pozitivnih javnopolitičnih instrumentov	92
5.3.2. Učni uspeh	96
5.3.2.1. Uveljavljeni pozitivni javnopolitični instrumenti	96
5.3.2.2. Primerjava učne uspešnosti glede na uspešnost/neuspešnost v posameznem šolskem letu	98
5.3.2.3. Primerjava učne uspešnosti glede na uspeh pri posameznih predmetih	101
6. SKLEP	105
7. VIRI	113
7.1. Literatura	113
7.2. Spletni viri referenčnih organizacij	122
7.3. Pravni viri	123
7.4. Intervjuji	124

KAZALO SLIK, TABEL IN GRAFOV

<i>Slika 2.1.</i>	Javnapolitični proces in javnapolitični cikel	20
<i>Slika 2.2.</i>	Sistemi model po Eatonu	21
<i>Preglednica 2.3.</i>	Zvrsti javnapolitičnih instrumentov	26
<i>Slika 2.4.</i>	Izhodiščni javnapolitični model za zagotavljanje posebnih pravic Romov v šolskih sistemih	28
<i>Preglednica 3.1.</i>	Pregled ureditve posebnih pravic Romov v šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU	56
<i>Tabela 4.1.</i>	Število uradno za Rome samoopredeljenih prebivalcev Slovenije po letih	59
<i>Grafikov 4.2.</i>	Struktura prebivalcev Slovenije po starosti in spolu	59
<i>Grafikon 4.3.</i>	Struktura prebivalcev romske narodnosti po starosti in spolu	60
<i>Grafikon 4.4.</i>	Struktura zaposlenosti v Sloveniji ob popisu prebivalstva v letu 2002	61
<i>Grafikon 4.5.</i>	Struktura zaposlenosti Romov v Sloveniji ob popisu prebivalstva v letu 2002	61
<i>Grafikov 4.6.</i>	Prebivalstvo Slovenije po stopnji izobrazbe in spolu	63
<i>Grafikov 4.7.</i>	Romsko prebivalstvo v Sloveniji po stopnji izobrazbe in spolu	63
<i>Tabela 4.8.</i>	Financiranje romske narodne skupnosti iz proračunskih postavk MŠŠ	76
<i>Slika 5.1.</i>	Dejavniki, ki vplivajo na čas, preživet v šolah (po Schulzu)	89

<i>Tabela 5.2.</i>	Število romskih šoloobveznih otrok, ki so tekom šolskega leta opustili šolanje	93
<i>Tabela 5.3.</i>	Povezanost med izostajanjem od pouka ter uspešnostjo romskih učencev v šolskih letih 2005/2006 in 2006/2007...	94
<i>Tabela 5.4.</i>	Uspešnost romskih učencev glede na splošni učni uspeh v posameznem šolskem letu	98
<i>Graf 5.5.</i>	Grafični prikaz uspešnosti romskih učencev glede na splošni uspeh v posameznem šolskem letu	99
<i>Tabela 5.6.</i>	Struktura neuspešnih romskih učencev glede na šolsko leto	100
<i>Tabela 5.7.</i>	Struktura uspešnosti romskih otrok glede na razred obiskovanja v šolskem letu 2006/2007	101
<i>Tabela 5.8.</i>	Ocene pri posameznih predmetih ter splošni učni uspeh romskih otrok v šolskem letu 2005/2006	102
<i>Tabela 5.9.</i>	Ocene pri posameznih predmetih ter splošni učni uspeh romskih otrok v šolskem letu 2006/2007	103
<i>Tabela 5.10.</i>	Povprečne ocene pri posameznih predmetih in splošnem učnem uspehu v šolskih letih 2005/2006 in 2006/2007	103

SEZNAM UPORABLJENIH OKRAJŠAV

EU	Evropska unija
MŠŠ	Ministrstvo za šolstvo in šport
NATO	Organizacija severnoatlantskega sporazuma (<i>ang. 'North Atlantic Treaty Organisation'</i>)
OŠ	Osnovna šola
OŠPP	Osnovna šola s prilagojenim programom
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
RS	Republika Slovenija
SE	Svet Evrope
SŠ	Srednja šola
VŠ	Višja šola
OZN	Organizacija združenih narodov

1. UVOD

1.1. Opredelitev področja raziskovanja ter oris problema

Vprašanje zagotavljanja posebnih pravic posameznih družbenih skupin v šolskih sistemih je že tradicionalno izjemno občutljivo in kompleksno. V evropskih demokracijah je sicer dilema, ali naj se v vzgojno-izobraževalnih procesih uveljavlja na sistemski način urejeno spoštovanje drugačnosti (torej posebnih pravic posameznikov in skupin), že zdavnaj presežena¹. Četudi se je danes v tem kontekstu 'moderno' osredotočati predvsem na vprašanja, ki izvirajo iz kulturne drugačnosti, se je v okviru urejanja šolskih sistemov (ter s tem povezanih javnih politik) najtežje spopadati z vprašanji drugačnosti, ki izhajajo iz socialno-ekonomske depriviligiranosti določene skupine oziroma upravičencev do posebne obravnave znotraj posameznega sistema².

Drugo aktualno vprašanje je povezano s problemom doslednega upoštevanja načel enakih možnosti. V tem kontekstu Norwich (2002) svari pred preveč poenostavljenim razumevanjem koncepta vključevanja (oziroma t.i. 'inkluzije') in nekritičnim prevzemanjem določenih praks³. Poudarja, da vprašanj enakopravnosti ni mogoče reducirati zgolj na inkluzijo, saj so v tem okvirju premalo problematizirana vprašanja avtonomije in individualnosti. Ravno zato svari pred preveč birokratskim pristopom pri razreševanju s tem povezanih dilem.

Vsa navedena spoznanja sledijo naši izhodiščni misli, da je problem vključevanja posebnih družbenih skupin v šolske sisteme večna tema pedagoške, sociološke, pravne in drugih znanosti. Ob tem pa se samo po sebi zastavlja vprašanje, kako na pravilen način zastaviti ustrezne javne politike, ki bodo lahko sledile ciljem po učinkovitejšem, uspešnejšem ter pravičnejšem sistemu vključevanja Romov v šolski prostor.

¹ Fraser (1997) celo trdi, da smo od (morda) premajhne občutljivosti za drugačnost med posamezniki v šolskem prostoru prišli do obdobja povečevanja drugačnosti.

² Ravno ukvarjanje s problemom družbenih skupin, ki so potisnjene na družbeni rob, je posebej občutljivo. Že zato, ker so običajno vzroki za takšen položaj kompleksni in zato, ker rešitve, ki vodijo iz takega položaja, niso enostavne, sploh pa ne kratkoročne. To spoznanje še posebej velja za področje vzgoje in izobraževanja, kjer je trende mogoče le počasi spreminjati. Podobno velja za drugačnost, ki izvira iz (ne)zmožnosti za sledenje učnim standardom. Reay (2004) ugotavlja, da je šola lahko v primeru, da se ne odziva pravilno na drugačnost, ki je pogojena s položajem določenih družbenih skupin, obvezno domovanje 'stalnih izobčencev'. Šola je namreč takim družbenim skupinam lahko tuj prostor, njeni pripadniki pa se običajno pogosteje zatekajo k strategijam, kot na primer zanikanju pomena šole, k popolni pasivnosti, internalizaciji neuspeha ipd.

³ Kritičen do preveč poenostavljenega pogleda na inkluzijo je tudi Armstrong (2005), ki poudarja, da je inkluzija normativni koncept, za katerim se dejansko skriva prelaganje odgovornosti za šolski uspeh na posameznika. Avtor poudarja, da je v devetdesetih letih izjemno poudarjanje enakih možnosti za učence iz družbeno ranljivih skupin in na tej osnovi oblikovanje konkretnih modelov inkluzije (kot nove paradigme) v večini držav prispevalo zgolj k utemeljevanju naraščajočega nadzora nad vsemi, ki ne sodijo v povprečje. Omenjeni vidik je še posebej aktualen na področju vključevanja Romov kot ene najbolj občutljivih in specifičnih družbenih skupin v Evropi.

Intenzivna dejavnosti na mednarodni ravni je v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja privedla do oblikovanja evropskih pravnih standardov manjšinskega varstva in do sprejema prvega mednarodnega obvezujočega instrumenta na področju varstva manjšin - Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin⁴. Na tej podlagi so se mednarodne organizacije, aktivne na področju zagotavljanja človekovih pravic, usmerile v dejavnosti za uveljavljanje in nadzor za izvajanjem omenjene konvencije. Evropske države so tem smernicam začele počasi slediti in oblikovati lasten normativni okvir ter sklope konkretnih ukrepov oziroma t.i. javnopolitičnih instrumentov za prenos pravnih norm v nacionalne sisteme. Ta proces je bil še posebej intenziven v času pridruževanja 'paketa' Srednje- in Vzhodnoevropskih držav EU, saj so bile kandidatke soočene s potrebo priprave posebnih programov za družbeno integracijo romske skupnosti. S tem je romsko vprašanje prišlo prvič tudi *de facto* na dnevni red EU.

V tem intenzivnem procesu so vse države razvile tudi specifične rešitve pri zagotavljanju posebnih pravic Romov v šolskih sistemih. Ta vidik bo v središču pozornosti v pričujočem magistrskem delu. Samo po sebi se namreč zastavlja vprašanje, kako na ustrezen način zasnovati takšen pravni okvir, na izvedbeni ravni pa oblikovati in uveljaviti javnopolitične instrumente, ki bodo lahko uspešno in učinkovito odgovarjali na dileme, predstavljene v uvodnem razmišljanju. Ali so klasični, že uveljavljeni instrumenti na področju vzgoje in izobraževanja, uporabni tudi v primeru integracije tako posebnih družbenih skupin, kot so Romi? So družbeni podsistemi (vključno s šolskimi) in ključni javnopolitični igralci v javnopolitičnih arenah pripravljeni na praktično soočanje z izpostavljenimi dilemami?

Ta in sorodna vprašanja bodo v ospredju naše razprave. Pedagoški in sociološki vidik vključevanja Romov v javnopolitične procese, ki smo ga na nekaj mestih izpostavili v uvodnih besedah, nam bo služil zgolj kot orodje pri analizi. Prvenstveno nas bo zanimal politološki vidik. Torej vprašanje, kako se določeni (pozitivno naravnani) normativni elementi iz nadnacionalne ravni prenašajo v nacionalni pravni okvir in naprej na operativni ravni preko vzpostavljenih javnopolitičnih instrumentov v javnopolitične rezultate. Teoretska spoznanja bomo osmislili na primeru zagotavljanja posebnega položaja Romov pri vključevanju v (osnovno)šolski sistem, naše predpostavke pa preverili v konkretnem primeru izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela v eni izmed slovenskih osnovnih šol.

⁴ Okvirna konvencija, ki je začela veljati 1. februarja 1998, je ena najcelovitejših meddržavnih pogodb na področju varstva narodnih manjšin. Pogodbenice so se v omenjeni konvenciji zavezale, da bodo uveljavljale popolno in dejansko enakopravnost pripadnikov narodnih manjšin na vseh področjih družbenega delovanja in hkrati ustvarjale razmere, ki jim bodo omogočale ohranjati, izražati in razvijati lastno identiteto, jezik in kulturo (več informacij je dostopnih na spletni strani Sekretariata Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, www.coe.int/minorities)

1.2. Raziskovalni cilji ter hipotetični okvir

V uvodnem delu smo izpostavili vprašanje, kako zasnovati ustrezno normativno in javnopolitično okolje za razrešitev akutnih problemov, povezanih z zagotavljanjem posebnih potreb Romov v šolskih sistemih. Osnovni cilj našega raziskovanja bo povezan ravno s to dilemo. Zanimalo nas bo, ali ustrezno zasnovano pravno in javnopolitično okolje kakorkoli prispeva k boljši integraciji Romov.

Da bi to lahko ugotovili, bomo sledili naslednjim raziskovalnim ciljem:

- a) na teoretski ravni opredeliti pojme, ki jih bomo uporabili za preverjanje naših izhodiščnih hipotez;
- b) na teoretski ravni raziskati, kako delujejo principi oblikovanja pravnih norm ter javnih politik na nadnacionalnih ravneh (s poudarkom na EU) ter na kak način se prenašajo na nacionalne ravni;
- c) identificirati splošne rezultate prenosa omenjenih principov v šolskih sistemih in javnih politikah izbranih državah članicah EU, s poudarkom na stimulativnih (pozitivnih) pravnih in javnopolitičnih elementih;
- d) opredeliti slovenski model zagotavljanja posebnih pravic Romov v (osnovno)šolskem sistemu in prenos (pozitivnih) pravnih norm na raven konkretnih javnih politik ter posamezne rešitve ovrednotiti na podlagi primerjave z dobrimi praksami v ostalih obravnavanih državah članicah EU;
- e) v konkretnem javnopolitičnem problemu (na podlagi vzpostavljenega kvalitativnega in kvantitativnega kazalnika) ovrednotiti, ali imajo uporabljeni t.i. pozitivni javnopolitični instrumenti vpliv na doseganje zastavljenih javnopolitičnih ciljev pri šolanju romskih otrok.

Zastavljenim ciljem bo prilagojen hipotetični okvir raziskovanja.

Že uvodoma smo izpostavili, da je v zadnjih nekaj letih prišlo do zelo intenzivnega procesa vzpostavljanja mednarodno-pravnih vzvodov za zagotavljanje posebnih pravic Romov v nacionalnih sistemih. Ker so temu sledili tudi konkretni nacionalni programi, bomo predpostavljali naslednje:

»Na podlagi enotnih mednarodno-pravno vzpostavljenih izhodišč zagotavljanja posebnih pravic manjšin v evropskem kulturno-političnem prostoru domnevamo, da so pravne norme ter uporabljeni javnopolitični instrumenti za zagotovitev

posebnega obravnavanja Romov v nacionalnih šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU sistemsko vzpostavljeni ter relativno sorodni in enotni».

Ker je Slovenija članica vseh ključnih mednarodnih organizacij, ki v evropskem prostoru delujejo na področju varstva posebnih pravic Romov, lahko utemeljeno predvidevamo, da je tudi pri nas vzpostavljen primerljiv sistem. Zato bomo trdili naslednje:

»Slovenski (normativno določen) model urejanja posebnih pravic Romov v šolskem sistemu zaznamuje pester nabor elementov pozitivne diskriminacije, na operativni ravni pa pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki jih na podlagi evropskih vzgledov uveljavljajo državni javnopolitični igralci».

Zavedamo se problema, da šolski sistem iz z njim povezane javne politike niso izolirane in da na stanje vključenosti in uspeha romskih otrok v pedagoškem procesu vplivajo tudi drugi (zunani) dejavniki. V mislih imamo predvsem aktivnosti v okviru nekaterih drugih, posredno in neposredno povezanih (vladnih) javnih politik, kot so okoljska, socialna, zaposlovalna, zdravstvena, varnostna in druge. Ta moment bo sicer pomemben pri preverjanju naše druge hipoteze in ga bomo v toku naše raziskave tudi izpostavili. Veljavnost zastavljenih (šolskih) javnih politik ter njihovo uspešnost in učinkovitost pa bomo preverjali na podlagi kvalitativnega in kvantitativnega kazalnika v konkretnem primeru. Izhajali bomo iz naslednje teze:

»Primer izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin kaže, da lahko uporaba pozitivnih javnopolitičnih instrumentov prinese tako pozitivne kvantitativne učinke (večja vključenost romskih učencev v pedagoški proces) kot pozitivne kvalitativne učinke (boljši učni uspeh romskih učencev)».

1.3. Uporabljene raziskovalne metode in tehnike

Ciljem ter zastavljenim hipotezam je prilagojen tudi tip raziskave ter uporabljena kombinacija raziskovalnih metod in tehnik.

Raziskavo v prvem delu v največji meri zaznamuje deskriptivni pristop. Z metodo *analize relevantne literature ter sekundarnih virov* si bomo pomagali pri pregledu in vrednotenju teoretskega okvirja, kakor tudi pri definiranju temeljnih izhodišč za opredelitev položaja

Romov v evropskem prostoru. Oprli se bomo tako na domačo, kot tujo znanstveno in strokovno literaturo ter sekundarne vire.

Metoda *analize formalnih dokumentov in pravnih virov* nam bo pomagala razumeti normativno podlago za presojo uveljavljenosti zagotavljanja pozitivne diskriminacije Romov v šolskih sistemih v državah članicah EU, vključno s Slovenijo.

Komplementarno z zgoraj omenjeno metodo se bomo oprli na *metodo mednarodne primerjave*, ki nam bo služila pri preverjanju urejanja posebnega položaja Romov v šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU.

Oprli se bomo tudi na metodo presoje *institucionalne analize* priporočil nekaterih referenčnih organizacij.

Metodo *poglobljenega družboslovnega intervjuja* bomo uporabili v empiričnem delu raziskave. Ta metoda je pomembna predvsem v funkciji dodatnega, po svoji naravi kvalitativnega vira za pridobivanje podatkov, ki jih sicer ni mogoče pridobiti z ostalimi razpoložljivimi metodami. Kot bomo spoznali v nadaljevanju, bodo na ta način zbrani podatki, pridobljeni preko pogovorov z nekaterimi ključnimi javnopolitičnimi akterji pri oblikovanju in izvajanju posebnega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin, dragocen in nepogrešljiv vir, zlasti kot pomoč pri vrednotenju pridobljenih statističnih podatkov.

Za preverjanje hipotez smo se odločili za izbiro analize *študije primera*, ki nam bo služila za preverjanje praktičnega učinkovanja vzpostavljenih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov v primeru OŠ Bršljin. V ta namen bomo oblikovali dva konkretna kazalnika. Z namenom, da bi bile naše ugotovitve čim bolj verodostojne, se bomo osredotočili tako na kvantitativni vidik (problem udeležbe romskih otrok pri pouku), kot tudi na kvalitativnega (učni uspeh).

Pridobljene podatke bomo ovrednotili s pomočjo *analize statističnih podatkov ter drugih dostopnih baz podatkov* o izvajanju izvedbenega modela na omenjeni osnovni šoli. Ta metoda bo uporabljena tudi pri analizi obstoječega stanja glede splošnega položaja Romov v Sloveniji.

V tek kontekstu velja izpostaviti, da našo analizo zaznamuje tudi časovna komponenta, saj v okviru študije primera soočamo podatke, pridobljene v različnih obdobjih. Naša

raziskava torej vsebuje tudi elemente *longitudinalne študije*, s katero ugotavljamo učinkovanje javnih politik na časovno dolgoročnem kontinuumu.

Posamezne raziskovalne metode in tehnike bomo podrobneje opredelili in pojasnili tudi sproti, ob konkretnih raziskovalnih problemih in ciljih, ki jih bomo obravnavali v posameznih delih magistrskega dela.

Vse uporabljene metode in tehnike nam nudijo relativno široko osnovo za preverjanje zastavljenih hipotez. Zavedamo pa se dejstva, da ima naša raziskava svoje omejitve. Te posegajo tudi na področje metodološke pestrosti.

1.4. Struktura magistrskega dela

Poleg uvodnega dela, v katerem predstavljamo osnovna izhodišča za raziskovanje, ima naloga še štiri konceptualno zaokrožena poglavja.

V drugem poglavju bomo skušali na skrčen, vendar še vedno dovolj celovit način teoretsko opredelili okvir, v katerem bo potekalo naše raziskovanje. Osmislili in definirali bomo dva ključna, medsebojno tesno povezana pojma, ki nam služita kot orodje za preverjanje zastavljenih hipotez: koncepta '*pozitivne diskriminacije*' ter '*pozitivnih javnopolitičnih instrumentov*'. Oba pojma bomo postavili v širši okvir ter nakazali na osnovne principe oblikovanja in uveljavljanja javnih politik. Oblikovali bomo (idealno-teoretski) javnopolitični model za zagotavljanje posebnih pravic Romov v šolskih sistemih, ki bo predstavljal osnovni okvir pri našem raziskovanju in potrjevanju zastavljenih hipotez.

Tretje poglavje je namenjeno opredelitvi izhodišč za analizo uveljavljenosti zagotavljanja posebnih pravic Romov v evropskih šolskih sistemih. Sprva bomo pojasnili temeljne premise oblikovanja skupnih normativnih in javnopolitičnih izhodišč na evropski (torej nadnacionalni) ravni. Poseben poudarek bo namenjen EU kot viru za ustrezno urejanje tega vprašanja na nacionalnih ravneh. Nakazali bomo na orodja, ki omogočajo prenos teh rešitev, s posebnim poudarkom na nacionalnih šolskih sistemih. V nadaljevanju pa bomo naredili presek stanja v izbranih državah članicah EU. Kriterije za uvrstitev v našo analizo bomo jasno opredelili. Zanimale nas bodo predvsem parcialne rešitve oz. t.i. '*primeri dobrih praks*'. Spoznanja pa nam bodo služila tako za preverjanje prve hipoteze, kot tudi

kot izhodišče za vrednotenje slovenskega modela, na katerega prehajamo v naslednjem delu.

V četrtem poglavju bomo najprej predstavili splošni položaj Romov v slovenski družbi, pri čemer bomo poudarili tiste izhodiščne značilnosti, ki po našem mnenju pomembno vplivajo na oblikovanje in izvajanje ustreznih javnih politik. Nadaljevali bomo z (normativnimi) izhodišči za urejanje posebnega položaja romskih otrok v (osnovno)šolskem sistemu, v samem jedru pa identificirali nabor ključnih (ne)uveljavljenih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki (vladnim) javnopolitičnim igralcem služijo za doseganje želenih javnopolitičnih ciljev. Ocenili bomo prevod normativno določenih rešitev na izvedbeno raven ter oblikovali javnopolitični model oblikovanja in uveljavljanja javnih politik na področju zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskem sistemu. S tem bomo zaokrožili osnovo za raziskovanje v zadnjem poglavju.

Peto poglavje predstavlja največjo dodano vrednost naše raziskave ter po svoje tudi največji izziv. V konkretni in po svoji naravi zelo specifični javnopolitični situaciji bomo preverili, ali (in kako) posebni (pozitivni) javnopolitični instrumenti, ki se jih poslužujejo javnopolitični igralci, učinkujejo v določenem časovnem okvirju v praksi. Če nas bo v četrtem poglavju zanimal predvsem prenos rešitev iz normativnega na sistemski javnopolitični nivo, nas bo pri študiji primera zanimala konkretizacija zastavljenih (sistemskih) javnopolitičnih instrumentov v praksi. V ta namen bomo najprej opredelili izhodišča ter temeljne značilnosti posebnega izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela na OŠ Bršljin ter na podlagi jasno definiranih kazalnikov ovrednotili konkretne učinke.

V šestem poglavju predstavljamo zaključke magistrskega dela. Pri tem bomo prvenstveno sledili zastavljenim hipotezam, velik del pa bomo namenili tudi razmisleku o uspešnosti uveljavljenih oblik zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskih sistemih ter potrebi po bolj inovativnem, specifikam romske populacije prilagojenem ter javnopolitično bolj osmislenem pristopu k razreševanju tega družbenega problema.

2. POZITIVNA DISKRIMINACIJA IN POZITIVNI JAVNOPOLITIČNI INSTRUMENTI: TEORETSKI OKVIR

Raziskovalni kontekst zahteva, da pojasnimo ter osmislimo nekatere ključne pojme, ki bodo na teoretski ravni zaznamovali potek pričujočega magistrskega dela.

Že v uvodnem delu smo opozorili, da namenoma uporabljamo dva medsebojno tesno povezana in komplementarna pojma pri opredeljevanju orodij za zagotavljanje posebne obravnave pripadnikov romske skupnosti v šolskih sistemih. Govorimo o '*pozitivni diskriminaciji*' ter '*pozitivnih javnopolitičnih instrumentih*'. V tem delu bomo oba pojma podrobno opredelili ter postavili v ustrezen kontekst, saj predstavljata temeljno sredstvo za testiranje zastavljenih raziskovalnih hipotez. Podrobneje bomo uporabo obeh pojmov operacionalizirali sproti ob srečevanju s konkretnimi raziskovalnimi problemi.

2.1. Pozitivna diskriminacija

V pravnih virih in literaturi je opredeljevanje pozitivne diskriminacije dokaj neenotno, zato se na pomensko enoznačen pojem tega instrumenta niti ni mogoče sklicevati.

Pozitivna diskriminacija pomeni specifičen odstop od načela zagotavljanja enakopravnosti oziroma nediskriminacije. Cerar (2006) v tem kontekstu opravičuje obstoj pozitivne diskriminacije z dejstvom, ker pač v določenih primerih formalna (pravna) enakost ohranja ali celo povečuje dejansko neenakost. Zato v duhu modernih vrednot, kot so humanost, solidarnost in pravičnost, pozitivna diskriminacija odpravlja ali pa vsaj zmanjšuje dejansko neenakost med ljudmi in družbenimi skupinami⁵.

Lahko bi rekli, da je pozitivna diskriminacija način in orodje, ki omogoča zaposljevati objektivne primanjkljaje v izhodiščnem položaju posameznika ali družbene skupine ter jim pomaga, da preko pravnih privilegijev dosežejo dejansko enakost.

⁵ Flander (2004), ki je v slovenskem prostoru s svojim delom '*Pozitivna diskriminacija*' verjetno na najbolj celovit način (iz pravnega vidika) opredelil ta pojem, opaža, da se pravni akti, ki urejajo koncept pozitivne diskriminacije, pogosto izognejo izrecni opredelitvi tega pravnega instrumenta. Ukrepi pozitivne diskriminacije se v teoriji in praksi na splošno označujejo z različnimi izrazi, npr. kot pozitivni ukrepi (ang. '*positive action*' ali '*positive measures*'), posebni ukrepi (ang. '*special measures*') začasni ukrepi (ang. '*temporal measures*') in podobno. Izraza pozitivna diskriminacija (ang. '*positive discrimination*') in prednostno obravnavanje (ang. '*preferential treatment*') sta se uveljavila predvsem na področju teorije prava. V anglo-ameriškem pravu pozitivno diskriminacijo običajno označujejo z izrazom afirmativni ukrepi (ang. '*affirmative action*'), v teoriji ustavnega prava pa je pogosto v rabi izraz obrnjena diskriminacija (ang. '*reverse discrimination*'). V družboslovnih znanostih se uporablja tudi izraz pozitivna diferenciacija (ang. '*positive differentiation*'). V pravnem redu EU in v slovenskem pravnem redu so bili doslej v uporabi 'mehkejši' izrazi, kot npr. 'pozitivni ukrepi' ali 'posebni (pozitivni) ukrepi'.

Cerar (2005, 35) navaja, da je tipičen primer pravnega akta, ki v Sloveniji na nekaterih področjih uveljavlja pozitivno diskriminacijo, *Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja* (Ur.l.RS, št. 50/04, 61/07, 93/07), ki opredeljuje 'posebne ukrepe' kot tiste začasne ukrepe, ki so namenjeni ustvarjanju enakih možnosti žensk in moških ter spodbujanju enakosti spolov na posameznih področjih družbenega življenja, kjer se ugotavlja neuravnotežena zastopanost spolov oziroma neenak položaj oseb enega spola (ne gre torej za spodbujanje enakopravnosti, pač pa enakosti). Neuravnotežena zastopanost spolov je v skladu z navedenim členom podana, če je zastopanost enega spola na posameznem področju družbenega življenja ali njegovem delu nižja od 40 odstotkov. Zakon med drugim določa, da se lahko pozitivni ukrepi sprejemajo na področjih vzgoje in izobraževanja, zaposlovanja, poklicnega življenja, javnega oziroma političnega udejstvovanja in drugje v okviru posameznih področij družbenega življenja, kjer so podani zakonsko utemeljeni razlogi za njihovo uvedbo⁶.

Pomemben prispevek k konceptualizaciji pojma je podal že omenjeni slovenski avtor Flander (2004, 99), ki pozitivno diskriminacijo opredeljuje kot »z zakonom določeno začasno različno oziroma prednostno pravno obravnavanje določenih kategorij oseb pri uresničevanju pravic, ki so pravnim naslovljencem praviloma zagotovljene v enakem obsegu in pod enakimi pogoji«.

Flandrovo definicijo smo vzeli za izhodišče tudi pri našem raziskovanju. O konceptu pozitivne diskriminacije bomo govorili v kontekstu uveljavljanja posebnega položaja Romov na normativni ravni. Ko bomo v tej povezavi torej analizirali pravne vire, nas bo zanimalo, kje in v kolikšni meri normativna ureditev vključuje elemente posebnih pravic, do katerih so upravičeni zgolj Romi. Obstoj teh pravic pa še ne pomeni, da so Romom tudi dejansko dostopne in uveljavljene v konkretnih politikah. Za ta vidik bomo določili drug instrument, ki ga opredeljujemo v nadaljevanju.

⁶ Cerar (2006) navaja tudi zanimiv in ilustrativen pravni primer '*Regents of the University of California vs. Bakke*', ki ga je obravnavalo Vrhovno sodišče ZDA. Belopoltemu študentu Bakkeju je bil zavrnjen vpis na medicinsko fakulteto, čeprav je bil njegov rezultat s sprejemnih izpitov višji od rezultatov vseh afroameriških študentov, ki so bili na fakulteto sprejeti. Razlog za takšno situacijo je bil ta, da je univerza rezervirala 16 mest (od 100) za afroameriške študente. Vrhovno sodišče je v zvezi s tem na podlagi 14. amandmaja k ameriški ustavi (*Equal Protection Clause*) ugotovilo, da ni mogoče nikogar zavrniti z univerze zgolj na podlagi rase pripadnosti, četudi gre za belca. Namesto sistema rasnih kvot je zato sodišče priporočilo upoštevanje načela raznolikosti (*diversity*), po katerem naj se upošteva hkrati več osebnih okoliščin (poleg rase npr. tudi spol, pripadnost določenemu sloju in podobno), ki lahko, poleg sprejemnega izpita in drugih objektivnih dejavnikov, dodatno vplivajo na končni sprejem na univerzo.

2.2. Pozitivni javnopolitični instrumenti

Politološko veliko bolj relevanten pojem, ki ga uporabljamo v naši razpravi, je '*pozitivni javnopolitični instrument*'⁷. Omenjeni pojem v politološki literaturi ni opredeljen. Je avtorsko izveden, zato se zdi umestno in potrebno, da najprej podrobneje opredelimo širši (politološki) okvir za njegovo oblikovanje in rabo. Šele tako bo namreč lahko razumljen na pravilen način.

2.2.1. Javne politike, javnopolitični proces, javnopolitični igralci in javnopolitični instrumenti

Uvodoma želimo najprej opredeliti enega od središčnih pojmov v naši analizi, to je 'javna politika', ter vzpostaviti povezavo med javno politiko kot materijo, javnopolitičnimi igralci kot nosilci organizirane javnopolitične dejavnosti, javnopolitičnimi procesi kot okoljem ter javnopolitičnimi instrumenti kot sredstvi javnopolitičnih igralcev pri zasledovanju javnopolitičnih ciljev.

2.2.1.1. Javne politike

V politološki literaturi lahko zasledimo kar nekaj različnih definicij javne politike. Večina izmed njih se pomensko srečuje pri opredelitvi javne politike kot »rezultata odločitev, pri katerih sodelujejo vladni igralci« (prim. Howlett in Ramesh 1995, 4).

Dunn (1994, 85) pojmuje javno politiko kot »kompleksen vzorec medsebojno odvisnih kolektivnih izbir, ki vključujejo tudi neodločanje in so sprejete s strani vladnih struktur in uradnikov«. Še enostavnejšo razlago pojma ponuja Dye (2005, 2), ki pravi, da je javna politika »karkoli vlada sprejme v obravnavo ter o čemer odloča oziroma ne odloča«.

Javne politike se med seboj razlikujejo po različnih lastnostih⁸. V nadaljevanju bomo izpostavili samo nekaj za potek naše razprave najbolj relevantnih delitev.

Fink Hafnerjeva (2007, 16-18), ki je izvedla sintetično preglednico tipologizacije, omenja, da lahko med najpogostejše razločevalne lastnosti štejemo *imenske (nominalne) kategorije*, med katerimi izpostavlja:

⁷ V angleškem jeziku se enakovredno pojavljata dve izpeljanki: javnopolitični instrumenti (*ang. 'policy instruments'*) ter javnopolitični mehanizmi (*ang. 'policy mechanisms'*). Med njima ni nobene pomenske razlike. Zaradi večje pojmovne konsistentnosti se bomo v naši razpravi posluževali pojma 'javnopolitični instrument'.

⁸ Več o klasifikaciji javnih politik glej Parsons (2001, 32-134).

- a) *področje*, na katerega posegajo;⁹
- b) *ciljne skupine*, na obnašanje katerih želi država vplivati¹⁰;
- c) *institucionalni okvir*, glede na to, kdo oblikuje in na katerem politično opredeljenem teritoriju veljajo javne politike¹¹.

Omenimo še (dopolnjeno¹²) Lowijevo (v Fink Hafner 2007, 16-17) klasifikacijo javnih politik *glede na učinke oziroma posledice*. Avtor govori o naslednjih javnih politikah:

- a) *urejevalnih (regulativnih)*, s katerimi država določa pravila vedenja in nadzora;
- b) *razdelitvenih (distributivnih)*, s katerimi država razdeljuje nove vire;
- c) *prerazporeditvenih (redistributivnih)*, s katerimi država prerazporedi obstoječe resurse;
- d) *ustanovnih (konstitucijskih)*, s katerimi država vzpostavlja nove in reorganizira stare ustanove.

Za našo razpravo prav tako pomembna je delitev glede na vodilno načelo, na katerem temeljijo javnopolitični instrumenti za njeno izvajanje. Fink Hafnerjeva (2007, 17-18) govori o naslednjih zvrsteh:

- a) *zapoved/ prepoved*;
- b) *spodbuda; ponudba*;
- c) *prepričevanje/ pojasnjevanje*;
- d) *zgod/vzor*;
- e) *razdelitev*;
- f) *prerazdelitev*.

2.2.1.2. Javnopolitični proces

»Javne politike se oblikujejo skozi kompleksne, običajno dolgotrajne institucionalno in proceduralno določene procese odločanja, ki zajemajo raznovrstne aktivnosti, v katere so vključeni raznoliki javnopolitični igralci; govorimo o javnopolitičnem procesu ali procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik« (Lajh 2005, 58).

⁹ V našem raziskovalnem primeru lahko govorimo prvenstveno o šolskih politikah ter z njimi povezanimi področnimi politikami, ki komplementarno vplivajo na izvedbo ukrepov v zvezi z zagotavljanjem posebnih pravic Romov v šolskem prostoru.

¹⁰ V našem primeru sicer ne moremo govoriti o t.i. 'romski politiki', saj menimo, da na tem mestu obstoj takšnega pojma ne vzdrži strokovne presoje. Bolj primerno je govoriti o vprašanjih, povezanih z romsko populacijo znotraj resornih politik. Zakaj je temu tako, bomo spoznali v nadaljevanju naše razprave;

¹¹ V našem primeru bi lahko govorili o nadnacionalni – evropski, nacionalni in subnacionalni javni politiki.

¹² Prvotno klasifikacijo naj bi Lowi naredil že leta 1964, kasneje pa jo je dopolnil še s kategorijo konstitutivnih tematik (glej Fink-Hafner 2007).

Za razumevanje procesov političnega odločanja je torej ključno poznavanje medsebojne povezanosti ter časovne soodvisnosti različnih javnopolitičnih faz. Različni avtorji so razvili številne (idealnotipske) modele oziroma definicije oblikovanja in izvajanja javnih politik¹³.

Iz vidika boljšega razumevanja javnopolitičnega procesa pri zagotavljanju posebnih pravic Romov v šolskem prostoru velja izpostaviti t.i. '*procesualni model*', ki ga (podrobneje) opredeljuje Fink Hafnerjeva (2007, 19-22):

- Identifikacija javnopolitičnih problemov in oblikovanje političnega dnevnega reda (*ang. 'agenda-setting'*) predstavlja prvi (ponavadi tudi odločilni) korak. Brez javne zaznave problema in uvrstitve na politični dnevni red se proces političnega odločanja niti ne začne. Kot bomo videli v nadaljevanju naše razprave, je (sistematsko) reševanje problema šolanja romskih otrok v evropskem prostoru v veliki meri odvisno ravno od dejstva, ali javnost (predvsem pa javnopolitični odločevalci) sploh razvijejo zavest o obstoju omenjene problematike in jo zaznavajo kot dovolj pomembno, da jo uvrstijo na javnopolitični dnevni red. Vir za to dejanje pa je lahko (kot bomo videli) tudi zunanji.
- Naslednja faza je *oblikovanje javnopolitičnih rešitev družbenega problema* (*ang. 'policy alternatives'*), ki je za potek naše razprave pomembna predvsem v kontekstu iskanja ustreznih ukrepov, ki naj zagotavljajo čim uspešnejšo vključevanje Romov v šolske sisteme.
- Faza *uzakonitve (legalizacije) izbrane javnopolitične rešitve* je naslednji korak, ki mu bomo v naši razpravi posvetili pozornost, še posebej v segmentu prenosa mednarodno-pravnih virov v nacionalne sisteme.
- *Izvajanje (implementacija) javnih politik* je ponavadi v domeni izvršne veje oblasti (torej vlade in javne uprave), lahko pa se tudi prenese na nevladne javnopolitične igralce. Nekaj takšnih primerov bomo zasledili tudi v študiji primera v zaključnem poglavju naše razprave.

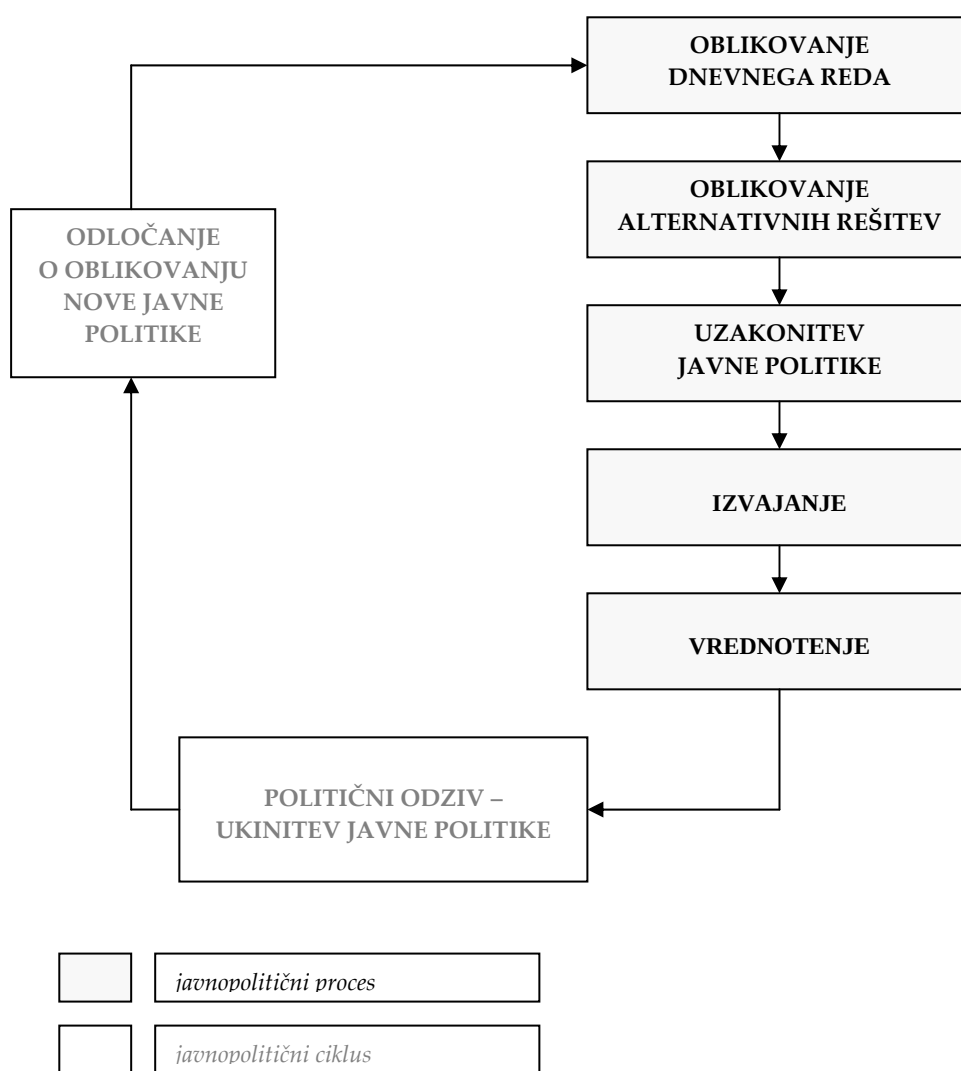
¹³ Tako Dye (1992) definira naslednje javnopolitične faze a) identifikacija problema; b) oblikovanje predlogov; c) legitimizacija (izbira in legalizacija); d) implementacija in e) evalvacija. Pal (1987) deli javnopolitični proces v naslednje korake: a) definicija problema; b) postavljanje dnevnega reda; c) formulacija; d) sprejem politike in e) evalvacija. Grdešić (1995) govori o a) definiciji problema; b) izbiranju javnopolitičnih rešitev; c) odločanju; d) implementaciji in e) evalvaciji.

