

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 2-e jednání Kolegia dne 11. prosince 2024

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. MEZINÁRODNÍ ÚROVEŇ

Výkon rozsudku *D. H. a ostatní* i nadále podléhá tzv. zesílenému dohledu ze strany Výboru ministrů Rady Evropy („Výbor ministrů“). V jeho rámci Česká republika pravidelně předkládá zprávy o výkonu rozsudku, příp. akční plány s návrhy plánovaných opatření k přijetí. Výkon rozsudku pod zesíleným dohledem bývá Výborem ministrů rovněž ústně projednáván.

1. Akční plán opatření k desegregaci romských žáků

Na konci prosince 2023 předložila Česká republika Výboru ministrů Rady Evropy Akční plán výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* obsahující opatření k desegregaci romských žáků (dostupný v českém jazyce [zde](#)). Akční plán vznikl ve spolupráci s Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT). Reflektuje jeho aktuální přístup k zajištění rovného přístupu ke vzdělání pro romské žáky a obsahuje plán opatření, která mají být realizována v následujících letech dle stanoveného harmonogramu.

Opatření jsou rozdělena tematicky do tří projektových karet, jejichž podrobný popis tvoří jednotlivé přílohy Akčního plánu. Jedná se o projektové karty (1) *Reforma poradenského systému*; (2) *Etnická desegregace*; a (3) *Podpora škol*. Opatření vycházejí zejména z realizované Analýzy příčin vyššího podílu romských žáků vzdělávajících se ve třídách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona vypracované společnostmi PAQ Research a STEM (dostupná [zde](#)). Jejich podoba byla projednána Expertním fórem Kolegia k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní*, jehož členové jsou průběžně konzultováni i při jejich realizaci. Akční plán byl dále představen novinářům a širší odborné veřejnosti včetně zástupců romské komunity na pracovní snídani konané MŠMT ve spolupráci s kanceláří vládního zmocněnce v únoru 2024. Cíle a návrhy opatření jednotlivých projektových karet Akčního plánu lze shrnout následovně:

I. REFORMA PORADENSKÉHO SYSTÉMU

Cíl: Zvýšení kvality a efektivity činnosti školských poradenských zařízení (ŠPZ) s cílem přiblížit podíl romských žáků diagnostikovaných lehkým mentálním postižením na úroveň běžné populace.

- **Legislativní posílení kompetencí MŠMT v řízení ŠPZ** (možnost výběru a odvolávání ředitelů ŠPZ; povinnost řídit se metodikami ŠPZ za účelem standardizace jejich činnosti, povinnost předávat data o své činnosti) a **zavedení spádovosti pedagogicko-psychologických poraden**;
- **Spuštění projektu na řízení školských poradenských zařízení** (alokace prostředků na řízení pro Národní pedagogický institut (NPI); personální posílení MŠMT);

- **Zavedení funkčního systému evidence a správy dat o činnostech ŠPZ.**

II. ETNICKÁ DESEGREGACE

Cíl: Snížení počtu romských dětí v etnicky segregovaných školách.

- **Explicitní definice školské etnické segregace a zvážení zakotvení jejího zákazu ve školském zákoně;**
- **Politická podpora desegregace** – proklamace nepřipustnosti; PR aktivity, posílení dotačního programu Podpora integrace romské menšiny;
- **Prosazování desegregace ze strany MŠMT, ČŠI a NPI** (identifikace území se segregovanými školami a kontaktování jejich zřizovatelů s výzvou k desegregaci a s nabídkou podpory; vytvoření metodiky MŠMT k desegregaci pro zřizovatele; **vytvoření motivačního nástroje** pro MŠMT při navázání komunikace se zřizovateli pro prosazování desegregace – **dotační program podporující zřizovatele v desegregačních aktivitách**; podání podnětů ke zrušení identifikovaných školských obvodů).

III. PODPORA ŠKOL

Cíl: Snížení závislosti výsledků žáků na socioekonomickém statusu rodiny.

- Zakotvení **indexového financování škol** – úprava systému financování regionálního školství zohledňující socioekonomický status rodiny a **nastavení metodické, personální a finanční podpory škol** s vysokým podílem žáků se sociálním znevýhodněním;
- **Snížení finančních bariér přístupu ke vzdělání včetně obědů zdarma** – část sociální podpory směřovat přímo na úhradu školských potřeb; nahrazení dotačních programů přímým hrazením nákladů školám spojených se vzděláváním (stravování, školní potřeby) pro všechny děti, jejichž rodiče pobírají či mají nárok na příspěvek na dítě;
- Legislativní ošetření **předávání dat o žácích mezi MPSV a MŠMT** pro index znevýhodnění;
- Rozšíření parametrizovaných pozic **o pozici sociálního pedagoga** a zakotvení jeho kvalifikace.

