

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 3-B jednání Kolegia dne 15. listopadu 2022

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. ČINNOST EXPERTNÍHO FÓRA

V reakci na body 4 a 5 rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy ze dne 25. září 2019 zřídilo Kolegium v lednu 2020 jako svoji pracovní skupinu zvláštní Expertní fórum („Fórum“). Úkolem této pracovní skupiny je identifikovat příčiny přetrvávajícího nadměrného počtu romských žáků, kteří se vzdělávají podle programů pro žáky s lehkým mentálním postižením, a formulovat doporučení k zajištění rovného přístupu romských žáků ke vzdělání (rozhodnutí Výboru ministrů z roku 2019 [zde](#)).

Fórum je složené ze zástupců státních orgánů [Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy („MŠMT“), Ministerstvo práce a sociálních věcí, Úřad vlády včetně zástupců Rady vlády pro záležitosti romské menšiny a jejího Výboru pro vzdělávání Romů, Česká školní inspekce („ČŠI“), Kancelář veřejného ochránce práv a Agentura pro sociální začleňování], ze zástupců pracovníků poradenských zařízení a základních škol, včetně Asociace pracovníků speciálně-pedagogických center, Asociace pedagogicko-psychologických poraden a Učitelské platformy, a zástupců univerzitních pracovníků, sociologů, romské komunity a nevládních organizací, včetně České společnosti pro inkluzivní vzdělávání nebo Poradny pro občanství, občanská a lidská práva.

1. Závěry Expertního fóra

Na základě šesti zasedání Expertního fóra, která proběhla v období od června 2020 do ledna 2022, byly formulovány jeho závěry a doporučení. Ty popisují překážky, kterým dle názoru členů Expertního fóra romští žáci čelí na cestě za rovným přístupem ke vzdělání. Závěry a doporučení jsou řazeny tematicky dle jednotlivých relevantních oblastí, kterými jsou:

- I. Rámcový vzdělávací program se sníženými výstupy z důvodu lehkého mentálního postižení;
- II. Diagnostika;
- III. Učitelé;
- IV. Další pedagogičtí pracovníci (psycholog, speciální pedagog, asistent pedagoga a sociální pedagog či pracovník);
- V. Předškolní vzdělávání;

VI. Segregované školy.

Zvolená témata zahrnují pouze oblasti týkající se přímo vzdělávání. Na zajištění rovného přístupu ke vzdělání mají nicméně dopad i širší vlivy, jako je kvalita bydlení, trh práce a chudoba, které v tomto materiálu pokryty nejsou.

Závěry Expertního fóra tvoří přílohu č. 2 zprávy vlády pro Výbor ministrů Rady Evropy o výkonu rozsudku *D. H. a ostatní proti České republice* ze dne 3. června 2022 (viz níže). Zpráva je v anglickém jazyce dostupná [zde](#).

2. Reakce MŠMT na závěry Expertního fóra

Závěry a doporučení Expertního fóra byly v lednu 2022 předloženy MŠMT k písemnému vyjádření a k navržení opatření, která přijme za účelem jejich realizace. MŠMT se vyjádřilo ke všem identifikovaný problematickým oblastem a popsalo, které kroky jsou plánovány s cílem dosažení zlepšení. Samo MŠMT pro další postup zároveň vyzdvihlo potřebu účinné meziresortní spolupráce a zapojení dalších aktérů do desegregace vzdělávacího systému a podpory společného vzdělávání včetně Ministerstva práce a sociálních věcí, krajů a obcí.

Reakci MŠMT na závěry Expertního fóra vláda postoupila jako přílohu č. 3 výše zmíněné [zprávy](#) o výkonu rozsudku ze dne 3. června 2022.