- *Vrednotenje (evalvacija) učinkov javne politike* je zadnja faza ter hkrati tudi osnova za odločitev, ali se javnopolitični proces razvije tudi v javnopolitični cikel (*ang. 'policy cycle'*).

Fink Hafnerjeva (ibid.) opozarja, da se identificirane faze v praksi pogosto prepletajo, sam proces pa mnogokrat tudi prekine.

Navedene faze shematsko prikazujemo v sliki 2.1.

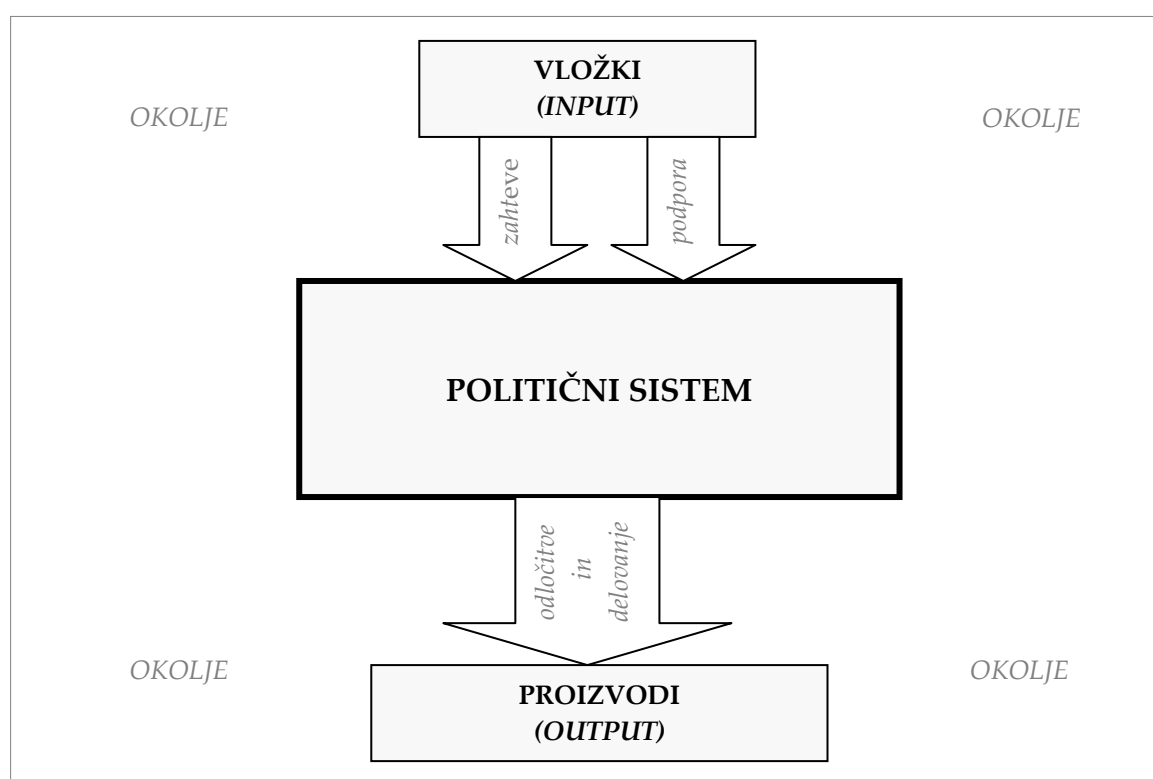
Slika 2.1.: Javnopolitični proces in javnopolitični cikel



Vir: Fink Hafner 2007.

V kontekstu preverjanja učinkovanja javnopolitičnih instrumentov velja opozoriti še na t.i. 'sistemski model', kot ga opredeljuje Easton (1965). Omenjeni avtor ponazarja javnopolitični proces kot organizirano in kompleksno celoto medsebojno povezanih in soodvisnih delov: vložkov iz okolja, političnega sistema ter proizvodov političnega odločanja, ki se vračajo v okolje. Vložki (v obliki zahtev in podpore) se skozi politični sistem 'predelajo' v odločitve, ki imajo vpliv na okolje. Slednje se ponovno odziva na te aktivnosti v obliki novih zahtev in podpor. Posredniki med okoljem in političnim sistemom (stranke, interesne skupine, mediji) igrajo vlogo t.i. 'vratarjev' (ang. 'gate keepers'). Ta proces shematsko prikazujemo v sliki 2.2..

Slika 2.2.: Sistemski model po Eastonu



Vir: prirejeno po Easton 1965, 112.

Kot lahko vidimo, Easton (ibid.) politični sistem razume kot zbir vložkov (*input*), političnih rezultatov (*output*) in odzivov (*feedback*) nanje ter deluje v širšem (notranjem in mednarodnem) okolju. Avtor pravi, da notranje okolje sestavljajo ekološki, biološki, osebni in societalni sistem. Mednarodno okolje deli na mednarodni ekološki sistem, mednarodni societalni sistem (mednarodne socialne strukture, mednarodni ekonomski sistem, mednarodni demografski sistem in podobno) ter mednarodni politični sistem

(avtor izpostavlja primer NATO-a, OZN in druge podsisteme). Slednja dva sta v kontekstu naše razprave še posebej pomembna.

Našo nadaljnjo razpravo bodo v nadaljevanju zaznamovali identificirani elementi oziroma faze procesualnega modela (še posebej v segmentu prenosa uzakonjenih javnih politik v fazo izvajanja) kot Eastonovega sistemkega modela (predvsem v segmentu definiranja okolja ter učinkovanja na nastanek in izvajanje javnih politik).

2.2.1.3. Javnopolitični igralci

V procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik ključno vlogo prevzemajo javnopolitični igralci, saj brez njih ne bi bilo subjektov, ki bi reševali nastale javnopolitične probleme« (Lajh in Kustec-Lipicer 2002, 34). Ham in Hill (1984, 100) menita, da »različne oblike javnopolitičnih tematik vzpodbudijo k sodelovanju različne javnopolitične igralce, prav tako pa pri njih sprožijo različno intenzivnost interesov in naporov za doseg želenih ciljev«.

Javnopolitične igralce lahko prav tako delimo po različnih kriterijih. Pal (1987) razlikuje med *državnimi (vladnimi)* in *nedržavnimi (nevladnimi)* odločevalci. Podrobneje pa deli javnopolitične igralce na štiri tipe:

- a) *državne igralce*, med katere uvršča izvršno, zakonodajno in sodno vejo oblasti, birokracijo, javna podjetja in svetovalne agencije;
- b) *interesne skupine*, med katere uvršča politične stranke, združenja delodajalcev delojemalcev in kmetov, tematske skupine, podjetja, strokovna združenja, sindikate in Cerkev,
- c) *informacijski sektor*, v katerega uvršča institute, zasebne svetovalce, univerze in medije;
- d) *državljanke* oziroma posameznike.

Fink Hafnerjeva (2007, 18) v tem kontekstu meni, da so »ključni igralci državni, saj imajo monopol nad političnim odločanjem«. Kotarjeva (2007, 70) pojasnjuje, da »nedržavni javnopolitični igralci (lahko) sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa njihove dejavnosti nimajo oblike zavezujoče odločitve za druge javnopolitične igralce«. Nadaljuje, da so sicer v različnih situacijah nedržavni javnopolitični igralci lahko celo dominantni, vendar pa odločajo vseeno državni. Ta ugotovitev je še kako pomembna za nadaljnji potek naše razprave, še posebej v delu, ko bomo ocenjevali praktično učinkovitost in uspešnost uveljavljanja konkretnih mehanizmov za doseganje ciljev javnih politik.

Dodajmo še, da lahko javnopolitične igralce delimo tudi glede na odločevalsko raven njihovega delovanja. Fink Hafnerjeva (ibid.) govori o *lokalnih, regionalnih, nacionalnih ali nadnacionalnih (evropskih) igralcih*. Našo raziskavo bo v pomembni meri zaznamovalo ravno razlikovanje med različnimi nivoji odločanja ter medsebojna prepletenost odločitev na nadnacionalni ravni (predvsem na ravni EU) ter odločanjem na nacionalnih ravneh. Tako v Sloveniji, kot primerjalno drugih izbranih državah članicah EU. O teh principih več v nadaljevanju.

2.2.1.4. Javnopolitični instrumenti

V nadaljevanju se bomo omejili na teoretsko osmislitev pojma javnopolitičnih instrumentov, ki jih imajo vladni javnopolitični igralci na voljo pri zasledovanju zastavljenih javnopolitičnih ciljev.

Ugotovili smo že, da je odločanje o javnih politikah (skoraj) izključen monopol državnih javnopolitičnih igralcev. Za uresničevanje zastavljenih javnopolitičnih ciljev pa omenjeni subjekti uporabljajo različne instrumente (glej Majchrzak 1984, 25)¹⁴.

Hood (1986) pravi, da država javnopolitične instrumente uporablja takrat, ko se odloči vzpostaviti stik 'z nami' ali zunanjim svetom, zaradi česar poznavanje uporabljenih mehanizmov omogoča tudi poznavanje načinov in tehnik delovanja države v odnosu do civilne družbe.

Daugbjerg (1998, 70) označuje javnopolitične instrumente kot »politično metodo, s katero se preko učenja, prisile ali ekonomskih vzpodbud skuša doseči določeno vedenje med člani skupine, na katero se ukrepi nanašajo«.

Fink Hafnerjeva (2007, 143-153) trdi, da so države razvile relativno trajne nacionalne javnopolitične repertoarje in da javnopolitični igralci najraje posegajo po že uveljavljenih instrumentih. Dodaja pa, da javnopolitični repertoarji niso značilni samo za javne politike, ki se oblikujejo na nacionalni ravni, temveč tudi za izvajanje politik v kontekstu EU. O tem vidiku bomo sicer govorili v tretjem delu naše razprave, velja pa že na tem mestu opozoriti na težnjo EU po vse večji uporabi regulatornih instrumentov (več glej Majone 1994).

¹⁴ Izbor najprimernejših instrumentov za reševanje konkretnega zaznanega družbenega problema z namenom doseganja javnopolitičnega cilja Pal (2006, 138) opredeljuje kot javnopolitični dizajn (*ang. 'policy design'*).

Praktično vsi avtorji (prim. Majchrzak 1984; Hood 1986; Vendung 1988; Daugbjerg 1998; Fink Hafner 2007), ki se ukvarjajo s konceptom javnopolitičnih instrumentov, soglašajo, da morajo biti zelo premišljeno izbrani ter natančno uporabljeni, če želijo voditi k zelenemu cilju. Za našo razpravo je na tem mestu pomembno opredeliti predvsem teoretsko podstat za avtorsko definicijo pojma pozitivnih javnopolitičnih instrumentov.

Skrčen pregled različnih akademskih pristopov oziroma šol, ki pojasnjujejo raznolike vsebinske pristope k preučevanemu predmetu, je v naslednjih točkah sintetizirala Kustec-Lipicerjeva (2006). V nadaljevanju se bomo oprli na njena spoznanja pri opredeljevanju različnih pristopov k tipologizaciji javnopolitičnih instrumentov.

Za *klasični* oziroma *deležni pristop* je značilno, da javnopolitične instrumente države pojmuje kot neodvisne, samostojne dele v okviru neke javne politike. Ti instrumenti imajo lastno in enovito dinamiko, s katero odločilno vplivajo na nadaljnji potek procesov oblikovanja ter izvajanja določene javne politike. Država torej ne glede na naravo problema izbira med raznolikim številom možnih javnopolitičnih instrumentov.

Instrumentalni pristop javnopolitične instrumente opredeljuje z vidika njegovih lastnosti in vsebinskega okolja, v katerem delujejo. Pristop zagovarja zamisel, da je določene javnopolitične instrumente mogoče uporabiti le, če vsebujejo vnaprej določene lastnosti in so skladni z okoljem, v katerem naj bi delovali.

Za tretji pristop, osredotočen predvsem na *vsebinske oziroma proceduralne vidike*, je značilno, da na javnopolitične instrumente gleda zgolj kot na enega izmed faktorjev, ki določajo potek procesa oblikovanja in izvajanja politik. Čeprav ta pristop loči med raznolikimi možnostmi orodij, ki jih je mogoče uporabiti v nekem procesu, poudarja, da je bistvena enota nadaljnje analize osredotočena na proces, problemski vidik delovanja neke javne politike ali celo sistema, ne pa na analizo instrumenta kot takega.

Zadnji analizirani pristop, ki ga izpostavlja Kustec-Lipicerjeva (ibid.) k preučevanju javnopolitičnih instrumentov, odpira pomen in vlogo subjektivnih prvin v okviru procesov izbora najustreznejšega orodja za rešitev nastalega problema. Šolo oziroma pristop, ki se ukvarja s subjektivnimi, simboličnimi, etičnimi ali celo mentalnimi pomeni javnopolitičnih instrumentov, Linder in Peters (1998) poimenujeta kot *ustavno šolo*.

Pomemben prispevek k tipologizaciji javnopolitičnih instrumentov podaja Vendung (1998), ki jih opisuje kot skupino tehnik, preko katerih država izvaja svojo moč, si zagotavlja podporo in spodbuja ali zavira družbene spremembe. Loči tri vrste javnopolitičnih instrumentov:

- a) *Regulatorne (ang. sticks - palice);*
- b) *Ekonomске (ang. carrots - korenčki);*
- c) *Informacijske (ang. sermons - pridige).*

Ker predstavlja Vendungova delitev pomembno izhodišče za nadaljevanje naše razprave, bomo na tem mestu avtorjeve ugotovitve nekoliko podrobneje opredelili.

Po Vendungu je za skupino *regulatornih javnopolitičnih instrumentov* najbolj značilno, da slonijo na različnih oblikah prepovedi, ki so lahko absolutne ali pogojne narave. Pomembno se je zavedati, da ti ukrepi med ciljnim javnopolitičnimi skupinami in posamezniki niso priljubljeni in najpogosteje učinkujejo izrazito negativno. Ko bomo torej presojali uveljavljenost omenjenih instrumentov pri zagotavljanju večje vključenosti Romov v šolski prostor, bomo na ta segment še posebej pozorni.

Z vidika naše raziskave velja podrobneje opozoriti na *ekonomske javnopolitične instrumente*, torej na t.i. 'korenčke'. Vendung (ibid.) poudarja pomen pozitivnih sankcij, med katerimi država največkrat (ne pa nujno) uporabi različne zvrsti ekonomskih vzpodbud (recimo denarne transferje, različne davčne olajšave, subvencije ipd.). Za doseganje ciljev pa lahko uporabi tudi finančno prisilna oziroma negativna sredstva (na primer dodatno obdavčenje, carinjenje ipd.). Med obema skrajnima možnostma je mogoče uveljavljati tudi 'vmesne' oblike, ki se kažejo v obliki posebnih pospeševalnih ukrepov državnih javnopolitičnih igralcev (kot so recimo t.i. 'voucherji').

Omenimo še *informacijske javnopolitične instrumente*. Vendung (ibid.) jih enači s cilji za doseganje učinkov dobronamernosti. Oblike prenosov avtor deli na vmesne in medčloveške prenose. V ovir prvih uvršča aktivnosti z uporabo različnih elektronskih in tiskanih medijev, v okvir drugih pa bolj neposredne oblike (kot na primer organiziranje predavanj, naročanje raziskav in podobno). Najpogosteje je za to uporabo te zvrsti javnopolitičnih instrumentov značilna neprisilnost in pozitivna naravnost, čeprav jih je mogoče uporabljati tudi v bolj prisilni obliki.

Pomembno je opozoriti tudi na seznam značilnosti, ki jih je mogoče povezovati z izbrano vrstjo javnopolitičnega instrumenta, kakor ga opredeljuje Majchrzakova (glej preglednico 2.3.)¹⁵.

Preglednica 2.3.: Vrste javnopolitičnih instrumentov

	ZNAČILNOSTI
INFORMACIJSKI	Zbiranje, pridobivanje informacij z zbiranjem podatkov, predstavitvami, evalvacijskimi študijami, ocenjevanjem tehnologije, javnimi zaslišanji, spremljanjem procesov delovanja, raziskavami; Oblikovanje informacij v obliki učnih načrtov, s prikazovanjem negativnih in pozitivnih argumentov; Razširjanje informacij preko pisanja poročil, organizacije seminarjev, obsežnih programov, konferenc, simpozijev, uporabe državnih tehničnih storitev; Simulacija interesov z organiziranjem javnih razprav, izobraževanja prek oglaševanja in propagande, vzbujaanja strahov in groženj; Zadrževanje informacij; Predlaganje zakonodaje.
FINANČNI	davki; Podpore; Pogodbe; Posojila; Nagrajevanje inovacije; Spodbujanje (na primer štipendiranje, posojila ipd.); Označevanje državnih obveznic; Jamstvo za posojila, pridelke, investicije; Kompenziranje izgub; Podpisovanje obveznic; Postavitev prioritete financiranja; Alokacija sredstev.
NADZORNI IN KONTROLNI	Regulacijski in deregulacijski; Zakonodajni; Določanje standardov; Potrjevanje, cetrificiranje; Licenciranje; Kodiranje; Vladni nadzor oziroma monopol; Pravica do subvencioniranja; Oblike meddržavnih pogodb; Sodne odločitve, nalogi; Navodila za prenehanje, ukinitev; Prednosti monopolnega položaja; Zahteve po inšpekcijskem nadzoru; Kaznovanje za škodo, globa; Pregled, revizija računov; Nadomeščanje kriminalnih sankcij za civilne in nasprotno; Institucionalizacija; Rangiranje; Omejena odgovornost; Uvoz in izvoz; Avtorske pravice; Patentiranje; Prepovedi; Jamstva, pooblastila; Cene; Ugledna področja; Razglasitev vojaškega zakona;
OPERACIONALNI	Vzpostavitev javnih del; Vzpostavljanje pripomočkov oziroma dejavnosti (na primer centrov za zdravljenje odvisnosti); Delovanje neke dejavnosti (na primer sistem prometnega nadzora); Vzpostavitev in podpora industriji preko vladnih nakupov; Prikazovanje in razlaganje.
JAVNOPOLITIČNI	Vzpostavljanje javne politike; Opredeljevanje prednostnih nalog; Postavljanje ciljev; Zadrževanje odločitev; Koordiniranje;

Vir: prirejeno po Majchrzak (1984, 26-27)

¹⁵ Avtorčin predlog je povzet po tipologizaciji, ki jo je leta 1978 v prispevku 'What is a public policy issue' podal avtor J.F. Coates (Kustec-Lipicer 2007, 72).

Kot lahko razberemo iz preglednice 2.3., so oblike ter vrste posegov lahko zelo raznolike, bolj ali manj intenzivne in za ciljno skupino prisilne ali vzpodbudne. Kotarjeva (2007, 73) v tem kontekstu opozarja na očiten poseben položaj državnih struktur kot odločevalcev pri oblikovanju politik – bodisi imajo edini zakonska pooblastila ali pa privilegirano uporabo ali dostop do javnopolitičnih instrumentov.

2.2.2. Definicija pozitivnih javnopolitičnih instrumentov

Na podlagi predstavljene Vendungove tipologije javnopolitičnih instrumentov in Majchrzakovinega seznama zvrsti javnopolitičnih instrumentov bomo v nadaljevanju izvedli lastno, avtorsko definicijo pozitivnih javnopolitičnih instrumentov. V naši raziskavi namreč želimo preveriti, ali in na kak način različni stimulatívni ukrepi vladnih akterjev na čisto operativni ravni vplivajo na izboljšanje javnopolitičnih rezultatov.

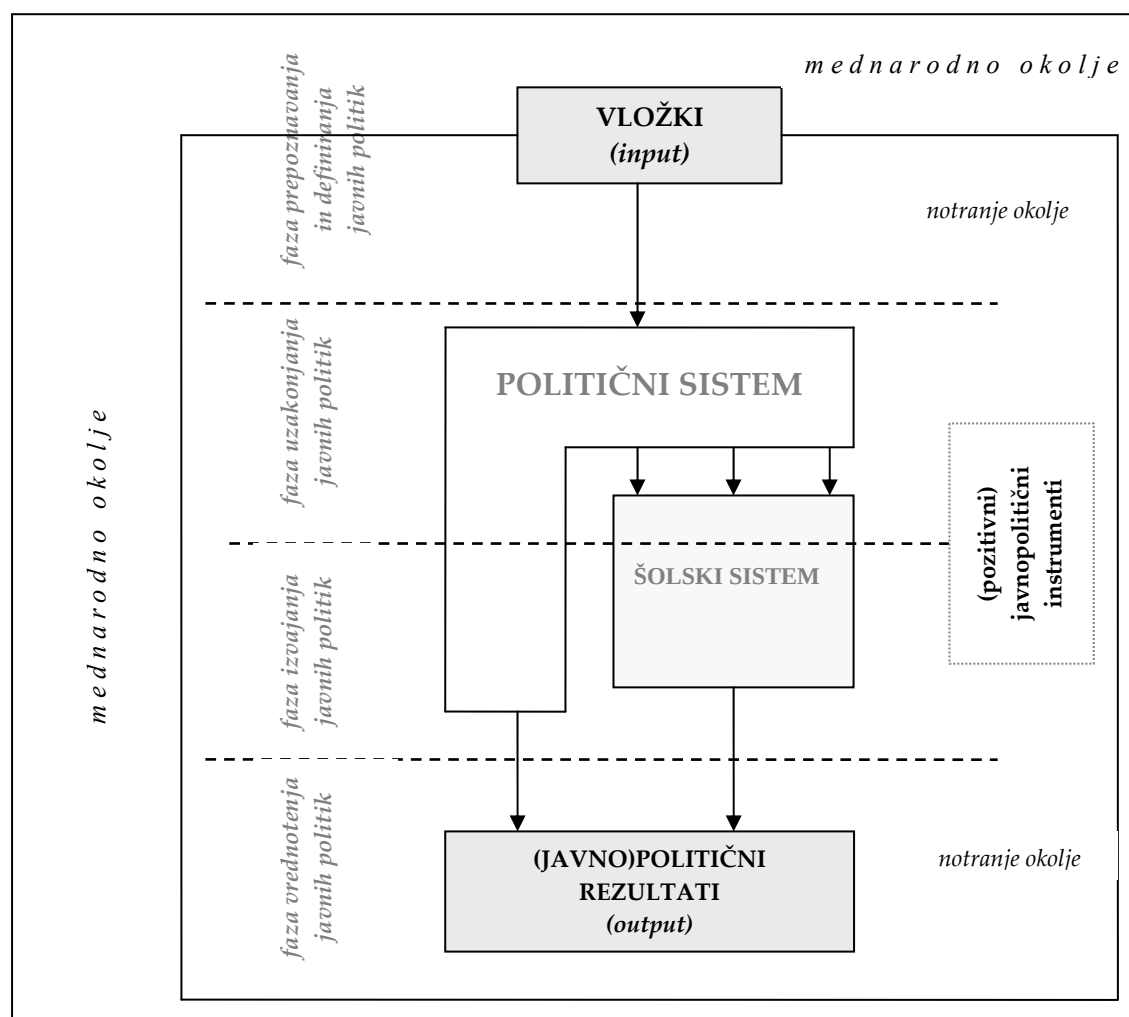
Pozitivne javnopolitične instrumente bomo zato definirali kot *»stimulativna javnopolitična orodja, ki jih imajo pristojni javnopolitični odločevalci na voljo in jih na operativni ravni uporabljajo za doseganje zelenih javnopolitičnih ciljev in slonijo na normativno določenih elementih za pozitivno diskriminacijo ciljne javnopolitične skupine«*. Pri tem pa ugotavljamo, da je popolnoma vseeno, v katero kategorijo posamezni uporabljeni javnopolitični instrument spada. Kot lahko vidimo, namreč za pozitivno lastnost posameznega javnopolitičnega instrumenta ni nujno, da spada recimo zgolj v sklop ekonomskih instrumentov ('po Vendungu') ali informacijskih ('po Majchrzakovi'). Vseeno pa nam bo predstavljena tipologizacija služila kot zelo pomembno orodje pri selekciji in prepoznavanju uveljavljenih javnopolitičnih instrumentov v konkretnem primeru zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskih sistemih.

2.3. Izhodišča za oblikovanje javnopolitičnega modela za zagotavljanje posebnih pravic Romov v šolskem sistemu

Že uvodoma smo nakazali, da se bomo morali v funkciji potrjevanja zastavljenih hipotez v veliki meri osredotočati na proces prenašanja normativno določenih rešitev za zagotavljanje posebnih pravic Romov v šolskem sistemu. Ali drugače povedano: ali se (in kako) določena normativno določena pravica skozi proces oblikovanja in izvajanja politik preko odločitev pooblaščenih javnopolitičnih igralcev prenese 'v šolsko klop'.

Na podlagi ugotovitev iz tega poglavja ter temelječ na procesualnem modelu po Fink Hafnerjevi (glej sliko 2.1., stran 20) ter sistemskem modelu po Eastonu (glej sliko 2.2., stran 21) lahko v primeru zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskem sistemu oblikujemo idealno-tipski izhodiščni teoretski model, ki ga predstavljamo v sliki 2.4.

Slika 2.4.: Izhodiščni javnopolitični model za zagotavljanje posebnih pravic Romov v šolskem sistemu



Predstavljeni model bomo v procesu našega raziskovanja ob sledenju zastavljenim raziskovalnim ciljem dopolnjevali ter v zaključku skušali celovito zajeti javnopolitični preplet med vzpostavljenim zunanjim in notranjim političnim okoljem, normativno določenimi rešitvami (elementi pozitivne diskriminacije na ustavni, zakonski in podzakonski ravni), na teh rešitvah temelječim izvajanjem javnih politik (skozi vzpostavljene javnopolitične instrumente pooblaščenih javnopolitičnih igralcev) ter javnopolitičnimi rezultati.

3. ZAGOTAVLJANJE POSEBNIH PRAVIC ROMOV V ŠOLSKIH SISTEMIH: EVROPSKI ASPEKT

V preteklem poglavju smo opredeliti osnovna teoretska izhodišča naše analize. Definirali smo orodja, s katerimi bomo operirali pri presoji prisotnosti in uveljavljenosti posebnega položaja Romov znotraj nacionalnih šolskih sistemov. Hkrati pa smo že opozorili, da postaja evropski pravni red ter javne politike na nadnacionalnih (evropskih) ravneh vse pomembnejši dejavnik, ki vpliva na obnašanja in odločitve nacionalnih javnopolitičnih igralcev. Pomembno je razumeti, da trditev ne velja zgolj takrat, kadar govorimo o formalno vzpostavljenem in delujočem javnopolitičnem okvirju, kot je to primer recimo pri oblikovanju in izvajanju skupnih evropskih politik.

Preden se lotimo analize, pa sodimo, da je potrebno pojasniti še temeljne principe oblikovanja in izvajanja politik na evropski ravni. To je namreč nujni predpogoj, da bomo na pravilen način razumeli kontekst oblikovanja posameznih rešitev v nacionalnih sistemih, pa naj si gre za slovenskega ali kateregakoli drugega znotraj EU.

S tem bomo zaokrožili uvodni, teoretični del našega raziskovalnega dela.

3.1. Oblikovanje in izvajanje javnih politik na evropski ravni: teoretska izhodišča

EU je v zadnjih nekaj letih dobila že kar paradigmatsko oznako kot »nacionalna struktura *sui generis*«¹⁶, saj po svojih lastnostih ne ustreza nobeni izmed standardnih kategorij političnih ureditev (Scharpf 2000, 8). V tej edinstveni strukturi je del pristojnosti prenesen iz nacionalne ravni držav članic na nadnacionalno raven. Torej na ustanove, ki niso podvržene klasičnim nadzorstvenim mehanizmom, ki so značilni za nacionalne države¹⁷.

¹⁶ EU je v literature poimenovana z raznovrstnimi prispodobami in metaforami ter zaznamovana z uvajanjem inovativnih teoretičnih pristopov. Lajh (2004) je zbral nekaj najzanimivejših. Hooghe & Marks (2001), Peters & Pierre (2001) in Bernard (2002) jo opredeljujejo kot "mnogonivojska vladavina", Scharpf (2000) kot "konzorcij držav", nekateri, kot Puchala (1972) pa celo kot 'slon' oziroma 'zver' (Risse-Kappen 1996).

¹⁷ Posledično sproža takšna strukturiranost večna vprašanja glede enakomernosti zastopanosti posameznih držav pri odločanju, vertikalne odgovornosti (porazdelitve moči med mednacionalnimi strukturami ter nacionalno ravni) ter horizontalno odgovornostjo (porazdelitev moči med ustanovami znotraj EU) in podobno. Vendar to ni v središču naše pozornosti. V nadaljevanju se bomo raje omejili na temeljna izhodišča za oblikovanje in izvajanje javnih politik v kontekstu EU.

Lajh (2005, 80-83) na plastičen način podaja sintezo ključnih elementov oziroma značilnosti današnje EU. Trdi, da ima tako elemente '*intergovernmentalizma*' kot '*supranacionalizma*', pa čeprav so njeni prvotni tvorci močno upali, kot trdi avtor, da bo postopno sprejela bolj federalno formo. Tako so razlike med logiko povezovanja in logiko nacionalnih razsežnosti vpete v institucionalni ustroj posameznih javnopolitičnih sektorjev. EU namreč na nekaterih področjih deluje kot kvazi-federalna država, medtem ko se na drugih področjih odločitve sprejemajo skozi medvladna pogajanja (več glej Jordan 2001, 195). Ta moment pa je tisti postulat, ki dela EU tako drugačno od ostalih znanih nadnacionalnih struktur. Wallacejeva (2000, 7) tako govori o »amalgamu dveh oblik vladavine: nacionalni kontekst javnopolitičnih potreb in zmožnosti njihovega oblikovanja je postavljen v skupen evropski okvir, ki proizvaja kolektivne odločitve, te pa se izvajajo (spet) v različnih nacionalnih okvirjih«.

Zgoraj zapisana spoznanja si velja zapomniti v kontekstu poskusa analize virov in izhodišč na evropski ravni za zagotavljanje posebnih pravic Romov v nacionalnih šolskih sistemih. Evropske javne politike se torej oblikujejo in izvajajo v različnih kontekstih in zelo specifičnem okolju, ki je zaznamovano z raznovrstnimi in številnimi igralci, ki ustvarjajo prepleten in večdimenzionalen sistem političnega odločanja.

Nugent (1999, 351) pravi, da lahko v okviru odločanja o evropskih javnih politikah ločimo tri sklope igralcev:

- a) *ustanove na ravni EU;*
- b) *(sub)nacionalne vladne ali državne igralce;*
- c) *raznovrstne interesne skupine in lobije.*

Ob upoštevanju zgoraj navedenih trditev se zastavlja vprašanje preglednosti, demokratičnosti in učinkovitosti, posledično pa tudi notranjega ravnovesja moči. Lajh (2004, 87) ugotavlja, da je »v institucionalni zgradbi EU zelo težko določiti natančne povezave med a) demokratično legitimnimi ravnmi vladavine; b) ravnmi, na katerih se sprejemajo dejanske odločitve in c) tistimi, na katere se skupne evropske politike neposredno nanašajo.«

Notranje medinstitucionalno ravnotežje v EU torej ni analogno principom v nacionalnih političnih sistemih. Na eni strani lahko govorimo o specifični porazdelitvi pristojnosti med

nadnacionalnimi strukturami, po drugi pa na specifični porazdelitvi moči med nadnacionalnimi in nacionalnimi strukturami¹⁸.

V vsakdanji rabi je uveljavljen pojem 'treh stebrov EU', kar je izraz, ki se uporablja za prikaz načina in oblik sodelovanja med različnimi subjekti znotraj EU glede na javnopolitično področje. Temelj za omenjeno delitev predstavlja *Pogodba o Evropski uniji* (v praksi bolj znana kot Maastrichtska pogodba):

- a) *prvi steber* (ali Evropska skupnost) zajema večino skupnih politik in spada v pristojnost Sveta EU, Evropske komisije in Evropskega parlamenta;
- b) *drugi steber* predstavlja skupno zunanjo in varnostno politiko, kjer sprejema odločitve Svet EU sam;
- c) *tretji steber* predstavlja notranjo in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, kjer prav tako odločitve sprejema Svet EU sam¹⁹ (več glej Ješovnik 2000).

Trije stebri znotraj enotnega institucionalnega okvirja EU odsevajo razlike med delovanjem in sprejemanjem odločitev v EU. Za prvi steber je značilen prenos suverenosti držav članic na nadnacionalni nivo, za drugi in tretji steber pa medvladno sodelovanje in soglasno sprejemanje odločitev.

Bistveno je poudariti, da v političnem prostoru EU pomembno (verjetno celo najpomembnejšo) vlogo še vedno igrajo nacionalni državni javnopolitični igralci, ki so pravzaprav še vedno gonilna sila EU, zraven tega pa so, če si sposodimo prisposodbo Wallacejeve (2000, 27), »nacionalne ustanove *de facto* 'last' držav članic EU«. Na tem mestu velja omeniti tudi, da imajo pomemben vpliv na oblikovanje javnih politik v evropskem kontekstu tudi »številne (trans)nacionalne interesne skupine, civilnodružbene organizacije ter socialni in ekonomski partnerji, ki iščejo možnosti za svoj vpliv skozi raznovrstne kanale, bodisi preko (svojih) nacionalnih vlad bodisi neposredno na ravni EU« (ibid.).

Koncept skupnih evropskih politik, ki se evolutivno razvija že od samih začetkov evropskih integracijskih procesov, bi lahko najlažje opredelili kot javne politike, kjer na urejen način poteka delitev pristojnosti med različnimi nadnacionalnimi in nacionalnimi igralci. Pomembna sestavina skupnih evropskih politik je delna ali popolna odpoved

¹⁸ Porazdelitev moči med ključnimi nadnacionalnimi institucijami je (za razliko od nacionalnih političnih sistemov) svojevrstna, medsebojno prepletena ter v določeni meri tudi ne dovolj strogo ločena. Zakonodajna in izvršna funkcija sta na poseben način porazdeljeni med Evropsko komisijo in Svet EU. Evropski parlament za razliko od klasične vloge v nacionalnih sistemih šele počasi pridobiva svojo 'pravo' vlogo in postaja sodočevalac na zakonodajnem področju, a le na točno določenih javnopolitičnih področjih (več glej Dinan 1999).

¹⁹ Na podlagi odločitve Sveta EU se lahko zadeve iz tretjega stebra prenašajo v prvega (op.a.).

suverenosti nacionalnih igralcev. Pomembno pa je razumeti, da tudi ima vsaka skupna evropska politika lasten notranji princip. Za lažjo ponazoritev si bomo sposodili Hixovo (1999, 8) delitev današnjih skupnih evropskih politik na pet kategorij:

- a) *regulatorne politike*, ki so po obsegu najštevilčnejše skupne evropske politike. Vključujejo na primer oblikovanje enotnega evropskega trga, usklajevanje nacionalnih standardov in podobno. Breme izvajanja praviloma ne nosijo institucije na ravni EU, temveč države članice;
- b) *redistributivne politike*, ki so najbolj potrošne skupne evropske politike. Vključujejo na primer skupno kmetijsko politiko, regionalno politiko EU in podobno. Predstavljajo prenos (redistribucijo) virov skozi evropski proračun;
- c) *politike makroekonomske stabilizacije* se izvajajo skozi Evropsko monetarno unijo, pri čemer lahko govorimo o specifično porazdelitvijo pristojnosti med Evropsko centralno banko ter Svetom EU;
- d) *državljske politike* vključujejo sodelovanje na področju sodstva in notranjih zadev, skupne begunske in imigracijske politike in podobno. Med drugim predstavljajo pravila za razširitev in zaščito političnih in socialnih pravic državljanov držav članic EU;
- e) *globalne politike* vključujejo trgovinske politike, zunanje ekonomske odnose, skupno zunanjo in varnostno politiko ter sodelovanje na področju obrambnih zadev.

V odvisnosti od tipa skupne evropske politike so uveljavljeni tudi instrumenti, ki omogočajo prenos odločitev iz evropske na nacionalne ravni. V kontekstu naše razprave je pomembno, da natančno razumemo njihovo pravno in javnopolitično učinkovanje. Zraven primarne zakonodaje (ki jo predstavljajo pogodbe), lahko na evropski ravni govorimo t.i. sekundarni zakonodaji. Ta se tvori skozi uporabo nekaj osnovnih tipov pravnih instrumentov. Med pomembnejše spadajo:

- a) *odločitve* (ang. '*decisions*') se nanašajo na posamezne individualne (javnopolitične) igralce (recimo države ali podjetja) in niso splošno veljavne na celotnem ozemlju EU;
- b) *uredbe* (ang. '*regulations*') imajo neposredni učinek in so obvezujoče za vse države članice EU. Omogočajo relativno malo manevrskega prostora za improvizacijo na nacionalnih in subnacionalnih ravneh. Omogočajo sicer, da ne postanejo del nacionalnih zakonodaj, vendar morajo zagotoviti spoštovanje posameznih določil;

- c) *direktive* (ang. '*directives*') dovoljujejo državam članicam precejšnjo stopnjo fleksibilnosti v fazi implementacije, vendar jasno določajo cilje (glej Cuthbert 2003).²⁰

Pomembno je opozoriti še na en princip, ki ga izpostavlja Cini (2003, 352). Če se želi neka skupna evropska politika izvajati tudi v praksi, mora najprej postati del pravil igre znotraj vsake države članice. S tem pa je na nek način tudi odločanje na evropski ravni ter zasnovana skupna jedra prepuščena na milost in nemilost nacionalnih (in v določenih primerih tudi subnacionalnih) javnopolitičnih igralcev. Lahko si predstavljamo, da je na tej podlagi uveljavljanje javnopolitičnih rešitev, ki na nacionalni ravni ne uživajo podpore, zelo problematično. Kot bomo videli v nadaljevanju, lahko o takšnem primeru (na podlagi tradicionalnih družbenih stereotipov) govorimo tudi v primeru javnih politik na področju vključevanja Romov v šolski prostor.

Oblikovanje skupnih evropskih politik (ne glede na tip) je torej precej razdrobljeno. Ugotovimo lahko, da poteka proces oblikovanja in izvajanja politik v zelo specifičnem okolju, v katerega vstopajo številni, medsebojno raznovrstni javnopolitični igralci, ki ustvarjajo poseben politični ustroj, zaznamovan s svojevrstno (tako horizontalno kot vertikalno) prepletenostjo delitve pristojnosti. Govorimo lahko torej o neki novi obliki oblikovanja javnih politik, ki poteka izven ustaljenih (nacionalnih) okvirjev. V preučevanju evropskih integracijskih procesov se je na tej podlagi oblikoval nov termin, t.i. mnogonivojska vladavina (ang. '*multi-level governance*'), ki jo lahko razumemo kot »sistem organizacije javnih pooblastil, ki so razdeljena vsaj med dvema (ali več) ravnema odločanja, kjer vsaka raven obdrži avtonomijo pri sprejemanju odločitev vis-a-vis drugih ravni. Vsaka odločevalna raven je tako suverena na področju svojih pristojnosti ter ni (vsaj ne v popolnosti) podrejena drugi« (Bernard 2002, 3).

Ta moment pomembno zaznamuje tudi principe oblikovanja in izvajanja javnih politik na področju zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskih sistemih. Že na tem mestu velja namreč opozoriti, da na ravni EU ne moremo govoriti o 'skupni romski politiki' kot sektorski javni politiki (kot to lahko recimo v primeru skupne kmetijske politike). Posebne pravice Romov v šolskih sistemih se zagotavljajo fragmentirano znotraj posameznih sektorskih javnih politik (kot na primer zaposlovalne, migracijske, izobraževalne) predvsem preko t.i. 'odprte metode koordinacije (ang. '*open method of co-ordination*')²¹.

²⁰ Zraven omenjenih poznamo še priporočila (ang. '*recommendations*'), mnenja (ang. '*opinions*'), neuradne dokumente (ang. '*non-papers*'), zelene knjige (ang. '*green papers*') in bele knjige (ang. '*white papers*').

