

MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI

Kancelář vládního zmocněnce pro zastupování České republiky
před Evropským soudem pro lidská práva

D. H. a ostatní proti České republice

(podklad k bodu 2a jednání Kolegia dne 14. ledna 2020)

1. ZÁVĚR SOUDU

V rozsudku ze dne 13. listopadu 2007 velký senát Soudu konstatoval, že nadměrným zařazováním romských žáků do škol pro lehce mentálně postižené došlo k porušení práva stěžovatelů, 18 romských žáků, na rovný přístup ke vzdělání (porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1).

Anotaci i překlad rozsudku naleznete [zde](#).

2. VÝKON ROZSUDKU

A. VÝVOJ V ROCE 2019

Na základě rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy z června 2018 Česká republika v dubnu 2019 tomuto orgánu předložila *Komplexní zhodnocení reformy společného vzdělávání ve vztahu k romským žákům*. V ní shrnula legislativní opatření, která byla přijata od roku 2015, uvedla přehled finančních prostředků, jež byly do reformy společného vzdělávání investovány, poskytla informace o změnách v předškolním vzdělávání, o vzdělávání pedagogických a poradenských pracovníků a shrnula též změny, které byly učiněny v oblasti diagnostiky, ať již jde o zavádění nových nástrojů či vytvoření revizního pracoviště. Obsahem zprávy byly též kvalifikované odhady počtu romských žáků v základních školách za školní rok 2018/2019. Dle těchto údajů mj. romští žáci tvoří 29,1 % všech žáků vzdělávaných v programech pro žáky s lehkým mentálním postižením (o rok dříve tento podíl činil 29,5 %), přičemž celkový počet takto vzdělávaných romských žáků činil 4 403 (o rok dříve to bylo 4 290). Celkový podíl romských žáků ve všech základních školách činí 3,7 % (o rok dříve tento podíl činil 3,6 %). Ohledně prvních tříd lze uvést, že z žáků, kteří se již v první třídě vzdělávají podle vzdělávacího programu upraveného pro žáky s lehkým mentálním postižením, je 20,1 % romských (o rok dříve tento podíl činil 17,4 %). Zpráva závěrem konstatovala, že přijatá opatření se počínají v praxi postupně projevovat, jsou průběžně ze strany MŠMT, České školní inspekce a Národního ústavu pro vzdělávání sledována a na nedostatky je průběžně reagováno, přičemž do společného vzdělávání jsou investovány velké finanční prostředky. Bylo vyjádřeno přesvědčení, že v nedaleké budoucnosti, po skončení přechodného období legislativních změn a po brzkém celkovém ukončení používání přílohy rámcového vzdělávacího programu pro žáky s lehkým mentálním postižením, bude pozitivní vývoj rychlejší, než tomu bylo doposud. Celá zpráva, v anglickém jazyce, je dostupná [zde](#).

V dubnu 2019 MŠMT rozeslalo do mezirezortního připomínkového řízení návrh novely vyhlášky č. 27/2016 Sb., o vzdělávání žáků se speciálními vzdělávacími potřebami a žáků nadaných. Návrh si kladl za cíl úpravu některých parametrů společného vzdělávání, které byly v praxi během prvních dvou let fungování reformy identifikovány jako problematické. Návrh nicméně obsahoval i opatření, která by mohla vážným způsobem ohrozit výkon rozsudku *D. H. a ostatní*, zejména zrušení zákazu, aby se ve školách zřízených pro žáky s lehkým mentálním postižením vzdělávali i žáci bez to-

hoto postižení. MŠMT od tohoto záměru v připomínkovém řízení sice nakonec ustoupilo, avšak samotným předložením návrhu takové změny vyslalo mimo jiné orgánům Rady Evropy negativní signál, který poněkud podlomil důvěru v kroky, které Česká republika k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* činí. V červnu 2018 Výbor ministrů přijal rozhodnutí, které naznačovalo možné brzké ukončení dohledu nad výkonem rozsudku; situace ve Výboru ministrů se nicméně mj. v důsledku obsahu předloženého návrhu novely vyhlášky před zářijovým jednáním v letošním roce podstatně změnila (viz dále).