2. Ústní projednání Akčního plánu a rozhodnutí Výboru ministrů Rady Evropy

V březnu 2024 proběhlo ústní projednání výkonu rozsudku *D.H. a ostatní* na zasedání Výboru ministrů ve Štrasburku. Delegace České republiky byla složena z náměstka MŠMT Jiřího Nantla, ředitele odboru rovného přístupu ke vzdělání a podpory pracovníků v regionálním školství Jana Mušuty, vládního zmocněnce pro zastupování ČR před ESLP Petra Konůpky a právničky kanceláře vládního zmocněnce Kateřiny Radové.

Na základě projednání Výbor ministrů přijal dne 14. března 2024 zatím své poslední rozhodnutí. V něm zejména:

- vyjádřil **vážné znepokojení nad zjištěním, že navzdory dosud přijatým opatřením jsou romské děti stále nadměrně zastoupeny mezi dětmi vzdělávanými dle programu s upravenými výstupy a mimo hlavní vzdělávací proud**, a nad novými informacemi, že jsou nedostatečně zastoupeny na úrovni předškolního a středního vzdělávání;
- se zájmem vzal na vědomí předložené návrhy, jejichž cílem je **zlepšit práci školských poradenských zařízení**, současně však vyjádřil politování nad tím, že dosavadní snaha zlepšení diagnostických nástrojů nevedla navzdory dlouhodobému úsilí ke zlepšení situace romských dětí; v této souvislosti vyzval státní orgány, aby **urychleně zvážily doporučení formulované komisařkou Rady Evropy pro lidská práva, které směřuje na změnu paradigma využívání testování jako nástroje pro podporu**

ve vzdělání a ne jako nástroje k segregaci; a znovu zdůraznil potřebu urychleně přijmout další opatření ke snížení možné chybné diagnostiky;

- **přivítal prohlášení státních orgánů, že je nutné ukončit segregaci** romských žáků ve školách a třídách a se zájmem vzal na vědomí **opatření, která plánují přijmout za účelem desegregace** včetně veřejného prohlášení, že etnická segregace ve vzdělávání je nepřijatelná; vyzval všechny příslušné orgány, aby zdvojnásobily své úsilí k nalezení rychlého řešení, a to i k dalším důvodům nadměrného zastoupení romských dětí ve vzdělávacích programech se níženými výstupy, včetně podpory romských rodičů při volbě inkluzivního vzdělávání;
- vzal na vědomí záměr státních orgánů dále analyzovat příčiny nedávno **zjištěných negativních trendů v účasti romských dětí na předškolním vzdělávání**; vzhledem k významu předškolního vzdělávání pro vyrovnání dopadů sociokulturního znevýhodnění na vzdělávání romských dětí vyzval, **aby urychleně dokončily analýzu a přijaly vhodná opatření k řešení příčin těchto negativních trendů**;
- vyzval státní orgány, aby do konce roku **2024** poskytly Výboru **aktualizované informace** o předškolním vzdělávání, jakož i veškeré další dostupné informace o implementaci plánovaných opatření a reakci na rozhodnutí Výboru dle výše uvedených otázek; vyzval je rovněž, aby do konce roku **2025** předložily **úplnou zprávu** o dosaženém pokroku v souvislosti se všemi nevyřešenými otázkami.

Celé rozhodnutí Výboru ministrů v anglickém znění je možné nalézt [zde](#).

B. VNITROSTÁTNÍ ÚROVEŇ

1. Implementace Akčního plánu z prosince 2023

Implementace Akčního plánu je v běhu. Mezi přijímaná opatření se řadí **novela školského zákona** vedená pod č.j. [618/24](#), kterou dne 2. října 2024 schválila vláda a která aktuálně čeká na projednání v Poslanecké sněmovně. Ta zavádí zejména (i) **systém indexovaného financování školství**, který zajistí vyšší financování školám s vyšším počtem žáků se sociálním znevýhodněním spolu se zastropováním maximálního zvýhodnění školy pro motivaci k rovnoměrnému rozložení žáků se sociálním znevýhodněním mezi všechny místní školy, (ii) nastavení **spádovosti pedagogicko-psychologických poraden** vůči základním školám, a (i) institucionalizaci podpůrných pedagogických pozic (**školní psycholog, speciální pedagog**). V návrhu novely ale **chybí zakotvení pozice sociálního pedagoga**, který byl z návrhu vyřazen na jednání vlády.

Jednou z nejdůležitějších aktivit vzniklé v souladu s naplňováním Akčního plánu je zahájená spolupráce MŠMT, NPI a výzkumné organizace PAQ Research na základě **Memoranda o spolupráci pro ukončování etnické segregace** (více např. [zde](#)). V říjnu 2024 se k Memorandu připojilo i Ministerstvo pro místní rozvoj prostřednictvím zapojení Agentury pro sociální začleňování („Agentura“). V rámci této mezi-institucionální spolupráce jsou již podnikány první kroky. MŠMT, NPI a PAQ Research společně realizují pilotní program v šesti vybraných lokalitách zahrnující poskytování konzultací, vzdělávání, metodiky, a finanční podpory školám a jejich zřizovatelům. Agentura podporuje systematickou desegregaci v dalších obcích. V rámci spolupráce bude vytvořena metodika pro zřizovatele škol s konkrétními kroky ke zmiřňování a předcházení vzniku etnické segregace.