²¹ Odprta metoda koordinacije se je sicer izoblikovala že leta 1993, v času Maastrichtskega dogovora, ko je bilo v teku usklajevanje skupne gospodarske politike oziroma, ko je nastajala Evropska monetarna unija. Do drugega primera uporabe te

To metodo je mogoče najbolj enostavno označiti kot »orodje, ki omogoča medsebojno primerjavo in učenje, kar zmanjšuje tveganje, ki je sestavni del vsake spremembe in reforme« (Goetschy 2003, 14). Na eni strani opredeljuje predvidene rezultate ali cilje na posameznem področju, po drugi strani pa je tudi instrument za ugotavljanje najboljših praktičnih izkušenj, ki so se oblikovali v različnih državah Evrope. Predstavlja zbirnik idej in izkušenj za oblikovanje ustreznih ukrepov za doseganje zastavljenih ciljev ali rezultatov na nacionalnih ravneh. Osnova za uspeh te metode je uporaba kazalnikov in standardov.

Sintetično bi lahko rekli, da je odprta metoda koordinacije zbirka štirih elementov, ki jo definirajo:

- a) opredelitve smernic, v kombinaciji s specifičnimi časovnimi načrti za doseg kratkoročnih, srednjeročnih in dolgoročnih ciljev;
- b) vzpostavitve (kjer je mogoče in ustrezno) kvantitativnih in kvalitativnih indikatorjev, prirejenih za potrebe, priložnosti in tudi interese posameznih držav članic ali posameznih sektorjev kot sredstvo za primerjavo najboljših praks;
- c) prevoda teh evropskih smernic na nacionalne in regionalne ravni ob definiranju specifičnih tarč in sprejetjem ukrepov (z upoštevanjem nacionalnih in regionalnih razlik);
- d) periodičnega monitoringa ter evalvacije (več glej European Council 2000, 34).

Metoda je izredno horizontalno in vertikalno kompleksna, saj vključuje veliko število akterjev, ki na različnih nivojih vstopajo v proces. Zaradi tega ne omogoča iskanja hitrih rešitev in jo je nemogoče ukalupiti. Zaradi tega dejstva in tudi zato, ker je izvedbena faza posameznih sprejetih odločitev še vedno v domeni nacionalnih držav, je dokaj nepredvidljiva, kar je lahko pri načrtovanju politik velika težava. Teoretično ne omogoča hitrega kvalitativnega napredka. Vendar izkušnje kažejo, da v določenih fazah do tega vseeno lahko pride (glej Debeljak 2007, 87-89).

Odprta metoda koordinacije poraja tudi številna metodološka vprašanja, ki izhajajo iz dejstva, da ni mogoče vzpostaviti jasnih sankcij pri spremljanju izvajanja dogovorov s strani nadzorstvenih organov, predvsem EK. Zato je težko vzpostaviti zaključen krog, preko katerega bi lahko prišlo do konsistentnih policy ciklusov. Nekateri (prim. Syrpis 2002, 7) označujejo odprto metodo koordinacije tudi kot »trojanskega konja«, saj omogoča

metode je prišlo pri pripravi Evropske strategije zaposlovanja, ki je bila sprejeta leta 1997 na zasedanju Evropskega sveta v Luksemburgu in potrjena v Amsterdamskem dogovoru (op.a.).

poseg v subsidiarno načelo in poseg v javnopolitična področja, ki so prvenstveno v domeni nacionalnih držav. Predstavlja tudi grožnjo t.i. 'komunitarni metodi', saj lahko možnost oblikovanja mehkega prava ogrozi že vzpostavljene instrumente in institucionalne zasnove, ki so del primarnega prava EU. Torej lahko ogrozi tudi nadnacionalne elemente tam, kjer si jih je EU že 'izborila' (več glej Goetschy 2003). Ta pristop vključuje tudi pomanjkanje jasnega vpliva na politike nacionalnih vlad. Omogoča namreč, da države zgolj na nek način zgolj 'prepakirajo' sprejete obveze, realno pa so odmaknjene od zavez (glej Scharpf 2003).

Omenjena metoda zagotovo predstavlja model, ki omogoča iskanje odgovore na skupna vprašanja ob upoštevanju nacionalne raznolikosti. Omogoča, da lahko po eni strani zavezuje države članice k skupnim ciljem, vendar brez tega, da bi bile primorane harmonizirati oz. spremeniti obstoječe javnopolitične pristope in institucionalne zasnove (glej Rodrigues 2001; Hemerijck in Berghman 2004).

Odprta metoda koordinacije predstavlja kognitivno in normativno orodje za obrambo in graditev konsenza okrog različnih praks in paradigem v EU tam, kjer so skupni cilji in vrednote (glej Vandenbroucke 2002). Ima tudi potencial za eksperimentalno učenje, saj 'sili' članice, da na dokaj obligatoren način izmenjujejo informacije, primerjajo prakse in podobno. Nekateri (prim. Zeitlin 2003) trdijo, da je odprta metoda koordinacije sredstvo za promocijo demokratične participacije v EU, saj odpira nove možnosti pri naboru javnopolitičnih instrumentov, ki vključuje tako civilnodružbene akterje (nevladne organizacije, socialne partnerje in podobno) kot tudi subnacionalne akterje (recimo regije). Metoda nacionalne vlade sili, da jih vključujejo v odločanje, kar je na področju oblikovanje tako občutljivih politik, kot so na področju izobraževanja, nadvse pomembno.

Mogoče najpomembnejša pozitivna lastnost omenjene metode usklajevanja politik pa leži v dejstvu, da odpira neizmerne možnosti poglobitve evropske dimenzije tudi na področju t.i. 'mehkih politik'. To misel bomo (ob upoštevanju dejstva, da je področje zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskih sistemih močno prežeto s subsidiarnostnim načelom) vzeli za izhodišče v našem nadaljnjem raziskovanju.

3.2. Temeljne determinante za zagotavljanje posebnih pravic Romov v EU

Na teoretični ravni smo nakazali na osnovne premise oblikovanja ter možnosti in omejitve pri prevedbi sprejetih odločitev na nadnacionalni ravni na nacionalno raven. Spoznanja

bomo v nadaljevanju preverili na konkretnem primeru oblikovanja skupnih pravnih in javnopolitičnih jeder za zagotavljanje posebnega varstva Romov v nacionalnih šolskih sistemih.

Deloma smo v toku naše razprave že nakazali na dejstvo, da na ravni EU ne moremo govoriti o močnejših, pravno trdno zavezujočih elementih omenjenega varstva, vendar bi bilo napak trditi, da neke vrste normativni in javnopolitični okvir ne obstaja. V naši osnovni hipotezi smo predvidevali, da na evropski ravni obstajajo skupni instrumenti, ki vplivajo na obnašanje in odločanje nacionalnih javnopolitičnih igralcev. V delu, ki sledi, bomo skušali ugotoviti, ali ta okvir zadostuje za ustrezno harmonizacijo ureditev v posameznih državah članicah EU ter ali lahko govorimo tudi o dejanskih učinkih pri prenosu pravnih in javnopolitičnih rešitev v nacionalne šolske sisteme.

V prvem delu bomo zelo na kratko orisali položaj Romov v evropskem prostoru. Pri tem nas bo zanimala predvsem specifičnost njihovega položaja kot vir potrebe po posebnem javnopolitičnem pristopu do reševanja kompleksnih težav, s katerimi se ta etnična skupina sooča. V nadaljevanju pa bomo opredelili mednarodnopravni ter nadnacionalni javnopolitični okvir kot vira za urejanje posebnega položaja Romov v nacionalnih šolskih sistemih držav članic EU. Predvidevamo, da bomo s tem pridobili dovolj relevantnih informacij za preverjanje naše prve raziskovalne hipoteze.

3.2.1. Položaj Romov v evropskem prostoru

Da bi lažje razumeli današnji položaj Romov v evropskem prostoru, predvsem pa odnos (državnih in nadnacionalnih) javnopolitičnih akterjev do njih, bomo v nadaljevanju opravili kratek zgodovinski oris.

Zgodovina Romov v Evropi sicer ni dobro in natančno zapisana. Romi so bili v obdobju do 14. stoletja ali ujeti v suženjstvo na področju Balkana, ali pa so se selili na ostala področja evropskega kontinenta, ki so ga že konec 15. stoletja poseljevali praktično v celotnem obsegu. V Evropi je v določenem zgodovinskem času potekala različna interakcija med Romi in evropsko populacijo, hkrati pa fragmentacija Romov v široko ločene skupine. Zato so se Romi, kot rezultat tega, pojavili kot zbir posebnih etničnih skupin znotraj večje celote. Kultura samih Romov je zelo različna. Ne moremo torej govoriti o univerzalni kulturi, ki bi bila značilna za celotno romsko populacijo. To je zelo pomembno spoznanje tudi v kontekstu naše raziskave, saj domnevamo, da posledično tudi njihove potrebe niso enotne. To je pomenljiv podatek tudi za vse javnopolitične

igralce, ki naslavlajo probleme, povezane s položajem Romov v družbi (več glej Štrukelj 2004).

Čeprav so bili v zgodovini Romi ves čas predmet različnih (resnici na ljubo predvsem diskriminatornih) javnih politik²², je v evropskem prostoru do povečane javnopolitične pozornosti romski problematiki prišlo šele z razpadom blokovske delitve v Evropi. Medijska poročanja o 'ciganski invaziji iz Vzhodnoevropskih držav' (glej Klopčič 2004) so ustvarila paniko v zahodnih demokracijah, s tem pa tudi zavest o pomenu načrtnega oblikovanja in izvajanja ustreznih javnih politik do Romov.

Ocenjuje se, da naj bi jih v Evropi živelo okoli 15 milijonov Romov (glej Liegeois in Gheorghe 1995)²³. Romi že stoletja živijo v Evropi, kljub temu pa njihovo kulturo, jezik in običaje šele sedaj spoznavamo po posameznih drobcih. Migracije Romov so ena od značilnosti njihovega načina življenja, tako da jih viri označijo kot nomade, potujoče ljudstvo ali svetovne popotnike. V Evropi so Romi ena izmed tistih narodnostno etničnih skupnosti, ki nimajo svoje matične države in veljajo za eno največjih in pa tudi eno najrevnejših evropskih manjšin.

3.2.2. Normativni in javnopolitični okvir EU

Trdimo lahko, da se je v evropskem političnem prostoru na področju pravnega urejanja varstva manjšin že izoblikoval konsenz o pomenu ohranjanja kulturne raznolikosti, ki je posebna vrednota sodobnih večkulturnih družb. Zagotavljanje obstoja manjšinskih skupnosti, ohranjanja identitete in spoštovanja pravic do razvoja narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih značilnosti manjšin je postalo sestavni del mednarodno-pravnega varstva človekovih pravic²⁴.

²² Zgodovinske primere preganjanja Romov od srednjega veka naprej je raziskoval M.R. Cohen (1994) v svojem delu 'Under Crescent and Cross: The Jews in the Middle Ages'. Več o zatiranju Romov od začetka 18. stoletja do konca II. svetovne vojne piše L. Lucassen v delu 'Zigeuner: Die Geschichte eines polizeilichen Ordnungsbegriffes in Deutschland 1700 – 1945'.

²³ Po ocenah mednarodnih organizacij in strokovnih krogov, npr. Minority Rights Group, so države z največjim številom Romov v Evropi: Bolgarija (700.000 do 800.000); Češka (250.000 do 300.000); Francija (280.000 do 340.000); Madžarska (550.000 do 600.000); Makedonija (220.000 do 260.000); Romunija (1.800.000 do 2.500.000); Rusija (220.000 do 400.000); Srbija in Črna gora (400.000 do 450.000); Slovaška (480.000 do 520.000); Španija (650.000 do 800.000) (ibid.)

²⁴ Specifičnost položaja romske skupnosti se odraža v urejanju njenega pravnega statusa na mednarodni in notranji ravni, saj obstajajo zelo različna mnenja o tem, ali so Romi narodna, etnična, socialna ali kulturna manjšina ali pa celo konstitutiven evropski narod. Za položaj Romov so pomembne tako določbe v mednarodnih dokumentih, ki zagotavljajo spoštovanje človekovih pravic vsakemu posamezniku brez diskriminacije, kot tudi zagotovila za varstvo manjšin kot skupin. Še posebej pa je za pravno varstvo Romov pomembna dejavnost mednarodnih organizacij, ki je usmerjena k odpravi predsodkov, netolerance, ksenofobije in rasizma in k odpravi socialne izključenosti. V najnovejšem obdobju so se vse najpomembnejše mednarodne organizacije (tako vladne kot nevladne) na področju varstva človekovih pravic intenzivno ukvarjale z različnimi razsežnostmi položaja in življenjskih razmer Romov v novem skupnem evropskem prostoru. Pri tem je treba upoštevati dejstvo, da so Romi v vseh državah, kjer živijo, prav gotovo tista skupina, ki je bila tako v preteklosti in je še sedaj »skupina v neugodnem položaju in izpostavljena diskriminaciji in izključevanju (več glej Klopčič 2006).

V nadaljevanju bomo opredelili pravni in javnopolitični okvir na ravni EU kot vira za zagotavljanje posebnih pravic Romov v nacionalnih šolskih sistemih. Ponovno želimo spomniti na dejstvo, da o posebni, sektorsko zasnovani politiki EU na tem področju ne moremo govoriti ter da se ta materija ureja parcialno, v okviru posameznih sektorskih politik. Uveljavljeni so različni mehanizmi za prenos javnopolitičnih rešitev, nekateri trdno pravno utemeljeni, nekateri pa sloneč zgolj na različnih stopnjah (moralno)političnih priporočil.

Omenili smo že, da je proces širitve na prizorišče zagotavljanja manjšinskih pravic v Evropi prinesel še tretjega akterja – EU. Problematika varstva manjšin (v prvi vrsti Romov) je postala nadvse aktualna kot merilo za vstop novih držav v EU ter s tem del zunanjepolitične prakse EU v odnosu do kandidatke. Že t.i. 'koebenhavenski kriteriji' (European Council 1993) so določali ustrezno spoštovanje in zaščito narodnih manjšin kot temeljni pogoj za vključitev v povezavo. Sirkova (2006, 32) tako trdi, da je s širitvenim procesom postalo spoštovanje in zaščita manjšinskih pravic »svež politični interes EU«. Vendar se je pri širitvenem procesu vseeno poznala odsotnost pravnih temeljev, saj politična retorika ni prevedena v *acquis communautaire*²⁵, kar pomeni, da torej varovanje manjšin ne sodi v niz dolžnosti, ki bi veljale na celotnem teritoriju EU²⁶.

Pomembno je izpostaviti, kakšni pravni ukrepi so bili sprejeti oziroma kateri javnopolitični instrumenti so bili v tem kontekstu uporabljeni. Sprejem paketa t.i. 'antidiskriminacijskih direktiv'²⁷, ki so bile za potrebe pridruževanja novih članic EU v začetku tega desetletja sprejete na podlagi Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, so se nanašale na vse države članice EU, tudi tiste, ki so se pridružile pred letom 2004²⁸. To je pomembno dejstvo, na katerega se včasih pozablja. Že v uvodu tega poglavja smo opredelili pravno učinkovanje in javnopolitični pomen direktiv. Spomnimo, da predstavljajo vsebinsko obvezujočo materijo, da pa državam članicam omogočajo relativno fleksibilnost pri obliki izvedbe na nadnacionalni ravni sprejetih odločitev.

²⁵ Omenjeni pojem (ki se ga najpogosteje niti ne prevaja iz francoskega jezika, redkeje pa se uporablja v angleški različici 'community patrimony') pomeni celotno zakonodajo, načela, politične usmeritve, sodno prakso Evropskega sodišča in obveznosti, ki jih dogovorno sprejemajo države članice.

²⁶ Na nek način lahko govorimo o razkoraku med notranjih pravom EU ter zunanjepolitičnimi strategijami EU, kar se je (kot bomo videli v nadaljevanju naše razprave) v določeni meri prevedlo tudi v dejansko stanje urejenosti vprašanja družbenega položaja Romov v posameznih državah članicah EU.

²⁷ V ta 'paket' uvrščamo naslednje direktive:

a) Direktivo 2000/43/EC, ki je uveljavila princip enakopravnosti obravnave ne glede na rasno ali etnično pripadnost (t.i. 'rasna direktiva');

b) Direktivo 2000/78/EC, ki je vzpostavila splošno omrežje za enakost obravnavanja na področju zaposlovanja (t.i. 'zaposlovalna direktiva');

c) Direktivo 2002/73/EC, ki je vključevala uveljavljanje principov enakega obravnavanja moških in žensk pri dostopu do zaposlovanja, vseživljenjskega učenja ter delovnih pogojev.

²⁸ Komplementarno z omenjenimi aktivnostmi je bil sprejet tudi posebni 'Akcijski načrt za boj proti diskriminaciji 2000-2006'. Kot prioriteto je vključeval vključevanje Romov v šolske in zaposlovalne procese.

Nespoštovanje direktiv ima za posledico tudi ustrezno sodno varstvo Evropskega sodišča, kar je pomemben element učinkovitosti prenosa rešitev na nacionalne ravni, saj lahko omenjena ustanova elemente direktive za posamezno državo uveljavi neposredno.

EK je bila podeljena pristojnost in naloga, da spremlja uveljavljanje odločitev. Nekateri (prim. Sasse 2004, 67) opozarjajo, da je bil ključen problem pri tem »pomanjkanje jasnih kriterijev, na podlagi katerih bi lahko merili uveljavljanje v posameznih državah članicah EU«²⁹.

Na področju izobraževanja je veliko upanje predstavljala Lizbonska deklaracija iz leta 2000, ki je v okviru programa 'Izobraževanje in usposabljanje 2010'³⁰ določala nekaj (za romsko populacijo) pomembnih smernic oz. kazalnikov, ki naj jim države članice sledijo. Izpostaviti velja predvsem naslednje:

- a) evropsko povprečje t.i. '*osipnikov*' (to je tistih učencev, ki tekom leta iz takšnega ali drugečnega razloga opustijo šolanje) ne sme presegati več kot 10 odstotkov. Ta določba je države članice postavila pred nalogo intenzivnega vključevanja romske populacije v šolske sisteme;
- b) vsaj 85 odstotkov 22-letnikov v EU naj bi imelo zaključeno srednješolsko izobrazbo;
- c) odstotek 15-letnikov, ki ne dosegajo ustreznih standardov bralne pismenosti, naj bi v 10 letih upadlo vsaj za 20 odstotkov.

Pozornost institucij EU (v prvi vrsti EK) v procesu pridruževanja desetih kandidatk za polnopravno članstvo so bila pomemben instrument za krepitev javnopolitičnih aktivnosti na področju varstva manjšin v teh državah. Redna poročila EK kažejo, da je bila osrednja pozornost (zraven vprašanja rusko govoreče manjšine v Estoniji in Latviji) namenjena ravno romski manjšini (Sasse 2004). Danes, ko so države kandidatke že 'pod skupno evropsko streho', pa se sicer zdi, da se je pritisk nekoliko obledel. Kakšno je resnično stanje, bomo ugotovili v nadaljevanju naše razprave.

²⁹ Sassejeva (ibid.) svoje navedbe ilustrira na primeru navajanja numeričnih meril uspešnosti posameznih držav, kot na primer števila šol, kjer se poučuje romščina, kar pa ni imelo nobene uporabne vrednosti, saj te številke same po sebi niso govorile dovolj o stopnji uresničenosti sprejetih zavez.

³⁰ Program 'Izobraževanje in usposabljanje 2010' pomeni usklajeno izvajanje ciljev lizbonske strategije in zajema vse vidike vseživljenjskega učenja. Program predstavlja zamisel kako vsebinsko povezati in združiti (grozde) ali osrednje teme programa izobraževanja in usposabljanja 2010 (modernizacija visokošolskega izobraževanja, učitelji in proučevalci, boljša izraba virov, dostopnost in socialna vključenost, matematika, znanost in tehnologija, ključne kompetence, priznavanje dosežkov učencev in informacijsko-komunikacijska tehnologija). Program izobraževanje in usposabljanje je nastal na osnovi Memoranduma Komisije Evropske Unije o vseživljenjskem učenju, kot prvega dokumenta, ki je povezal učinkovitost sisteme vzgoje in izobraževanja v Evropski uniji, in pod vplivom lizbonskih sklepov in kasnejših usmeritev Evropskega sveta (Stockholm 2001, Barcelona 2002) (več glej Černoša in Debeljak 2006)

Kljub temu, da se pojavljajo resni dvomi o učinkovitosti 'evropsko pogojenih pritiskov' na države kandidatke (prim. Sasse 2004)³¹, pa lahko trdimo, da je do številnih pozitivnih aktivnosti (vsaj na normativni ravni) v državah kandidatkah prišlo. Guglielmo (2004, 43) tako trdi, da je večina politik za zaščito posebnih pravic Romov v državah kandidatkah z vidika politične vsebine in strukture celo presegla pričakovanja, a hkrati dodaja, da večinoma zgolj na deklarativni ravni, saj normativnim okvirom za zaščito njihove manjšinske identitete niso sledili dobro strukturirani operativni javnopolitični načrti. Ta ugotovitev je pomembna tudi iz vidika nadaljevanja naše razprave, saj bo naša pozornost usmerjena tudi v ta segment; torej, ali lahko (gledano vertikalno) v primeru zagotavljanja posebnih pravic romske skupnosti govorimo o prenosu normativnih rešitev na operativno raven.

Za zaključek tega dela omenimo še dodaten, komplementaren in zelo pomemben vir za urejanje posebnega varstva Romov v nacionalnih šolskih sistemih v evropskem prostoru.

Svet Evrope (SE) je zaenkrat edina evropska medvladna organizacija, ki oblikuje pravno zavezujoče dokumente za zaščito manjšin. S svojimi aktivnostmi bistveno prispeva k večji obravnavi romskih vprašanj na ravni Evrope in daje možnost uveljavitvi romskih zahtev pri pomembnih evropskih političnih institucijah. Tako že od leta 1993 posveča veliko pozornosti romski problematiki. Eden od glavnih ciljev SE je spodbujanje držav članic k sprejetju celostnega pristopa k romski problematiki in pa spodbujanje k participaciji romskih predstavnikov in združenj. Leta 1995 je Odbor ministrov ustanovil posebno skupino, ki se ukvarja s problematiko Romov. Gre za prvo tovrstno telo, ki nadzoruje položaj Romov v Evropi v dolgoročnem smislu³².

Intenzivna dejavnost na mednarodni ravni, v prvi fazi predvsem v okviru SE, je v zadnjem desetletju prejšnjega stoletja privedla do oblikovanja evropskih pravnih standardov manjšinskega varstva in do sprejema prvega mednarodnega obvezujočega instrumenta na področju varstva manjšin - Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin v letu 1995 (več glej Sirk 2006).

³¹ Sassejeva (2004, 71) navaja, da so (nekdanje) države kandidatke igrale »šarado na romski politiki«. Analizirala je poročilo Bolgarije iz leta 1999, kjer je bil ugotovljen pomemben napredek pri integraciji Romov v bolgarsko družbo, saj je vlada sprejela poseben program na tem področju. Sassejeva se je ob tem upravičeno vprašala, s kakšnimi merili je bil lahko sprejem tega pravnega akta opredeljen s pojmom 'pomemben napredek' in dodala, da je praksa že čez nekaj let pokazala, da je bilo v praksi uresničenih zelo malo elementov tega programa.

³² Naloge te skupine so predvsem svetovalne in spodbujevalne narave, saj gre za svetovanje odboru ministrov in državam EU glede romskih vprašanj in spodbujanje mednarodnih institucij k izdajanju akcij, ko so le-te potrebne. Prav tako pa spodbuja nacionalne vlade k pripravi nacionalnih strategij za Rome ter jim pri tem zagotavlja tudi finančno podlago. Danes te strategije oziroma programi obstajajo v približno dvajsetih evropskih državah in mnogi od teh programov so nastali na pobudo in s pomočjo Sveta Evrope.

Eden izmed rezultatov prizadevanj po večji uveljavitvi romskih pravic oziroma večji pozornosti reševanju romske problematike je Evropski forum za Rome in popotnike (ERTF). Njegova ustanovitev je bila posledica oblikovanja neformalne skupine sestavljene iz romskih voditeljev in njihovih predstavnikov. Kljub številnim organizacijam, ki se ukvarjajo z romsko problematiko, gre v primeru ERTF za prvo organizacijo, ki združuje nacionalne in ostale romske organizacije iz celotne Evrope in jim na ta način omogoča skupno diskusijo o problemih in oblikovanje zahtev. Pomembno je tudi dejstvo, da je forumu omogočen tesen stik s SE in preko njega še z ostalimi organi SE.

Drugo pomembno instanco, ki jo gre izpostaviti, predstavlja Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), ki je forum za politična pogajanja in odločevalske procese na področju zgodnjega osveščanja, preventivnega preprečevanja konfliktov, uravnavanja kriz in pokonfliktne rehabilitacije, ter postavlja v prakso politično voljo participirajočih držav.

Znotraj OVSE sta pomembna vsaj dva momenta, ki sta pozitivno prispevala k izboljšanju položaja Romov. Prvi se nanaša na *'Poročilo Visokega komisarja za narodne manjšine o položaju Romov in Sintov'* (OSCE 2000), ki je prineslo spoznanje, da so Romi za razliko od ostalih marginalnih družbenih manjšin izven dosega progresivnega razvoja. Na področju vzgoje in izobraževanja nacionalnim vladam nalaga obveznost, da so še posebej pozorne na področju dostopnosti izobraževanja in ustvarjanja priložnosti za akademske dosežke Romov, med drugim pa se dotika tudi vprašanj zagotavljanja dovolj dobre multikulturne izobraženosti učiteljev, odprave segregacijskih praks v šolah, uveljavitve nediskriminacijske zakonodaje, vzpodbujanja nastanka koncepta romskih pomočnikov, zagotovitve kvalitetne prehrane romskih otrok in podobno. Drug pomemben mejnik predstavlja *'Akcijski načrt za Rome in Sinte'* (OSCE 2003), ki ga je leta 2003 sprejel Svet ministrov OVSE, s ciljem, da država članicam pomaga pri sprejemanju in razvoju antidiskriminatorne zakonodaje. V pomembnem delu se dotika tudi vprašanj dostopnosti izobraževanja za Rome.

Ugotovimo lahko torej, da je postopku pridruževanja novih držav EU mednarodna skupnost poglobljeno ukvarjala s položajem Romov v državah kandidatkah iz območja Srednje in Vzhodne Evrope, tako da so te države pripravile posebne programe za integracijo romske skupnosti in o izvajanju redno poročale mednarodnim ustanovam. Vsi sprejeti programi poudarjajo pomen izobraževanja in povečanja zaposlitvenih možnosti kot pogoj za izboljšanje splošnih življenjskih pogojev, ter za odpravo revščine in socialne izključenosti Romov v državah kjer živijo. Politična pripravljenost držav, ki so na

mednarodni ravni že podprle projekte za izboljšanje položaja Romov se je nadgradila s pripravljenostjo najmočnejših financerjev, vključno s Svetovno banko, ki omogočajo realizacijo sprejetih načrtov. Skupne prioritete razvoja so določili v dolgoročnem programu za vključevanje Romov, v 'Dekadi za vključevanje Romov 2005-2015' (več glej Klopčič 1999).

3.2.3. Primeri praks v nacionalnih šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU

Ugotovimo lahko, da na evropski ravni dejansko lahko govorimo o skupnih normativnih in tudi javnopolitičnih postulatih zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskih sistemih. Vprašanje pa je, ali lahko govorimo tudi o pravno in politično zadostnih mehanizmi, ki omogočajo ustrezen 'prevod' v nacionalne zakonodaje posameznih držav članic EU oziroma prispevajo k harmonizaciji javnopolitičnih ciljev in ukrepov na tem področju.

Nadaljevanje naše raziskave bo zato podrejeno dvema ciljema:

- a) preverjanju drugega dela naše prve hipoteze, v kateri smo predpostavljali, da lahko *»na podlagi enotnih mednarodno-pravno vzpostavljenih izhodišč zagotavljanja posebnih pravic manjšin v evropskem kulturno-političnem prostoru domnevamo, da so pravne norme ter uporabljeni javnopolitični instrumenti za zagotovitev posebnega obravnavanja Romov v nacionalnih šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU sistemsko vzpostavljeni ter relativno sorodni in enotni«*;
- b) pregledu stanja v izbranih državah članicah EU. S tem bomo izpolnili nujni predpogoj za kasnejše potrjevanje naše druge hipoteze, s katero bomo preverjali stanje glede zagotavljanja posebnih pravic Romov v slovenskem (osnovno)šolskem sistemu. Menimo namreč, da bi bila ob nepoznavanju uveljavljenih elementov pozitivne diskriminacije ter obstoječih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov v evropskem prostoru ocena stanja v Sloveniji otežkočena in manj veljavna.

V ta namen bomo prilagodili tudi raziskovalni pristop. Na enoten način bomo naredili presek stanja glede prisotnosti elementov pozitivne diskriminacije (na normativni ravni) ter pozitivnih javnopolitičnih instrumentov (na operativni ravni) izbranih v državah članicah EU.

V našo analizo ne bomo zajeli vseh 27 držav članic EU. Za to ni ne raziskovalne potrebe, ne zadostne analitične osnove. Z metodo analize sekundarnih virov se bomo naslonili na nekatere referenčne raziskave ter posledično nabor obravnavanih držav (prim. Liegeois 1994; Mirga in Gheorghe 1997; Drolc 2001; Open Society Institute 2002; Ringold 2003;

EMCRX 2003; Krilova in Repaire 2003; Ermenc 2004; Klopčič 2006; Bešter in Medvešek 2007; European Roma Rights Centre 2007; Brezovšek 2008; Haček in drugi 2008 in druge). Poleg Slovenije, ki jo bomo posebej obravnavali v naslednjem poglavju, bomo iz naših analiz izpustili države članice, ki se enostavno ne srečujejo s problemom soočanja z romskim vprašanjem. Med takšne države recimo spada Malta, pa tudi Nizozemska, čeprav tudi tam živi (sicer precej razpršena in neavtohtona) romska skupnost. Velja opozoriti, da tudi v primeru, da bi kakšno državo članico 'pomotoma izpustili', raziskovalni cilji ne bi bili prizadeti. Naša pozornost v tem poglavju namreč ni namenjena preučevanju modelov v posameznih nacionalnih šolskih sistemih, temveč preverjanju, v kakšni meri in oblikah se v nacionalne šolske sisteme prenašajo skupni postulati varovanja posebnih pravic Romov. Naj omenimo, da bomo v izbor zajeli tudi države, kjer sicer lahko beležimo pomemben delež romske populacije ter s tem povezanih javnopolitičnih izzivov, vendar zaradi njihove normativne in javnopolitične 'pasivnosti' (vsaj po pridobljenih podatkih iz sekundarnih virov) ne moremo identificirati pomembnejših aktivnosti, ki bi jih lahko analizirali. Med takšne države spada recimo Grčija. Razlog uvrstitve v naš raziskovalni okvir je jasen, saj so tudi takšna dejstva pomemben vir za oceno prenosljivosti (ter prenešenosti) mednarodno-pravnih ter nadnacionalnih javnopolitičnih okvirjev v nacionalne politične sisteme.

Zanimali nas bodo torej zgolj fragmenti. Poskušali pa bomo identificirati tako elemente pozitivne diskriminacije na normativni ravni, kot oblike pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na izvedbeni ravni. Nekateri avtorji (prim. Bačlija in drugi 2007) namreč opozarjajo, da v določenih primerih prihaja do razkoraka med normativno ureditvijo ter praktično izvedbo varovanja pravic Romov.

V središču naše pozornosti bo zgolj ureditev osnovnošolskega prostora. To odločitev utemeljujemo z naslednjima argumentoma:

- a) ureditev osnovnošolskih sistemov je v evropskem prostoru medsebojno najbolj primerljiva, saj jo zaznamuje nekaj pomembnih skupnih elementov, kot je šoloobveznost, brezplačnost, ustanovitelji so v pretežni meri državni javnopolitični subjekti (občine, regije ali država), so dobro lokacijsko dostopne in podobno. Ostali šolski subsistemi so glede na izpostavljene kriterije medsebojno veliko bolj heterogeni ter posledično težje primerljivi;
- b) tudi v nadaljevanju raziskave, ko se bomo osredotočili na slovenski model, bo zaznamoval enak pristop. Nenazadnje bo tudi študija primera narejena v osnovnošolskem prostoru.

Države bomo obravnavali po abecednem vrstnem redu. V oklepaju ob imenu prikazujemo oceno števila Romov v posamezni državi.

3.2.3.1. Avstrija (cca. 30.000)

V avstrijskem pravnem sistemu lahko identificiramo relativno šibke elemente pozitivne diskriminacije Romov. Avtohtoni Romi so sicer obravnavani kot manjšina, priseljeni Romi pa ne uživajo nobenih posebnih pravic. Manjšinski šolski zakon za Gradiščansko omogoča pouk v lastnem jeziku, druge pravne možnosti pa na sistemski ravni praktično niso vzpostavljene (glej Berčon 2004).

Podobno je stanje glede uveljavljenosti posebnih javnopolitičnih instrumentov, ki bi Romom omogočala lažje vključevanje v šolski sistem. Operativno so sicer opredeljeni trije modeli poučevanja romščine, vendar ti instrumenti še niso zaživel. V šolskem letu 1999/2000 so učenci prvič imeli pouk romščine v eni izmed osnovnih šol. Za zdaj si v šolah (ob pomanjkanju ustrezno usposobljenih pedagoških delavcev) začasno pomagajo z osebami, ki imajo nekaj osnovne izobrazbe, da poučujejo romščino. Še najbolj oprijemljiv ukrep je uveljavila nacionalna Zveza Romov, ki je organizirala izvenšolsko poučevanje za otroke. Odkar so uvedli ta program, se po nekaterih podatkih (glej Berčon 2004) beleži z neromskimi vrstniki primerljive rezultate glede učnega uspeha. Vendar v tem primeru težko govorimo o javnopolitičnem instrumentu države, saj je nosilec aktivnosti iz sfere civilne družbe (več glej Klopčič 2006).

Kot (pogojno) pozitivni javnopolitični instrument lahko izpostavimo še regionalno obarvan projekt v okviru Romskega gradiščanskega izobraževalnega centra za odrasle, ki ponuja poučevanje romščine za odrasle, program pa se financira iz javnih sredstev.

3.2.3.2. Bolgarija (od 550.000 do 1.000.000)

Bolgarija spada v skupino držav, kjer je romsko vprašanje med najbolj perečimi. Tudi v Bolgariji lahko šele v zadnjem obdobju govorimo o okrepljenih aktivnostih za zagotavljanje posebnega položaja Romov v družbi. Več kot očitno so se javnopolitične aktivnosti na ravni vlade pričele krepiti šele ob vzpostavitvi ustreznih zunanje-političnih pritiskov v obliki zahtev EK po pospešenem urejanju akutnih vprašanj, povezanih s položajem romske skupnosti v državi.

Z bolgarskim primerom se je podrobneje ukvarjal Brezovšek (2008). V Bolgariji ne moremo govoriti o posebnem ustavnem ali zakonskem varovanju pravic Romov. Temeljni dokument na tem področju je Okvirni program za integracijo Romov v bolgarsko družbo (sprejet leta 1999), ki vključuje nekatere elemente pozitivne diskriminacije na področju zaposlovanja, naseljevanja, zdravstvenega in socialnega zavarovanja, izobraževanja, bivalnih razmer ter kulture. Vendar zaenkrat velja ocena, da o večjih konkretnih rezultatih zaenkrat še ne moremo govoriti.

Na področju izobraževanja sta sicer vzpostavljena dva javnopolitična instrumenta v obliki programov za odpravo segregacije v šolah, ki pa se še ne izvajata. Programa predvidevata fizično desegregacijo z odpiranjem novih integriranih šol in zapiranjem romskih šol, organizacijo potrebnega prevoza za šolarje ter ustanovitev centra za izobraževalno integracijo učencev in študentov pripadnikov manjšin. Bolgarski sistem na ravni osnovnošolskega izobraževanja pozna institut romskega pomočnika, vendar lahko govorimo o relativno nizki intenzivnosti vpeljanosti (vsega skupaj je registriranih 107 pomočnikov). Omeniti velja, da v Bolgariji še vedno delujejo posebne, t.i. 'ciganske šole', ki so vzpostavljene v šolah v bližini romskih naselij. Gre za obliko posebnih oddelkov, ki jih obiskujejo izključno romski otroci, veliko izmed njih pa jih deluje v okviru posebnih šol za duševno zaostale otroke. Raven pedagoških standardov ter materialna podpora v teh šolah je zelo nizka. Govorimo lahko torej o močnih diskriminatornih elementih, ki pri vprašanju integracije romskih otrok še vedno zaznamujejo bolgarski šolski sistem.

Nekatere aktivnosti potekajo ob finančni in institucionalni podpori države tudi v okviru civilnodružbene sfere. Tako je ena izmed romskih organizacij pripravila projekt 'Prost dostop romskih otrok do šole', s katerim se romske otroke vključuje v redne šole. V ta namen se učitelje, ki so vajeni in vešči poučevanja v dvojezičnem okolju, vključuje v posebne seminarje, kjer dopolnjujejo specifične veščine za poučevanje romskih otrok. Vsaka izmed sodelujočih šol ima vzpostavljen institut romskega pomočnika, ki predstavlja vez med šolo in romskimi družinami, pripravljajo pa tudi večerne tečaje za romske starše.

3.2.3.3. Češka (250.000 do 300.000)

V Češki republiki je na normativni ravni relativno solidno uveljavljeno posebno varstvo romske manjšine, ki pa se v veliki meri osredotoča na zagotavljanje enakopravnosti v izobraževalnih procesih, ne pa tudi na zagotavljanje elementov pozitivne diskriminacije, ki bi lahko dolgoročno spremenili negativno stanje glede učnega uspeha ter vključenosti

romskih otrok v šolski sistem. Vseeno pa lahko identificiramo nekaj primerov dobre prakse.

Na področju šolskih javnih politik izpostaviti institut posebnih pripravljalnih razredov, s katerimi želijo izboljšati znanje češčine in s tem prispevati k boljši družbeni integraciji Romov, vendar se soočajo s problemom izredno nizke zainteresiranosti Romov za tovrstno pomoč. V pripravljalnih razredih poučuje po posebnih programih, prav tako pa ima vsak otrok individualni vzgojno-izobraževalni načrt. Da bi se otroci lažje prilagodili šoli, so vpeljali koncept podpornega učnega osebja (neke vrste romskega pomočnika), ki mora poznati okolje, iz katerega otroci izhajajo (glej Haček 2007).

3.2.3.4. Finska (7.000 - 10.000)

Na Finskem ne poznajo posebnega zakonskega varstva, so pa s spremembo ustave leta 2000 Romom podelili pravico, da razvijajo svoj jezik in kulturo ter opredelili dolžnost državnih in lokalnih struktur, da tovrstna prizadevanja podprejo. Isto klavzulo lahko zasledimo tudi v nekaterih drugih področnih zakonih. Leta 2004 je bil sprejet Zakon o enakih možnostih, katerega glavni cilj je zagotoviti enakost in podpreti pravno zaščito ljudi, ki so žrtve diskriminacije.

Finci so vzporedno razvili nekaj relativno dobro delujočih javnopolitičnih instrumentov. V okviru finskega zavoda za šolstvo je enota, katere naloga je razvijanje in izvajanje izobraževanja Romov. Število romskih otrok, ki nadaljujejo izobraževanje, se vsako leto povečuje, še vedno pa je precej nižje od števila drugih otrok. Oblikovan je že predlog po uvedbi kvot za usposabljanje osnovnošolskih učiteljev, ki govorijo romsko. Obstaja tudi program usposabljanja za učitelje romske kulture. Osnovnošolski zakon omogoča izvajanje pouka v romščini. Prav tako je možno poučevanje romščine kot maternega jezika. Občine niso zakonsko zavezane organizirati poučevanje romskega jezika. Država plača 86 % stroškov tovrstnega poučevanja, tako da ga imajo občine možnost organizirati, vendar je to odvisno od ekonomskega načrtovanja občine (glej Barle-Lakota 2005).

3.2.3.5. Francija (300.000 – 380.000)

Francija je prav poseben primer, ko gre za vprašanje manjšin, saj francoska pravna ureditev etničnih manjšin sploh ne prepozna. Zato za njihovo varstvo nima ustreznih pravnih orodij ter vzpostavljenih mehanizmov za naslavljanje specifičnih problemov, s katerimi se soočajo posamezne etnične skupine v državi. Francija prav tako ni podpisnica

okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, medtem ko je Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih podpisala, vendar je še ni ratificirala.

