

# 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-a jednání Kolegia dne 5. září 2023**

#### 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 (článek 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1).

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

#### 2. VÝKON ROZSUDKU

##### *A. ŘÍZENÍ PŘED VÝBOREM MINISTRŮ RADY EVROPY*

Výkon rozsudku *D. H. a ostatní* i nadále podléhá tzv. zesílenému dohledu ze strany Výboru ministrů Rady Evropy. V jeho rámci Česká republika předkládá každoročně zprávu o výkonu rozsudku. Rozsudky v zesíleném dohledu jsou Výborem ministrů projednávány ústně.

##### *1. Zpráva České republiky o výkonu rozsudku*

Poslední zprávu o výkonu rozsudku předložila Česká republika Výboru ministrů v červnu 2022. Zpráva informovala o posledním vývoji v přístupu romských žáků ke vzdělání.

Kvalifikované odhady i nadále poukazují 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“). V roce 2021/2022 se dle RVZ ZV UV vzdělávalo přibližně 12 % ze všech romských žáků na základních školách. Oproti tomu podíl žáků z majoritní populace činil necelá 2 %. Ze všech žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV tvořili romští žáci v roce 2021/2022 přibližně 27 % podíl. Romští žáci přitom tvoří 3,62 % z celkového počtu žáků základních škol.

Problémem rovněž zůstává nadměrný podíl romských žáků vzdělávajících se dle RVP ZV UV, 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 podíl dětí vzdělávaných ve třídách nebo školách zřízených podle § 16 odst. 9 školského zákona v roce 2021/22 74,8 %.

Celé znění zprávy vlády o výkonu rozsudku v českém jazyce je dostupné [zde](#).

##### *2. Rozhodnutí Výboru ministrů*

V reakci na výše uvedenou zprávu vydal Výbor ministrů dne 22. září 2022 zatím své poslední rozhodnutí. V něm zejména:

- vyjádřil znepokojení nad tím, že se trend snižování podílu romských žáků vzdělávaných dle RVP ZV UV neustálil a že nedošlo k výraznějšímu snížení jejich podílu vzdělávaných dle tohoto programu mimo běžné školy a třídy;

- vzal na vědomí informaci, že školská poradenská zařízení mají obtíže s rozlišováním lehkého mentální postižení od dopadů souvisejících s odlišným sociokulturním prostředím a odlišnými životními podmínkami a vyzval k urychlenému přijetí kroků pro eliminaci rizika další **chybné diagnostiky**;
- vyzval k pokračování úsilí v odstraňování překážek v přístupu k **předškolnímu vzdělání** včetně posílení meziresortní spolupráce a ke shromáždění údajů o podílu romských dětí, které se ho neúčastní;
- uvítal, že bude brzy dokončen **výzkum** zaměřený na pochopení důvodů nadměrného zastoupení romských dětí vzdělávaných dle RVP ZV UV mimo běžné školy a třídy a **vyzval vládu, aby doporučení plynoucí z analýzy důkladně zvažila a informovala o nich Výbor spolu s plánem opatření, která na jejich základě učiní.**

Celé znění rozhodnutí Výboru ministrů spolu s dalšími informacemi je možné nalézt [zde](#).

Další zprávu o aktuálním stavu výkonu rozsudku má Česká republika předložit do konce letošního roku. Zpráva musí obsahovat závěry níže uvedeného výzkumu a plán opatření, které na jeho základě plánuje Česká republika přijmout. V březnu 2024 bude výkon rozsudku ve Výboru ministrů ústně projednán.

## B. VÝVOJ NA VNITROSTÁTNÍ ÚROVNI

### 1. Analýza příčin pokračující segregace romských žáků

Na jaře 2023 byly zveřejněny výsledky výzkumu „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“. Jeho řešitelem byly společnost PAQ – Prokop Analysis and Quantitative Research, s.r.o. a STEM Ústav empirických výzkumů. Byl zadán Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy („MŠMT“) na základě rozhodnutí Výboru ministrů z prosince 2020. Na jeho podobě MŠMT úzce spolupracovalo s kanceláří vládního zmocněnce, jakož i se členy jeho Expertního fóra k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní*. Celé znění analýzy je dostupné [zde](#).

### Hlavní zjištění Analýzy

Analýza potvrdila, že problém segregace se za posledních pět let výrazně nezměnil. Nedošlo ke snížení podílu romských žáků ve speciálních třídách. Byť je v populaci dětí ve školním věku stabilně okolo 3 % romských žáků, ve speciálních třídách běžných škol představují 22 % žáků a ve speciálních třídách škol zřízených dle § 16 odst. 9 školského zákona 15 % žáků. Nedošlo ani k desegregaci romských žáků v rámci běžných tříd a škol. Důvody tohoto stavu jsou dle Analýzy zejména:

- ŠPZ často využívají spíše zastaralé diagnostické nástroje. Podpora tedy zatím nevedla k modernizaci ve využívání diagnostických nástrojů u většiny ŠPZ.
- V diagnostické praxi některých ŠPZ se objevují segregáčnické tendence. I u jejich zaměstnanců se neřídka objevuje přesvědčení o prospěšnosti speciálního školství pro romské děti.
- Velká část běžných škol neumí nebo nechce pracovat se sociokulturní znevýhodněním a chybějícími prerekvizitami romských žáků.
- I někteří romští rodiče pro své děti preferují speciální školy, protože na ně mají nižší nároky a představují přátelštější prostředí pro jejich děti.
- Problémem je rovněž decentralizace řízení vzdělávání v České republice a jeho kontroly. Segregace skrze speciální školy pokračuje tam, kde vyhovuje kritickému množství lokálních aktérů. Stav je posílen právě decentralizací systému a absencí odpovědnosti za kvalitu činností škol a školských poradenských zařízení (metodické vedení, odvolávání a jmenování vedení atd.).