V květnu 2019 zaslala mj. v reakci na zmíněný návrh novely vyhlášky Výboru ministrů své stanovisko k aktuálnímu stavu výkonu rozsudku veřejná ochránkyně práv. Vyjádřila v něm znepokojení nad některými body návrhu vyhlášky, nad stále vysokým počtem romských žáků, kteří se vzdělávají podle programu upraveného pro žáky s lehkým mentálním postižením, rostoucím počtem žáků s poruchami učení a poruchami chování a nad etnickou segregací ve vzdělávání. Vyjádření ochránkyně je dostupné [zde](#).

V srpnu 2019 zaslaly Výboru ministrů Rady Evropy společné vyjádření organizace Amnesty International, FORUM a Nadace Open Society Fund. Vyjádřily v něm obdobné znepokojení jako veřejná ochránkyně práv, zejména ohledně několika opatření obsažených v návrhu novelizace vyhlášky. Stanovisko těchto organizací je dostupné [zde](#).

Na obě vyjádření Česká republika reagovala dodáním vysvětlujících informací a ujištěním, že záměr společného vzdělávání a jeho základní východiska a parametry nedoznaly změn.

B. PROJEDNÁNÍ VÝKONU ROZSUDKU VÝBOREM MINISTRŮ RADY EVROPY

Na základě informací dodaných Českou republikou a výše uvedenými subjekty sekretariát Výboru ministrů analyzoval situaci a dospěl k závěru, že české orgány pokračují v úsilí zajistit rovný přístup k vzdělávání pro romské žáky, a to přijatými opatřeními i vloženými finančními prostředky. Konstatoval nicméně, že za poslední tři roky poklesl poměrný počet romských žáků vzdělávajících se podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením jen o 1,5 % (z 30,6 % na 29,1 %). Za ještě více alarmující sekretariát označil skutečnost, že v prvních ročních základních škol činí podíl romských žáků vzdělávajících se podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením více než 20 %, zatímco podíl romských žáků v základních školách tvoří jen 3,7 %. Je tedy nejasné, zda diagnostické postupy skutečně berou v potaz kulturní a socio-ekonomické zázemí testovaných dětí. Nejasné dle sekretariátu zůstává i to, jak příslušné české orgány hodnotí a zdůvodňují skutečnost, že navzdory mnoha přijatým opatřením a velkému objemu investovaných finančních prostředků není dopad těchto opatření v praxi nijak znatelný.

Dne 23. září 2019 byl ve Výboru ministrů výkon rozsudku ústně projednán. Delegace MŠMT vedená náměstkyní pro legislativu a zahraniční vztahy reagovala na obavy formulované sekretariátem Výboru ministrů, přičemž zdůraznila především, že zabezpečení rovného přístupu ke vzdělání je vládní prioritou a že vzdělávání podle současných programů pro žáky s lehkým mentálním postižením je diametrálně odlišné od vzdělávání podle dřívější a dnes již zrušené přílohy k rámcovému vzdělávacímu plánu, jelikož je vždy individualizováno podle potřeb a schopností každého jednotlivého žáka. V následné diskusi vystoupily delegace 13 států, z nichž většina uvítala a podpořila přijaté reformy a zajištění financování společného vzdělávání, avšak současně vyjádřila znepokojení nad tím, že tato opatření neměla dosud v praxi na vzdělávání romských žáků podstatnější dopad.

Závěrem jednání Výbor ministrů přijal rozhodnutí, v němž:

- přivítal úsilí České republiky při přijetí reformy společného vzdělávání a do něj vložené finanční prostředky, včetně podpory předškolního vzdělávání;
- vyjádřil znepokojení nad tím, že navzdory přijaté reformě trvá nadměrný počet romských žáků, kteří se vzdělávají podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením;

- vyzval české orgány k předložení analýzy této situace a k poskytnutí informací o integraci romských žáků vzdělávajících se podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením do běžných základních škol;
- uvítal ujištění českých orgánů, že diagnostické nástroje, které byly kritizovány v rozsudku Soudu, budou brzy zcela nahrazeny jinými nástroji;
- vyzval české orgány, aby zhodnotily, zda nové diagnostické nástroje a monitorování činnosti poraden vyžadují další zlepšení, zejména aby bylo zohledněno kulturní a socio-ekonomické prostředí testovaných dětí;
- požádal české orgány o informace o účasti romských dětí starších 5 let na povinném předškolním vzdělávání;
- vyzval české orgány, aby zvážily, zda jsou přijatá opatření dostatečná k nápravě hluboce zakořeněných nerovností, jež jsou na pozadí porušení Úmluvy konstatované v této věci; a
- stanovil termín pro předložení požadovaných informací na 30. června 2020.