B. PROJEDNÁNÍ VÝKONU ROZSUDKU VE VÝBORU MINISTRŮ RADY EVROPY

1. Zpráva České republiky

V červnu 2022 Česká republika předložila Výboru ministrů další zprávu o výkonu rozsudku, která svým obsahem doplnila zprávu předloženou Výboru ministrů v září 2021. Zpráva informuje o posledním vývoji v přístupu romských žáků ke vzdělání a reflektuje současný přístup MŠMT k zajištění jejich rovného přístupu. Ze zprávy lze vyzdvihnout následující aspekty:

I nadále kvalifikované odhady ukazují na nepřiměřeně velké množství romských žáků oproti žákům z majoritní populace, kterým je diagnostikováno lehké mentální postižení a jsou vzděláváni dle rámcového vzdělávacího programu pro žáky se speciálními vzdělávacími potřebami s upraveným výstupem z důvodu lehkého mentálního postižení („RVP ZV UV“). Zjevná disproporce jejich zastoupení v daném programu dle MŠMT znamená, že nemalá část romských žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV lehké mentální postižení nemá a vzdělávací výstupy by sníženy mít neměli. Na jejich vzdělávací potřeby by mělo být reagováno jinou diagnózou s odpovídajícími podpůrnými opatřeními.

- K 30. září 2021 bylo odhadnuto celkem 34 942 romských žáků, kteří tvoří 3,62 % z celkového počtu žáků základních škol.
- Ze všech romských žáků na základních školách se dle RVP ZV UV vzdělávalo v roce 2019/2020 10,8 % romských žáků; v roce 2020/2021 se tento podíl zvýšil na 11,9 % žáků a v roce 2021/2022 na 12,81 %. Podíl žáků z majoritní populace, kteří se vzdělávali dle RVP ZV UV, ze všech žáků z majoritní populace přitom činil v roce 2019/2020 1,2 %, v roce 2020/2021 1,3 % a v roce 2021/22 1,71 %.
- Ze všech žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV tvořil v roce 2019/2020 podíl romských žáků 24,2 %; v roce 2020/2021 tento podíl činil 25,3 % a v roce 2021/22 vzrostl na 26,93 %. Podíl romských žáků na celkovém meziročním nárůstu počtu žáků vzdělávaných nově dle RVP ZV UV činil mezi lety 2020/2021 a 2021/2022 83,66 %.

Důležitým údajem je rovněž podíl romských žáků, vzdělávajících se dle RVP ZV UV, tj. s diagnostikou lehkého mentálního postižení, kteří jsou umístěni mimo běžné školy a třídy a jsou vyčleněni do

tříd a škol dle § 16 odst. 9 školského zákona. Ze všech romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV činil v roce 2019/2020 podíl dětí vzdělávaných ve třídách nebo školách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona 72,8 %, v roce 2020/21 tento podíl stoupl na 75,5 % a v roce 2021/22 klesl na 74,8 %. Tento podíl je tak z dlouhodobého hlediska stálý, nicméně nepřiměřeně vysoký.

Příčiny vyššího podílu romských žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV mimo běžné školy a třídy zkoumá výzkumný projekt „Analýza příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených dle § 16 odst. 9 školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti“, jehož řešitelem je společnost PAQ – Prokop Analysis and Quantitative Research, s.r.o. a STEM Ústav empirických výzkumů. Tento výzkum byl zadán na základě rozhodnutí Výboru ministrů z prosince 2020 a na jeho podobě MŠMT úzce spolupracovalo s kanceláří vládního zmocněnce, jakož i se členy jeho Expertního fóra. Jeho výsledkem má být rovněž návrh souboru doporučení pro oblast vzdělávání i další sektory s cílem snížení počtu romských žáků ve školách a třídách zřizovaných dle § 16 odst. 9 školského zákona. Úplné znění zadání výzkumného projektu tvoří přílohu č. 1 [zprávy](#) o výkonu rozsudku.