2. Příprava akčního plánu k posílení účasti romských dětí na předškolním vzdělávání

V návaznosti na rozhodnutí Výboru ministrů z března 2024 uspořádala kancelář vládního zmocněnce v červnu 2024 **kulatý stůl k přístupu romských a sociálně znevýhodněných dětí k předškolnímu vzdělávání** (zápis z kulatého stolu je k dispozici [zde](#)). Cílem kulatého stolu bylo identifikovat bariéry, kterým romské a sociálně znevýhodněné děti spolu s jejich rodinami čelí v přístupu k předškolnímu vzdělávání a zahájit debatu nad návrhy opatření, které by jejich docházku do mateřských škol napříč ročníky systémově podpořily. Z prezentovaných dat PAQ Research přitom vyplývá, že alespoň dva roky

docházky do mateřské školy zvyšují v průměru u znevýhodněných dětí odhadovanou pravděpodobnost zařazení do klasické základní školy oproti speciální zhruba o deset procentních bodů z 84 na 94 %.

Kulatého stolu se zúčastnili zástupci MŠMT, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva zdravotnictví, Ministerstva pro místní rozvoj, NPI, Úřadu vlády, Rady vlády pro romské záležitosti, kanceláře veřejného ochránce práv, jakož i zástupci z řad romské komunity a další odborné společnosti včetně zástupců organizací PAQ Research, Platforma pro včasnou péči, UNICEF, RomanoNet, Awen Amenca nebo Člověk v tísni. Svou dobrou praxi v začleňování romských a sociálně znevýhodněných dětí přijely na kulatý stůl představit i ředitelky dvou mateřských škol.

Bariéry byly identifikovány jak na straně rodičů, tak na straně mateřských škol a zřizovatelů. Za **bariéry na straně rodičů** byly označeny zejména: (1) malá informovanost o termínech a podmínkách zápisu; (2) omezená možnost zápisu dětí v průběhu školního roku – problém při častých změnách bydliště; (3) odlišné místo trvalého pobytu od skutečného bydliště a vzdálenost od spádové mateřské školy; (4) finanční nedostupnost (výdaje na obědy; školní pomůcky a činnosti; úplata); (5) podmínka předložení zdravotního potvrzení od pediatra a o splnění očkovací povinnosti; (6) nedůvěra rodičů v předškolní vzdělávání; a (7) absence motivace při nízké zaměstnanosti rodičů.

Za **bariéry na straně mateřských škol a zřizovatelů** byly označeny zejména: (1) nedostatečné nástroje a omezené kompetence mateřských škol včetně absence potřebných pozic pro práci s rodiči; (2) nedostatečné kapacity mateřských škol v určitých lokalitách vedoucí k vyčlenění sociálně-znevýhodněných dětí; (3) nedostatečná připravenost mateřských škol pro práci s dětmi z méně podnětného prostředí – odmítání dětí pro nepřipravenost; absence nástrojů na rozpoznání dětí se socioekonomickým znevýhodněním; a (4) nedostatečná kontrola využívání institutu individuálního vzdělávání jako náhrady za plnění povinné předškolní docházky. Za obecnější bariéru byla označeno i celkové podceňování významu rozvoje dítěte v raném dětství a předškolním vzdělávání ve srovnání se školstvím základním.

Na základě podnětů a návrhů konkrétních opatření od zástupců uvedených institucí a odborné veřejnosti je nyní **připravován akční plán systémových opatření k posílení účasti romských a sociálně znevýhodněných dětí ve věku 3-5 let na předškolním vzdělávání**. Kancelář vládního zmocněnce na návrhu akčního plánu spolupracuje s relevantními ministerstvy. Připravované výstupy budou dále projednány na dalším kulatém stole za účasti zástupců odborné veřejnosti. Akční plán k posílení účasti na předškolním vzdělávání bude následně předložen k posouzení Výboru ministrů.

C. DALŠÍ KROKY

Další zpráva o výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* bude Výboru ministrů Rady Evropy ve spolupráci s MŠMT předložena v prosinci 2024. Ta bude obsahovat, *zprvé*, informace o průběžném plnění Akčního plánu k desegregaci romských žáků, *zadruhé*, informace o postupu v analýze bariér a možných opatření k přijetí s cílem posílení účasti romských dětí na předškolním vzdělávání napříč ročníky.

V následujících měsících bude kancelář vládního zmocněnce dále spolupracovat s relevantními aktéry včetně MŠMT, MPSV a MZdr na přípravě akčního plánu k posílení předškolní docházky romských dětí, který do konce června 2025 předloží k posouzení Výboru ministrů. Do konce roku 2025 je rovněž nutné Výboru ministrů předložit úplnou zprávu o plnění Akčního plánu k desegregaci. Jeho plnění bude klíčové pro další posouzení postupu České republiky ve výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* ze strany Výboru ministrů. K jeho plnění je přihlíženo i ze strany Evropské komise v rámci vedeného řízení proti České republice o porušení unijního práva (směrnice Rady 2000/43/ES) z důvodu přetrvávající diskriminace romských žáků ve vzdělávání.