Posledično ne moremo govoriti o kakršnihkoli omembe vrednih javnopolitičnih instrumentih na tem področju.

3.2.3.6. Grčija (150.000 – 200.000)

Grčijo smo že v uvodnih mislih izpostavili kot primer države, kjer kljub dokaj številčni romski skupnosti ne moremo govoriti o omembe vrednih javnopolitičnih aktivnostih vladnih igralcev. Grčija spada torej v podobno kategorijo držav, kot prej navedena Francija.

V Grčiji večina romskih otrok govori samo romsko in nimajo možnosti pouka grščine kot drugega jezika, kar ima za posledico slabo učno uspešnost. Poleg tega v grških šolah ni pouka romščine.

3.2.3.7. Italija (100.000 – 120.000)

V Italiji ni okvirnega zakona za zaščito Romov. Položaj Romov je v posameznih italijanskih deželah urejen z regionalnimi zakoni. Na podlagi priporočil in resolucij (predvsem Sveta Evrope) so številne italijanske dežele z letom 1984 začele sprejemati posebne regionalne zakone za zaščito Romov. V vseh teh zakonih je kot temeljno dejstvo poudarjeno nomadstvo kot del romske kulture – poudarjeni sta pravica do nomadstva in pravica do postanka kot posledica nomadstva. Posebne zakonske določbe predvidevajo vzpostavitev posebnih urejenih območji, na katerih se Romi lahko ustavijo. Zakoni predvidevajo tudi financiranje teh območji oziroma infrastrukture. Ob spoštovanju etničnih in kulturnih posebnosti Romov vsi regionalni zakoni predvidevajo tudi posege za izboljšanje njihove zdravstvene oskrbe, bivalnih razmer, izobraževanja in zaposlovanja. Vsi poskusi, da bi koncept posebnega varstva Romov vpeljali tudi v nacionalno zakonodajo, so ostali pri vladnih predlogih.

3.2.3.8. Madžarska (500.000 - 600.000)

Madžarska nima posebnega zakona o romski skupnosti. Položaj Romov (kot tudi položaj drugih manjšin) ureja Zakon o nacionalnih in etničnih manjšinah, ki prvič priznava

romsko skupnost za etnično manjšino in poleg individualnih pravic Romom zagotavlja tudi kolektivne pravice (manjšinske organizacije).

Vseeno pa lahko na Madžarskem govorimo o dokaj pestrem in v določenih delih tudi relativno učinkovitem uveljavljanju nekaterih pozitivnih javnopolitičnih mehanizmov. Podjetja so pri zaposlovanju Romov stimulirana s posebnimi olajšavami. Za financiranje romske kulturne dejavnosti skrbi Sklad za romsko kulturo. Država iz proračuna letno subvencionira otroke, ki so vključeni v program za narodne in etnične manjšine v vrtcu. V skladu z zakonom o manjšinah mora osnovna šola organizirati etnični razred ali študijsko skupino na prošnjo osmih staršev. Kot pozitiven ukrep velja omeniti poseben vladni program za odpravo segregacije in vzpostavitev integriranega izobraževanja, ki v praksi zaenkrat dobro deluje (glej Stalner 2005).

Z namenom zmanjšati delež Romov, ki ne dokončajo šolanja ter izboljšati njihove izobraževalne dosežke, so bile leta 2004 ustanovljene študijske čitalnice, katerih namen je zagotoviti dodatno pomoč romskim otrokom v višjih razredih osnovne šole ter v srednji šoli. Trenutno po celi državi deluje kakšnih 50 čitalnic.

Od leta 2003 naprej na Madžarskem deluje t.i. Nacionalna mreža izobraževalne integracije. Gre za mrežo izobraževalnih institucij in drugih organizacij, ki si prizadevajo doseči izobraževalno integracijo romskih otrok. Namen programa je zmanjšati segregacijo v šolah, spodbujati nadaljnje izobraževanje Romov in s tem izboljšati njihov položaj na trgu delovne sile. V okviru programa so na posameznih šolah zaposleni razvojni učitelji, ki med ali po pouku nudijo pomoč otrokom s posebnimi učnimi potrebami. Podobno pomoč romskim otrokom v zadnjih dveh razredih nudi tudi t.i. mentorski program. Učitelji-mentorji po pouku nudijo učencem učno pomoč z namenom, da bi lažje nadaljevali svoje šolanje na sekundarni stopnji. Učitelji dobijo mesečni dodatek k plači glede na število učencev, ki jim nudijo mentorsko pomoč (več glej Project on Ethnic Relations 1999).

3.2.3.9. Nemčija (90.000 – 150.000)

Nemčija nima enotne ureditve romske problematike. Zvezni volilni zakon določa, da za stranke narodnih manjšin ne velja petodstotni volilni prag, Zakon o strankah pa določa finančno podporo strankam narodnih manjšin, tudi če ne dosegajo za to predpisanega deleža volilnih glasov.

Že v nemški ustavi je zapisano, da bo država ščitila pravice manjšin in spodbujala enakopravno obravnavanje in politično participacijo. Regulacija oziroma organizacija šolskega sistema je v popolni pristojnosti posameznih zveznih držav.

Šest od šestnajstih zveznih držav je sprejelo posebna določila glede izobraževanja Romov. Identificiramo lahko nekaj posamičnih primerov dobrih praks. V Hamburgu recimo Senat za šolstvo, mladino in poklicno izobraževanje podpira izobraževanje v romskem jeziku. Tako poteka v štirih šolah v šolskih okoliših, kjer je večina prebivalcev Romov, pouk v romskem jeziku. Na teh šolah delujejo romski učitelji v skupini z nemškimi učitelji, nekaj učnih gradiv je dvojezičnih in vsebuje informacije o zgodovini in literaturi Romov. V Marburgu se izvaja interdisciplinarni izobraževalni projekt ki se je pričel izvajati leta 1998, s pomenljivim imenom 'proticiganski študij' (*nem. Anticiganismus*). Študentje se učijo predvsem o nestrpnosti do Romov v preteklosti in v sedanjem času ter o načrtnem uničevanju Sintov in Romov med drugo svetovno vojno. V državi Hesse se v šolah otroci učijo tudi zgodovino in posebnosti romske kulture (več glej MZZ 2005).

3.2.3.10. *Poljska (50.000 – 70.000)*

Poleg domače zakonodaje, ki med ostalimi manjšinami govori tudi o Romih, je Poljska sprejela tudi poseben program za romsko skupnost za obdobje 2004 – 2013, ki se izvaja na teritoriju celotne države. Namenjen je izboljšanju stanja na področjih izobraževanja, nezaposlenosti, zdravstvenega varstva, bivalnih razmer, ohranjanju identitete in kulture, gojenja romskega jezika ter lažjega vključevanja Romov v družbo.

Pilotni program je na področju šolstva predvidel številne aktivnosti, med drugim tudi financiranje učbenikov, prehrane, zavarovanja, predolske vzgoje, prevoza, počitnic ter inštrukcij za romske učence. Na Poljskem so razvili poseben model integriranih razredov, v katerih romskim otrokom in mladim pomagajo učitelji in romski asistenti (več glej Marushiakova in Popov 2004). Januarja 2004 so poljske oblasti začele izvajati dolgoročni Nacionalni program za romsko skupnost na Poljskem. Težnje programa slonijo na izkušnjah iz pilotnega programa.

3.3.3.11. *Romunija (1.000.000 - 2.000.000)*

Položaj Romov v Romuniji je opredeljen v ustavi in v področni zakonodaji. Če lahko na tej ravni govorimo o dokaj dobrih normativnih rešitvah, pa je stanje v praksi dejansko še vedno drugačno. Večinoma se njihove pravice v praksi ne uresničujejo in so najbolj

ogrožena ter diskriminirana manjšina v Romuniji. Omenimo, da imajo vse etnične manjšine, tudi romska, po enega predstavnika v romunskem parlamentu. Na lokalni ravni je zastopanost zelo slaba, ponekod je celo ni. Romunska vlada se sicer trudi vzpostaviti programe, ki bi nudili Romom več možnosti za ohranjanje in razvoj njihove kulture in jezika, vendar so rezultati zaenkrat zanemarljivi.

V Romuniji potekajo različni programi za izboljšanje stanja na področju izobraževanja Romov. Med uspešnejše sodi program 'Druga priložnost', katerega cilj je preprečiti socialno in poklicno izključenost mladih Romov iz revnih družin, ki niso dokončali obveznega šolanja. Program je bil poskusno vpeljan leta 2000 na 11 šolah, leta 2003 pa se je razširil še na nacionalno raven. Kar nekaj uspešnih programov je financiranih s strani EU oziroma programa Phare. Skozi projekte se je tako oblikovala široka mreža usposobljenih mentorjev, zato so se sčasoma usposabljanja lahko začela izvajati decentralizirano.

V osnovnih šolah je učencem dana možnost obiskovanja pouka romskega jezika (4 ure tedensko) in pouka o romski zgodovini in tradiciji (1 ura tedensko). Romski jezik se poučuje tudi kot materin jezik, število učencev, ki se učijo romskega jezika, pa narašča. Prav tako narašča število romskih učiteljev.³³ Pripadniki manjšin imajo pouk materinega jezika in literature po nekaj ur na teden, odvisno od razreda, ki ga obiskujejo.

Na eni izmed romunskih šol v mestu Maguri eksperimentalno poteka večji del pouka v romskem jeziku. Za te predmete so zagotovljeni tudi učbeniki in ostale potrebščine v romskem jeziku.

Poteka tudi program integracije otrok iz posebnih v običajne šole. V šolskem letu 2005/2006 je bilo v ta program vključenih več kot 14.000 otrok. Posebne šole bi tako ostale samo za otroke s posebnimi učnimi potrebami, ostali otroci pa bi bili vključeni v običajne šole in druge izobraževalne programe (več glej Open Society Institute 2007).

S podporo Zavoda za odprto družbo je eden izmed bukareških vrtcev razvil inovativen program za romske otroke in njihove starše. Ključna značilnost programa je aktivna vključenost staršev v vzgojo in izobraževanje otrok. Starši pomagajo vzgojiteljem nadzirati otroke v učilnicah, prav tako vrtec vsebuje posebno sobo za starše. Pomemben del programa je učenje romunskega jezika, prav tako poteka tudi pouk romske kulture, pri katerem sodelujejo tudi starši otrok.

³³ V šolskem letu 2005/2006 je bilo v Romuniji 490 romskih učiteljev, kar je 0,18 odstotka vseh učiteljev v državi.

3.3.3.12. Slovaška (380.000 – 500.000)

Slovaška nima posebnega zakona o romski skupnosti. Njihov položaj ureja več področnih zakonov in drugih aktov. Antidiskriminacijski zakon, sprejet maja 2004, ureja status narodnih manjšin na Slovaškem. Namen zakona je preprečevanje vseh oblik diskriminacije in določitev sredstev pravne zaščite. Za Rome je pomemben tudi Zakon o uporabi manjšinskih jezikov, sprejet leta 1999, ki določa, da se lahko v občinah, kjer živi več kot 20 odstotkov manjšinskega prebivalstva, kot uradni jezik uporablja tudi manjšinski jezik. Slovaška vlada pa je leta 1999 sprejela posebno Strategijo za rešitev težav romske narodne manjšine, s katero je določila cilje na področju človekovih pravic in pravic posameznikov, izobraževanja in usposabljanja, učenja jezika in kulture, zaposlovanja, namestitve, socialnega in zdravstvenega varstva, regionalnega razvoja in investicij.

Romski otroci večinoma obiskujejo ločene osnovne šole. Slovaška ustava zagotavlja pripadnikom narodnih manjšin pravico do izobraževanja v njihovem maternem jeziku. Slovaška se je tudi obvezala, da bo učenje romščine postalo integralni del učnega načrta na osnovnošolski in srednješolski ravni. Vendar pa je zagotavljanje uresničevanja te pravice zaradi pomanjkanja kvalificiranih učiteljev zastalo (glej Komac in Varga 2007).

Novejši poskus izboljšanja vzgoje in izobraževanja Romov predstavlja uvajanje t. i. 'ničtega razreda', ki naj bi dvignil raven znanja ob vstopu v šolo. Vendar se segregacija kaže v slabi kakovosti šol v okoljih, ki so pretežno naseljena z romsko populacijo in z razvrščanjem otrok v posebne šole za duševno prizadete. Poučevanja romščine ali poučevanja v romščini je zelo malo ali skoraj nič.

Na Slovaškem je učencem omogočeno učenje romskega jezika kot izbirni predmet ali izvenšolska dejavnost, prav tako je ponekod omogočen pouk v romskem jeziku (saj so Romi na Slovaškem priznani kot nacionalna manjšina). Na podlagi pozitivnih izkušenj iz drugih držav ter s pomočjo nevladnih organizacij je tudi v slovaških šolah leta 2004 dokaj uspešno zaživel institut romskega pomočnika. Daljšo tradicijo imajo pripravljalni tečaji za romske otroke pred vstopom v osnovno šolo, ki so bili poskusno uvedeni že v zgodnjih 90. letih. V okviru programa Phare je leta 2001 nastal Romski izobraževalni center v Prešovu, ki organizira aktivnosti za učitelje romskih otrok, pripravlja metodološke dokumente ter pospešuje promoviranje integriranega izobraževanja. Prav tako so na Slovaškem razvili tesno sodelovanje med izobraževalnimi institucijami in lokalnim aktivizmom (več glej MZZ 2005).

3.3.3.13. Španija (700.000 – 800.000)

Španska ustava formalno ne priznava ali opredeljuje etničnih manjšin, prav tako ni nobene državne ali vladne ustanove ali zavoda, ki bi bil odgovoren za manjšine.

Tipični ukrepi vladnega Razvojnega načrta za Rome, ki zadevajo vzgojo in izobraževanja, so po svoji naravi represivni. Vključujejo nadzorovanje prisotnosti v šoli, da bi preprečili neopravičeno izostajanje od pouka in osip romskih otrok. Razvili so tudi nekaj dodatnih mehanizmov poklicno usposabljanje in izboljševanje zaposlitvenih možnosti. Oblikovali so posebne module usposabljanja za učitelje, ki delajo z romskimi otroki. Ustanovili so posebno skupino, kamor so vključeni predstavniki romskih organizacij, avtonomnih skupnosti, ministrstva za šolstvo in kulturo, generalnega direktorata za socialne zadeve, otroke in družino in ki naj bi oblikovala politične smernice in ukrepe na podlagi dokumenta, ki so ga pripravile romske organizacije, pomagale pa naj bi različne vzgojno-izobraževalne ustanove in ustanove iz socialnega sektorja (več glej MZZ 2005).

3.3.3.14. Švedska (40.000 -50.000)

Država je začela romsko problematiko bolj pospešeno urejati že v šestdesetih letih. Leta 1999 je švedski parlament potrdil vladni dokument o manjšinah, pri čemer je bila mednje prvič vključena tudi romska, kot manjšinski jezik pa je bil priznan tudi romski jezik, imenovan 'chib'. Švedska vlada je oktobra 2002 ustanovila Svet za romsko problematiko, ki deluje kot njeno svetovalno telo. V svetu sodelujejo predstavniki različnih romskih skupin, poleg njih pa tudi predstavniki Nacionalnega urada za integracijo, Urada varuha pravic za boj proti etnični diskriminaciji in Švedskega združenja lokalnih skupnosti. Svetu predseduje minister za integracijo. Naloga sveta je, da v državi skrbi za promocijo in proaktivno politiko do romske problematike (več glej Barle-Lakota 2005).

Romščina je priznana kot eden izmed petih uradnih manjšinskih jezikov. Na predšolski stopnji morajo otrokom, katerih materni jezik ni švedščina, ponuditi možnost, da razvijajo tako svoj materni jezik, kot švedščino. Lokalne oblasti morajo preskrbeti dodatno pomoč za poučevanje prvega jezika (ki ni švedščina). Romski otroci imajo pravico do učenja prvega jezika v osnovni in srednji šoli, kar naj bi jim omogočilo ohranjanje in razvijanje maternega jezika ter seznanjanje s kulturno tradicijo. Poleg tega so upravičeni do pomoči v svojem maternem jeziku pri drugih predmetih. Pouk prvega jezika je možen kot izbira na ravni učenca, jezika, šole ali izven rednega predmetnika. Cilj švedščine kot drugega

jezika je pomagati učencem, da razvijejo osnovne komunikacijske spretnosti in pridobijo znanje, potrebno za učenje ostalih šolskih predmetov v švedščini.

Materni jezik je lahko izbirni jezik za učence, vendar morajo občine organizirati njegov pouk, če je v občini vsaj pet otrok, ki hočejo poučevanje v istem jeziku. Posebna določila so za materni jezik pripadnikov laponske, tornedal-finske in romske manjšine – upravičeni so do pouka tudi, če je njihovo število manjše od pet ali če njihov jezik ni v vsakdanji rabi. Občina ni zavezana, da organizira poučevanje, če ni na razpolago ustreznih učiteljev. Podobna pravila veljajo tudi za srednjo šolo. Pedagoške fakultete morajo študente izobraževati o manjšinskih jezikih in narodnih manjšinah, tako da bodo diplomanti imeli potrebno znanje za uresničevanje vzgojno-izobraževalnih ciljev v kurikulumih (glej Berčon 2004).

3.3.3.15. Delni sklep

Na podlagi preseka stanja glede uveljavljenosti elementov pozitivne diskriminacije ter ustreznih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov v obravnavanih državah članicah EU lahko postavimo nekaj splošnih ugotovitev.

Na načelni ravni lahko govorimo o dokaj jasni ločnici med prisotnostjo (oziroma prenosom) elementov pozitivne diskriminacije na normativni ravni ter razvitosti pozitivnih javnopolitičnih mehanizmov med 'starimi' državami članicami EU ter državami, ki so bile podvržene podrobnemu monitoringu v pridružitvenem procesu. Izjemo predstavljajo skandinavske države. Namenoma uporabljamo izraz 'prisotnost elementov pozitivne diskriminacije', saj ugotavljamo pojav razkoraka med normativno in deklarativno opredeljenimi ukrepi ter konkretnimi javnopolitičnimi rezultati. Kot ilustrativni primer lahko navedemo Romunijo, kjer so v veljavi številni pozitivni javnopolitični instrumenti. Kot pa izhaja iz Poročila o položaju Romov in Sintov v OVSE (OSCE 2008), je stanje glede izobraževanja romskih otrok še vedno zelo akutno.

V 'novih' državah članicah praviloma ugotavljamo večjo prisotnost in pestrost elementov pozitivne diskriminacije na normativni ravni ter pozitivnih javnopolitičnih instrumentov pri zagotavljanju posebnega položaja Romov v šolskih sistemih, pri čemer lahko zgolj ugibamo, zakaj je temu tako, saj nimamo na voljo zadostnih raziskovalnih instrumentov, da bi to ugotovili. Domnevamo pa lahko, da je to deloma posledica veliko bolj akutnega stanja, ki terja tudi ustrezne ukrepe ter zahtev v procesu približevanja EU, saj stare članice

niso bile pod imperativom vzpostavitve ustreznih ukrepov za zaščito romske populacije na način, kot so tega bile deležne takratne kandidatke.

Očitno je tudi, da v obravnavanih državah ne moremo govoriti o sistemsko vzpostavljenem in iz nadnacionalne ravni prenesenem sistemu varstva pripadnikov romske skupnosti, kot smo to domnevali v zastavljeni hipotezi. To predstavlja prej izjemo, kot pravilo.

Posledično je zaznati tudi relativno medsebojno različnost in pestrost uveljavljenih javnopolitičnih instrumentov za zagotavljanje posebnega položaja romskih otrok v šolskih sistemih. Kot najbolj pogosti mehanizem v obravnavanih državah lahko izpostavimo institut romskega pomočnika oziroma svetovalca. Naloge romskega pomočnika so določene različno glede na posamezno državo, večinoma pa gre pri njegovem delu za premostitev komunikacijske vrzeli (tako jezikovne kot kulturne) med romskimi učenci in njihovimi starši na eni ter učitelji in drugimi učenci na drugi strani. Romski pomočnik je največkrat Rom, za opravljanje poklica pa mora opraviti usposabljanje (na Portugalskem na primer traja 2 leti). Podoben je tudi institut romskega svetovalca, ki predstavlja povezavo med šolo in romsko skupnostjo ter pomaga pri reševanju nesoglasij, ki nastanejo med obema. Obe instituciji sta ponekod združeni v eni osebi. Omenjeni dve instituciji poznajo na šolah v Bolgariji, Španiji, Franciji, Romuniji, na Finskem, Slovaškem, Madžarskem (glej Kirilova in Repaire 2003).

Eden od uveljavljenih načinov preprečevanja izključenosti Romov je vpeljava javnopolitičnega instrumenta v obliki oblikovanja multikulturnega učnega načrta, saj izključenost romskih otrok ni samo posledica rasne diskriminacije, ampak tudi odsotnosti njihovega jezika in kulture iz procesa izobraževanja.

Na posameznih šolah v Slovaškem, v Romuniji, Bolgariji obstajajo tudi posebni programi za nadarjene romske otroke, katerih namen je izobraziti romske strokovnjake, ki bodo na eni strani predani svoji skupnosti, na drugi strani pa bodo sposobni reorganizirati in reintegrirati svojo skupnost v širšo družbeno skupnost.

Identificiramo lahko tudi posamezne javnopolitične programe, ki so namenjeni tudi nomadskim romskim otrokom, ki se neprestano selijo in torej ne obiskujejo pouka redno. Med najstarejše sodi francoski projekt organizacije ASET (Association d'Aide à la Scolarisation des Enfants Tsiganes), ki je že leta 1982 uvedla prvo mobilno šolsko enoto. Postopoma je zgradila mrežo mobilnih učilnic. Trenutno deluje 30 učilnic, v katerih se

vsako leto šola približno 4000 romskih otrok iz nomadskih družin. Med Madžarskimi strokovnjaki so se pojavile tudi ideje o vzpostavitvi instituta izobraževalnega ombutsmana, ki bi nadziral položaj romskih otrok v osnovnih šolah. Omenjena funkcija zaenkrat še ni vzpostavljena.

Glede na politično reprezentiranost romske skupnosti obravnavanih državah lahko zaključimo, da razen Madžarske na elemente dobrih praks ne vpliva politična aktivnost Romov, temveč samo število romske populacije v državi. Večje kot je število pripadnikov romske manjšine v državi, večja je verjetnost, da bo država uvedla elemente dobre prakse oziroma pozitivne diskriminacije. Ob tem pa je potrebno poudariti, da ni ključni element pri proučevanju povezanosti politične participacije in elementi dobrih praks število uvedenih elementov pozitivne diskriminacije, temveč njihova uspešnost.

Naša spoznanja na skrčen način predstavljamo v preglednici 3.1..

Preglednica 3.1.: Pregled ureditve posebnih pravic Romov v šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU

	<i>DELEŽ ROMOV</i>	PRISOTNOST ELEMENTOV POZITIVNE DISKRIMINACIJE	UVELJAVLJENOST POZITIVNIH JAVNOPOLITIČNIH INSTRUMENTOV	SPLOŠNA OCENA
Avstrija	0.5 %	šibka, na sistemski ravni ne moremo govoriti o posebni ureditvi	šibko prisotni, v praksi slabo uveljavljeni, omejeni v glavnem na poučevanje romščine	ne namenjajo posebne pozornosti aktivnemu vključevanju Romov v šolski sistem
Bolgarija	8 - 13 %	Sistemske sicer relativno solidno urejeni, vendar na nižjih pravnih nivojih (podzakonskih), slabo uveljavljeni	Šibka, prisotna predvsem na področju desegregacije romskih otrok ter pomoči pri vključevanju	romsko vprašanje zelo pereče, normativna urejenost v pozitivnem trendu, implementacija šibka
Češka	2-3 %	relativno solidna sistemska ureditev, ki pa ne temelji na elementih pozitivne diskriminacije, temveč bolj na zagotavljanju enakosti	relativno šibka, omejena na pripravo otrok na lažje vključevanje v redne oddelke v šolah	glede na stanje v sosesčini relativno solidna situacija, ki je relativno 'pod kontrolo'
Finska	0.2 %	relativno šibki, vendar na ustavni ravni	kar dobro delujoči, dokaj dobri rezultati kažejo na uspešnost ukrepov	stabilna situacija glede vključevanja romskih otrok
Francija	0.5-0.6 %	jih ni	brez omembe vrednih instrumentov	ne namenja pozornosti posebnim ukrepom
Grčija	1.5-2 %	jih ni	jih ni	odsotnost politik na tem področju
Italija	0.2%	nekateri elementi na regionalni ravni	zelo omejeni na urejanje okolja in infrastrukture	uspešno vključevanje Romov v šolski sistem ni del politične agende
Madžarska	5-6 %	vzpostavljeni na zakonski ravni	zelo pester nabor instrumentov, ki pa se uveljavljajo šele v zadnjem obdobju	na dobri poti k uspešnejši javnopolitični aktivnosti
Nemčija	0.1 – 0.2 %	prisotni zgolj ponekod na deželni ravni, na področju šolstva jih praktično ni	nekaj posamičnih instrumentov, omejenih predvsem na zagotavljanje kulturne in jezikovne pestrosti	ne moremo govoriti o sistemskem pristopu
Poljska	0.2-0.3 %	na sistemski ravni dobro prisotni, vendar slabo izvedeni	številni instrumenti, ki pa v praksi še niso zaživel	na sistemski ravni lahko govorimo o relativno dobri urejenosti, na praktični pa (še) ne
Romunija	5-10 %	normativno dobra ureditev (tudi na ustavni ravni), ki pa ni izvedena	številni instrumenti, ki pa so medsebojno nepovezani in delujejo na ožjem območju	zelo pereča romska problematika, kljub solidnim sistemskim nastavkom problemi še niso zajeti
Slovaška	7-9 %	na zakonski ravni vedno bolj prisotni, vendar še vedno prisotni močni diskriminacijski elementi	številni in razpršeni instrumenti na vseh področjih, ki pa zaenkrat še ne dajejo rezultatov	zelo pereča romska problematika, ki pa je v zadnjih letih na političnem dnevnem redu in se postopoma naslavlja
Španija	2 %	jih ni	nekaj posamičnih primerov, v glavnem pa ukrepi temeljijo na represiji	slabo stanje
Švedska	0.3-0.4 %	na zakonski ravni močno prisotni	razvejan sistem relativno dobro delujočih instrumentov	vzoren primer naslavljanja romskega vprašanja

4. ZAGOTAVLJANJE POSEBNIH PRAVIC ROMOV V SLOVENSKEM ŠOLSKEM SISTEMU

V nadaljevanju bomo podrobneje opredelili slovenski model zagotavljanja posebnih pravic Romov v (osnovno)šolskem sistemu. Še prej bomo konceptualno pojasnili potek nadaljevanja naše razprave ter osvetlili delne cilje, ki jih bomo v tem raziskovalnem delu zasledovali.

Za razliko od raziskovalnega okvirja v prejšnjem poglavju, kjer je bil za testiranje naše uvodne hipoteze fragmentiran pristop zadostna osnova za pridobivanje vseh relevantnih spoznanj, bomo v pričujočem poglavju pri analizi stanja v Sloveniji uporabili celovitejši pristop. Tudi v nadaljevanju se bomo osredotočili zgolj na osnovnošolski prostor. Razloge za to smo opredelili že v prejšnjem poglavju.

Na tem mestu velja spomniti, da smo si s postavitvijo druge hipoteze zastavili dokaj ambiciozno nalogo. Predvidevali smo, da *»slovenski (normativno določen) model urejanja posebnih pravic Romov v šolskem sistemu zaznamuje pester nabor elementov pozitivne diskriminacije, na operativni ravni pa pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki jih na podlagi evropskih vzgledov uveljavljajo državni javnopolitični igralci«*. Da bi lahko dosledno pridobili ustrezne informacije za potrditev naših predpostavk, bo naša razprava vključevala naslednje raziskovalne korake:

- a) Najprej bomo (dodatno) definirali temeljne okvire za oblikovanje slovenskega modela. Osnovne premise oblikovanja ustreznih javnih politik v kontekstu našega članstva v EU in drugih organizacijah v evropskem prostoru so nam znane že iz spoznanj prejšnjega poglavja. Na enak način smo opredelili tudi mednarodno-pravni okvir. Podrobneje pa bomo prikazali splošni položaj Romov v Sloveniji. Brez poznavanja tega momenta namreč ne bo mogoče razumeti normativne ureditve, sploh pa ne posameznih javnopolitičnih ukrepov (predvsem vlade) pri obravnavanju perečih problemov položaja Romov v vzgojno-izobraževalnih procesih.
- b) Na prvi pogled se zdi, da nam bo naslednji korak (analiza prisotnosti elementov pozitivne diskriminacije Romov v slovenskem šolskem sistemu) povzročal nekoliko več težav. Resorni normativni okvir je namreč lahko zgolj izpeljanka splošnega (ustavno)pravnega položaja za zagotavljanje posebnih pravic romske skupnosti. Zato bomo na kratko opredelili tudi ta okvir, v nadaljevanju pa se bomo osredotočili prvenstveno na resorno ureditev s področja osnovnošolskega

izobraževanja Poskušali bomo identificirati vse določbe, ki ustrezajo naši uvodni definiciji pozitivne diskriminacije. Na tej točki pa se bomo tudi poslovlili od analize pravnih virov ter do konca naloge ostali v polju analize politik.

- c) Verjetno najbolj zahteven del bo predstavljala evalvacijska analiza pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki jih pristojni (predvsem vladni) igralci uporabljajo pri doseganju zastavljenih javnopolitičnih ciljev, to je predvsem pri zagotavljanju večje vključenosti ter boljšega učnega uspeha romskih otrok. Pri tem se zavedamo dejstva, da ne bomo mogli celovito zajeti vseh segmentov, saj so posamezne sektorske politike tudi medsebojno soodvisne. Poskusili bomo sicer opredeliti tudi ostale horizontalno povezane vladne javne politike. Ker pa je naš končni raziskovalni smoter identifikacija povezanosti med vzpostavljenimi elementi pozitivne diskriminacije na normativni ravni ter izvedenimi pozitivnimi javnopolitičnimi instrumenti na izvedbeni ravni, menimo, da nam to dejstvo ne bo predstavljalo pomembnejše raziskovalne ovire.

Glede na zastavljeni raziskovalni okvir pričakujemo, da bomo ob koncu pridobili dovolj širok spekter relevantnih podatkov, ki nam bo omogočil relativno zanesljivo preverjanje zgoraj navedene hipoteze. Dodatno platformo za kvalitativno oceno nam bodo ponudili tudi izsledki o urejenosti in prisotnosti načel pozitivnih javnopolitičnih instrumentov v izbranih državah EU, ki smo jih prikazali v prejšnjem poglavju.

4.1. Pomembnejši vidiki splošnega položaja Romov v Sloveniji

Kot smo že poudarili, bomo v tem poglavju skušali identificirati ključne determinante, ki pomembno vplivajo na izbiro ustreznih javnopolitičnih instrumentov pri zagotavljanju posebnih pravic romske skupnosti v šolskem sistemu.

Najprej pa bomo opredelili splošni položaj pripadnikov romske skupnosti v Sloveniji. Natančnih podatkov o številu Romov, ki živijo v Sloveniji, ni. Kot ugotavlja Klopčičeva (2004), je očiten pojav bojazni pred vpisi v uradne evidence ter posledično tudi ustrezno (ne)opredeljevanje glede narodnosti in materega jezika ob popisih prebivalstva. Nekateri (prim. Berčon 2004) menijo, da gre iskati razloge za to v splošnem prepričanju Romov, da bo država pridobljene podatke uporabila oziroma zlorabila kot orodje za represivno ukrepanje zoper njih. Objektivno pa nenatančnost podatkov najlažje pojasnimo tudi s tem, da državni upravi zaradi predpisov o varovanju osebnih podatkov ne vodijo posebnih evidenc državljanov glede na etnično pripadnost.

Na podlagi križanja različnih baz podatkov se predvideva, da na ozemlju Slovenije živi med 7.000 in 12.000 pripadnikov romske etnične skupnosti (več glej Žagar 2002). Uradno je ta številka sicer veliko manjša (glej tabelo 4.1.), pomemben pa je podatek, da število Romov v Sloveniji raste.

Tabela 4.1.: Število uradno za Rome samoopredeljenih prebivalcev Slovenije po letih

	LETO					
	1953	1961	1971	1981	1991	2002
število*	1663	158	951	1393	2259	3246

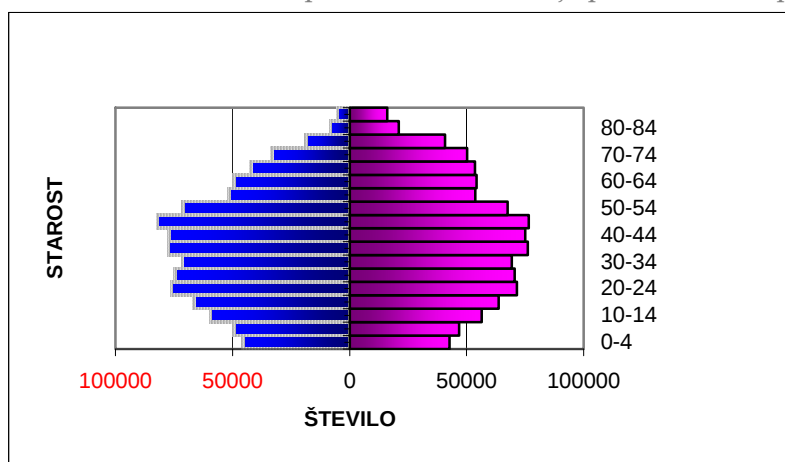
Vir: SURS 2007.

Razloge za pozitivni demografski trend gre deloma pripisati dodatnemu priseljevanju neavtohtonih Romov iz področja Zahodnega Balkana, deloma pa se odgovor skriva v spodaj prikazanima grafikonoma, ki kažeta na dva očitna trenda:

- da se večinska populacija v Sloveniji stara;
- da starostna struktura romske populacije odraža popolnoma drugačno podobo, saj so Romi v Sloveniji (tako kot v drugih evropskih državah) mlada in vitalna skupina.

Grafikon 4.2., ki prikazuje starostno strukturo prebivalcev Slovenije, kaže na dokaj radikalno upadanje števila mlajših skupin prebivalcev.

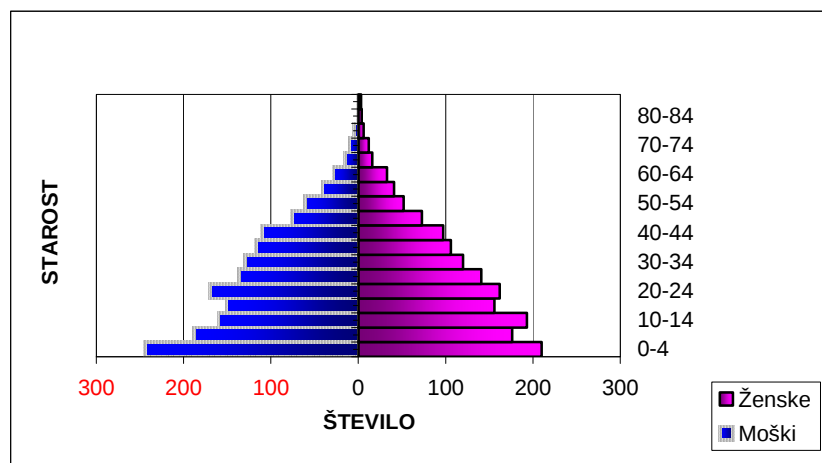
Grafikon 4.2. Struktura prebivalcev Slovenije po starosti in spolu



Vir: SURS 2007.

Nasprotno pa grafikon 4.3., ker prikazujemo starostno strukturo romskih prebivalcev, kaže na izrazito piramidalno strukturo, z zelo velikim deležem Romov, mlajših od 14 let (torej šoloobveznih otrok).

Grafikon 4.3.: Struktura prebivalcev romske skupnosti po starosti in spolu



Vir: SURS 2007.

Sociološke raziskave o življenju Romov (prim. Štrukelj 2004) pritrjujejo, da lahko Rome uvrstimo med pripadnike najnižjih družbenih slojev. Socialni status Romov je namreč izrazito nižji od socialnega statusa večinskega prebivalstva. Revščina je zelo prisotna. Nizek socialni status se ne nanaša zgolj na slab materialni položaj, ampak tudi za nizko izobrazbeno raven, nizko kvaliteto poklicev, ki jih opravljajo ter slabše zaposlitvene možnosti pripadnikov romske skupnosti. Winklerjeva (1999) zato trdi, da posledično Romi ne razpolagajo z družbeno močjo in nimajo nobene pogajalske moči v družbenih procesih. So zunaj dogajanja, trajno marginalizirani in odvisni od socialnih pomoči.

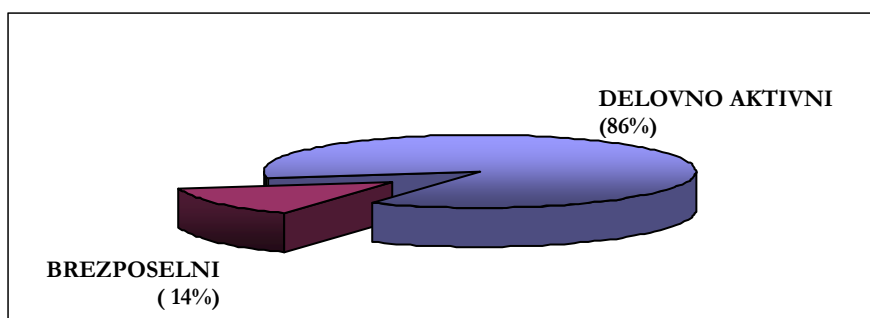
Tudi med sabo so dokaj nepovezani, razdrobljeni po naseljih in večinoma neorganizirani. Klopčičeva (2006) ugotavlja, da se celo pogosto zgodi, da so tisti, ki so začeli prevzemati norme in pravila večinskega prebivalstva, onemogočeni v lastni sredini. Ko so obravnavani, so obravnavani kot problem, ki ga je treba obvladovati in ne reševati. Ker redko aktivno sodelujejo pri reševanju problemov, predstavljajo s tem javnopolitičnim igralcem, ki se soočajo z reševanjem problematike urejanja njihovega položaja, še dodatno oviro. Kot bomo videli v nadaljevanju, je ta pojav značilen tudi pri izvajanju javnih politik na področju šolstva.

Med Romi v Sloveniji so zaradi zgodovinske usode in različnih drugih okoliščin velike razlike, ki temeljijo na tradiciji, različnem načinu življenja, pa tudi razlikah v stopnji

socializacije in integriranosti v okolje. Nasplošno velja, da so razmere med Romi v severovzhodnem delu Slovenije bistveno boljše kot pri Romih v južnem delu države. Poseben problem predstavljajo Romi migranti brez stalnega bivališča, predvsem v obmejnih predelih s Hrvaško. Sprejemanje s strani večinskega je prebivalstva veliko boljše v Prekmurju, kjer se kaže sistematično večdesetletno konstruktivno iskanje rešitev. Na področju Dolenjske in Bele Krajine je stanje (kljub enakim in celo okrepljenim vladnim javnopolitičnim ukrepom) izrazito slabše. To pri svojem praktičnem delu ugotavljajo tudi vsi intervjuvanci v okviru naše raziskave.

V grafikonu 4.4. prikazujemo strukturo zaposlenosti v Sloveniji ob popisu prebivalstva v letu 2002.

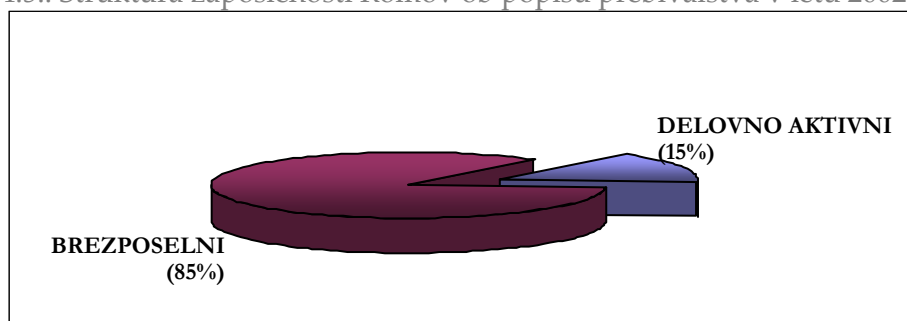
Grafikon 4.4.: Struktura zaposlenosti v Sloveniji ob popisu prebivalstva v letu 2002



Vir: Klopčič 2007: 132

Grafični prikaz strukture brezposelnosti romskega prebivalstva, ki ga prikazujemo v grafikonu 4.5., kaže na izrazito neugodno stanje glede delovne aktivnosti romske populacije, saj je slednja praktično obratnosorazmerna aktivnosti večinskega prebivalstva.