Za zásadní aspekt přetrvávající disproporce v podílu romských dětí s diagnostikovaným lehkým mentálním postižením je ve zprávě označena diagnostická činnost školských poradenských zařízení („ŠPZ“). Dosavadní praxe ŠPZ vykazuje nedostatečnou schopnost rozlišit lehké mentální postižení od dopadů souvisejících s odlišným sociokulturním prostředím a odlišnými životními podmínkami tedy tzv. sociálním znevýhodněním. Důsledkem toho může být chybná diagnostika lehkého mentálního postižení a následné neadekvátní vzdělávání části romských dětí dle RVP ZV UV či jejich zařazení mimo běžný vzdělávací proud do tříd a škol dle § 16 odst. 9 školského zákona. Ze strany MŠMT má být proto ustavena pracovní skupina pro přípravu metodického postupu v rámci diagnostiky a překonávání sociálního znevýhodnění dětí a žáků. Na jeho základě by u dětí z odlišných životních podmínek a obecněji u romských dětí měly být přednostně využívány nástroje pro identifikaci sociálního znevýhodnění před případnou diagnostikou mentálního postižení. Tuto potřebu zesiluje i skutečnost, že z tematické zprávy České školní inspekce z ledna 2022 k využívání diagnostických nástrojů v ŠPZ plyne, že i nadále kolem 85 % ŠPZ k diagnostice lehkého mentálního postižení používá WISC-III, tj. diagnostický nástroj používaný v době, kdy se odehrály skutkové okolnosti případu *D. H. a ostatní* (90. léta minulého století), a který Soud v rozsudku označil za neobjektivní.

Zpráva dále poskytuje shrnutí výzkumu „Ověření dopadů zavedení povinného posledního ročníku předškolního vzdělání“, který byl zaveden v roce 2017/2018 v rámci výkonu rozsudku *D. H. a ostatní*. Dle jeho výstupu je do povinného předškolního vzdělávání zapojeno 97,96 % dětí. Nicméně vzhledem k tomu, že nejnižší podíl účasti na povinném předškolním vzdělávání je identifikován v regionech s nejméně zastoupením sociálně vyloučených lokalit, lze dle MŠMT dovozovat, že výraznou část dětí neúčastících se povinného předškolního vzdělání tvoří Romové či šířeji děti z rodin s nízkým socioekonomickým statutem. Je zde nicméně nedostatek dat o sociálním znevýhodnění dětí a žáků, což je ze strany MŠMT vnímáno jako významná bariéra pro navrhování a implementaci politik, intervencí a pro ověřování jejich dopadů. MŠMT proto zahájilo jednání s MPSV ohledně možnosti získání pseudonymizovaných dat o čerpání dávek sociální podpory, která by MŠMT umožnila lépe identifikovat potřebné žáky a cílit na ně podporu za účelem navýšení jejich docházky do mateřských škol.

Zpráva o výkonu obsahuje rovněž informace o dalších programech a opatřeních ke snižování nerovnosti, jakými jsou Operační program Jan Amos Komenský nebo Národní plán obnovy.

2. Vyjádření dalších subjektů

Své vyjádření k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* zaslala v březnu 2022 organizace Fórum pro lidská práva. Upozorňuje v něm mj., že problém nadměrného pohlížení na Romy jako na osoby s postižením nadále trvá a neměl by být skrýván za RVP ZV UV. Situace diskriminace Romů v přístupu ke vzdělání nemůže být napravena bez řádné implementace práva na inkluzivní vzdělávání jako takového.

K vyjádření Fóra MŠMT uvedlo, že si namítané skutečnosti uvědomuje a že se ve svých plánech a postupech bude zaměřovat na včasnou diagnostiku sociálního znevýhodnění, metodické vedení pracovníků ŠPZ a navýšení kapacit poradenských pracovníků na školách.

Vyjádření Fóra pro lidská práva je dostupné [zde](#). Reakce České republiky na vyjádření je zahrnuto do [zprávy](#) o výkonu rozsudku.