Více k projednání výkonu rozsudku ve Výboru ministrů je možné nalézt [zde](#).

C. VÝHLED DO BUDOUCNA A MOŽNÉ DALŠÍ KROKY

MŠMT zvolilo cestu výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* spočívající v jeho zahrnutí do širší reformy společného vzdělávání. Toto komplexní pojetí problému je ve Výboru ministrů obecně vítáno a mezi řadou delegací členských států Rady Evropy velmi oceňováno. Zároveň s sebou nese úskalí spočívající v tom, že je příslušnými orgány následně analyzována a řešena situace ve společném vzdělávání jako takovém, a nikoli v dílčím specifickém segmentu vzdělávání romských žáků. Ostatně první analýza MŠMT společného vzdělávání z roku 2017 (dostupná [zde](#)) se vzdělávání romských žáků nevěnuje vůbec a ani prezentace druhé analýzy z května 2019 Romy nezmiňuje (viz [zde](#)). Skutečností také zůstává, že se českým orgánům ve Výboru ministrů doposud nepodařilo vysvětlit, z jakého důvodu nedochází k žádnému podstatnějším snížování počtu romských žáků, kteří se vzdělávají podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením, stejně jako formulovat podloženou vizi toho, jak se počet takto se vzdělávajících romských žáků bude v nejbližší a středně vzdálené budoucnosti vyvíjet. Bez relevance jistě ale není ani skutečnost, že ani jiné subjekty, které se k aktuálnímu stavu výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* ve Výboru ministrů vyjádřily, vysvětlení situace či návrhy na konkrétní opatření neformulovaly.

Je tedy otázkou, jak ve výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* postupovat dále. Stran opatření přijatých v resortu školství Výbor ministrů vyslovil pochybnosti ohledně diagnostických postupů při stanovování diagnózy lehkého mentálního postižení. Tyto úvahy nejsou nepodložené, zejména uvážíme-li, že žáci, kteří nastupují do prvních tříd základních škol, by již měli být testováni výhradně podle nových metod, které MŠMT zavádí od roku 2012, a přesto podíl romských žáků diagnostikovaných lehkým mentálním postižením činí přes 20 %. V této souvislosti je jistě relevantní i okolnost, že ačkoli jsou činěny kroky k zavádění nových diagnostických nástrojů do praxe, podle posledních informací, které Česká republika v tomto ohledu v dubnu 2019 předložila Výboru ministrů, test WISC-III, který Soud v rozsudku *D. H. a ostatní* kritizoval, ve školním roce 2017/2018 stále k diagnóze lehkého mentálního postižení používalo jako jeden z nástrojů 94,6 % poraden.

Ohledně jiných opatření v resortu školství Výbor ministrů specificky nevyjádřil pochybnosti, vyzval nicméně příslušné orgány, aby dostatečnost dosud přijatých opatření ve vztahu k vzdělávání romských žáků analyzovaly a výsledky své analýzy mu do 30. června 2020 předložily, spolu s vysvětlením dosud nijak patrných dopadů přijatých opatření na vzdělávání romských žáků.

MŠMT by tedy nyní mělo Kolegiu předložit konkrétní vizi toho, jakým způsobem úkol uložený Výborem ministrů specifikovaný v předchozím odstavci v daném termínu splní.

Kolegium by nicméně pro naplnění očekávání Výboru ministrů Rady Evropy mohlo být nápomocno tím, že současnou situaci podrobí analýze z širšího úhlu pohledu. Vzdělávání je jistě úzce provázáno s dalšími problematikami, které mohou ovlivňovat vzdělávání romských žáků, jako jsou bydlení, sociální vyloučení, sociálně-právní ochrana dětí či šířeji sociální zabezpečení, situace na trhu práce či přístup ke zdravotní péči.

Na půdě Kolegia by tedy mohlo být ustaveno fórum, složené jak ze zástupců orgánů, do jejichž gesce výše uvedené problematiky patří (MŠMT, MPSV, ÚV, KVOP, MZ), tak z dalších subjektů (Agentura pro sociální začleňování) a osob, zejména nevládních organizací a zástupců romské komunity, které by se pokusilo identifikovat příčiny nízké dosavadní účinnosti přijatých opatření na vzdělávání romských žáků, případně definovat způsob, jak tyto příčiny zjistit a analyzovat, a následně formulovat opatření, která by byla k úspěšnému výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* žádoucí přijmout v resortu školství či jiných orgánů.