Grafikon 4.5.: Struktura zaposlenosti Romov ob popisu prebivalstva v letu 2002



Vir: Klopčič 2007:132

Čeprav gre pri Romih za prebivalstvo, ki je v začetku živelo predvsem nomadsko in je svoja bivališča pogosto menjavalo, lahko danes govorimo o zaokroženih območjih poselitve v Prekmurju, na Dolenjskem, v Beli Krajini in Posavju³⁴.

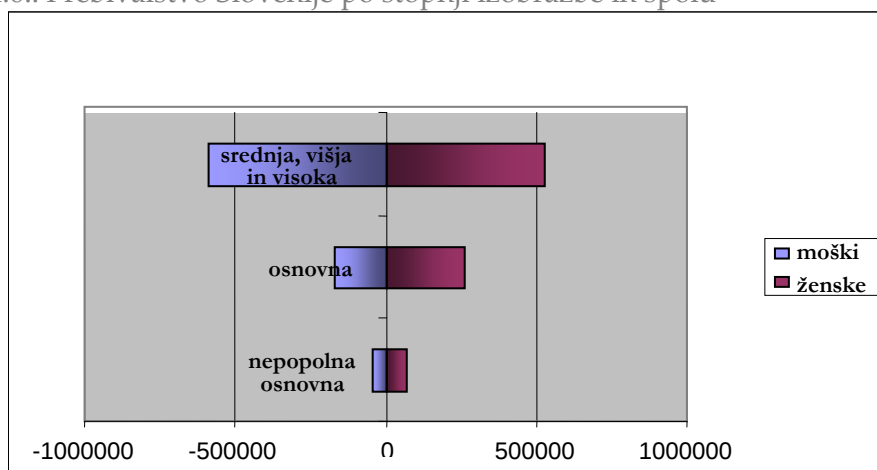
Za romsko etnično skupnost v Sloveniji na splošno velja, da večina Romov živi v izoliranih naseljih, ki so odmaknjena od ostalega prebivalstva ali pa na robu urbanih območij v bolj ali manj koncentriranih skupinah ali naseljih. Življenjski pogoji v romskih naseljih so večinoma pod minimalnimi standardi v Sloveniji (nekatera so brez tekoče vode, elektrike, ogrevanja ali kanalizacije).

Romske družine se sicer težko socializirajo in vključujejo v okolje, saj so bivalne razmere neurejene. V mnogih primerih ni omogočena niti pravica do bivanja, tako so nekatera naselja nelegalna, zgrajena na tuji zemlji in v okolju delujejo moteče. Zaradi neprilagojenega načina življenja Romov (zlasti na Dolenjskem) prihaja do konfliktov z okoliškim prebivalstvom. Z enim od takšnih primerov se bomo srečali tudi pri naši študiji primera v OŠ Bršljin.

Zaskrbljujoči so tudi podatki glede formalne izobraženosti romskega prebivalstva, ki izkazujejo nizko izobrazbeno strukturo. Pogled na grafikon 4.6. kaže, da lahko v Sloveniji govorimo o relativno nizkem deležu oseb, ki nimajo dokončane niti osnovne šole, velika večina pa jih ima vsaj srednješolsko izobrazbo.

³⁴ Naselitev Romov pa je v našem prostoru potekala po treh poteh in sicer predniki Romov, ki živijo v Prekmurju, so prišli k nam prek madžarskega ozemlja, prek Hrvaške je prišla dolenjska skupina Romov, s severa prek današnje Avstrije pa so se na Gorenjskem naselile manjše skupine Sintov (več glej Berčon 2004).

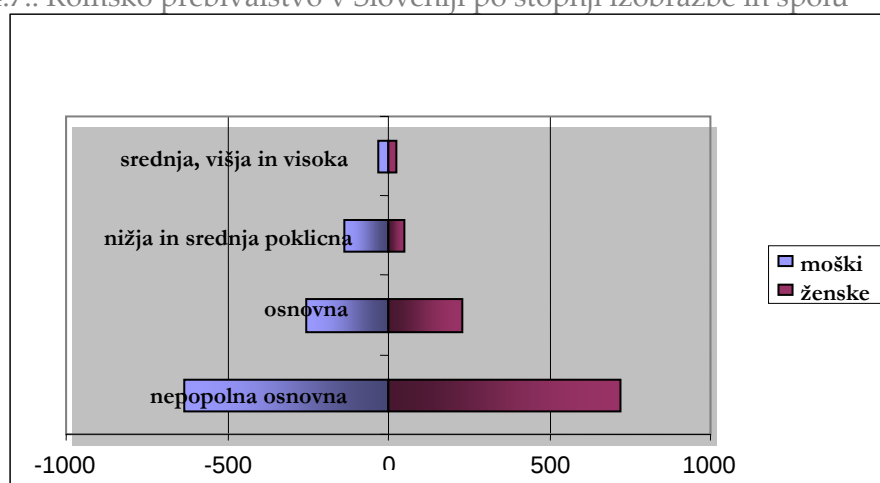
Grafikon 4.6.: Prebivalstvo Slovenije po stopnji izobrazbe in spolu



Vir: SURS 2007.

Slika glede izobraženosti romskega prebivalstva, ki jo prikazujemo v grafikonu 4.7., je popolnoma obratna. Več kot 65 odstotkov (od tega ženske celo 70 odstotkov) Romov nima dokončane niti osnovne šole.

Grafikon 4.7.: Romsko prebivalstvo v Sloveniji po stopnji izobrazbe in spolu



Vir: SURS 2007.

Vse predstavljene ugotovitve predstavljajo zelo pomembno izhodišče za normativno ureditev ter javnopolitične odločitve države pri vprašanjih njihove družbene integracije. Za našo raziskavo pa pomemben vir za presojo učinkov uporabljenih javnopolitičnih instrumentov.

4.2. Uveljavljenost elementov pozitivne diskriminacije pri normativni ureditvi posebnega položaja Romov v šolskem sistemu

V nadaljevanju bomo opredelili normativni okvir položaja pripadnikov romske skupnosti v šolskem sistemu. Pri tem nas ne bo zanimala zgolj področna, šolska zakonodaja, saj lahko pravni vir urejanja položaja Romov v šolskem sistemu iščemo tudi vertikalno (na ustavno-pravni ravni) in horizontalno (v zakonodaji na drugih povezanih javnopolitičnih področjih). Kot že doslej, bo naša osrednja pozornost namenjena osnovnošolskemu prostoru. Podzakonske norme nas v tem trenutku ne bodo zanimale. V središču naše pozornosti bo iskanje elementov pozitivne diskriminacije.

4.2.1. Ustavno-pravni okvir

Začetki (bolj načrtnega in intenzivnega) urejanja pravnega položaja Romov na naših tleh segajo v leto 1989, ko je bila z ustavnimi amandmaji sprejeta določba, naj se pravni položaj Romov uredi z zakonom.

Veljavna slovenska ustava, sprejeta leta 1990, v svojem 65. členu določa, da *»položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon«*. S to ustavno določbo so bili postavljeni pravni temelji za posebne zaščitne ukrepe. Hkrati pa lahko to dejstvo razumemo kot pooblastilo zakonodajalcu, da Romom omogoči dodatne pravice ter s tem zagotovi posebno varstvo po načelu pozitivne diskriminacije. Ta podeljena pravica (ki se je po dolгих postopkih in zapletih materializirala sicer šele leta 2007) je zakonodajalca odvezala tudi odgovornosti sprejemanja izvedenih odločitev, ki naj upoštevajo splošno načelo enakosti pred zakonom. Zato je kljub odsotnosti krovnega 'romskega zakona' vzporedno prihajalo do nekaterih pomembnih odločitev na zakonski ravni, ki so romski skupnosti podeljevale posebne pravice.

Na ustavni ravni je za romsko skupnost pomemben tudi 14. člen, ki določa enakost pravic in svoboščin, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

61. člen ustave zagotavlja svobodno gojenje in izražanje kulture pripadnosti ter uporabo jezika in pisave. Pripadnikom narodnostnih skupnosti v Sloveniji se s tem zagotavljajo še posebne pravice, ki so sicer sestavni del svobode izražanja in opredelitve ter pravice do uporabe svojega jezika in pisave. V 62. členu so dane procesnopravna zagotovila za

izvedbo teh določb. To v praksi pomeni, da se lahko na tej podlagi osebam, ki ne obvladajo uradnega jezika, zagotovijo prevajalci.

Šturm (2002) opozarja, da iz ustavnopravnega vidika ostaja odprto vprašanje, ali je s parcialnim urejanjem posebnih pravic romske etnične skupnosti uresničen namen ustavodajalca, da se z zakonom ne določi le posebne pravice romske etnične skupnosti, temveč se določi tudi njen položaj. Pri tem misli zgolj na obseg določitve območja, kjer se te pravice priznavajo, temveč tudi na druge pogoje, ki morajo biti ob priznanju posebnih pravic izpolnjeni.

4.2.2. Širši zakonski okvir

V nadaljevanju bomo opredelili širši zakonski okvir za urejanje položaja Romov v slovenskem šolskem sistemu. Doslej je posebna zaščita romske skupnosti vgrajena v enajstih (11) področnih zakonih³⁵.

Preden se osredotočimo na *Zakon o romski skupnosti* (Ur.l.RS, št. 33/07), bomo pregledali rešitve v ostalih (za oblikovanje šolskih javnih politik) pomembnih resornih zakonih, ki so učinkovali pred sprejetjem omenjenega krovnega zakona.

Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja (Ur.l.RS, št. 50/04, 61/07, 93/07) je bil sprejet na podlagi prenosa dveh direktiv Sveta EU v naš nacionalni pravni sistem. Vsebuje prepoved tako direktne kot tudi posredne diskriminacije (to pomeni t.i. 'navidežno nediskriminatornih' ukrepov, ki pa imajo negativne posledice samo za določeno skupino ljudi) (več o tem glej Flander 2004: 169)

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95, 20/98, 51/02, 54/04, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06, 70/06, 46/07, 54/07, 60/07) je prav gotovo eden pomembnejših. Med drugim določa, da imajo na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, Romi v občinskem svetu pravico do najmanj enega (političnega) predstavnika. Ureja torej eno od pomembnih posebnih pravic romske skupnosti, določenih na podlagi 65. člena ustave, in sicer pravico romske skupnosti do zastopstva v predstavniških organih lokalne samouprave. Danes je praktično v vseh občinah, kjer so Romi upravičeni do tega ukrepa, ta določba uresničena³⁶. Za izvajanje ukrepov za večjo vključenost romskih otrok v šolski

³⁵ Te so: *Zakon o lokalni samoupravi*, *Zakon o lokalnih volitvah*, *Zakon o evidenci volilne pravice*, *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja*, *Zakon o vrtcih*, *Zakon o osnovni šoli*, *Zakon o medijih*, *Zakon o knjižničarstvu*, *Zakon o uresničevanju javnega interesa za kulturo*, *Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja* in *Zakon o radioteleviziji* Slovenija

³⁶ Izjema je Občina Grosuplje (op.a.)

prostor predstavlja prisotnost formalno izvoljenih romskih občinskih svetnikov pomembno pridobitev in pomoč, saj se jih povsod aktivno vključuje v javne politike. Več o tem v nadaljevanju.

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Ur.l.RS, št. 65/1994) določa, da so državni organi, ki v okviru izvršilne veje oblasti odločajo s podzakonskimi in drugimi akti, dolžni predhodno pridobiti mnenje najvišjih organov narodnih skupnosti. Torej, ko gre za romsko skupnost, živečo v Sloveniji, se zakonske in podzakonske določbe uporabljajo smiselno tudi za Rome. Ta vidik je pomembno vplival tudi na odločevalce pri pripravi nove strategije vključevanja Romov v šolski sistem, saj so predstavniki krovne romske organizacije aktivno sooblikovali rešitve.

Že omenjeni, leta 2007 sprejeti *Zakon o romski skupnosti (Ur.l.RS, št. 33/07)* je prvi krovni romski zakon v EU. Razprava o zakonu je trajala nekaj let. Ureja položaj romske skupnosti v Sloveniji, kot to določa 65. člen ustave in je osredotočen na integracijo romske skupnosti. Določa skrb državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti pri uresničevanju posebnih pravic romske skupnosti, predvsem na področju šolanja ter zaposlovanja, ohranjanja romskega jezika in kulture, pa tudi na prizadevanja za legalizacijo romskih naselij oz izboljšanje bivalnih razmer v le-teh.

Iz vidika vzgoje in izobraževanja so posebej pomembne določbe, s katerimi je uzakonjen princip obveznega sodelovanja z romsko skupnostjo pri urejanju vprašanj, povezanih z urejanjem položaja Romov v šolskem sistemu. Zakon je prinesel tudi boljši in bolj sistemsko urejen način financiranja dejavnosti za zagotavljanje posebnih pravic Romov, kar je še posebej pomembno v segmentu zagotavljanja sredstev lokalnim skupnostim, ki so v preteklosti na neenoten način to zagotavljala.

4.2.3. Resorni zakonski okvir

Poseben položaj Romov v slovenskem (osnovno)šolskem sistemu neposredno urejata dva resorna zakona. V nadaljevanju ju bomo podrobneje razčlenili ter se osredotočili na določbe, ki pomenijo najbolj neposredno osnovo za oblikovanje in praktično izvajanje pozitivnih javnopolitičnih mehanizmov.

Krovni *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (Ur. l. RS št. 12/96, 101/99, 22/00, 64/01, 101/01, 108/02, 14/03, 34/03, 55/03, 79/03, 115/03, 44/04, 65/05, 98/05, 117/05, 118/06, 129/06, 16/07)* že v svojem 2. členu navaja dva pomembna cilja:

- a) zagotavljanje optimalnega razvoja posameznika ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo, ter
- b) vzgajanje za medsebojno strpnost, razvijanje zavesti o enakopravnosti spolov, spoštovanje drugačnosti in sodelovanje z drugimi, spoštovanje otrokovih in človekovih pravic ter temeljnih svoboščin, razvijanje enakih možnosti obeh spolov ter s tem razvijanje sposobnosti v demokratični družbi.

Izrecno zakon določa še nekatere pozitivno diskriminatorne ukrepe, ki jih uživajo pripadniki romske skupnosti. Tako zakon predvideva, da se iz državnega proračuna zagotavljajo sredstva za pripravo in subvencioniranje cene učbenikov in učil za osnovne šole za pripadnike romske skupnosti ter del sredstev za samo osnovnošolsko izobraževanje. Zakon resornemu ministru nalaga, da za potrebe ugodnejšega, stimulativnega položaja za romske otroke določi posebne normative in standarde.

Zakon o osnovni šoli (Ur. l. RS, št. 12/96, 33/97, 54/00, 59/01, 71/04, 23/05, 53/05, 70/05, 81/06) je glede zagotavljanja posebnih pravic romske skupnosti bolj konkreten in določa specifične organizacijske in pedagoške oblike dela. Med drugim podeljuje posebne pravice otrokom slovenskih državljanov, ki prebivajo v Sloveniji in njihov materni jezik ni slovenski. V to skupino spadajo tudi Romi. Zanje je predvidena organizacija pouka njihovega maternega jezika in kulture, lahko pa se dodatno organizira tudi pouk slovenskega jezika. Pomembno določilo, ki je v strokovni javnost velikokrat vzbudilo nekatere dvome, predstavlja možnost, da so lahko učenci enega ali več razredov ali oddelkov pri vzgojno-izobraževalnem delu razporejeni v učne skupine. Nekateri (prim. Šebart) namreč ta segment razlagajo kot vrnitev v preteklost in uvedbo novih oblik segregacije romskih učencev. Hkrati zakon določa tudi različne oblike učne diferenciacije. Tako omogoča, da v 1., 2. in 3. razredu učitelj pri pouku diferencira delo z učenci glede na njihove zmožnosti (notranja diferenciacija). V 4., 5., 6. in 7. razredu se lahko delo pri pouku organizira kot temeljni in nivojski pouk, pri čemer se lahko nivojski pouk organizira le pri matematiki, slovenščini in tujem jeziku (največ v obsegu ene četrtnine ur namenjenih tem predmetom – govorimo o fleksibilni diferenciaciji). Pri organiziranem nivojskem pouku velja poudariti, da poteka hkrati na dveh ali več ravneh zahtevnosti. V 8. in 9. razredu pri slovenskem jeziku, matematiki in tujem jeziku poteka nivojski pouk (zunanja diferenciacija).

4.3. Uveljavljenost pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na področju urejanja posebnega položaja Romov v šolskem sistemu

V nadaljevanju prehajamo na središčno točko naše razprave. Uvodoma bomo osvetlili širši javnopolitični okvir za oblikovanje in izvajanje (pozitivnih) javnopolitičnih instrumentov, nadaljevali z zgodovinskim in kontekstualnim okvirom ter orisom nabora pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na področju urejanja posebnega položaja Romov v (osnovno)šolskem sistemu.

4.3.1. Pozitivni javnopolitični instrumenti v okviru (horizontalno) povezanih javnih politik³⁷

Slovenska vlada je v letu 1995 sprejela poseben program ukrepov za pomoč Romom, ki je zajemal dejavnosti različnih državnih javnopolitičnih igralcev na tem področju. Prioritetno se je program nanašal na urejanje bivalnih razmer, zagotavljanja sredstev za preživetje, izobraževanje ter zaposlovanje. Predstavlja temelj za urejanje posebnih pravic Romov znotraj resorne zakonodaje in s tem pozitiven premik oziroma prvi konkreten korak k načrtnemu pristopu vlade pri srečevanju z Romi povezanimi vprašanji.

V nadaljevanju bomo skušali identificirati nekatere pojavne oblike pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki so se v nekaterih (za šolski prostor) najbolj pomembnih vzporedno delujočih javnopolitičnih področjih vzpostavili v zadnjih nekaj letih.

4.3.1.1. Področje okolja in prostora

Večina Romov še vedno živi v naseljih, ki so izolirana od ostalega prebivalstva ali na robu naseljenih območij v razmerah pod minimalnimi bivalnimi standardi. Podatki kažejo (glej SURS 2007), da 39 odstotkov Romov živi v zidanih stanovanjskih hišah, od katerih jih je polovica zgrajenih brez potrebnih dovoljenj, samo 12 odstotkov jih živi v stanovanjih. Preostali živijo v zasilnih bivališčih – v barakah, kontejnerjih, prikolicah in podobno.

Resorno ministrstvo pomaga (tako po strokovni plati, kot s finančnimi sredstvi) občinam urejati problematiko romskih naselij. Med javnopolitičnimi instrumenti, ki jih gre izpostaviti, omenimo Nacionalni stanovanjski program, ki v neprofitnem sektorju

³⁷ Klopčičeva (2007: 138-148) govori o treh modelih javnih politik pri vključevanju Romov v družbo:

a) integrativnem (vključevanje Romov v programe javnih del in druge programe aktivne politike zaposlovanja)
b) socializacijskem (odprava vzrokov za brezposelnost in konflikte)
c) eksperimentalnem (inovativni pristopi)

omogoča prednostno obravnavo Romov ter finančno stimulira izboljševanje bivalnih razmer. V letu 2002 je tako zaživel vladni projekt legalizacije romskih naselij. Občine, kjer zgodovinsko tradicionalno živijo Romi, so upravičene do dodatnih sredstev za urejanje infrastrukture v romskih naseljih, v posebnem projektu pa so jim bile dodeljene tudi posebne bivalne enote za začasno urejanje stanovanjskih potreb.

4.3.1.2. Področje zaposlovanja

Že uvodoma smo nakazali na problem izrazito neugodne strukture zaposlenosti Romov. Velja splošna ocena, da spada med osnovne pogoje za izboljšanje celotnega družbenoekonomskega položaja Romov njihova večja zaposlenost. Sedanje razmere na trgu delovne sile, z relativno visoko stopnjo brezposelnosti ter izrazito strukturno in regionalno brezposelnostjo, so Romom še posebej nenaklonjene, predvsem zaradi neusklajenosti ponudbe in povpraševanja na trgu dela ter nadpovprečno nizke izobrazbene strukture brezposelnih Romov. Temu delno prispevajo predsodki delodajalcev, saj nekateri podatki kažejo, da se brezposelne osebe, ki zaključijo program zaposlovanja, hitreje zaposlijo, če niso Romi.

Resorno ministrstvo v ta namen vzpostavlja posebne javnopolitične instrumente. Že vrsto let izvaja posebne programe aktivne politike zaposlovanja za brezposelne Rome, s katerimi jih želijo socialno vključiti ter pripraviti na zaposlitev. Programi socialne vključenosti vključujejo in kombinirajo elemente motiviranja, delovnega aktiviranja, privajanja na delo ter pridobitve določenih veščin in spretnosti. Posebni programi priprave na zaposlitev vključujejo tudi tečaje slovenskega jezika in pismenosti. Brezposelnim Romom, ki so iskalci zaposlitve, so namenjeni posebej prilagojene aktivnosti pri vključitvi v klube za iskanje zaposlitve. Rome se vključuje tudi v programe zaposlovanja ter subvencioniranih zaposlitev. Zavod RS za zaposlovanje je v letu 2003 sprejel odločitev, da v vseh območnih službah in uradih za delo, kjer je večja koncentracija romskega prebivalstva, ki so tudi iskalci zaposlitve, zaposli Rome in s tem izboljša komunikacijo in učinkovitost dela z Romi. Na nacionalnem nivoju se je v letu 2003 izvajal program javnega dela z nazivom '*Povečanje zaposljivosti Romov*'. Namen programa je bil povečanje zaposlitvenih možnosti Romov v lokalnem okolju in vzpostavitev pozitivnega ter usposobljenega romskega jedra, ki bo dolgoročno skrbelo za organiziran razvoj romske skupnosti in sistematično povečevanje socialne kohezivnosti. Rome, vključene v javno delo, so motivirali za načrtovanje in oblikovanje lastne poklicne kariere in za vključitev v izobraževalne procese.

Kljub relativno slabi sliki, ki jo kažejo podatki o brezposelnih Romih, lahko govorimo o nekaterih pozitivnih trendih. V zadnjem času se ugotavlja, da se romska etnična skupnost vse bolj zaveda pomena lastnega aktivnega vključevanja v delo, zaposlitev ter lokalno življenje, ki dolgoročno edino lahko prispeva k spremembi njihovega položaja.

.

4.3.1.3. Področje socialnega varstva

Uvodoma je umestno poudariti, da uživajo Romi popolnoma enake pravice do socialnega varstva kot drugi slovenski državljani. V javnosti namreč velja stereotip, da so Romi privilegirani koristniki socialnih transferjev. Res pa je, da so zaradi svojega socialno-ekonomskega položaja v večji meri upravičeni do teh storitev.

Romom je na podlagi *'Programa boja proti revščini in socialni izključenosti'* (MDDSZ 2000), sprejetem leta 2000, zagotovljena kontinuirana podpora dejavnosti za spodbujanje sodelovanja med romskimi in ne romskimi nevladnimi organizacijami za odpravo socialne izključenosti.

Centri za socialno delo imajo zakonsko pooblastilo, da sklepajo pogodbe o aktivnem reševanju socialne problematike. Ko gre za Rome, jih pogodbeno najpogosteje zavežejo k vključitvi predšolskih otrok v posebej organizirano predšolsko vzgojo, vključitvi šoloobveznih otrok v šolanje in rednem pošiljanju otrok v šolo, vključitvi odraslih v osnovno šolo za odrasle, javljanju na uradu za delo in iskanju zaposlitve, vključevanje v programe javnih del in druge oblike zaposlitve za določen čas, v organizirane oblike usposabljanja in podobno.

Na področju družine se v okviru vsakoletnih javnih razpisov sofinancirajo posamezni programi nevladnih organizacij na lokalni ravni. Zavod Voluntariat prireja že več let mednarodne romske tabore in izvaja program *'Rom'*, Zavod za izobraževanje in kulturo Črnomelj pa ima s strani resornega ministrstva sofinanciran program *'Socializacija predšolskih romskih otrok skozi pravljico'*.

4.3.1.4. Področje preprečevanja kaznivih dejanj

Specifičen način življenja in dela ter deviantna dejanja posameznih Romov pri večinskem lokalnem prebivalstvu pogosto vzbujajo negativne občutke in odzive.

Slovenska policija je razvila in uveljavila nekatere oblike preventivnih aktivnosti pri soočanju s tem vprašanjem. Vodje policijskih okolišev tako sodelujejo v občinskih sosvetih, njihova aktivnost pa je načrtno usmerjena v izboljšanje sodelovanja z romsko skupnostjo in njihovimi predstavniki na eni strani ter sodelovanjem, varnostnim svetovanjem in drugimi oblikami preventivnega dela pri večinskem lokalnem prebivalstvu. Policisti, ki sodelujejo pri izvajanju javnih politik na tem področju, imajo obvezo spoznavanja strukture romskega prebivalstva, njihovih življenjskih in moralnih vrednot, pridobivanja njihovega zaupanja s pogostim pojavljanjem v romskih sredinah, sodelovanja z romsko skupnostjo in njihovimi neformalnimi starešinami.

4.3.1.5. Področje kulture in informacijske dejavnosti

Ministrstvo za kulturo je doslej financiralo kulturno dejavnost romskih društev, kulturnega animatorja, prireditve, publikacije, razna predavanja o romski kulturi in izdajanje časopisa *Romano them*. Vodi tudi projekt kodifikacije romskega jezika.

Informiranju Romov in o Romih je namenjena vse večja pozornost. Tako se pripadnikom romske skupnosti občasno zagotavljajo informacije tudi v romskem jeziku, poleg tega pa informacije v glasilih ter radijske in TV oddaje prispevajo, na eni strani k ozaveščanju in prosvetljevanju pripadnikov romske skupnosti, na drugi pa večinskemu slovenskemu prebivalstvu omogočajo informacije o položaju, življenju in problemih Romov, njihovih posebnostih in drugačnosti.

Dve lokalni radijski postaji ('Studio D' na Dolenjskem in Radio 'Murski val' v Prekmurju) pripravljata vsak teden enourne radijske oddaje za Rome. Dejavnost financira slovenska vlada. Oddaje potekajo v slovenskem jeziku, deloma pa tudi v romščini. Podoben projekt poteka na ravni lokalnih televizijskih postaj.

4.3.2. Pozitivni javnopolitični instrumenti v šolskem sistemu

Ob analizi prisotnosti elementov pozitivne diskriminacije Romov v slovenskem pravnem sistemu smo ugotavljali, da je normativni okvir na tem področju relativno soliden in stabilen ter nudi osnovo za oblikovanje in izvajanje ustreznih javnih politik na operativni ravni. Na splošno lahko trdimo, da je ustavnopravni status Romov v Sloveniji relativno dobro urejen in da vsebuje nekaj pomembnih elementov pozitivne diskriminacije³⁸. Ocen

³⁸ Podobno meni tudi Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti (ECRI), ki v svojem poročilu ugotavlja, da slovenska ustava zagotavlja čvrsto osnovo za varstvo posameznikov pred kršenjem njihovih pravic na področjih, ki so v pristojnosti ECRI, predvsem skozi sodno prakso Ustavnega sodišča Republike Slovenije (več glej Klopčič 2006).

utemeljujemo tudi na podlagi raziskovalnih spoznanj glede urejenosti enake materije v ostalih državah članicah EU. Romom so ustavno zagotovljene posebne kolektivne pravice, ki v Sloveniji pripadajo samo še madžarski in italijanski avtohtoni narodni skupnosti. Romom je torej v Sloveniji ustavno priznan status etnične manjšine s posebnimi pravicami.

Vendar nam prakse v nekaterih primerljivih evropskih državah ne dovoljujejo, da bi že na podlagi teh spoznanj oblikovali raziskovalne zaključke. Nekateri avtorji (prim. Klopčič 2006, Winkler 1999, Brezovšek 2008) namreč ugotavljajo splošen pojav razkoraka med normativno določeno urejenostjo posameznih vprašanj in praktično izvedbo. Zato bodo ugotovitve glede pozitivnih elementov v slovenskem šolskem sistemu mogoče in relevantne šele na podlagi spoznanj iz naslednjega dela naše razprave.

4.3.2.1. Zgodovinski oris vključevanja Romov v slovenski (osnovno)šolski sistem

Da bi lažje razumeli nekatere ovire pri vključevanju Romov v slovenski šolski sistem, bomo najprej osvetlili osnovne mejnike razvoja javnih politik na tem področju od konca 2. svetovne vojne do sprejema nove strategije in z njo povezanimi javnimi politikami v letu 2004.

Tancer (2005, 68-69) govori o treh obdobjih:

- a) V prvem obdobju do leta 1970 ne zaznava spremljanja te problematike. Šolske politike se niso posebej ukvarjale z vprašanjem vključevanja Romov v (osnovno)šolski sistem;
- b) Sledilo je obdobje do osamosvojitve Slovenije, kjer že lahko govorimo o načrtnem spremljanju vključevanja in oblikovanju nekaterih javnopolitičnih rešitev, predvsem v obliki zagotavljanja posebnih finančnih sredstev, ki so jih bile deležne osnovne šole, ki so beležile prisotnost romskih otrok pri pouku. Teh je po Tancerjevih (ibid.) podatkih ob koncu 80-ih let bilo 10. Republiški Zavod za šolstvo je oblikoval posebno komisijo, ki je analizirala ukrepe;
- c) O intenzivnejšem ukvarjanju z vprašanjem šolanja romskih otrok lahko govorimo po letu 1990. Zavod RS za šolstvo je izdal posebno navodilo za prilagajanje programov v osnovnih šolah potrebam romskih učencev ter s tem začel graditi bolj načrtno in celovito strategijo javnopolitičnih ukrepov.

4.3.2.2. Ključne ovire in omejitve pri vključevanju Romov v šolski sistem

Različne ovire romski populaciji onemogočajo enak dostop do izobraževanja, kar se kaže v razlikah med stopnjama izobrazbe med romsko in večinsko populacijo in njunemu položaju na trgu dela. Težave izvirajo deloma iz same kulture romske populacije, deloma iz neprilagojenih izobraževalnih politik in pristopov, deloma pa so rezultat prevladujočih stereotipov in predsodkov.

Ključne ovire pri uspešnem vključevanju Romov v nacionalni izobraževalni sistem so po mnenju Kirilove in Repaireve (2003):

- revščina ;
- izolacija romskih skupnosti;
- podzastopanost Romov v izobraževalnih institucijah;
- kulturne in jezikovne ovire;
- pomanjkanje spodbude s strani staršev;
- nižji standardi izobraževanja;
- Romom neprilagojeni učni pripomočki;
- obstoj posebnih šole za romske otroke;
- segregacija romskih otrok v šolskem sistemu.

Revščina predstavlja glavno oviro za dostop do izobraževanja. Romske družine si pogosto ne morejo privoščiti nakupa šolskih potrebščin. Slabe življenjske razmere romskim otrokom ne omogočajo pisanja domačih nalog, pri čemer jih prav tako ne morejo pomagati pogosto nepismeni starši. Zaradi nezmožnosti plačevanja prevoza morajo romski otroci pogosto obiskovati lokalne segregirane šole, namesto da bi se vozili v bolj oddaljene običajne šole.

Romski starši se tako pogosto ne zavedajo pomena izobraževanja, zato posledično premalo sodelujejo pri izobraževanju svojih otrok. Zaradi finančnih razlogov svoje otroke že zelo zgodaj navajajo na delo, saj je njihova glavna skrb zadovoljiti osnovne finančne potrebe.

Veliko težavo predstavlja tudi neznanje uradnega jezika v državi, kjer živijo Romi. Tako romski otroci ob vstopu v šolo le slabo obvladajo uradni jezik (deloma je to tudi posledica nizke stopnje vključenosti romskih otrok v sistem predšolske vzgoje), kar jim onemogoča napredovanje pri pouku. Zaradi jezikovnih težav so romski otroci že na začetku svoje

izobraževalne poti v slabšem položaju in bodo zato bolj verjetno prej zapustili šolanje kot otroci večinske populacije.

Oviro predstavlja tudi pomanjkanje učnih pripomočkov, predvsem učbenikov v romskem jeziku. Učbeniki v romskem jeziku so tudi eden od načinov ohranjanja romske kulturne dediščine. S tem je romskim otrokom onemogočeno učenje v materinem jeziku.

Dostop romskih otrok do izobrazbe je neposredno odvisen od standarda izobraževanja, ki jim je ponujen. Pogosto se namreč dogaja, da so zahtevani standardi pri izobraževanju romskih otrok nižji kot pri ostalih otrocih. K nižanju izobraževalnih standardov v veliki meri pripomorejo pomanjkanje motivacije pri učiteljih za delo z romskimi otroki, pomanjkanje strokovnega usposabljanja za učitelje in njihovi predsodki do romskih otrok.

4.3.2.3. Vzpostavljeni pozitivni javnopolitični instrumenti

V nadaljevanju se bomo omejili na vzpostavljene pozitivne javnopolitične instrumente na področju vzgoje in izobraževanja.

Leta 2004 je resorno ministrstvo pripravilo *'Strategijo vključevanja Romov v vzgojo in izobraževanje'* (Barle-Lakota in drugi 2005). Glavni izziv na tem področju je bil, kako pomagati Romom pri njihovi integraciji, upošteva razlike glede drugačnega načina življenja, tradicije in kulture ter kako se izogniti prisilni asimilaciji v toku izobraževanja v smislu vsiljevanja tujih vrednot, vzorcev obnašanja in načina življenja. Strategija temelji na načelih sodobnega multikulturnega poučevanja in ustreza konceptom izobraževalnih politik kot eni od prioritet SE in EU na področju izboljševanja položaja Romov³⁹. Omenjena strategija je postala temelj za operativni razvoj zastavljenih javnih politik, saj se je postopoma v šolskem sistemu uveljavilo nekaj inovativnih in po svoji naravi pozitivnih javnopolitičnih rešitev. V nadaljevanju bomo nekaj najznačilnejših in najpomembnejših podrobneje opredelili in ocenili. Kot že doslej, bo naša pozornost prvenstveno namenjena rešitvam v osnovnošolskem podsistemu.

Identificirane pozitivne javnopolitične instrumente bomo v nadaljevanju klasificirali in podrobneje opredelili glede na naravo instrumenta.

³⁹ Pri celotni pripravi strateškega dokumenta je sodelovala Zveza Romov Slovenije. Sodelovala bo tudi pri njegovi implementaciji. Od maja 2005 delovno skupino vodi predsednik Zveze Romov Slovenije. Sodeluje tudi pri poučevanju in učenju romskega jezika, zgodovine in kulture, pri pripravi gradiv in pri vseh drugih oblikah in načinih izobraževanja.

A) Pozitivni ekonomski javnopolitični instrumenti

Ključno vprašanje pri izvajanju določenih javnopolitičnih ukrepov se ponavadi začne pri materialnih resursih, ki so na voljo za izvajanje zastavljenih mehanizmov.

Že strategija je v svojih izhodiščih predvidevala, da nas se zagotovi ustrezna podpora šolam za izvajanje dodatnih oblik vzgojno-izobraževalnega dela z romskimi učenci. Postopoma se je ta 'zahteva' materializirala v naslednjih konkretnih pozitivnih javnopolitičnih instrumentih in ukrepih:

- Resorno ministrstvo (MŠŠ) ima tako podlago za *zagotavljanje dodatnih sredstev za subvencioniranje šolske prehrane za romske učence*. S tem je omogočen privilegiran položaj Romov v odnosu do ostalih upravičencev, skladno s splošnimi normativi in standardi, ki veljajo v osnovnošolskem prostoru. Predvideno je tudi dodatno finančno pomoč osnovnim šolam za pokrivanje stroškov šolskih potrebščin, učnih pripomočkov, prevozov in vstopnin za kulturne, naravoslovne in športne dneve.
- MŠŠ namenja tudi *posebna sredstva za zagotavljanje razširjene sistemizacije delovnih mest na področju svetovalnega dela za romske učence ter za sistemizacijo delovnih mest romskih pomočnikov ter na področju nepedagoških storitev* (recimo s področja kuhanja in čiščenja prostorov). Poleg tega MŠŠ osnovnim šolam zagotavlja sredstva za sofinanciranje učnih pripomočkov in nekaterih stroškov v zvezi z dnevi dejavnosti in ekskurzijami za učence Rome in sicer povprečni višini približno 70 evrov letno na učenca.
- Skupaj namenja MŠŠ za potrebe finančne podpore posebnim (v glavnem pozitivnim) javnopolitičnim instrumentom (brez sredstev iz naslova evropskih strukturnih skladov) na letni ravni več kot en milijon evrov. V tabeli 4.8. prikazujemo realizacijo in načrt financiranja od leta 2005 do 2009, ki kaže rahel trend naraščanja finančnih sredstev, največji porast pa beležimo v letu 2005, neposredno po uveljavitvi nove strategije. Na tem mestu je potrebno omeniti, da bo iz naslova Operativnega programa za razvoj človeških virov MŠŠ v naslednjih dveh letih zagotovilo dodatnih 3 milijone evrov sredstev iz Evropskega strukturnega sklada za ukrepe za uspešnejše vključevanje romskih otrok v šole. Več o tem v nadaljevanju razprave.

Tabela 4.8.: Financiranje romske narodne skupnosti iz proračunskih postavk MŠŠ

	SREDSTVA (v evrih)	INDEKS RASTI
2005	1.249.131	
2006	1.385.713	110,9
2007	1.413.439	102,0
2008*	1.468.828	103,9
2009*	1.505.054	102,9

Vir: Ministrstvo za šolstvo in šport

* načrtovana finančna sredstva

B) Prilagojeni normativi in standardi

Eden ključnih vidikov, po katerem lahko merimo prisotnost pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, je dejstvo, ali je v samem pedagoškem procesu pri bistvenih integracijskih elementih romski učenec privilegiran v primerjavi s pripadnikov večinskega prebivalstva.

- V okviru normativov in standardov za osnovne šole so bili do konca šolskega leta 2002/2003 določeni *posebni normativi za oblikovanje romskih oddelkov in oddelkov*, v katere so bili vključeni romski otroci; s šolskim letom 2003/2004 pa normativi ne predvidevajo več oblikovanja romskih oddelkov. Normativ za oblikovanje oddelka, v katerem so najmanj 3 romski učenci, je 21 (splošni normativ je 28 otrok).
- V šolskem letu 2003/2004 je resorno ministrstvo šolam odobrilo *512 ur za izvedbo pouka v manjših pedagoških skupinah*. Ta oblika pomoči je po navedbah šol nujno potrebna za uspešno delo z romskimi učenci.
- Osnovnošolski program omogoča *individualizacijo in uvaja diferencirane oblike pouka*. Velja temeljno pravilo, da šole tudi pri vključevanju romskih otrok uporabljajo obstoječe možnosti individualizacije in diferenciacije. Uporabljajo se zgolj tiste oblike, ki so zakonsko že predpisane (v preteklosti je bilo večkrat drugače), to pomeni: v prvem triletju notranja diferenciacija, od 4. do 7. razreda fleksibilna

diferenciacija, v 8. in 9. razredu nivojski pouk. Ob tem resorno ministrstvo šolam z romskimi učenci priznava dodatne pedagoške ure za izvedbo dopolnilnega in dodatnega pouka ter individualizacijo.

C) Pozitivni kurikularni javnopolitični mehanizmi

V nadaljevanju se bomo osredotočili na tretji sklop pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki bi jih delovno lahko označili kot operativne oziroma procesne instrumente, saj potekajo neposredno v razredu.