3. Rozhodnutí Výboru ministrů

V rozhodnutí ze dne 22. září 2022 Výbor ministrů zejména:

- přivítal informaci, že povinné předškolní vzdělávání zlepšilo docházku sociálně znevýhodněných dětí; vyzval proto orgány, aby pokračovaly ve svém úsilí v odstraňování překážek v přístupu k předškolnímu vzdělávání včetně posílení meziresortní spolupráce a aby shromáždily údaje o podílu romských dětí, které se buďto neúčastní povinného předškolního vzdělávání nebo ho absolvují v rámci domácího vzdělávání;
- vyjádřil znepokojení nad tím, že se trend snižování podílu romských žáků vzdělaných dle RVP ZV UV neustálil a že nedošlo k výraznějšímu snížení podílu romských žáků vzdělaných dle tohoto programu mimo běžné školy a třídy;
- vzal na vědomí informaci, že ŠPZ mají obtíže s rozlišováním lehkého mentální postižení od dopadů souvisejících s odlišným sociokulturním prostředím a odlišnými životními podmínkami, a záměr připravit metodický postup k identifikaci a překonání sociálního znevýhodnění před případnou diagnostikou mentálního postižení; v této souvislosti vyzval vládu, aby urychleně udělala maximum pro eliminaci rizika další chybné diagnostiky, mimo jiné skrze poskytnutí adekvátních moderních testovacích nástrojů ŠPZ;
- se zájmem vzal na vědomí, že bude brzy dokončen výzkum zaměřený na pochopení důvodů nadměrného zastoupení romských dětí vzdělaných dle RVP ZV UV mimo běžné školy a třídy a navrzení souboru doporučení; v této souvislosti vyzval vládu, aby výsledky analýzy důkladně zvažila a informovala Výbor o opatřeních, která na jejich základě učiní k integraci romských žáků vzdělaných dle RVP ZV UV, kteří by mohli být nesprávně vzděláváni mimo běžné školy;
- uvítal, že Expertní fórum dokončilo svoji práci na identifikaci příčin přetrvávajícího nadměrného počtu romských žáků, kteří se vzdělávají dle RVP ZV UV a připravilo podrobná doporučení; v této souvislosti vyzval příslušné orgány, aby doporučení důkladně zvažily s cílem zajistit rovný přístup romských žáků ke vzdělání; vyzval vládu, aby Výboru informovala, jak jsou doporučení plněna, a doporučil, aby Expertní fórum pokračovalo ve své činnosti za účelem zajištění nezbytného dialogu pro smysluplnou implementaci doporučení;
- rozhodl znovu věc posoudit na zasedání v prosinci 2023 ve světle informací, které mají české orgány poskytnout ke všem nevyřešeným otázkám do konce září 2023.

Více informací k rozhodnutí Výboru ministrů je možné nalézt [zde](#).

C. DALŠÍ KROKY

Ve světle výše uvedeného rozhodnutí bude další zpráva o výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* Výboru ministrů předložena ve spolupráci s MŠMT v září 2023.

V mezidobí bude kancelář vládního zmocněnce spolupracovat s MŠMT a dalšími dotčenými orgány a relevantními aktéry za účelem zajištění naplnění jednotlivých úkolů plynoucích z výše uvedeného rozhodnutí Výboru ministrů, včetně implementace závěrů a doporučení Expertního fóra, jakož i vytyčených cílů MŠMT obsažených ve zprávě o výkonu rozsudku z června 2022.

Stěžejní bude reflexe výsledků „Analýzy příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV ve třídách zřízených dle § 16 odst. 9 školského zákona a návrh souboru opatření pro oblast vzdělávání a další relevantní oblasti“, které mají být dostupné v listopadu 2022. Výsledky analýzy včetně navrženého souboru opatření k přijetí budou dále projednány Expertním fórem, jehož další zasedání je plánováno na únor 2023. Viditelný posun musí být rovněž učiněn v procesu diagnostiky, předškolního vzdělávání, v procesu stabilizace pozic pomocných pedagogických pracovníků a zajištění jejich dostupnosti nebo v plánu zavedení sociálního pracovníka nebo pedagoga.