- Omeniti velja, da je eden od zastavljenih ukrepov *zgodnje vključevanje Romov v vzgojno-izobraževalni proces*. Vključevanje romskih otrok v predšolsko vzgojo vsaj dve leti pred pričetkom osnovne šole je cilj, s katerim se želi zagotoviti čim lažji prehod bodočih šolarjev v učni proces. Romski otroci preko tega ukrepa lažje nadoknadijo primanjkljaj v znanju jezika (tako slovenskega kot romskega) ter pridobijo pomembne socialne veščine.
- Eno najpomembnejših (pozitivnih) odločitev predstavlja sklop ukrepov za izboljšanje stanja na področju *poučevanja romskega jezika*. V osnovnošolski program se postopoma uvaja pouk romskega jezika od prvega razreda naprej. Šola, v katero so integrirani romski otroci, ga bo morala obvezno ponuditi, starši in otroci pa ga bodo lahko izbrali fakultativno. Omenjeni cilj se dosega sicer postopno, vendar lahko že v tem trenutku govorimo o tem, da gredo vse aktivnosti v smer izrazitega povečevanja intenzivnosti učenja romščine. Program se uvaja načrtno ob sprotne evalvacijah. Oblikovana je bila delovna skupina za standardizacijo romskega jezika, katere naloga je koordinacija vseh aktivnosti pri pripravi slovarja, slovnice, nabora besedil in učnega načrta za pouk romskega jezika (oblik romskega jezika, ki so v uporabi v Sloveniji)⁴⁰. Standardizacija jezika Romov v Sloveniji pa je tudi podlaga za izbirni predmet Romska kultura v sklopu osnovnošolskega predmetnika.
- Z zgoraj omenjenim sklopom povezan javnopolitični instrument se nanaša na *vzporedno poučevanje slovenskega jezika*, ki za romske otroke ponavadi predstavlja

⁴⁰ Poglavitni pogoj za izdajo slovarja romskega jezika je standardizacija jezika slovenskih Romov, s čimer se je ukvarjal Center za študij edukacijskih strategij na Pedagoški fakulteti. Kot posledica tega dela sta nastali dve slovnici in dva slovarja romskega jezika. Problem pri izdelavi slednjih je bila predvsem standardizacija romščine, ki ni enotna. V Sloveniji namreč živijo tri jezikovno in prostorsko opredeljene skupine Romov – prekmurska, dolenska in sintska na Gorenjskem. Štirje priročniki – slovnici in slovarja jezika prekmurskih in dolensko-belokranjskih Romov, so bili pripravljeni v sodelovanju z Zvezo Romov Slovenije.

drugi jezik. Uveljavljeni didaktični in metodični pristopi namreč niso neposredno uporabni. Potrebno je izdelovati prilagojene, s ciljem, da se v končni fazi dosežejo isti standardi znanja. Vzporedno s tem je stekel proces intenzivnega doizobraževanja pedagoških delavcev, ki poučujejo v oddelkih, ki se soočajo s temi pedagoškimi zahtevami. V ta proces so bili vključeni tudi različni strokovnjaki, ki se ukvarjajo s poučevanjem slovenskega jezika kot tujega jezika ter strokovnjakov, ki razvijajo specialno metodiko poučevanja slovenskega jezika za romske učence.

- Za romske otroke se pripravljajo tudi *posebni delovni zvezki*, ki so prilagojeni za lažje sledenje učni snovi. Uvedba posebne oblike učnih pripomočkov se je izkazala kot zelo dobrodošla tudi za učitelje.
- Šole, ki se soočajo s problemom integracije romskih učencev, so dolžne oblikovati posebne *načrte za vzpostavljanje zaupanja v šolo s strani romskega prebivalstva* in za odpravljanje predsodkov. Hkrati pa načrt zaznavanja in kontinuiranega odpravljanja stereotipov in predsodkov, ki se pri večinski populaciji pojavljajo v razmerju do učencev Romov.

Identificiramo lahko tudi nekaj javnih politik, ki so usmerjene v odpravljanje uveljavljenih praks iz preteklosti, ki so se pokazale kot neustrezne in celo škodljive.

D) Pozitivni javnopolitični mehanizmi na področju odpravljanja prakse vključevanja Romov v osnovne šole s prilagojenim programom

Uvodoma velja omeniti, da skoraj 10 odstotkov romskih otrok obiskuje osnovne šole s prilagojenim programom (OŠPP oziroma t.i. 'posebne šole'). Ta odstotek močno izstopa od povprečja med večinskih prebivalstvom in tudi povprečja katerekoli druge etnične ali druge manjšine v Sloveniji⁴¹. Nekateri strokovnjaki iz področja pedagogike (prim. Barle 2008) ugotavljajo, da učenčeva šolska neuspešnost, ki izvira iz neznanja jezika ali specifičnosti romske kulture, ne more biti osnova za usmerjanje otrok v programe z nižjim izobrazbenim standardom. Neznanje slovenskega jezika in neprilagojenost družbi namreč še ne pomenita, da so manj sposobni za učenje. Šolska neuspešnost in vedenjska problematika pa je v praksi vplivala na 'prehitro' razvrščanje otrok v OŠPP, ne da bi

⁴¹ Osnovne šole je na primer v šolskem letu 2002/2003 po dostopnih podatkih obiskovalo 1.349 romskih učencev, 1.223 v rednih osnovnih šolah, 126 pa v OŠPP. V tem letu je bil delež vseh otrok v OŠPP 1,48 %, medtem ko je bil delež romskih otrok v OŠPP občutno višji, 9,3 %, kar je sedemkrat višji odstotek od povprečja. Ti podatki kažejo, da do sprejetja strategije niso bili odpravljeni vzroki, ki vodijo v prešolanje nesorazmerno velikega odstotka romskih učencev v OŠPP.

razkrivali ali priznavali prave vzroke neuspešnosti (specifična kultura, neznanje jezika in podobno). Problematika šolske neuspešnosti se je tudi v OŠPP večinoma samo še poglobila, saj so se tja prešolali učenci v starosti 9, 10, 11 let, ki so dosegali standarde znanja za 1. ali 2. razred. Prav zaradi doseganja standardov znanja so bili integrirani med učence, stare 7 do 8 let. Taka integracija je romske učence še dodatno segregirala, saj jih je iztrgala iz njihove starostne skupine vrstnikov in povzročila dodatne težave. Romski učenci so lahko učenci s posebnimi potrebami, kadar sodijo v eno od opredelitev učencev s posebnimi potrebami, ki jo vpeljuje Zakon o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami⁴².

E) Javopolitični mehanizmi za odpravo prakse ločenih oddelkov za Rome: ukrepi za integracijo v redne oddelke

Diferenciacija pouka za romske otroke, ki se trajno izvaja tako, da se romske učence poučuje v fizično ločenih učilnicah, uvaja segregacijo, ki pripelje do zniževanja standardov znanja. Takšne prakse je slovenski šolski sistem poznal do leta 2004, saj je veljalo prepričanje, da so določene segregacijske oblike pouka bolj učinkovite. Oddelki, v katere so vključeni samo romski učenci, so danes ne pojavljajo več, kar je tudi iz splošnocivilizacijskega vidika pomembna pridobitev v slovenskem šolskem sistemu.

Izkušnje so pokazale, da je integracija romskih učencev bolj učinkovita, če se jih ne združuje v homogenizirane skupine. Šole morajo zato glede na možnosti razporejati romske učence po oddelkih (če je več oddelkov posameznega razreda). Če je v nekem kraju več šol, velja načelo, da se romske učence prerazporedi med več šol. Želja, da bi se ustvarila praksa, po kateri se romskih učencev ne koncentrira v eni šoli, pa se ni uveljavila. Kot trdi Škrinjarjeva (2008), je bilo za kaj takšnega v posameznih okoljih preveč odpora.

Takšen način vključevanja romskih učencev v povezavi z občasnim delom v manjših skupinah v zadnjih nekaj letih dal relativno dobre rezultate, saj po trditvah predstavnikov MŠŠ narašča število romskih učencev, ki zaključujejo šolsko obveznost v razredih predmetne stopnje, povečuje pa se tudi število tistih, ki se po zaključeni osnovni šoli ali zaključenih osnovnošolski obveznosti vključujejo v nadaljnje izobraževanje. Zato se je resorno ministrstvo odločilo za spremembo normativov in standardov, s katerimi je po vseh osnovnih šolah uvedena integracija romskih učencev v redne oddelke. Kot je že bilo omenjeno, veljajo pri integraciji romskih otrok (ob pogoju najmanj treh romskih otrok v oddelku) močno znižani standardi.

⁴²Uradni list RS, št. 3/07.

F) Koncept romskega pomočnika

Omenjeni koncept poznamo že iz analize ureditev v ostalih državah članicah EU. Ob vzpostavitvi tega instituta so javnopolitični igralci izhajali iz ugotovitev, da je neznanje jezika večinskega naroda ključna ovira za uspešno integracijo romskih otrok in da lahko to oviro odpravljamo oziroma ublažimo tudi z uvedbo romskega pomočnika. Njegova primarna naloga je pomoč pri vključevanju v institucijo, torej v šolo.

Z namenom, da bi olajšali vključevanje šoloobveznih romskih otrok v učni proces na osnovnih šolah in preprečili nezaželeno segregacijo teh otrok v šolah, je na podlagi Strategije vzgoje in izobraževanja Romov v RS iz leta 2004 stekel projekt uvajanja romskih pomočnikov. Cilj projekta je bil dodatno izobraziti in usposobiti določeno število mladih Romov z namenom, da po zaključku izobraževanja pomagajo šoloobveznim romskim otrokom pri njihovih vsakdanjih dejavnostih in opravilih. Ustrezno usposobljen romski pomočnik pozna obe kulturi, vzorce mišljenja in navad in vzpostavlja zaupanje romskih staršev do institucije, otrokom pa pri vključevanju v šolo olajša prebroditi tako čustveno kot tudi jezikovno oviro.

Romski pomočnik je popolnoma integriran v učni proces. Na ravni oddelka dela skupaj z učitelji. V timu sodeluje pri načrtovanju dela in pri analizi opravljenega dela. Na osnovi dogovorov v timu se vključuje v vse dejavnosti, ki potekajo v oddelku. Pomaga otrokom pri premagovanju jezikovnih barier, prevaja otrokom, učiteljem, pa tudi staršem. S pomočjo pedagoških delavcev skrbi, da so v oddelku prisotni elementi romske kulture. Vzpodbuja dvojezično kulturo v oddelku. Zagotavlja, da pedagogi dobijo vse informacije, ki jim jih romski starši želijo sporočiti. Na ravni šole se vključuje v vsa strokovna in druga srečanja, kamor se vključujejo pedagoški delavci v njegovem oddelku (na primer na roditeljskih sestankih). Predstavlja vez med romsko skupnostjo in starši ter šolo. Posreduje informacije vzgojiteljici, ki so z vidika medsebojnega sodelovanja in organizacije dela v šoli potrebne (npr. kako poteka prevoz otrok v šolo, kako se otroci zjutraj zbirajo, ali obstajajo zdravstveni problemi v skupnosti ipd.). Na ravni romske skupnosti se vključuje v dejavnosti v romski skupnosti, ki so namenjene izboljšanju odnosov med romsko skupnostjo in šolo. Starše obvešča o vsakodnevni dogajanji v vrtcu in šoli, prebira pisne informacije iz šole, deli informacije med starše. Zbira mnenja in predloge staršev. Analizira potrebe romske skupnosti glede izobraževanja otrok in mladine in svoja opažanja posreduje šoli, ki na tej osnovi skupaj z njim podrobneje prouči problematiko in pripravi konkretne ukrepe. Romski pomočnik pomaga vzpostavljati odnose z romskimi starši, pomaga staršem pri komunikaciji z učitelji in vodstvom šole pa tudi z drugimi

starši. Po potrebi prenaša nujne informacije med starši in šolo. Skrbi, da starši prejmejo pisne informacije s strani šole in jim jih po potrebi prevaja. Romski pomočnik pomaga posameznim otrokom in mladostnikom, ko imajo v šoli ali doma težave. Otroka napoti k osebi na šoli, ki mu lahko strokovno pomaga. Romski pomočnik tesno sodeluje z romskimi in neromskimi organizacijami in posamezniki, ki izvajajo različne programe v romski skupnosti. Skrbi za njihovo povezovanje in za vključevanje otrok in mladostnikov vanje. S pomočjo strokovnih delavcev na šoli zbira informacije o možnosti izobraževanja in zaposlovanja v okolju in jih posreduje romski skupnosti. (več glej MŠŠ 2004).

Aprila 2008 je bil za podporo večji uspešnosti uveljavljanja in delovanja romskih pomočnikov objavljen javni razpis za izvedbo projekta – Uspešnejše vključevanje učencev Romov v šole. Sredstva zagotavlja MŠŠ iz naslova Operativnega programa za razvoj človeških virov v okviru sredstev Evropskega socialnega sklada. Za izvajanje nalog iz tega razpisa je zagotovljeno 3 milijone evrov sredstev. Iz navedenih sredstev se bo financiralo delo najmanj 25 romskih pomočnikov ter sredstva za tisk didaktičnih gradiv. Romski pomočniki bodo v šolah zaposleni od šolskega leta 2008/2009.

Strokovni svet za poklicno in strokovno izobraževanje je decembra 2006 potrdil poklicni standard za romskega pomočnika ter Katalog standardov strokovnih znanj in spretnosti za poklicno kvalifikacijo romski pomočnik. Spremenjeni Pravilnik o nomenklaturi poklicev, s katerim je bil poklic romskega pomočnika standardiziran je v veljavi od aprila 2007. Ker pa poklic ni bil uvrščen v osnovnošolske normative, imamo danes v praksi zgolj 11 romskih pomočnikov. Osnovne šole, ki romske pomočnike nujno potrebujejo za uspešno šolanje romskih otrok, jih zato še vedno zaposlujejo preko sistema javnih del. Pri tem pa obstaja realna nevarnost, da gre pogosto za ne dovolj usposobljene posameznike, ki zaradi nizkega zaslužka in omejenega trajanja zaposlitve niso motivirani za svoje delo.

5. ŠTUDIJA PRIMERA: UČINKI UPORABE POZITIVNIH JAVNO-POLITIČNIH INSTRUMENTOV V PRIMERU IZVEDBENEGA MODELA VZGOJNO-IZOBRAŽEVALNEGA DELA V OŠ BRŠLJIN

V prejšnjem poglavju smo ugotovili, da se je v slovenskem šolskem sistemu v zadnjih nekaj letih vzpostavil relativno soliden nabor pozitivnih (šolskih) javnopolitičnih instrumentov za zagotavljanje stimulatívnejšega okolja za šolanje romskih otrok. Ti skupaj z že uveljavljenimi oblikami (ter ob sobivanju z ostalimi resornimi politikami) oblikujejo današnji okvir za vključevanje Romov v izobraževalne procese. Če je bila naša pozornost v dosedanjem teku raziskovanja namenjena predvsem vprašanju ustreznega prenosa normativno določenih elementov pozitivne diskriminacije na operativni nivo, nas bo v nadaljevanju zanimalo, ali (in na kak način) imajo vzpostavljeni pozitivni javnopolitični instrumenti vpliv na konkretne javnopolitične rezultate.

Da bi lahko prišli do zgoraj omenjenih spoznanj, bomo v nadaljevanju skozi metodo študije primera analizirali konkreten primer uporabe nabora pozitivnih javnopolitičnih instrumentov v OŠ Bršljin. V tem primeru so namreč šolske oblasti (torej vladni javnopolitični akterji) na podlagi akutnega stanja učnih rezultatov ter (ob)šolske klime izdelale edinstven izvedbeni model. Z njim so želele to stanje in trende prekiniti ter z uporabo nekaterih vzvodov vzpostaviti spremenjeno šolsko okolje ter pogoje za šolanje otrok na omenjeni šoli.

Da bi lažje razumeli kontekst izbire tega primera, bomo najprej predstavili okoliščine iz izhodišča za nastanek modela, pravne podlage za izvedbo ter ključne značilnosti.

V naši izhodiščni hipotezi smo trdili, da »primer izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin kaže, da lahko uporaba pozitivnih javnopolitičnih instrumentov prinese tako pozitivne kvantitativne učinke (večja vključenost romskih učencev v pedagoški proces) kot pozitivne kvalitativne učinke (boljši učni uspeh romskih učencev).

Za potrebe preverjanja te trditve bomo uporabili naslednjo raziskovalno tehniko:

- a) v prvem koraku bomo oba kazalnika (tako vključenost kot učni uspeh) natančno opredelili;
- b) nato bomo identificirali (ter časovno umestili) nabor ključnih posebnih javnopolitičnih instrumentov, ki so bili zraven že vzpostavljenih orodij namenjeni zasledovanju predstavljenih javnopolitičnih ciljev;

- c) v zaključni fazi bomo na podlagi dostopnih podatkov preverili, ali lahko skozi čas na podlagi uporabljenih pozitivnih javnopolitičnih instrumentih govorimo o spremenjenih javnopolitičnih rezultatih;
- d) pri interpretaciji pridobljenih (statističnih) podatkov si bomo pomagali s spoznanji, ocenami ter mnenji nekaterih ključnih akterjev iz sfere vladnih javnopolitičnih igralcev. Ta pristop nam bo omogočil pridobitev bolj celovite slike ter dodatnih informacij, ki jih zaradi narave problematike gola statistika objektivno ne more zajeti.

Zavedamo se tudi nekaterih omejitev raziskovanja. Na podlagi spoznanj, ki smo jih predstavili že v prejšnjih poglavjih, predvidevamo, da bomo predvsem pri dokazovanju kvantitativnih kazalnikov težko razmejili med učinkovanjem merjenih (šolskih) javnopolitičnih instrumentov ter učinkom ostalih, splošnih okoliščin, ki vplivajo na ravnanja Romov, ko se odločajo za obiskovanje pouka (ostalih sektorskih politik, splošnega položaja Romov, posebnosti v kulturnih in vedenjskih vzorcih Romov in podobno). Menimo, da bo iz objektivnih dejstev veliko lažje ter metodološko bolj korektno sklepati zaključke pri obravnavi kvalitativnega kazalca – torej učne uspešnosti.

Predvidevamo, da nam bo v določeni meri raziskovalno oviro predstavljala tudi zastavljena metodologija zbiranja podatkov s strani pooblaščenih evalvatorjev projekta, to je Zavoda RS za šolstvo na konceptualni ravni ter OŠ Bršljin na operativni ravni. Že na prvi pogled je namreč očitno, da pri zbiranju in obdelavi statističnih podatkov (predvsem v segmentu spremljanja prisotnosti romskih učencev pri pouku) prihaja do metodoloških nekonsistentnosti, ki onemogočajo večjo zanesljivost končnih spoznanj glede vpliva uporabe pozitivnih javnopolitičnih instrumentov. Naše predpostavke potrjujejo tudi naši intervjuvanci.

Iz navedenih razlogov si bomo pri pridobivanju ustreznih podatkov pomagali predvsem z metodo nestrukturiranega družboslovnega intervjuja s ključnimi odločevalci (resornim ministrom, pristojno generalno direktorico ter strokovnjaki, ki se neposredno ukvarjajo z oblikovanjem in izvajanjem modela). Ta raziskovalna metoda bo še posebej pomembna pri opredelitvi pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, medtem ko bomo konkretne podatke iskali pri samem viru, torej na matični osnovni šoli ter Zavodu RS za šolstvo. Pri analizi se bomo opirali tudi na sprotna vmesna poročila o izvajanju modela, ki ga skupaj pripravljata Zavod RS za šolstvo in OŠ Bršljin. Zavedamo se, da zastavljena metodologija zbiranja in obdelave podatkov, ki jo uporabljata omenjeni instituciji, ni nujno dovolj primerna osnova za politološki pristop, saj je namen spremljanja pedagoškega procesa na

OŠ Bršljin prvenstveno v iskanju ustrežnejših didaktičnih, metodičnih ter pedagoških prijemov.

5.1. Okoliščine in izhodišča za nastanek izvedbenega modela

Uvodoma bomo pojasnili razloge, ki so šolske avtoritete vodile, da so v obravnavani osnovni šoli uvedli izvedbeni model. Za zasledovanje zastavljenih raziskovalnih ciljev sicer socialno-politični kontekst ni bistvenega pomena, vendar velja nanj vseeno opozoriti.

V OŠ Bršljin se je (s posebno intenzivnostjo po ukinitvi 'ločenih' oddelkov za Rome) postopoma vedno v večji meri kazal problem zniževanja standardov znanja zaradi prilagajanja pouka tistim učencem, ki niso mogli slediti učnemu načrtu. V prvi vrsti so bili kot »krivci« za to s strani večinskega prebivalstva prepoznani romski otroci. Na to so postopoma začeli opozarjati tako učitelji, kot starši neromskih otrok. Nekateri starši neromskih otrok so pripravili peticijo, s katero so pozvali starše neromskih otrok, da protestno prenehajo pošiljati otroke v šolo vsaj za en teden. Približno tretjina staršev dva dni (v mesecu februarju 2005) ni pošiljala svojih otrok v šolo z argumentacijo, da je država dolžna poskrbeti za kakovostno izobraževanje vseh, kar pa naj bi v primeru OŠ Bršljin ne bilo mogoče zaradi prevelikega števila romskih otrok. V točki, kjer je začelo zaradi nesoglasij prihajati celo do odkritih konfliktov, je v dogajanje poseglo resorno ministrstvo ter skušalo najti rešitev, ki bi po eni strani pomagala stabilizirati šolsko in obšolsko klimo, po drugi strani pa zagotovila čim bolj ustrezne učne pogoje za vse učence. Nastal je tako imenovani 'Bršljinski model', ki je predstavljal edinstveno rešitev v slovenskem šolskem okolju.

Že v uvodnih mislih naše razprave smo poudarili, da se nacionalni šolski sistemi v evropskem prostoru soočajo z izzivom multikulturalnosti. Javnopolitični odločevalci morajo odgovarjati na vprašanje, na kak način, ob spoštovanju razlik, oblikovati nacionalni šolski kurikulum. Ena od možnosti, ki se v tem kontekstu nakazuje, je oblikovanje širokega okvira nacionalnega kurikula, v okviru katerega lahko posamezne šole avtonomno (z upoštevanjem zakonodaje, temeljnih okvirov nacionalnega kurikula ter lokalnih okoliščin) oblikujejo izvedbeni kurikulum.

Izvedbeni model vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin pomeni prav to. Upošteva obstoječe zakonske rešitve, okvir nacionalnega kurikula in lokalne okoliščine, v katerih šola deluje.

OŠ Bršljin, ki je imela v strukturi učencev v letu 2005 (ko se je model pričel izvajati) skoraj 14% romskih učencev, je namreč v preteklosti posebnosti v didaktičnih in metodičnih pristopih, ki jih zahteva delo z romskimi učenci, poskušala realizirati z oblikovanjem posebnih oddelkov in vzpostavitev različnih drugih oblik organiziranja vzgojno-izobraževalnega dela. Tovrstne oblike organiziranja pa očitno niso bile zadostne za dovolj dobro prilagajanje metodike in didaktike dela potrebam skupine učencev, ki niso dosegali niti minimalnih standardov znanja (tudi zaradi nezadostnega znanja slovenskega jezika). Zato so na primer učenci Romi zapuščali osnovnošolsko izobraževanje z dokončanimi le nekaj razredi šole. Tisti, ki pa so šolo uspešno končali, pa s šolanjem praktično niso mogli nadaljevati, saj zaradi zniževanja standardov znanja niso izpolnjevali osnovnih pogojev, potrebnih za nadaljnje šolanje v rednih srednješolskih programih.

Cilj predlaganega izvedbenega modela je bila uspešna integracija vseh učencev Romov v vzgojno-izobraževalni proces. Ob upoštevanju tega izhodišča je resorno ministrstvo predvidevalo, da bo v določenem časovnem obdobju prišlo do dviga kakovosti pouka, da bodo romski učenci izboljšali znanje slovenskega jezika in s tem ustvarili pogoje za boljše spremljanje učnega procesa. Da bodo metode in oblike pedagoškega dela bolj prilagojene potrebam Romov in ciljem, ki jih projekt zasleduje. In da bo (ob pogoju zniževanja normativov) delo z manjšim številom učencev lažje in uspešnejše.

5.2. Temeljne značilnosti izvedbenega modela ter izhodiščni normativni okvir

Izvedbeni model ima nekaj značilnosti, na katere je v kontekstu preverjanja učinkov potrebno opozoriti.

Površna analiza *'Predloga izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin'* (MŠŠ 2005) kaže, da je resorno ministrstvo (MŠŠ) sicer določilo jasen cilj izvajanja posebnega modela (to je 'uspešna integracija vseh učencev v sistem vzgoje in izobraževanja'), vendar pa ni opredelilo jasnejših kazalnikov za spremljanje in evalvacijo sprejetih ukrepov. Predlog namreč izpostavlja naslednje pričakovane pozitivne učinke:

- a) boljšo kakovost pouka za vse učence,
- b) boljše znanje slovenskega jezika romskih učencev,
- c) bolj prilagojene metode in oblike vzgojno-izobraževalnega dela,
- d) vzgojno-izobraževalno delo z manjšim številom učencev bo lažje,

- e) uvajanje romskih pomočnikov naj bi izboljšalo prisotnost pri pouku in krepitev zavesti, da je znanje (šola) vrednota (MŠŠ 2005: 4).

Že na prvi pogled je jasno, da so avtorji posebnega modela kazalnike opredelili relativno ohlapno. Govorimo lahko tudi o dokaj očitni pojmovni nekonsistentnosti.

Med ukrepi predvidenimi so navedeni naslednji:

- a) zgodnje vključevanje v predšolsko vzgojo;
- b) zgodnje učenje slovenskega jezika;
- c) sistemsko vključevanje romskih pomočnikov;
- d) priprava izbirnega predmeta 'Romska kultura';
- e) Izdelava 'Romskega slovarja' – normiranje romskega jezika;
- f) Izvajanje projektov vladnih in nevladnih organizacij;
- g) Priprava priročnikov in druge literature za delo z učenci (MŠŠ 2005, 4).

Kot bomo videli v nadaljevanju je v praksi prihajalo do oblikovanja in uveljavljanja tudi vrste drugih posebnih (pozitivnih) ukrepov (torej javnopolitičnih instrumentov), ki pa v pa niso opredeljeni ne sistemsko, ne v posebnem modelu. O tem bomo sicer podrobneje spregovorili pri analizi učinkov uveljavljanja posameznih operativnih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, že na tem mestu pa velja ta moment upoštevati pri oceni vzpostavljenih izhodišč za uveljavitev posebnega modela.

Posebni model ima še nekaj značilnosti. Je začasen (triletni) in se izvaja kot poskus. Podvržen je rednemu spremljanju in evalvaciji. S sistemskega in vsebinskega vidika ne posega v javno veljavni program oziroma v pravice udeležencev izobraževanja. Omogoča različne oblike organiziranja pedagoškega dela. To pomeni, da so vsi romski učenci sicer od prvega do devetega razreda integrirani v redne oddelke, pri čemer pa se ob začetku leta ugotovi njihovo znanje, na tej podlagi pa se jim v posebnih skupinah zagotovi dodatni pouk iz predmetov, kjer imajo največje primanjkljaje v znanju. Ko dosežejo zahtevane standarde znanja, se vključijo nazaj v redni oddelek. Potrebno je poudariti, da se lahko učne skupine oblikujejo zgolj pri predmetih, kjer je jezikovno znanje nujno za uspešno napredovanje. V drugem vzgojno-izobraževalnem obdobju se organizacija pouka izvaja tudi s fleksibilno diferenciacijo oziroma z nivojskim poukom. To obliko omogoča 40. člen Zakona o osnovni šoli, ki določa različne oblike diferenciacije⁴³. Izvedbeni model tako

⁴³ Pojem diferenciacije v šoli lahko najbolj enostavno obrazložimo z razdelitvijo učencev v skupine z namenom večje individualizacije pouka. Učitelj pri pouku diferencira delo z učenci glede na njihove zmožnosti, sposobnosti, interese in znanja. Znotraj oddelka posameznega razreda lahko to stori že v prvem triletju – govorimo o t.i. 'notranji diferenciaciji'. V drugem triletju in še v 7. razredu osnovnega šolanja se delo pri pouku organizira kot temeljni in nivojski pouk. Nivojski pouk se lahko organizira le pri matematiki, slovenskem jeziku in tujem jeziku, in to v obsegu največ do četrtnine vseh ur, namenjenih tem

upošteva različne oblike organiziranja vzgojno-izobraževalnega dela in sicer kot učne skupine in kot različne oblike diferenciacije, ki jih predvideva Zakon o osnovni šoli⁴⁴. Ustanovljena je bila tudi projektna skupina, v kateri sodelujejo predstavniki staršev romskih in neromskih otrok, učitelji, vodstvo šole in lokalna skupnost, katerih naloga je nadzorovanje izvajanja različnih oblik dela.

Ob nastanku modela so se v delu strokovne javnosti pojavili dvomi, ali je model sploh veljaven, saj naj bi vključeval določene nezakonite elemente. Za potrebe našega raziskovanja je potrebno ugotoviti, da je bil postopoma ta očitek odpravljen, kar je pomembno izhodišča za našo razpravo⁴⁵. Bolj pomembno se zdi vprašanje, ali so zakoniti/veljavni nekateri posebni ukrepi oziroma pozitivni javnopolitični instrumenti, ki sploh niso opredeljeni v predlogu izvedbenega modela, na kar smo že nakazali. To dejstvo sicer ne vpliva na zasledovanje naših raziskovalnih ciljev, kaže pa na določeno značilnost, ki ni nepomembna.

Za konec našega uvodnega razmisleka opozarjamo še na en moment. Kot že rečeno je posebni model podvržen periodični, četrletni evalvaciji s strani pooblaščenih javnopolitičnih igralcev (Zavoda RS za šolstvo ter OŠ Bršljin). Analiza evalvacijskih poročil kaže, da so si akterji, ki spremljajo uveljavljanje posebnega modela, opredelili lastne cilje in kazalnike, ki niso skladni s tistimi, opredeljenimi v predlogu, izdanem s strani resornega ministrstva (MŠŠ). Tako zasledimo, da se v poročilih meri a) vključenost učencev pri pouku, b) učni uspeh in c) klimo v šoli. Ob tem pa velja pripomniti, da hkrati ne moremo govoriti o jasno opredeljenih kazalnikih (ti se celo skozi čas spreminjajo), niti o predvidenih ukrepih znotraj zasledovanja posameznega kazalnika. Omenjeno spoznanje predstavlja zelo pomembno raziskovalno dejstvo za našo razpravo.

predmetom. Temeljni pouk poteka na eni ravni zahtevnosti, nivojski pa na dveh ali več ravneh – to je t.i. 'fleksibilna diferenciacija'. V 8. in 9. razredu pa pri omenjenih predmetih poteka samo nivojski pouk – govorimo o t.i. 'delni zunanji diferenciaciji'. Učenci se razporedijo po treh ravneh zahtevnosti ob koncu 7. razreda (40. člen ZOŠ). V prvi nivo se uvrsti učence z učnimi težavami, ki dosegajo minimalne standarde znanja. V drugi nivo učence, ki dosegajo osnovne standarde znanja in veliko utrjujejo učno snov. V tretji nivo pa učence, ki dosegajo višje standarde znanja in želijo izvedeti več. Tudi učni načrti za slovenščino, matematiko in tuji jezik so v 8. in 9. razredu pripravljeni tako, da so cilji oz. standardi postavljeni na treh ravneh znotraj istega učnega načrta.

⁴⁴ Poudariti velja tudi, da so bili na Dolenjskem še do leta 2003 učenci Romi v glavnem vključeni v t.i. posebne oddelke. Šele v šolskem letu 2003/04 je bila taka oblika vključevanja učencev Romov s Pravilnikom o normativih in standardih prepovedana. Romski starši so se zato upravičeno bali, da bo nova organizacijska oblika pomenila ponovno uvajanje posebnih oddelkov za njihove otroke. Prav zato jim je minister osebno v mesecu aprilu 2005 predstavil navedeni model, s katerim so se romski starši strinjali.

⁴⁵ Avtorji modela so se sklicevali na 8. člen Zakona o osnovni šoli (pri urejanju dopolnilnega izobraževanja) znanje slovenskega jezika), 9. člen Zakona o osnovni šoli (glede pravic romske skupnosti), 31. člen Zakona o osnovni šoli (v delu, ki govori o letnih delovnih načrtih), 37. člen Zakona o osnovni šoli (oblikovanje razredov, oddelkov in učnih skupin), 40. člen Zakona o osnovni šoli (urejanje nivojskega pouka), 26. člen Pravilnika o pravicah in dolžnostih učencev, Odredba o normativih in standardih v OŠ za devetletno osnovno šolo, 1. člena Pravilnika o posodabljanju vzgojno izobraževalnega dela ter Strategija za vključevanje učencev Romov v sistem vzgoje in izobraževanja, ki so jo sprejeli vsi trije strokovni sveti leta 2004. Model se naslanja tudi na nekatere mednarodno-pravne ter dokumente na ravni EU ter SE (Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Republiki Sloveniji 2004).

5.3. Učinki uporabe pozitivnih javnopolitičnih mehanizmov na podlagi izbranih kazalnikov

V uvodu tega poglavja smo že opredelili ključne elemente nadaljevanja našega raziskovanja. Opozorili pa smo tudi na nekatere težave, ki jih opažamo:

- a) v fazi oblikovanja posebnega modela v odsotnosti jasnih ciljev ter kazalnikov za merjenje uspešnosti uveljavljanja posebnih ukrepov;
- b) v fazi uveljavljanja posebnega modela v odsotnosti jasno opredeljenih javnopolitičnih instrumentov kot sredstvom za doseganje zastavljenih ciljev ter razkoraku med opredeljenimi cilji ter ukrepi s strani resornega ministrstva na eni strani ter pooblaščenimi javnopolitičnimi akterji za izvajanje modela (Zavodom RS za šolstvo ter OŠ Bršljin);
- c) v fazi vrednotenja posebnega modela (ob že omenjenem problemu nejasnih ciljev ter instrumentov) v nekonsistentni metodologiji spremljanja rezultatov.

Zaradi navedenega smo oblikovali lasten raziskovalni okvir, z jasno določenima ciljema. Poskušali smo identificirati vse pozitivne javnopolitične instrumente, ki so dejansko v uporabi (ne glede na to, ali so formalno normativno opredeljeni, ali ne) ter jih umestiti v okvir zasledovanja posameznega cilja.

Pri analizi se bomo sicer opirali na podatke iz evalvacijskih poročil Zavoda RS za šolstvo ter OŠ Bršljin⁴⁶, vendar nam bo dodaten vir predstavljale tudi zbrane informacije s strani relevantnih strokovnjakov, ki sodelujejo v projektu.

5.3.1. Vključenost v pedagoški proces

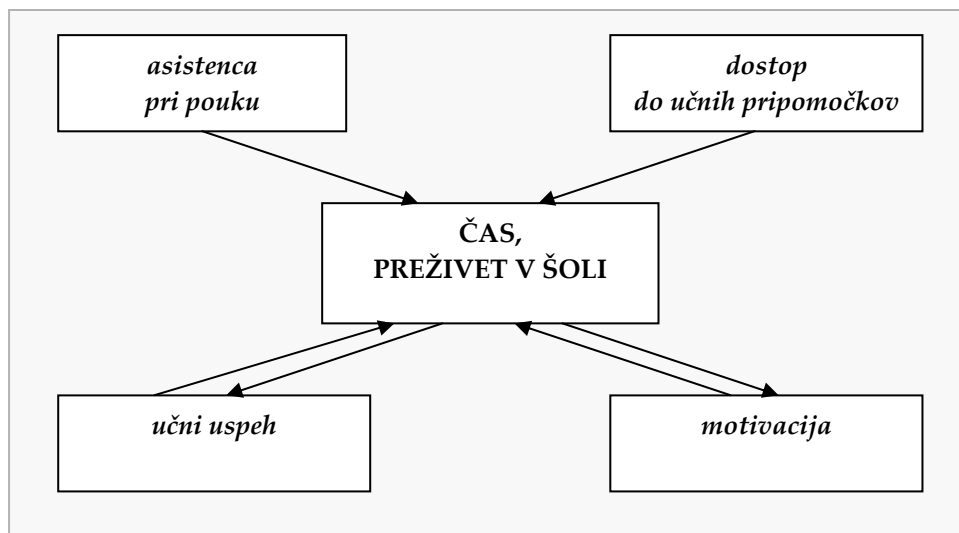
Nadpovprečno izostajanje od pouka je splošen pojav, ki ga opažamo pri vključevanju Romov v pedagoški proces. Ker je po mnenju nekaterih avtorjev (prim. Schulz v Bevc 1991) večja prisotnost romskih učencev pri pouku nujni predpogoj za dvig izobrazbene kvalitete, so številni (pozitivni in 'manj pozitivni') javnopolitični instrumenti usmerjeni ravno v zagotavljanje večje prisotnosti romskih učencev za šolskimi klopmi.

Schulz (ibid.) trdi, da je odvisnost stopnje človeškega kapitala neposredno povezana s časom preživetim v šolah. Ta ugotovitev nam bo služila za eno od izhodišč našega

⁴⁶ Omenjena poročila so javno dostopna na spletnem naslovu www.os-brsljin.si/projekt.htm.

nadaljnega raziskovanja. Pomen časa, preživetega v šoli, lahko povežemo z dejavniki, ki jih prikazujemo v sliki 5.1..

Slika 5.1.: Dejavniki, ki vplivajo na čas, preživet v šolah (po Schulzu)



Vir: Schulz v Bevc 1991

Na tem mestu je nujno poudariti, da romski učenci ne izostajajo od pouka zgolj neopravičeno, temveč tudi opravičeno, brez svoje krivde, saj jim objektivne okoliščine ne omogočajo ali pa otežujejo obisk šole. Med te okoliščine lahko uvrstimo naslednje dejavnike:

- a) *Socialno problematiko*. Romski otroci so namreč pogosto priča pijančevanja, nasilja in drugih deviantnih dejanj odraslih. Pogosti so tudi spori med romskimi družinami ter Romi iz drugih romskih naselij. V naseljih vlada v času policijskih preiskav občutek ogroženosti, kar posledično pomeni, da romski otroci v teh primerih več dni ostanejo doma. Kot ugotavljajo evalvatorji projekta (glej OŠ Bršljin 2007), občutek ogroženosti vzpodbujajo prispevki v medijih. V romskih naseljih starši radi prevzemajo vzorce obnašanja drug od drugega, po načelu 'če sosedov otrok ne gre v šolo, potem tudi naš ne bo šel'. Pogosto se tudi dogaja, da so otroci objekt izsiljevanja, saj romska skupnost obiskovanje pouka njihovih otrok pogojuje u urejevanjem splošnih razmer (na primer urejenosti bivalnih razmer, prometne ureditve skozi naselje in podobno).
- b) *Nemotiviranost*. Romski starši pogosto niso motivirani, da bi pošiljali svoje otroke v šolo, saj v tem ne vidijo praktične vrednosti, izobraženosti pa ne kot splošne vrednote.

- c) *Težave pri vključevanju v pedagoški proces.* Romski otroci prihajajo najpogosteje v šolo brez predhodnega obiskovanja vrtca ter brez predhodne izkušnje z uveljavljenim sistemom. Zato je za romske otroke prehod v šolo veliko težavnejši ter bolj stresen. Pogosto zaradi prevelikih kulturnih in socialnih preprek razvijejo fobijo pred obiskovanjem šole.
- d) *Izostajanje pri dejavnostih, ki krepijo socialne veščine.* Pedagoški delavci opažajo, da romski otroci veliko pogosteje izostajajo od kulturnih in športnih dni ter šole v naravi. Vse to pa so dejavnosti, ki omogočajo spontano navezovanje stikov in krepitev socialnih veščin.

Za potrebe potrjevanja prvega dela naše hipoteze bomo merili vpliv sprejetih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na (predvidevamo, da manjše) izostajanje od pouka. Naš raziskovalni cilj bo sicer usmerjen na ugotavljanje števila izostalih ur od pouka glede na časovni potek uvajanja izvedbenega modela. Pri tem nas ne bo zanimala opravičenost/neopravičenost izostanka. Za to nimamo ne dovolj kvalitetnih raziskovalnih orodij, niti raziskovalnega interesa. Nenazadnje je bistveno, ali je posamezni (romski) učenec v pouk vključen (to je cilj). Drugotnega (vendar prav tako pomembnega) pomena je dejstvo, zakaj pri pouku ni prisoten.

5.3.1.1. Uveljavljeni posebni pozitivni javnopolitični instrumenti

Med pomembnejšimi aktivnostmi, ki jih v okviru izvedbe modela uporabljajo različni javnopolitični igralci (na ravni resornega ministrstva, Zavoda RS za šolstvo in osnovne šole) v odnosu do romskih staršev, lahko identificiramo številne sistemske in izvedbene javnopolitične instrumente. V nadaljevanju bomo izpostavili in opredelili ključne od teh. Še enkrat opozarjamo, da nekateri izmed njih formalno niso opredeljeni, temveč so plod inovativnosti v pristopu pedagoških in drugih akterjev.

- Pred začetkom šolskega leta (praviloma avgusta) predstavniki šolske svetovalne službe ter izvajalci individualne dodatne strokovne pomoči *obiščejo vsa romska naselja*, od koder prihajajo romski učenci. Obiščejo prav vse starše in učence, se z njimi pogovorijo ter jih skušajo motivirati pri vprašanju vključitve v pedagoški proces. S tem želijo tudi dodatno pojasniti in osmisliti pošiljanje svojih otrok v šolo. Hkrati preverijo splošno izhodiščno stanje za šolanje posameznega učenca ter s tem pridobijo dodatne informacije, ki so lahko koristne v procesu kasnejšega individualnega spremljanja vsakega učenca (na primer prisotnost alkoholizma in nasilja v družini, razmer za bivanje in podobno).

- Ob začetku šolskega leta (običajno konec meseca septembra) vodstvo šole ob pomoči šolske svetovalne službe *povabi v šolo (individualno) vse starše, pri katerih ugotavljajo, da ne kažejo interesa po sodelovanju in pošiljanju otrok v šolo*. S tem je storjen komplementarni, drugi korak v primeru, da pri obiskih 'na terenu' predstavniki šole ne ugotovijo dovolj dobrega odziva s strani staršev ali učencev.
- Zelo pomemben instrument, ki omogoča boljšo sledljivost prisotnosti romskih otrok pri pouku, je *sprotno beleženje izostankov posameznih romskih učencev* in na tej podlagi bolj individualiziran pristop do staršev teh otrok. Pri tem si pomagajo s storitvami t.i. 'družinskih romskih koordinatorjev' ki imajo med drugim tudi nalogo, da starše ustno prepričujejo in spodbujajo, da se odzivajo na pozive in priporočila pedagoških delavcev. Koordinatorji predstavljajo pomembno vez med šolo in starši romskih otrok, saj lahko zaradi boljšega poznavanja kulture in navad romskih staršev pomagajo pri izbiri pristopov in ukrepov šole.
- V primerih, kjer je kljub temu opazna zelo nizka stopnja odzivnosti staršev, se *razredniki ter drugi pedagoški delavci odpravijo tudi na domove teh staršev*, o tem obveščajo ključne mnenjske voditelje Romov (romske starešine, romske občinske svetnike) ter s tem večajo 'motiviranost' za sledenje programu šole.
- Pri neopravičenem izostajanju pedagoški delavci *obveščajo tudi druge institucije*, ki lahko igrajo pozitivno vlogo v procesu vključevanja romskih otrok k pouku (Centre za socialno delo, občine, inšpekcijske službe, policijo, upravne enote in podobno), s čemer želi še dodatno motivirati starše pri odločitvi o pošiljanju otrok v šolo.
- Pedagoški delavci se pogosto poslužujejo tudi zelo preprostega ukrepa pri vključevanju romskih otrok: *fizično se zjutraj odpravljajo v romska naselja in dobesečno 'pobirajo' otroke ter jih šolskimi avtobusi vozijo v šolo*.
- Romske starše za vključevanje svojih otrok v šolo skuša motivirati tudi s tem, da se jim *omogoči resnično brezplačno šolanje*. To pomeni, da v okviru instrumentov, ki so (potencialno) na voljo tudi v drugih okoljih, šola omogoča brezplačno prehrano, brezplačne učne pripomočke ter plačane ekskurzije.

- Javnapolitični odločevalci, ki se soočajo z nalogo vključevanja romskih otrok v šolski sistem, so *razvili in intenzivirali tudi socialno omrežje*, s katerimi želijo starše romskih otrok motivirati, da se aktivno vključijo v pedagoški proces ter s tem presežejo predsodke do šolanja njihovih otrok. Tako šola organizira različne prireditve, delavnice, predavanja, piknike ter druge oblike druženja.
- Pomemben vidik vključevanja otrok v šolski sistem je tudi *njihova lastna motiviranost*, ki je še posebej pomembna v višjih razredih, ko otroci zaradi nekaterih objektivnih okoliščin (slabša oblečenost, slabši higienski standard in podobno) ne morejo razviti ustrezne samopodobe, med slovenskimi vrstniki pa zato niso deležni spoštovanja in sprejemanja. To je pogosto pomemben faktor za odločitev romskega otroka, ali bo prestopil šolski prag. Da bi te pojave omilili, so bili v ta namen uveljavljeni naslednji nekateri dodatni instrumenti, med katerimi velja (poleg možnosti, da v šoli zaužijejo topel obrok) izpostaviti še naslednje:
 - a) *organizirano je umivanje in preoblačenje neposredno po prihodu v šolo, s čimer se zagotavlja čim bolj enak in primerljiv higienski in 'modni' standard v primerjavi z neromskimi vrstniki;*
 - b) *šola nudi tudi pranje in likanje oblačil.*

Zgoraj nanizani (pozitivni) javnapolitični instrumenti naj bi torej zasledovali cilj večje vključenosti romskih otrok pri pouku. V nadaljevanju bomo na podlagi empiričnih podatkov preverili, ali se ta cilj v praksi tudi dosega. Že na tem mestu pa opozarjamo, da ne moremo natančno razmejiti med vplivom pozitivnih javnapolitičnih instrumentov ter vplivom drugih javnapolitičnih instrumentov, ki so bolj represivne narave. Nekaj teh elementov je opaziti tudi v zgoraj opredeljenih instrumentih (kot na primer vključevanje inšpekcijskih služb v preverjanje izpolnjevanja obveznosti romskih staršev, ustvarjanjem neformalnega pritiska preko uglednih romskih predstavnikov in podobno).

5.3.1.2. Rezultati uveljavljanja pozitivnih javnapolitičnih instrumentov

V nadaljevanju bomo predstavili podatek o povprečnem številu ur izostanka romskih učencev v dveh šolskih letih (2005/2006 in 2006/2007), ko je že bil v veljavi izvedbeni model. Spoznanja bomo križali s podatkom o uspešnosti/neuspešnosti prehoda v višji razred v naslednjem tekočem šolskem letu. Vprašanje učne uspešnosti bomo sicer podrobneje obravnavali v drugem delu analize učinkov pozitivnih javnapolitičnih mehanizmov, v tem segmentu pa želimo zgolj vzpostaviti premiso med udeležbo pri pouku ter učno uspešnostjo.

Najprej se bomo osredotočili na podatke o t.i. 'osipnikih'⁴⁷ romske narodnosti v šolah, to je učencih, ki zaradi takšnih ali drugačnih razlogov tekom šolskega leta opustijo šolanje. Prvi stolpec pri posameznem šolskem letu predstavlja število šoloobveznih učencev, ki sploh niso obiskovali šole, drugi pa tudi tiste, ki so tekom šolskega leta opustili šolanje oziroma je bil njihov izostanek zelo velik in so v naslednjem letu popolnoma opustili šolanje.

Tabela 5.2.: Število romskih šoloobveznih otrok, ki so tekom šolskega leta opustili šolanje

	2004/2005		2005/2006		2006/2007	
	neudeleženci*	skupaj	neudeleženci	skupaj	neudeleženci	skupaj
'osipniki' **	19	24	20	27	19	25
odstotek***	22.1%	27.9%	24.1%	32.5%	22.3%	29.4%

Vir: OŠ Bršljin 2006; OŠ Bršljin 2007

* kot 'neudeležence' opredeljujemo učence, ki sploh niso vstopili v pedagoški proces.

** med 'osipnike' štejemo tiste romske učence, ki so manjkali skupno več kot 15 % šolskih ur.

*** pri odstotku prikazujemo delež vseh šoloobveznih romskih otrok .

Kot lahko razberemo iz tabele 5.2., tekom izvajanja posebnega modela (ter s tem uveljavljanjem posebnih, pozitivnih javnopolitičnih instrumentov) statistično ne moremo govoriti o pomembnejših trendih. Ne pozitivnih, ne negativnih. Delež tistih šoloobveznih romskih otrok, ki šole ne obiskujejo (ali pa šolo tekom šolskega leta prenehajo obiskovati), se giblje okrog 30 odstotkov. Statistični podatki torej kažejo, da novi, pozitivni javnopolitični instrumenti niso prinesli pričakovanih rezultatov.

Pedagoški delavci ocenjujejo, da se pouka redno udeležuje od 30 in 40 odstotkov romskih otrok ter ugotavljajo, da se tekom uveljavljanja 'bršljinskega modela' pomembneje ne spreminja. Delež otrok, ki nikoli ne prestopijo šolskega praga, se giblje okrog 20 odstotkov. Pomemben pa je podatek, da je delež večji v prvem razredu, torej ob začetku šolanja. Sklepamo, da nekateri instrumenti torej vseeno vplivajo na to, da nekateri romski starši naknadno spremenijo stališče ter svoje otroke pošiljajo v šolo. Pomembnejši mejniki so še ob prehodu iz predmetne v razredno stopnjo (torej v petem razredu) ter ob koncu obveznega šolanja (v sedmem razredu)⁴⁸.

⁴⁷ Za 'osipnika' velja tisti učenec, ki v določenem šolskem letu ne izpolni standarda prisotnosti pri pouku. Potreben delež definira vsak zavod posebej, giblje pa se med 80 in 90 odstotki. V OŠ Bršljin znaša 85 odstotkov.

⁴⁸ Nekateri strokovnjaki (prim. Barle-Lakota 2008) ugotavljajo, da gre to pripisati nekaterim objektivnim okoliščinam, kot so:
-neurejen postopek vpisa romskih otrok (nanj recimo vpliva neurejenost stalnega prebivališča, pogosto preseljevanje in podobno);
-spremembe v organizaciji šolanja (v omenjenih primerih se spremeni oblika poučevanja, pojavijo se novi učni predmeti, večje število učiteljev, strategije poučevanja in podobno);

Poznavalci rezultatov evalvacije projekta (prim. Škrinjar 2008) ugotavljajo, da lahko pozitivne premike pri obiskovanju pouka beležimo pri tistih učencih, pri katerih že pred uveljavitvijo posebnega modela niso beležili večjega števila neopravičenih ur. To potrjuje tudi statistika.

Za našo razpravo še pomembnejši podatek je podatek o trendih glede izostajanja od pouka. Zbrane podatke bomo križali s podatkom o uspešnosti/neuspešnosti posameznega romskega učenca v posameznem šolskem letu.

Tabela 5.3.: Povezanost med izostajanjem od pouka ter uspešnostjo romskih učencev v šolskih 2005/2006 in 2006/2007

	IZOSTANKI* (2005/2006)	IZOSTANKI* (2006/2007)	TREND (indeks rasti)
napreduje	65 (27 + 38)**	181 (76 + 105)	287
neocenjen	273 (54 + 219)	700 (22 + 678)	256
negativen	60 (19 + 41)	360 (77 + 283)	600
skupaj	120 (33 + 87)	281 (52 + 301)	234

Vir: OŠ Bršljin 2006; OŠ Bršljin 2007

* prikazujemo povprečen izostanek na učenca in ga zaokrožamo na celo število

** podatki v oklepaju predstavljajo opravičene in neopravičene izostanke

Tabela 5.3. prikazuje podatke, ki predstavljajo za našo razpravo veliko presenečenje.

V prvem letu izvajanja modela (torej v šolskem letu 2005/2006) je vsak romski učenec povprečno izostal 120 ur v letu. Učenci, ki so napredovali (teh je bilo v tem letu 48 ali 61 odstotkov - več glej tabelo 5.2.), so imeli v povprečju 27 opravičenih ur izostanka. To je po trditvah šolskih svetovalnih delavcev primerljivo z ostalimi, neromskimi učenci. Neopravičenih so imeli povprečno 38 ur, kar je več, kot znaša šolsko povprečje. Pomemben je podatek, da tudi pri neuspešnih romskih otrocih beležimo podobne podatke (povprečno imajo 19 opravičenih in 41 neopravičenih ur). Tisti romski otroci, ki hodijo redno v šolo, so pri izostankih primerljivi z neromskimi otroci, nekoliko pa izstopajo po neopravičenih izostankih. 21 otrok (ali približno 27 odstotkov šoloobveznih romskih

- hitrejše odraščanje romskih otrok, ki prevzemajo družinske obveznosti in jim oblika obveznega šolanja ne ustreza;
- nekoliko pogostejša obolelost za prehladi in prebavnimi motnjami.

otrok) je imelo takšen izostanek, da niso mogli biti ocenjeni. Njihov povprečni izostanek znaša 273 ur.

Zaskrbljujoč pa je trend, ki ga sledimo v naslednjem šolskem letu. Ob primerljivem odstotku uspešnih otrok (okrog 60 odstotkov vseh šoloobveznih otrok) v primerljivih šolskih letih ter podobnem odstotku t.i. 'osipnikov', beležimo znatno povečanje izostajanja od pouka pri vseh kategorijah (pri uspešnih, neuspešnih in neocenjenih romskih otrocih), tudi pri učencih, ki so bili pri šolanju uspešni. Pri slednjih se je povprečen izostanek povečal iz povprečno 65 na 181 ur, kar je več kot 287 odstotno povečanje. V povprečju v vseh kategorijah učencev govorimo o 234 odstotnem povečanju izostanka od pouka, pri negativno ocenjenih pa celo o 600 odstotnem povečanju.

Predstavljenih podatkov si logično ne znamo razložiti, lahko pa razberemo določene značilnosti. Po trditvah naših sogovornikov (prim. Barle-Lakota 2008) lahko uradne podatke evalvatorjev projekta (torej Zavoda RS za šolstvo) pripišemo tudi metodološki nekonsistentnosti, saj je očitno, da merjeni cilji niso jasno definirani. Kot zatrjuje Barle-Lakota (ibid.), praktične izkušnje ne potrjujejo statističnih spoznanj⁴⁹.

Tekom uveljavljanja izvedbenega modela se je kljub uveljavljanju posebnih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov izostanek otrok od pouka brez izjeme močno povečal. Na tej podlagi lahko ugotovimo, da uporabljeni javnopolitični instrumenti ne pomagajo privabljeti in motivirati otrok, ki ne obiskujejo pouka, da bi se vključili v pedagoški proces. Še bolj pomembna pa je ugotovitev, da jih tudi v šolskem sistemu niso sposobni zadržati.

Analiza zaostankov v šolskem letu 2006/2007 kaže, da v povprečju posamezni romski učenec kljub vsem aktivnostim javnopolitičnih akterjev izostaja na letni ravni kar 345 ur, kar je skoraj 60 šolskih dni oziroma skoraj 3 mesece pouka. Registriramo lahko celo nekaj primerov, kjer je bil izostanek večji od 1000 ur.

Očitno je tudi, da glede na trende da sedaj uveljavljeni javnopolitični instrumenti v OŠ Bršljin niso zadostni za izboljšanje deleža vključenosti romskih otrok v pedagoški proces in ne dajejo želenih rezultatov.

⁴⁹ Na podlagi omenjenih spoznanj smo na različne načine želeli priti do 'grobih' podatkov na sami osnovni šoli. Želeli smo izvesti lastno primarno analizo izostajanja ter se s tem izogniti morebitni nekonsistentnosti pri obdelavi podatkov s strani evalvatorjev projekta, vendar nam to kljub večim poskusom ni uspelo. Uradno objavljeni podatki bi naj odsevali pravilno stanje glede izostankov.

5.3.2. Učni uspeh

Ključen kvalitativni kazalnik uspešnosti uveljavljanja (posebnih) pozitivnih javnopolitičnih instrumentov predstavlja učni uspeh. Za potrebe našega raziskovanja bomo učni uspeh definirali in preverjali iz dveh vidikov:

- a) preverili bomo, ali lahko ugotovljamo spremembe v razmerju med neuspešnimi (tistimi, ki ne izdelajo razreda ali pa niso ocenjeni zaradi prevelikega izostanka) in uspešnimi romskimi učenci (tistimi, ki v tekočem šolskem letu napredujejo v višji razred);
- b) preverili bomo tudi, ali lahko med tistimi učenci, ki so uspešni pri prehodu v višje razrede, ugotovljamo spremembe na ravni povprečnih šolskih ocen pri matematiki, slovenskem jeziku ter angleščini.

5.3.2.1. Uporabljeni posebni pozitivni javnopolitični instrumenti

Ob analizi pozitivnih javnopolitičnih instrumentov za zagotavljanje večje vključenosti romskih učencev v pedagoški proces smo lahko ugotovili, da so javnopolitični odločevalci razvili zelo specifična, normativno pravzaprav nedefinirana orodja (obiskovanja in prepričevanja staršev, spremljanja otrok v šolo, zagotavljanja minimalnih higienskih standardov otrok, vključevanje Romov v družabne dogodke in podobno). Navedeni javnopolitični instrumenti so relativno edinstveni, prilagojeni specifičnim potrebam okolja, v katerem se uporabljajo. Ob sledenju ciljev, povezanih s povečevanjem učnega uspeha romskih učencev, pa lahko govorimo o veliko bolj generalnih in formalno določenih instrumentih. Že v prejšnjem poglavju smo opredelili nekatere ključne pozitivne javnopolitične instrumente, ki se v zadnjih letih pojavljajo pri poučevanju romskih otrok in predstavljajo jedro pedagoških orodij tudi na OŠ Bršljin. Na kratko jih lahko strnemo v naslednjih točkah:

- a) *poučevanje romskega jezika kot fakultativnega predmeta*, ki pomaga romske otroke funkcionalno-pismeno usposobiti;
- b) *poučevanje slovenskega jezika z alternativnimi, romskim otrokom prilagojenimi didaktičnimi in metodičnimi pristopi*, ki na bolj razumljiv način približati učne vsebine;
- c) *uporaba posebnih učnih pripomočkov* (delovnih zvezkov pri predmetih matematika, slovenski jezik in spoznavanje narave in družbe);
- d) *podpora v obliki romskega pomočnika*, ki otrokom lajša socialne in učne bariere pri šolanju;

- e) *nižji normativi in standardi* v oddelkih, ki jih obiskujejo romski otroci (standard je ob pogoju vsaj 3 romskih učencev v oddelku iz 28 znižan na 21 otrok) ter dodatna učna pomoč strokovnih in pedagoških delavcev v razredu in izven njega;

Ključni dodatni instrument pa predstavlja *večja in bolj fleksibilna individualizacija in diferenciacija pouka*. Pri predmetih, pri katerih ima skupina učencev v oddelku večje učne težave, poteka pouk v prisotnosti dodatnega pedagoškega delavca, ki zagotavlja individualno pomoč pri učnem procesu. V primeru hujših učnih težav poteka pouk z ukrepom fleksibilne diferenciacije. V tretjem vzgojno-izobraževalnem obdobju se organizacija pouka izvaja s fleksibilno diferenciacijo oziroma z nivojskim poukom. Navedeni nabor ukrepov omogoča, da se učni okvirji prilagajajo individualnim potrebam posameznega učenca. V praksi to pomeni, da se s temi ukrepi romskim učencem omogoča, da nadoknadijo in lažje osvojijo zamujene učne vsebine. Ta potreba se kaže še posebej intenzivno ob prehodu iz razredne v predmetno stopnjo v 5. razredu.

Zavod RS za šolstvo priporoča, da pedagoški delavci nudijo čim več dodatne pomoči vsakemu romskemu učencu že neposredno ob obravnavi določene učne snovi. Hospitalizacije s strani Zavoda RS za šolstvo in poročila pedagoških delavcev kažejo na to, da se omenjeno priporočilo v veliki meri tudi izvaja.

Poseben javnopolitični instrument predstavlja poseben *sistem odkrivanja nadarjenosti pri učencih iz socialno ogroženih skupin*. Vzpostavljen je bil sistem evidentiranja in spremljanja omenjenih učencev. Od 153 evidentiranih socialno ogroženih učencev je bilo evidentiranih 22, od tega tudi 2 romska učenca (OŠ Bršljin 2007)⁵⁰.

OŠ Bršljin uvaja tudi bolj intenzivno *didaktično in metodično usposabljanje in izpopolnjevanje za tiste strokovne sodelavce, ki neposredno pomagajo posameznim romskim učencem v procesu šolanja*.

Dodatno pozornost v šoli namenjajo tudi *bolj intenzivnemu vključevanju romskih otrok v šolske in obšolske dejavnosti*, pri katerih si dodatno krepijo kompetence, znanja ter socialne veščine. Vključujejo jih v šolske ekipe na različnih športnih in tekmovanjih (predvsem lokalnega značaja) ter vzpodbujajo njihovo udeležbo v programih podaljšanega bivanja.

Vsi nanizani javnopolitični instrumenti naj bi vodili k cilju, da bi bili romski učenci uspešnejši pri sledenju učnih vsebin, s tem pa tudi bolje opremljeni z znanjem kot osnovo

⁵⁰ Omenjena učenca sta iz 4. razreda, nadarjenost pa so odkrili v segmentu likovnega izražanja.

za napredovanje v učnem procesu. Empirični podatki, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju, nam bodo poskušali odgovoriti na vprašanje, ali uporabljene javnopolitične strategije prinašajo tudi konkretne rezultate.

5.3.2.2. Primerjava učne uspešnosti glede na uspešnost/neuspešnost v posameznem tekočem šolskem letu

Pri analizi bomo uporabili podatke iz treh zaporednih šolskih let, 2004/2005 (ko še ni bil v veljavi izvedbeni model) ter 2005/2006 in 2006/2007.

Pri analizi trendov pri vključenosti romskih otrok v pedagoški proces smo ugotavljali, da posebnih (pozitivnih) trendov glede uspeha romskih otrok skozi čas trajanja uveljavljanja posebnega modela ne moremo govoriti. Pogled na tabelo 5.4. pa kaže, da lahko glede uspešnosti romskih učencev govorimo o relativno velikem (okrog 50 odstotnem) zmanjšanju števila neuspešnih učencev, pri čemer pa je zaradi že predstavljenega povečevanja splošne odsotnosti od pouka naraslo število neocenjenih romskih učencev. Število uspešnih otrok ostaja, kot rečeno, konstantno (okrog 60 odstotkov).

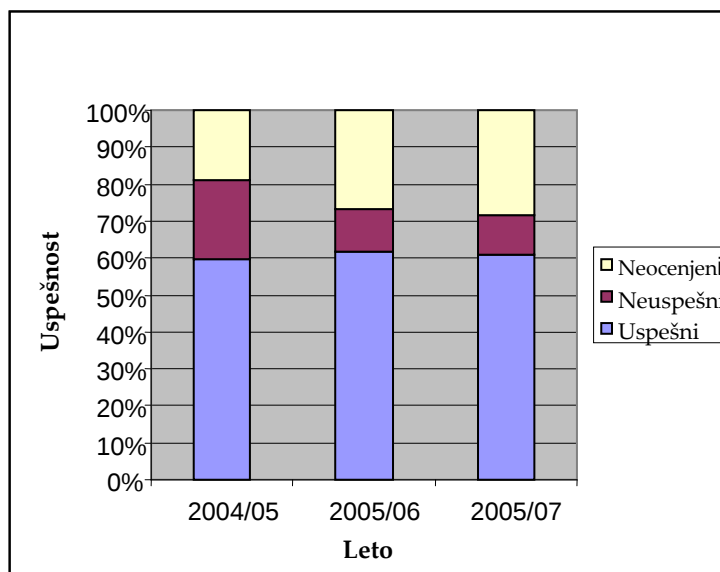
Tabela 5.4.: Uspešnost romskih učencev glede na splošni učni uspeh v posameznem šolskem letu

	ŠTEVILO	USPEŠNI		NEUSPEŠNI		NEOCENJENI	
		število	odstotek	število	odstotek	število	odstotek
2004/2005	84	50	59.5	18	21.4	16	19.0
2005/2006	78	48	61.5	9	11.5	21	26.9
2006/2007	84	51	60.7	9	10.7	24	28.6

Vir: OŠ Bršljin 2006; OŠ Bršljin 2007

Grafična predstavitev (glej graf 5.5.) podatkov iz tabele 5.6. potrjuje ugotovitev, da je v prvem letu uveljavljanja posebnega modela prišlo do pomembnega zasuka pri učni (ne)uspešnosti romskih otrok, kasneje pa o pomembnejših (dodatnih) vplivih uveljavljenih javnopolitičnih instrumentov ne moremo govoriti.

Graf 5.5.: Prikaz uspešnosti romskih učencev glede na splošni uspeh v posameznem šolskem letu



Če podrobneje pogledamo strukturo tistih romskih učencev, ki zaradi neizpolnjevanja standardov znanja ali pa nezadostnega obiska pri pouku niso napredovali v višji razred (glej tabelo 5.4.), lahko torej razberemo dokaj jasen trend povečevanja odstotka tistih romskih učencev, ki niti niso podvrženi ocenjevanju znanja, ker:

- a) ali sploh ne hodijo v šolo, ali pa
- b) ne dosegajo 85 odstotne prisotnosti pri pouku, kar je standard za pridobitev ocene pri posameznem predmetu.

Podobno sliko smo ugotavljali že pri analizi vključenosti romskih otrok v učni proces. Število teh otrok stalno narašča. Nasprotno pa lahko ugotovimo, da so trendi pri tistih romskih otrocih, ki v zadostni meri obiskujejo pouk, pozitivni, saj opazamo, da se je delež slednjih zmanjšal za dobro polovico. To nakazuje na to, da lahko pri učencih, ki v dovolj veliki meri obiskujejo pouk, govorimo o precejšnjem izboljšanju standardov znanja⁵¹.

⁵¹ Kot zanimivost izpostavljamo, da obiskuje eden izmed romskih prvi razred že osmo leto zapored (op.a.).

Tabela 5.6.: Struktura neuspešnih romskih učencev glede na šolsko leto

		NEOCENJEN	NEGATIVEN	SKUPAJ
2004/2005	število	16	18	34
		<i>19.1 %</i>	<i>21.4 %</i>	<i>40.5 %</i>
2005/2006	število	21	9	30
		<i>26.9 %</i>	<i>11.5 %</i>	<i>38.5 %</i>
2006/2007	število	24	9	33
		<i>28.6 %</i>	<i>10.7 %</i>	<i>39.3 %</i>

Vir: Bršljin 2006; Bršljin 2007.

V tem kontekstu dodajamo še en pomemben statistični podatek iz drugega leta uveljavljanja posebnega modela (torej iz šolskega leta 2006/2007), ki potrjuje našim zgornjim ugotovitvam. Pogled na strukturo uspešnosti romskih otrok glede na razred obiskovanja (glej tabelo 5.7.) nam razkriva, da se je osip otrok, ki vstopajo v šolo, relativno velik in se zmanjšuje z leti, preživetimi v šoli. Hkrati pa ugotavljamo, da romski otroci, ki vstopajo v šolo in izpolnjujejo vsaj minimalni standard prisotnosti pri pouku, praktično v celoti sledijo učnim standardom in nimajo težav pri prehodu v višji razred.

Tabela 5.7.: Struktura uspešnosti romskih otrok glede na razred obiskovanja v šolskem letu 2006/2007

	NAPREDUJE		NE NAPREDUJE		SKUPAJ	
		%		%		%
1.	11**	55	9 (9+0)*	45	20	100
2.	6	75	2 (2+0)	25	8	100
3.	11	73	4 (4+0)	27	15	100
4.	5	100	0 (0+0)	0	5	100
5.	7	64	4 (1+3)	36	11	100
6.	5	45	6 (3+3)	55	11	100
7.	4	67	2 (2+0)	33	6	100
8.	2	29	5 (2+3)	71	7	100
9.	0	0	1 (1+0)	100	1	100
∞	51	61	33 (24+9)	39	84	100

Vir: prirejeno po OŠ Bršljin 2007.

* v oklepaju prikazujemo podrobnejšo členitev števila romskih učencev, ki niso napredovali, na tiste, ki so bili neocenjeni in tiste, ki so bili negativni (neocenjeni + negativni).

** gre za skupno število romskih otrok v posameznem razredu

5.3.2.3. Primerjava učne uspešnosti glede na uspeh pri izbranih predmetih

V nadaljevanju se bomo osredotočili vpliv identificiranih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na učni uspeh pri posameznih predmetih. Analizirali bomo trende v dveh zaporednih šolskih letih, ko je izvedbeni model že bil v teku, pri treh izbranih predmetih (matematici, slovenščini in angleščini) ter splošnem učnem uspehu. Takšen pristop nam bo v večji meri razkril učinkovanje zastavljenih javnih politik. Logično je namreč, da ukrepi, ki se dogajajo v razredu, ne dosežejo tistih učencev, ki do vrat razreda sploh ne uspejo priti. S tem sicer nočemo trditi, da bo to 'olajševalna' okoliščina pri presoji uporabljenih instrumentov. Želimo zgolj izpostaviti dejstvo, da s takšnim pristopom delujemo v bolj raziskovalno sterilnem okolju, kjer je manj zunanjih vplivov na dosežene rezultate.

Kot prikazuje tabela 5.8., so imeli v šolskem letu 2005/2006 vsi romski otroci, ki so napredovali, pri obravnavanih predmetih zadostne ocene. En romski otrok je imel dober splošni učni uspeh, vsi ostali pa zadostnega.

Tabela 5.8.: Ocene pri posameznih predmetih in splošni učni uspeh romskih otrok v šolskem letu 2005/2006

	OCENE					skupaj
	1	2	3	4	5	
matematika	0	48	0	0	0	48
slovenščina	0	48	0	0	0	48
angleščina	0	42	0	0	0	42
uspeh*	0	47	1	0	0	48

Vir: OŠ Bršljin 2006.

* pri uspehu upoštevamo splošni učni uspeh

Leto kasneje lahko govorimo o nekaterih pozitivnih trendih rasti posameznih ocen, s tem pa tudi standardov znanja. Pogled na tabelo 5.9. razkriva, da lahko pri vseh predmetih, kakor tudi pri splošnem učnem uspehu, govorimo o izboljšanju stanja. Pri matematiki je sicer eden izmed učencev dosegel nezadovoljivi standard (vendar kljub temu napredoval), hkrati pa se je rahlo povečalo število dobrih ocen, eden učenec pa je dosegel prav dobro oceno. Podobni so tudi trendi pri drugih dveh predmetih, splošni učni uspeh »dobro« pa za razliko od šolskega leta 2005/2006, ko je ta standard dosegel en učenec, beležimo pri štirih učencih.

Velja pa splošna ocena (glej OŠ Bršljin 2006 in OŠ Bršljin 2007), da se standardi znanja zvišujejo tudi tam, kjer statistika pozitivnih premikov ne more zaznati. Tako pedagoški delavci ugotavljajo, da je več primerov, ker sicer ocene pri posameznem romskem učencu ostajajo enake, vendar je znanje vseeno na višjem nivoju. Kot primer lahko navedemo učence, ki so bili vedno na robu med zadostno in nezadostno oceno, postopoma pa so osvojili dovolj znanja za stabilno pozitivno oceno.

Tabela 5.9.: Ocene pri posameznih predmetih in splošni učni uspeh romskih otrok v šolskem letu 2006/2007

	OCENE					skupaj
	1	2	3	4	5	
matematika	1	48	2	1	0	48**
slovenščina	0	48	3	0	0	48**
angleščina	0	42	1	0	0	42**
uspeh*	0	47	4	0	0	48**

Vir: OŠ Bršljin 2007.

* pri uspehu upoštevamo splošni učni uspeh

** upoštevamo zgolj tiste romske učence, ki so bili ocenjeni pozitivno

Za boljšo ilustracijo prikazanih podatkov v tabelah 5.8. in 5.9. prikazujemo še prikaz doseženih povprečnih ocen pri posameznih obravnavanih predmetih ter splošnem učnem uspehu (glej tabelo 5.10.).

Tabela 5.10.: Povprečne ocene pri posameznih predmetih in splošnem učnem uspehu v šolskih letih 2005/2006 in 2006/2007

	matematika	slovenščina	angleščina	učni uspeh
2005/2006	2.00	2.00	2.00	2.02
2006/2007	2.06	2.06	2.03	2.16

Vir: OŠ Bršljin 2006; OŠ Bršljin 2007

Naš raziskovalni okvir ne omogoča podrobnejše analize ocene »zadostno«. Po ocenah pedagoških delavcev (glej OŠ Bršljin 2006, OŠ Bršljin 2007, OŠ Bršljin 2007a in OŠ Bršljin 2008) pa lahko govorimo o očitnem izboljšanju standardov znanja pri učencih, kjer sicer statistično (v obliki ocen) o izboljšanju učnega uspeha ne moremo govoriti. Po njihovih trditvah je opazen trend izboljšanja znanja, ki sicer učiteljem ne omogoča ocene, višje od »zadostno«, vseeno pa gre za bolj stabilne ocene kot v preteklosti, kjer se je pogosto dogajalo, da so romski učenci (s ciljem zagotavljanja nadaljnje vključenosti v pedagoški

proces) dobivali zadostne ocene tudi takrat, ko zahtevanega standarda znanja niso izpolnjevali.

Zaključimo lahko, da tako statistični podatki kot podatki opazovanja evalvatorjev v projektu kažejo na določeno uspešnost uveljavljanja posebnih javnopolitičnih instrumentov v segmentu pri dvigovanju standardov znanja romskih otrok v OŠ Bršljin. Težko pa bi govorili o močnejših vplivih, ki jih ima uvedba identificiranih pozitivnih javnopolitičnih instrumentov na višji nivo znanja romskih otrok.

6. SKLEP

Preden sklenemo našo razpravo in se osredotočimo na zaključke našega raziskovalnega dela, si bomo dovolili razmislek o splošni naravi oblikovanja šolskih politik. Velja namreč opozoriti, da je tovrstna dejavnost zares zahtevno početje. Avtor teh vrstic zapisujem to misel iz pozicije nekoga, ki je imel priložnost sodelovati pri odločanju o javnopolitičnih ukrepih, ki so bili za rešitev relativno zapletenega stanja uporabljeni v OŠ Bršljin. Šolske politike je zaradi součinkovanja številnih dejavnikov težko natančno usmerjati ter predvidevati vse učinke še tako dobro zamišljenih teoretičnih, normativnih in javnopolitičnih konceptov.

Tej tezi pritrjuje tudi Taylorjeva (2005) študija, v kateri je analiziral konkretne učinke šolskih javnih politik, ki so imele za cilj povečanje enakih izobraževalnih možnosti v britanskih srednjih šolah. Ugotovil je, da so bili javnopolitični ukrepi načrtovani dobro, da so imeli smiselno teoretično podlago in da so bili ustvarjeni vsi bistveni pogoji za pozitivni javnopolitični izhod. Praktični učinki pa so bili zelo majhni. Te ugotovitve sicer ne napeljujejo na sklep našega raziskovanja. Pomembno pa je zavedanje o stvarnih omejitvah pri doseganju javnopolitičnih rezultatov, pa naj bodo javne politike še tako dobro zamišljene, teoretsko in strokovno podprte in z ukrepi natančno umerjene.

Romi so občutljiva, marginalizirana družbena skupina, njihova družbena in politična obrobnost se odraža na vseh področjih življenja, tudi na področju šolstva. Kot smo na teoretski ravni že ugotovili, je izobraževanje nujno za integracijo Romov v širšo družbeno skupnost. Šolanje omogoči romskim otrokom, da se naučijo uradnega jezika države, v kateri živijo in se srečajo z večinsko kulturo. Poleg tega izobrazba Romom zagotavlja boljši položaj na trgu delovne sile in posledično ugodnejši družbeni status. Obenem šolanje skupaj z romskimi otroki predstavlja dodatno izkušnjo tudi za neromske otroke. Posamezniki, ki nimajo neposrednega stika z romskim prebivalstvom, pogosto podležejo različnim predsodkom predvsem zaradi pomanjkanja relevantnih informacij. Zato vključevanje romskih otrok v nacionalni program šolanja pripomore tudi k boljšemu informiranju neromov o Romih in njihovi kulturi ter ustvarja pogoje za razvoj multikulturnega okolja. Slednje je mogoče doseči le, če so odpravljene temeljne ovire (predvsem segregacije romskih otrok), ki onemogočajo enak dostop do izobraževanja. Zaradi tega so vsi napor, ki gredo v smer povečane pozornosti problemom, s katerimi se srečujejo Romi, z vidika družbene pravičnosti upravičeni in potrebni.

Že v uvodnem razmisleku pa smo se vprašali, na kak način pravice Romov v šolskih sistemih tudi zagotavljati. Direktorica Agencije EU za temeljne pravice ('*EU Agency for Fundamental Rights*') Beate Winkler je ob neki priložnosti dejala, da ni nič bolj nepravičnega kot zgolj zagotavljanje enakih možnosti za neenakopravne. Za odpravo globoko zakoreninjenih predsodkov potrebujemo kaj več kot enako obravnavo. Zato so evropski trendi, ki so usmerjeni v zagotavljanje posebnih pravic Romov, edini logični in družbeno sprejemljivi.

Spomnimo, da smo v naši prvi hipotezi predpostavljali, da lahko »na podlagi enotnih mednarodno-pravno vzpostavljenih izhodišč zagotavljanja posebnih pravic manjšin v evropskem kulturno-političnem prostoru domnevamo, da so pravne norme ter uporabljeni javnopolitični instrumenti za zagotovitev posebnega obravnavanja Romov v nacionalnih šolskih sistemih v izbranih državah članicah EU sistemsko vzpostavljeni ter relativno sorodni in enotni«.

Čeprav se na prvi pogled zdi teza logična, pa je na podlagi spoznanj našega raziskovanja ne moremo potrditi.

V evropskem prostoru so se postopoma sicer razvili določeni standardi zagotavljanja posebnih pravic Romov pri vključevanju v procese vzgoje in izobraževanja, vendar je več kot očitno, da o dovolj učinkovitih mehanizmih, ki bi omogočali bolj dosleden 'prevod' rešitev iz nadnacionalnih na nacionalne ravni, še ne moremo govoriti. Za še najbolj uspešnega so se izkazala redna poročila EK v procesu pridruževanja vala novih članic EU. Očitno v vzdušju želje po čim boljšem izpolnjevanju kriterijev za članstvo v nekaterih državah prišlo do določenih kvalitativnih premikov, ki pa se v določeni meri kažejo predvsem na deklarativni in normativni ravni, v praksi pa uveljavljanje še ni na zadovoljivi točki.

Še več. Ne samo, da v obravnavanih državah ne moremo govoriti o dovolj uspešnem prenosu ustreznih rešitev v nacionalne sisteme, v nekaterih državah (kot na primer v Grčiji, Italiji, Franciji in Španiji) ne moremo govoriti niti o sistemih za zagotavljanje posebnih pravic, kaj šele sorodnosti posameznih rešitev.

Posledično je zaznati tudi relativno medsebojno različnost in pestrost uveljavljenih javnopolitičnih instrumentov za zagotavljanje posebnega položaja romskih otrok v šolskih sistemih. Kot najbolj pogosti mehanizem v obravnavanih državah lahko izpostavimo institut romskega pomočnika oziroma svetovalca.

Identificiramo pa lahko tudi zelo zanimiv pojav. Države članice EU, ki niso bile podvržene spremljanju EK (kot so bile države, ki so se pridruževale leta 2004), posledično vzporedno niso razvile ustreznih normativnih rešitev v svojih nacionalnih sistemih. Čeprav se je dejavnost EK nanašala tudi na vse 'stare' članice. Zato lahko danes ugotavljamo dokaj jasno ločnico med prisotnostjo (oziroma prenosom) elementov pozitivne diskriminacije na normativni ravni ter razvitosti pozitivnih javnopolitičnih instrumentov med 'starimi' državami članicami EU ter državami, ki so bile podvržene podrobnemu monitoringu v pridružitvenem procesu. Izjemo predstavljajo skandinavske države. Kot smo že zapisali v naši razpravi, namenoma uporabljamo izraz 'prisotnost elementov pozitivne diskriminacije', saj ugotavljamo pojav razkoraka med normativno in deklarativno opredeljenimi ukrepi ter konkretnimi javnopolitičnimi ukrepi in s tem seveda tudi rezultati.

Očitno je torej, da v evropskem prostoru ne moremo govoriti o sistemsko vzpostavljenem in iz nadnacionalne ravni prenesenem sistemu varstva pripadnikov romske skupnosti, kot smo to domnevali v zastavljeni prvi hipotezi. To predstavlja prej izjemo, kot pravilo. Kakšno pa je stanje v Sloveniji? V drugi hipotezi smo predpostavljali, da *»slovenski (normativno določen) model urejanja posebnih pravic Romov v šolskem sistemu zaznamuje pester nabor elementov pozitivne diskriminacije, na operativni ravni pa pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki jih na podlagi evropskih vzgledov uveljavljajo državni javnopolitični igralci«*.

Brez zadržka lahko trdimo, da lahko Slovenijo (primerjalno z ostalimi državami članicami EU) uvrstimo v vrh držav glede zagotavljanja posebnih pravic Romov v šolskih sistemih. Ugotovili smo, da je Slovenija ena redkih držav članic EU, ki zagotavlja ustavno-pravno varstvo romske skupnosti ter edina država, ki je sprejela poseben zakon, ki ureja to področje. Dokaj razvejan je tudi širši in ožji zakonski okvir, s katerim se omogoča varstvo posebnih pravic Romov v šolskem prostoru.

Vseeno pa problematika vključevanja Romov v družbo ostaja pereča. Ugotovili smo, da gre zaslugo za to pripisati številnim dejavnikom. Soodvisnost od drugih, horizontalno povezanih sektorskih politik je gotovo eden izmed njih. Revščina, nepismenost, neznanje jezika, stigmatiziranost v družbi, slabe bivanjske in higienske razmere, boj za osnovno preživetje ter podobni dejavniki prav gotovo ne vplivajo pozitivno boljše osredotočenost Romov na vzgojno-izobraževalni proces. Če temu dodamo še kulturno pogojeno nezadostno zavedanje pomena izobrazbe med romskim prebivalstvom (kar nenazadnje

ugotavljajo tudi raziskave – prim. Brezovšek 2008), potem je že vnaprej jasno, da zgolj ukrepi znotraj šolskih politik ne morejo v zadostni meri odgovarjati na izzive in probleme.

V naši nalogi smo sicer identificirali in opredelili dokaj širok nabor pozitivnih javnopolitičnih instrumentov, ki na sistemski ravni omogočajo zagotavljanje posebnega položaja Romov v šolskem sistemu v Sloveniji. Večina izmed njih je sorodna že uveljavljenim (in preizkušenim) instrumentom, ki jih zasledimo tudi v drugih državah članicah EU. Razvrstimo jih lahko v dve skupini:

- a) *na ekonomske* (financiranje dodatnih oblik dela z romskimi otroci, subvencioniranje prehrane, sofinanciranje učnih pripomočkov in podobno);
- b) *na vsebinske oz. pedagoško – kurikularne* (v obliki prilagojenih normativov in standardov za zagotavljanje dodatne učne pomoči in individualizacijo pouka, dodatni napor za zmanjšanje primanjkljaja glede znanja romskega in slovenskega jezika, uveljavljanje posebnih delovnih zvezkov, odpravljanje stereotipov in predsodkov, doizobraževanje pedagoških delavcev, odpravljanje prakse vključevanja Romov v posebne oddelke in v OŠPP, uvajanje koncepta romskega pomočnika in podobno).

Slovenija gotovo vlaga precej naporov za vključevanje Romov šolski sistem ter nasploh za njihovo integracijo v družbo. Vendar pa nizek odstotek romskih otrok, ki uspešno napredujejo po vzgojno-izobraževalni vertikali, ne omogoča zadovoljstva z doseženim. Vprašanje je tudi, ali je bil temeljni cilj - uspešna integracija in inkluzija romskih otrok v večinsko družbo - dosežen na zadovoljiv in ustrezen način. Primer OŠ Bršljin dokazuje, da očitno ne v zadostni meri.

S tem prehajamo na analizo središčnega dela naše naloge. Najprej želimo pojasniti razloge za izbor študije primera:

- a) primer OŠ Bršljin predstavlja iz pedagoškega vidika zanimiv fenomen. Šola namreč že vrsto let beleži konstantno visok delež romskih otrok. Pridobljene so bile pedagoške izkušnje. Vseeno pa je v nekem trenutku (motiviranem tako z notranjimi, kot zunanji dejavniki) prišlo do točke, ko uveljavljena pot ni več bila mogoča;
- b) bršljinški primer je zanimiv tudi s politološkega vidika, saj je ob kulminaciji stanja ter dvigu splošne javne pozornosti težišče odločanja preneslo na nacionalno raven. Govorimo lahko o primeru posega ključnih državnih javnopolitičnih igralcev v reševanje zatečenega stanja ter simultnemu usihanju njihove pozornosti ob hkratni umiritvi razmer v OŠ Bršljin.

c) primer oblikovanja in uveljavljanja posebnega modela predstavlja pomemben vir informacij za presojo, kako učinkujejo posebni ukrepi (ki so sicer utemeljeni na sistemskih virih, vendar prilagojeni enkratni situaciji) v konkretnem primeru. Čeprav je model še vedno v teku, smo se uspeli dokopati do nekaterih pomembnih spoznanj, ki jih predstavljamo v nadaljevanju.

V naši tretji hipotezi smo trdili, da »primer izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin kaže, da lahko uporaba pozitivnih javnopolitičnih instrumentov prinese tako pozitivne kvantitativne učinke (večja vključenost romskih učencev v pedagoški proces) kot pozitivne kvalitativne učinke (boljši učni uspeh romskih učencev).

Že v uvodnih razmislekih petega poglavja smo opozorili na nekatere problemske točke, ki jih vidimo ob vpeljavi in izvajanju posebnega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin. Z veliko gotovostjo lahko trdimo, da je ravno neustrezen in nedosleden okvir vsaj deloma 'kriv' za nezanesljivost spoznanj, na osnovi katerim bi lahko oblikovali trdnejše sklepe.

Omejimo se najprej 'manj problematične', kvalitativne kazalnike.

Evalvatorji projekta so v izhodiščih posebnega modela zapisali, da je ključni cilj dvig standardov znanja pri romskih učencih. Za potrebe naše raziskave smo merili spremembe skozi čas uveljavljanja modela v dveh segmentih:

- c) v razmerju med neuspešnimi (tistimi, ki ne izdelajo razreda ali pa niso ocenjeni zaradi prevelikega izostanka) in uspešnimi romskimi učenci (tistimi, ki v tekočem šolskem letu napredujejo v višji razred);
- d) glede povprečnih šolskih ocen pri matematiki, slovenskem jeziku, angleščini ter splošnem učnem uspehu.

Ugotovimo lahko, da v omenjenem obdobju v absolutnem smislu ne moremo govoriti o bistvenem povečanju odstotka romskih učencev, ki v posameznem šolskem letu napredujejo, saj se je uspešnost povečala zgolj za dober odstotek (glej tabelo 5.4., stran 94). Ugotovimo lahko celo, da se je delež neocenjenih učencev povečal za natanko 50 odstotkov (glej tabelo 5.5., stran 95), kar kaže med drugim tudi na to, da število učencev z zelo velikim izostankom od pouka celo narašča (o tem več v nadaljevanju). Opazimo lahko signifikantno povezavo med prisotnostjo učencev pri pouku in uspešnostjo.

Identificiramo lahko pozitivne premike glede standardov znanja, ki jih posedujejo romski učenci. O tem pričajo tako statistični podatki (glej tabel 5.9., stran 98), kot tudi ocene pedagoških delavcev na OŠ Bršljin. Slednji ugotavljajo, da je več primerov, ker sicer ocene pri posameznem romskem učencu ostajajo enake, vendar je znanje vseeno na višjem nivoju. Kot primer lahko navedemo učence, ki so bili vedno na robu med zadostno in nezadostno oceno, postopoma pa so osvojili dovolj znanja za stabilno pozitivno oceno.

Pogojno lahko zato trdimo, da uporaba posebnih, pozitivnih javnopolitičnih instrumentov v segmentu dvigovanja standardov znanja prinaša določene rezultate.

Večji problem pri potrjevanju hipoteze opazamo pri zastavljenem kvantitativnem kazalniku. Identificirali smo dokaj bogat nabor posebnih, pozitivnih javnopolitičnih mehanizmov, ki so v praksi uvedeni v OŠ Bršljin. Če smo v primeru zasledovanja cilja večje učne uspešnosti imeli opravka predvsem z javnopolitičnimi instrumenti, ki so sistemske narave (torej vnaprej opredeljeni in na ravni celotne države uveljavljeni), lahko v primeru naporov za dvig vključenosti v pedagoški proces govorimo o zelo specifičnih, inovativnih javnopolitičnih instrumentih, ki so usmerjeni predvsem v večjo motiviranost romskih staršev in otrok za obiskovanje pouka. Med najbolj značilne spadajo pogosti obiski romskih naselij s strani različnih javnopolitičnih igralcev (pedagoških delavcev ter romskih pomočnikov in koordinatorjev), intenzivni stiki med šolo in romskimi starši, zagotavljanje prevozov za romske otroke do celo umivanja in oblačenja romskih otrok pred vstopom v šolo.

Kljub temu, da je intenzivnost teh ukrepov z vsakim šolskim letom večja, pa na podlagi zbranih podatkov ne moremo govoriti o pozitivnih trendih glede prisotnosti romskih otrok pri pouku.

Število t.i. 'osipnikov' je konstantno in znaša okrog slabe tretjine vseh šoloobveznih romskih otrok. Bolj zaskrbljujoč pa je podatek o skupnem številu izostankov. Ta narašča in se po podatkih iz OŠ Bršljin celo bistveno povečuje. Če skupni izostanek pri neocenjenih učencih (torej tistih, ki v šolo enostavno ne hodijo) ni statistično preveč pomemben, je bolj zaskrbljujoč podatek, da se je dramatično dvignilo (predvsem neopravičeno) izostajanje tudi pri učencih, ki redno obiskujejo šolo. V naši razpravi smo sicer izrazili dvom v korektnost spremljanja podatkov s strani evalvatorjev projekta, vendar to ne spremeni dejstva, da pozitivnih učinkov v tem segmentu nikakor ne moremo zaznati.

Očitno je, da je reševanje problematike uspešnejšega vključevanja romskih otrok v šolski sistem zaenkrat vsaj v primeru OŠ Bršljin relativno neuspešno in terja tudi na sistemski ravni nov razmislek tako o smiselnosti dosedanjih pristopov, kot tudi oblik vzpodbujanja vključevanja preko uporabe pozitivnih javnopolitičnih mehanizmov. Prav mogoče je, da bršljinški primer ni najboljši za generaliziranje ocene o uspešnosti in uporabnosti sprejetih ukrepov, saj je (če ne drugega) časovni okvir prekratek za bolj validne zaključke. Vendar pa vseeno razkriva nekatere značilnosti glede obnašanja javnopolitičnih akterjev na tem javnopolitičnem področju.

Ugotovili smo že, da celo oblikovanje in uveljavljanje določenih javnopolitičnih instrumentov znotraj šole ne more biti izolirano od zunanjih dejavnikov (splošnega položaja Romov, njihovih kulturnih navad, percepcije izobraževanja in podobno). To spoznanje še v veliko večji meri velja v primeru instrumentov, ki ciljajo na večjo vključenost romskih otrok v pedagoški proces. To kažejo tudi podatki, ki smo jih pridobili v okviru merjenja prisotnosti romskih otrok pri pouku. Zato je še toliko pomembneje, da so ukrepi, ki naj vodijo k zastavljenim javnopolitičnim ciljem, skrbno zastavljeni, medsebojno usklajeni ter natančno evalvirani. In da ob izpolnjevanju osnovnega cilja – večje in boljše integracije v šolski prostor – hkrati zagotavljajo tudi dovolj visoko stopnjo avtonomije, ki je nujno potrebna za ohranjanje kulturne identitete Romov. Zdi se, da v primeru OŠ Bršljin nobeden izmed naštetih pogojev ni bil izpolnjen.

Javnopolitičnemu akterju na najnižji ravni (torej šoli) očitno ob razpoložljivih, sistemsko vzpostavljenih javnopolitičnih instrumentih ni uspelo obvladovati procesov pedagoške integracije romskih otrok. Pri tem sicer niso zanemarljivi zunanji dejavniki, ki so vplivali na zaostrovanje šolske in obšolske klime na šoli. Vendar ostaja dejstvo, o katerem so si naši sogovorniki enotni, da gre ključni razlog iskati v neustreznosti pedagoških oblik vključevanja romskih otrok v redni pouk. Ti so namreč predstavljali na eni strani (zaradi nižjih standardov znanja ter drugih okoliščin) vedno večji faktor izključenosti romskih otrok, po drugi strani pa povzročali motnjo v procesu izobraževanja pripadnikov večinskega prebivalstva. Ugotovimo lahko, da torej znotraj šolskega sistema niso bili ustvarjeni zadostni pogoji za uspešno integracijo romskih otrok. Še več. Ključni javnopolitični igralci na t.i. 'strokovni ravni' znotraj šolskega sistema (šola ter posredno tudi Zavod RS za šolstvo) kljub zaznanemu problemu niso znali razviti alternativnih javnopolitičnih rešitev. Lahko bi tudi rekli, da splet sistemsko zastavljenih javnopolitičnih instrumentov v primeru OŠ Bršljin ni omogočal nekonfliktne razrešitve nastalega problema.

Ko je situacija v OŠ Bršljin kulminirala do te mere, da je postala že ekscesna in posledično del (dnevne) politične agende, se je v iskanje (javno)političnih rešitev vključilo resorno ministrstvo oziroma celo minister osebno. Na tem mestu smo bili priča zelo zanimivemu primeru. V dogajanje je posegel resorni minister ter (ob sodelovanju s strokovnimi službami) uspel zagotoviti umiritev razmer, hkrati pa pridobiti legitimacijo za sprejem posebnih ukrepov za dolgoročnejšo bolj stabilen dvig učne uspešnosti na šoli. Na ravni sklepa ministra so bili določeni cilji ter nekateri (sicer relativno nejasni) javnopolitični instrumenti, ki naj bi vodili do tega cilja.

Sčasoma, ob upadanju javne pozornosti, je prišlo tudi do postopnjega 'umika' ključnih vladnih akterjev. Ta je viden tudi v praksi. Ugotavljamo, da elementi 'bršljinskega modela' ne sovpadajo s cilji in javnopolitičnimi instrumenti, ki so bili določeni v predlogu, sprejetem na ravni sklepa resornega ministra. S tem je že v izhodišču zastavljeni model izgubil metodološko smer ter je pomenil odmik od načel na dokazih temelječih javnih politik (*t.i. 'evidence-based policies'*).

Očitno je, da bi bilo potrebno v tako specifičnih javnopolitičnih področjih veliko bolj harmonizirati delovanje javnopolitičnih igralcev iz politične in t.i. 'strokovne' sfere. V praktičnem primeru smo lahko videli, da pomeni vsakršen razkorak na tem mestu tveganje za zasledovanje zastavljenih ciljev. Dodatno skrb pa povzroča dejstvo, da ob identifikaciji nekaterih negativnih trendov kljub zelo pestrim in fleksibilnim možnostim javnopolitični igralci vztrajajo pri implementaciji nekaterih javnopolitičnih instrumentov, ki očitno ne prinašajo rezultatov. Še več. Skozi čas jih celo intenzivirajo. Še bolj pa skrbi dejstvo, da se očitno sproti prilagajajo tudi cilji modela. Dovolj zgovorna je trditev enega izmed vodij v projektu evalviranja projekta, ki je v enem izmed evalvacijskih poročil zapisal nekaj v tem duhu: »Nas, ki dnevno oblikujemo pedagoške rešitve, ne zanimajo cilji, ki nam jih vsiljujejo od zunaj... Nas zanima usoda otrok«.

Kot da bi razmere na šoli ponovno klicale na pomoč resornega ministra.

7. VIRI

7.1. Literatura

- (1999). Postavi se za svoje pravice. Murska Sobota: Pomurska založba.
- (2006): Dvanajsto redno letno poročilo. Ljubljana: Varuh človekovih pravic RS.
- (2008): Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area. Dostopno na: www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf (6.1.2008).
- Acton, T. in M. Gary (ur.) (1997): Romani Culture and Gypsy Identity. Hartfield: University of Hertfordshire Press.
- Adshead, M. (2002): Conceptualizing Eurooceanisation: Policy Networks and Cross-National Comparison. Public Policy and Administration, 17(2), str. 25-42.
- Anderson, A.J. (1997): Public Policy Making: An Introduction. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
- Armstrong, K. & S. Bulmer (1998): The Governance of the Single European Market. Manchester, New York: Manchester University Press.
- Armstrong, D. (2005): Reinventing »Inclusion«: New Labour and Cultural Politics of Special Education, Oxford Review of Education, Vol 31, No1.
- Bačlija, I. et al. (2007): Limited Opportunities for Political Participation: A Case Study of Roma Local Councillors in Slovenia. Romani studies, December 2007, vol. 17, no. 2, pp. 155-179.
- Bačlija, I. et al. (2008): Positive Discrimination of Roma Minority. The Case of Roma Local Councillors in Slovenia. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: SAGE Publications, p. 227-250.
- Barle-Lakota, A. et al. (ur.)(2004): Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v Sloveniji. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
- Bemelmans-Videc, M.L. (1998): Policy Instrument Choice and Evaluation. V: M.-L. Bemelmans-Videl et al. (Ed.): Carrots, Sticks & Sermons. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Berčon, M. (2004): Integracija Romov v slovenski vzgojno-izobraževalni sistem. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bergant, M. (1970): Teme iz pedagoške sociologije. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Beetham, D. & C. Lord (1998): Legitimacy and the EU. London, New York: Longman.
- Bernard, N. (2002): Multilevel Governance in the European Union. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.
- Bešter, R. & M. Medvešek (2007): Education of Roma Children in Slovenia: Evaluation of the Education Policy Defined in National Action Plan on Social Inclusion (2004-2006).

- V: M. Komac & R. Varga (Eds.): Social Inclusion of Roma. Stories from Finland, Slovakia, Slovenia and Portugal. Ljubljana: Institute for Ethnic Studies.
- Bevc, M. (1991): Ekonomski pomen izobraževanja. Radovljica: Didakta.
- Boerzel, A. T. (1998): Organising Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76, pp. 253-273.
- Boerzel, A.T. & T. Risse (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4(15).
- Bourdieu, P. (2000): *Pascalian Meditations*. Cambridge: Polity Press.
- Bressers, T.A.H. & L.J. O'Toole (1998): The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3), p. 213-239.
- Bressers, T.A.H. e tal. (2000): *A Deductive but Realistic Theory*. Quebec: IPSA World Congress.
- Brezovšek, M. (1995): Politična participacija. *Teorija in praksa*, let. 3, št. 3–4, str. 199–211.
- Brezovšek, M. (2008): Reševanje romske problematike v Sloveniji s poudarkom na socialni inkluzivnosti Romov v šolskem sistemu. Končno poročilo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brizani, T. (2000): *Le ostanite – Romi gredo! Celovec: Mohorjeva založba*.
- Buller, J. & A. Gamble (2002): Conceptualizing Europeanization. *Public Policy and Administration*, 17(2), str. 4-24.
- Bulmer, S. (1983): Domestic Politics and European Community Policy-Making. *Journal of Common Market Studies*, XXI(4), str. 349-363.
- Cahn, C. (2002): *Roma Rights, Justice and Strategies for Equality*. New York: IDEA Press.
- Cerar, M. (2005): Nekateri (ustavno)pravni vidiki načela nediskriminacije. V D. Zagorac (ur.): *Enakost in diskriminacija. Sodobni izzivi za pravosodje*. Ljubljana: Mirovni inštitut.
- Cerar, M. (2006): Pozitivna diskriminacija. Dostopno na: www.ius-software.si/novice/prikaz_clanek.asp?id=22437&Skatla=17
- Cini, M. (Ed.)(2003): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Clough, P., J. Corbett (2002): *Theories of Inclusive Education*. London: Paul Chapman Publishing Ltd.
- Collin, P.H. (1988): *Dictionary of Government and Politics*. Teddington: Peter Collin Publishing.
- Cuthberg, M. (2003): *European Union Law in the Nutshell*. 4th Edition. London: Sweet & Maxwell.
- Černoša, S. & P. Debeljak (2006): *Analiza obstoječega stanja na področju uresničevanja ciljev programa 'Izobraževanje in usposabljanje 2010' v Sloveniji*. Delovno gradivo. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

- Daugbjerg, C. (1998): Policy Networks under Pressure: Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers. Aldershot, Brookfield, Singapore and Sydney: Ashgate.
- Debeljak, P. (2007): Model ključnih kompetenc v kontekstu koncepta vseživljenjskega učenja in demokratična kultura v EU. V M. Haček & D. Zajc (ur.), Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Dolenc, T. (2004): Šolska zakonodaja v 9-letni osnovni šoli. Jesenice: Antus.
- Droic, A. (ur) (2001): Spremljanje pridruževanja EU. Zaščita manjšin. Budapest: Open Society Institute.
- Dunn, W. (1994): Public Policy Analysis. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dye, R. T. (1992): Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Easton, D. (1953): The Political System. New York: Alfred A. Knopf.
- Easton, D. (1965): A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Ermenc, B. (2004): Evropska unija in varstvo narodnih manjšin. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- European Commission (2004): The Situation of Roma in an Enlarged European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Council (1993): Conclusion of Copenhagen European Council. Dostopno na: www.europarl.europa.eu/summits/copenhagen/default_en.htm (7. maj 2008).
- European Council (2000): Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Presidency Conclusions.
- European Roma Rights Center (2003): Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Central and Eastern Europe: A survey of patterns of segregated education of Roma in Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia. Budapest: ERRC.
- European Roma Rights Centre (2007): The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children. Budapest: Westimprim bt.
- European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (2003): Breaking the Barriers: Romani Women and Access to Public Health Care. Vienna.
- European Union Accession Monitoring Program (2002): Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Case Studies in Selected Member States. Budapest: Open Society Institute.
- Evropska komisija, Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti, Enota D.3 (2005): Rasna enakost in enakost pri zaposlovanju – Letno poročilo 2005. Luksemburg: Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti.
- Evropski center za romske pravice (2003): Politična participacija in demokracija v Evropi: kratek vodič za romske aktiviste. Ljubljana: Mirovni inštitut.

- Featherstone, K. & C.M. Radaelli (Eds.)(2003): *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. & S. Sacchi (2004): *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience*. URGE Working Paper 2/2004.
- Fink-Hafner, D. (1993): »Policy analiza – perspektivno in dinamično področje pedagoškega in raziskovalnega dela«. *Teorija in praksa*, let.30, št. 1-2-, str. 92-99.
- Fink-Hafner, D. (1998): Raziskovanje policy omrežij. *Teorija in praksa*, 35(5), str. 816-830.
- Fink-Hafner, D. (2002): Znanost »o« javnih politikah in »za« javne politike. V: D. Fink Hafner & D. Lajh (ur.): *Analiza Politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, D. & D. Lajh (ur.)(2002): *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink-Hafner, D. & D. Lajh (2003): *Managing Europe from Home: The Europeanization of the Slovenian Core Executive*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Flander, B. (2004): *Pozitivna diskriminacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fraser, A. (1995): *The Gypsies*. Second Edition. Oxford (UK) & Cambridge (USA): Blackwell.
- Fraser, N. (1997): *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Post- socialist" Condition*. New York and London: Routledge.
- Gajšek, N. (2004): *Pravice romske skupnosti*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- George, S. & I. Bache (2001): *Politics in the European Union*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Goetschy, J. (2003). *The Open Method of Coordination*. Leseprobe. Brandenburg: Hochschulverbund Distance Learning.
- Grdešić, I. (1995): *Političko odločivanje*. Zagreb: Alinea.
- Guglielmo, R. (2004): *Human Rights in the Accession Process: Roma and Muslims in an Enlarging EU*. V: G. N. Toggenburg (ur.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. EURAC Research. Budapest: Open Society Institute.
- Guy, W. (ur.) (2001): *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*. Hatfield: University of Hartfordshire Press.
- Haček, M. et al. (2008): *Positive Discrimination of the Roma Minority*. *Ethnicities*, SAGE Publications, vol. 8, no. 2, pp. 227–250.
- Ham, C. & M. Hill (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo, Singapore: Harvester Wheatsheaf.

- Hemerijck, A. & J. Berghman (2004): 'The European Social Patrimony: Deepening Social Europe through Legitimate Diversity', in T. Sakellaropoulos & J. Berghman (Eds.): Connecting Welfare Diversity within the European Social Model. Antwerp: Intersentia.
- Hertier, A. (1999): Policy-Making and the Diversity in the Europe. Escape from Deadlock. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, S. (1999): The Political System of the European Union. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave.
- Hood, C. C. (1986): The Tools of Government. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Hooze, L. & G. Marks (2001): Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Howlett, M. & M. Ramesh (1995): Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford: Oxford University Press.
- Ivanov A. (ur.) (2002): Avoiding the Dependency Trap, The Roma in Central and Eastern Europe, A Regional Human Development Report. United Nations Development Programme. Bratislava: UNDP Regional Bureau.
- Jereb, J. (1998): Teoretične osnove izobraževanja. Kranj: Založba Moderna organizacija.
- Ješovnik, P (2000): Evropska unija. Zgodovina, politike, ustanove in evropski model družbe. Koper: Visoka šola za menedžment.
- Jordan, A. (2001): The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance... Or Government? Policy & Politics, 29(2), str. 193-208.
- Kirilova, D. & V. Repaire (2003): The Innovatory Practices in the Field of Education of Roma Children. Dostopno na: www.coe.int/t/e/cultural_cooperation/education/roma_children/Innovatory_practices_en.pdf (23. december 2008).
- Kohler-Koch, B. (Ed.)(2003): Linking EU and National Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Klopčič, V. (2006): Izobraževanje Romov v posameznih evropskih državah. V: J. Horvat (ur.): Romski zbornik VIII z mednarodnega romskega tabora. Murska Sobota: Romsko društvo Romani union.
- Klopčič, V. (2006a): Romi v procesih evropske integracije: Modeli izobraževanja za Rome – pot k izboljšanju njihovega položaja in izboljšanja možnosti za zaposlovanje (Projekt v okviru dejavnosti Pakta stabilnosti za JV Evropo). Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Klopčič, V. & M. Polzer (ur.) (1999): Izboljšanje položaja Romov v Srednji in Vzhodni Evropi: izziv za manjšinsko pravo, Zbornik referatov na znanstvenem srečanju v Murski Soboti, 11.–12. aprila 1997. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

- Klopčič, V. & M. Polzer (ur.) (2002): Evropa, Slovenija in Romi, Zbornik referatov na mednarodni konferenci v Ljubljani, 15. februarja 2002. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Komac, M., D. Zagorac (ur.) (2002): Varstvo manjšin. Uvodna pojasnila & dokumenti. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Komac, M. (1999): Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Komac, M. & R. Varga (Eds.) (2007): Social Inclusion of Roma. Stories from Finland, Slovakia, Slovenia and Portugal. Ljubljana: Institute for Ethnic Studies.
- Kotar, M. (2002): Država kot javnopolitični igralec. V: Fink-Hafner, D. & D. Lajh (ur.): Analiza politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Koulis, R. E. (2003): Attitudes towards Roma Minority Rights in Hungary: A Case of Ethnic Doxa, and the Contested Legitimization of Roma Inferiority. *Nationalities Papers*, Vol. 31, No. 3, p. 77-103.
- Kovač-Šebart, M. & J. Krek (2003): »Romi v Sloveniji: vprašanja izobraževanja, multikulturalizma in integracije«. *Sodobna pedagogika*, let. 1, št. 54, str. 28-43.
- Kustec, S. (1999): Teorija policy omrežij: primer slovenskih telekomunikacij. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec, S. (2000): Spremembe policy omrežja in njihov vpliv na politike. *Teorija in praksa*, 37(5), str. 884-902.
- Kustec, S. (2002): Vrednotenje vladnega programa sofinanciranja nevladnih organizacij – primer vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec-Lipicer, S. (2002): Evalvacija ali vrednotenje javnih politik. V: Fink-Hafner, D. & D. Lajh (ur.): Analiza politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec-Lipicer, S. (2002a): Javnopolitična omrežja. V: Fink-Hafner, D. & D. Lajh (ur.): Analiza politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kustec-Lipicer, S. (2006): Poseganje države v civilno družbo: javnopolitična perspektiva. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, D. (2004): Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski uniji. V: D. Fink Hafner (ur.): Evropske stranke in strankarski sistem na ravni Evropske unije. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, D. (2005): Izvajanje evropske regionalne politike v Sloveniji. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, D. (2006): Evropeizacija in regionalizacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Lajh, D. & D. Fink-Hafner (2002): Institucionalno prilagajanje slovenske izvršne oblasti povezovanju Slovenije z ES/EU: mednarodno primerjalni pogled. *Teorija in praksa*,

- 39(6), str. 970-999.
- Lajh, D. & S. Kustec-Lipicer (2002): Proces oblikovanja dnevnega reda. V: D. Fink Hafner & D. Lajh (ur.): Analiza politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Larson, A. (2002): The New Open Method of Coordination: A Sustainable Way Between a Fragmented Europe and a European Supra-State. Lecture Presented to the Uppsala University, 4 March 2002.
- Leeuw, F. L. (1998): The Carrot: Subsidies as a Tool of Government – Theory and Practice. V: M.-L. Bemelmans-Videl et al. (Ed.): Carrots, Sticks & Sermons. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Liégeois, J.-P. (1994): Roma, Gypsies, Travellers, Socio-Cultural Data, Socio-Political Data. Strasbourg: Council of Europe.
- Liégeois, J.-P. & N. Gheorghe (1995): Roma/Gypsies. A European Minority? MNG.
- Lipar, M. (2002): Vzgoja in izobraževanje Romov v Občini Semič. Diplomsko delo. Ljubljana: Filozofska fakulteta.
- Lipušič, B. (1995): Izobraževanje kot razvojni dejavnik. Nova Gorica: Založba Educa.
- Lipušič, B. (1999): Izobraževanje v zankah globalizacije. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.
- Majchrzak, A. (1984): Methods of Policy Research. Newbury Park, London, New Delhi: Sage Publications.
- MDDSZ (2000): Program boja proti revščini in socialni izključenosti. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve.
- Mirga, A. & N. Gheorghe (1997): The Roma in the Twenty-First Century: A Policy Paper, Project on Ethnic Relations. New Jersey: Princeton Press.
- Mirga, A. (2001): Addressing the Challenges of Romani Children's Education in Poland - Past and Current Trends and Possible Solutions. New York: Princeton.
- MŠŠ (2005): Predlog izvedbenega modela vzgojno-izobraževalnega dela v OŠ Bršljin. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.
- MZZ (2005): Informacija o ureditvi romske tematike v sosednjih in nekaterih drugih evropskih državah (št. ZDS 211/05-sl). Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.
- Nachmias, D. (1979): Public Policy Evaluation. Approaches and Methods. New York: St. Martin's Press.
- Nagel, S. (1987): Public Policy Goals, Means and Methods. New York: St. Martin's Press.
- National Democratic Institute for International Affairs (2005): Roma Political Participation. Dostopno na: http://www.ndi-bg.org/docs/PP_roma_final_Eng.pdf (1.12.2007)
- Nie, H. N. & S. Verba (1975): »Political Participation«. In I. Greenstein et al. (Eds.) Handbook of Political Science. Vol. 4. Wesley Publishing Company.

- Norris, P. (2000): »Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women«. In J. Klausen & C. Maier: *Has Liberalism Failed Women? Parity, Quotas and Political Representation*. New York: St. Martin's Press.
- Norwich, B. (2002): *Journeys in Inclusive Education: Profiles and Reflection*. V P. Clough & J. Corbett: *Theories of Inclusive Education*. London: Paul Chapman Publishing Ltd..
- Nugent, N. (1999): *The Government Politics of the European Union*. Fourth Edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: The MacMillan Press Ltd.
- Novak-Likanovič, S. & V. Klopčič (ur.) (1991): *Romi na Slovenskem*. Ljubljana: Institut za narodnostna vprašanja.
- Open Society Institute (2002): *Minority Protection: Country Reports*. Budapest.
- OCSE (2000): *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*. Dostopno na: www1.osce.org/documents/hcnm/2000/03/241_en.pdf (6. februar 2008).
- OSCE (2003): *Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti Within the OSCE Area*. Dostopno na: www.osce.org/documents/odihr/2003/11/1562_en.pdf (6. februar 2008).
- OŠ Bršljin (2006): *Model učinkovitega učenja in poučevanja za dvig učne uspešnosti posameznega učenca*. Evalvacija dela v projektu v prvem letu. Bršljin: OŠ Bršljin.
- OŠ Bršljin (2007): *Model učinkovitega učenja in poučevanja za dvig učne uspešnosti posameznega učenca*. Drugo letno poročilo. Bršljin: OŠ Bršljin.
- OŠ Bršljin (2007a): *Model učinkovitega učenja in poučevanja za dvig učne uspešnosti posameznega učenca*. Tretje leto izvajanja. Osmo vmesno poročilo. Bršljin: OŠ Bršljin.
- OŠ Bršljin (2008): *Model učinkovitega učenja in poučevanja za dvig učne uspešnosti posameznega učenca*. Tretje leto izvajanja. Deveto vmesno poročilo. Bršljin: OŠ Bršljin.
- Pal, L. (1987): *Public Policy Analysis*. Toronto, New York, London, Sydney, Auckland: Methuel Publications.
- Parsons, W. (2001): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Peters, G.B. & J. Pierre (2001): *Developments in Intergovernmental Relations: Toward Multi-Level Governance*. *Policy & Politics*, 29(2), str. 131-135.
- Peters, G.B. & K.M.F. van Nispen (Eds.)(1998): *Public Policy Instruments*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Press.
- Petrič, E. (1977): *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*. Maribor: Založba Obzorja.
- Plešej, M. (2003): *Partnerstvo in usklajevanje v izvajanju regionalne strukturne politike – analiza zaprtosti javnopolitičnega omrežja*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Polanc, M. (2007): Pravna ureditev družbenega položaja Romov v Sloveniji. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Puchala, D. J. (1972): Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies*, 10(3), str. 267-284
- Reay, D. (2004): Finding or Losing Yourself? Working-class Relationship to Education. V S. Ball: *The Routledge Falmer Reader in Sociology of Education*. London: Routledge Falmer.
- Rodrigues, J.M. (2002)(Ed.): *The New Knowledge Economy in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rostohar, D. (ur.)(2003): *Vzgojno-izobraževalno delo z romskimi otroci*. Ljubljana: Institut za narodnostna vprašanja.
- Richardson, J. (Ed.)(1982): *Policy Styles in Western Europe*. London, Boston, Sydney: George Allen and Unwin Ltd.
- Richardson, J. (Ed.)(2001): *European Union: Power and Policy –Making*. London: Poutledge.
- Ringold, D. e tal. (2003): *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. New York: World Bank.
- Risse-Kappen, T. (1996): Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comperative Policy Anaysis Meet the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 34(1), str. 53-80.
- Rosamond, B. (2000): *Theories of European Integration. The European Union Series*. Palgrave: MacMillan.
- Sasse, G. (2004): *Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstreich or Effective Conditionality?* V: G. N. Toggenburg (ur.): *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*. EURAC Research. Budapest: Open Society Institute.
- Scharpf, F. W. (2000): *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*. MPIfG Discussion Paper, 00/5
- Sobotka, E. (2002): *The Limits of the State: Political Participation and Representation of Roma in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia*. Lanchaster: Richardson Institute for Peace Research, Lancaster University.
- Stalner, A. (Ed.) (2005): *Roma children in Slovak Educational System*. Bratislava: Slovak Governance Institute.
- Statistični letopis 2007. Letnik XLVI (2007). Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.
- Stewart, M. (1997): *The Time of the Gypsies*. Oxford: Westview Press.
- Šašič-Goenter, V. (1994): *Romi*. Diplomaska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Šiftar, V. (1987): »Romi v Sloveniji«. *Dialogi*, let. 15, št. 7-8, str.: 426 – 442.

- Scharpf, F. (2003): 'Legitimate Diversity: The New Challenge of the European integration', in T. Boerzel & R. Chicowski (Eds.), *The State of the European Union*, Vol. 6: Law, Politics and Society. Oxford: Oxford University Press.
- Sirk, S. (2006): *Varstvo romske manjšine v evropskih institucijah in v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- SURS (2007): *Statistični letopis 2007*. Ljubljana: Statistični urad RS.
- Syrpis, P. (2002): *Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously Within the open Method of Coordination*. Department of Law Working Papers 2002/10. Florence: European University Institute.
- Škof, V. (1991): Vzgoja in izobraževanje romskih otrok v osnovnih šolah v Republiki Sloveniji. V Komac, M. (ur.): *Romi na Slovenskem*. Ljubljana, str. 100–105.
- Štrukelj, P. (1980): *Romi na Slovenskem*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Štrukelj, P. (2004): *Tisočletne podobe nemirnih nomadov. Zgodovina in kultura Romov v Sloveniji*. Ljubljana: Družina.
- Šturm, L. (ur.) (2002): *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Taylor, C. et al. (2005): »Diversity, Specialisation and Equity in Education«. *Oxford Review of Education*, Vol. 31, No. 1.
- Tancer, M. (1994): *Vzgoja in izobraževanje Romov na Slovenskem*. Maribor: Založba Obzorja.
- Tancer, M. (1999): »Položaj učencev Romov v slovenski osnovni šoli«. *Sodobna pedagogika*, let. 37, št. 9-10, str.: 512-516.
- Tancer, M. (2005): *Izobraževanje Romov v Sloveniji*. V: G. Bačič (ur.): *Romski zbornik. Romano kadije*. Murska Sobota: Soboška tiskarna »Solidarnost«.
- Toš, N. & M. Hafner-Fink (1998): *Metode družboslovnega raziskovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Vandenbrouke, F. (2002): 'The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose?', Paper Presented at the MPI for the Study of Societies, Koeln, 17 June 2002.
- Vendung, E. (1998): *Policy Instruments: Typologies and Theories*. V: M.-L. Bemelmans-Videl et al. (Ed.): *Carrots, Sticks & Sermons*. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers.
- Wallace, H. & W. Wallace (Eds.) (2000): *Policy-Making in the European Union*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Winkler, P. (1999): *Izkušnje Slovenije pri urejanju položaja Romov*. Ljubljana: Institut za narodnostna vprašanja.

Žagar, M. (2002): Politika integracije romske skupnosti v Sloveniji - preprečevanje socialne izključenosti Romov. Zaključno poročilo raziskovalne naloge. Ljubljana: Institut za narodnostna vprašanja.

7.2. Spletni viri referenčnih organizacij

European Roma Information Office (ERIO), www.erionet.org

European Roma Rights Centre (IRRC), www.errc.org

Evropski parlament, Informacijska pisarna za Slovenijo, www.europarl.si

Inštitut za narodnostna vprašanja, www.inv.si

Ministrstvo za šolstvo in šport, www.mss.gov.si

OŠ Bršljin, www.os-brsljin.si

Spletno mesto za romske svetnike, www.romsvet.si

Urad RS za narodnosti, www.uvn.gov.si

Varuh človekovih pravic RS, www.varuh-rs.si

Zavod RS za šolstvo, www.zrss.si

Zveza Romov Slovenije, www.zveza-romov.si

7.3. Pravni viri

(1991): Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS.

(1993): Navodila za prilagajanje programa OŠ za romske učence. Ljubljana: Zavod RS za šolstvo.

(2000): Navodila za izvajanje programa 9-letne OŠ za učence Rome. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.

MŠŠ (2004): Strategija vzgoje in izobraževanja Romov v RS. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo in šport.

Zakon o ratifikaciji Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, Ur. l. RS, št. 4/1998.

Zakon o lokalni samoupravi, Ur. l. RS, št. 72/93, 6/94, 45/94, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 9/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 59/99, 70/00, 108/03, 77/04, 72/05, 100/05, 21/06, 14/07, 60/07.

Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Ur. l. RS, št. 33/07.

Zakon o lokalnih volitvah, Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95, 70/95, 20/98, 51/02, 54/04, 72/05, 100/05, 121/05, 22/06, 70/06, 46/07, 54/07, 60/07.

Zakon o evidenci volilne pravice, Ur. l. RS, št. 52/02, 11/03, 73/03, 118/06, 1/07.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, Ur. l. RS št. 12/96, 101/99, 22/00, 64/01, 101/01, 108/02, 14/03, 34/03, 55/03, 79/03, 115/03, 44/04, 65/05, 98/05, 117/05, 118/06, 129/06, 16/07.

Zakon o vrtcih, Ur. l. RS, št. 12/96, 44/00, 78/03, 113/03, 72/05, 100/05.

Zakon o osnovni šoli, Ur. l. RS, št. 12/96, 33/97, 54/00, 59/01, 71/04, 23/05, 53/05, 70/05, 81/06.

Zakon o financiranju občin, Ur. l. RS, št. 123/06.

Zakon o uresničevanju načela enakih možnosti, Ur. l. RS, št. 50/04, 61/07, 93/07.

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, Ur. l. RS, št. 65/1994.

6.4. Intervjuji

Baluh, Stane (2008), direktor Urada Republike Slovenije za narodnosti. Intervju avtorja. Ljubljana: januar 2008.

Barle-Lakota, Andreja (2008), direktorica Urada za razvoj šolstva, Ministrstvo za šolstvo in šport. Intervju avtorja. Ljubljana: februar 2008.

Komljanc, N. (2008), strokovna direktorica, Zavod RS za šolstvo. Intervju avtorja. Ljubljana: maj 2008.

Škrinjar, Mojca (2008), generalna direktorica Direktorata za vrtce in osnovno šolstvo, Ministrstvo za šolstvo in šport. Intervju avtorja. Ljubljana: marec 2008.

Zver, Milan (2008), minister za šolstvo in šport. Intervju avtorja. Ljubljana: februar 2008.