- K segregaci v některých oblastech směřuje i práce se spádovými oblastmi, nad níž stát nemá plnou kontrolu, a jsou využívány k segregaci.
- K segregaci může přispívat nedostatek podpory v oblastech mimo základní školství (sociální systém, bydlení, docházka do mateřské školy, aj.).

Analýza dále potvrdila celkovou reliabilitu kvalifikovaných odhadů, které MŠMT získává každoročně ze šetření o počtu romských žáků od ředitelů základních škol. Její dvě přílohy se rovněž zabývají podněty k rozvoji psychodiagnostické práce při stanovování podpůrných opatření a právními aspekty sběru a uchovávání etnických dat.

## 10 klíčových doporučení

Na základě zjištění výzkumu autoři Analýzy doporučili přijetí opatření v oblastech týkající se základního vzdělávání, školských poradenských zařízení a včasného a předškolního vzdělávání. Deset doporučení označili za klíčová:

**1. Posílit podporu i kontrolu práce školských poradenských zařízení.** Posílit jejich metodické vedení a zajistit skutečné a jednotné využívání moderních diagnostických nástrojů. Jasněji vymezit role a poslání pedagogicko-psychologických poraden („PPP“) a speciálních pedagogických center („SPC“) (v případě PPP rovněž zvážit vymezení spádových oblastí) a realizovat další kroky pro posílení profesionalizace jejich správy. Dále zajistit těsnější propojení školského poradenství se sociální prací a depistáží sociokulturního znevýhodnění, aby nedocházelo k jejímu směřování s LMP a dalšími diagnózami.

**2. Monitorovat spádové oblasti ZŠ,** aby nedocházelo k účelovému spádování znevýhodněných lokalit do segregovaných škol či škol se speciálními třídami, ale ani k výpadkům (absenci) vymezení spádů, které vede ke stejným výsledkům. Posílit spolupráci resortů MŠMT, popř. České školní inspekce („ČŠI“) a Ministerstva vnitra v dané oblasti.

**3. Posílit pravomoci ČŠI ve změně nekvalitního vedení základních škol a ŠPZ,** zejména při opakovaně kritických zjištěních o kvalitě činností (vzdělávání/diagnostiky), nerovném přístupu k některým typům žáků či nedostatečné podpoře žáků se sociokulturním znevýhodněním.

**4. Dát všem školám v oblastech s výskytem segregovaných škol zvýšenou a cílenou podporu na klíčové podpůrné pozice** – asistenty pedagoga, psychology, speciální pedagogy, sociální pedagogy či pracovníky školní sociální práce – aby školy mohly realizovat podpůrná opatření a další intervence pro znevýhodněné romské a další žáky.

**5. Ze strany MŠMT či ČŠI detailněji a pravidelně monitorovat klíčové faktory segregace a vyzývat zřizovatele škol a školských poradenských zařízení k nápravě.** Zejména monitorovat výkony jednotlivých ŠPZ, zkoumat, zda nedochází k plošnému a neodůvodněnému využívání tzv. upravených výstupů (snížování výstupů napříč předměty či vzdělávacími obory, a oblastmi), datově popisovat koncentraci romských a socioekonomicky znevýhodněných žáků do některých škol nad rámec vysvětlitelný prostorovou segregací. Posílit zákonné pravomoci MŠMT či ČŠI pro vynucení změny spádových oblastí, pokud jimi zřizovatel přispívá k segregaci dětí a žáků.

**6. Posílit předškolní vzdělávání v širší oblasti okolo segregovaných škol.** Docházka ve věku 4 let u sociálně znevýhodněných a romských dětí by měla činit minimálně 90 %. Zaměřit se na opatření k navýšení kapacit, redukci všech spojených nákladů (obědy, doprava, pomůcky), spolupráci dalších aktérů (neziskové organizace, soc. služby), zřizování např. rodičovských center, klubů při MŠ a další.

**7. Podpořit sociální práci na školách a posílit celkovou spolupráci aktérů v území pro prevenci a včasné řešení absencí,** zejména škol a jejich podpůrných pracovníků (sociální pedagog, sociální pracovník ve školství, obecné zavedení školní sociální práce), pracovníků školských zařízení, neziskových organizací, orgánů sociálně-právní ochrany dětí, ŠPZ, úřadů práce, zřizovatelů atd.

**8. Omezit klíčové sociální faktory vzdělávací neúspěšnosti v oblastech segregovaných škol.** Regulačně vymezit a finančně podpořit meziresortní spolupráci s MPSV s cílem posílení sociální práce v těchto lokalitách, omezení předlužení, prostorové segregace, nestabilního a nekvalitního bydlení a dalších klíčových jevů (absence, záškoláctví) s popsány negativními dopady na vzdělávání.

**9. Zvýšit profesní připravenost ředitelů, učitelů, asistentů pedagogů a obecně všech pedagogických pracovníků** na vzdělávání žáků z odlišného sociokulturního prostředí, a to výrazným posílením tohoto tématu v dalším vzdělávání, v pregraduální přípravě i kvalifikačním vzdělávání.

**10. Poskytovat všem žákům jednotný kurikulární základ, ale individualizovat výuku.** Na úrovni žáků se SVP zamezit využívání RVP ZV UV jako nástroje k plošnému snižování cílů a nároků na vzdělávání romských žáků. Posílit individualizaci výuky jako nástroje pro udržení žáků se vstupním sociálně kulturním znevýhodněním v hlavním proudu vzdělávání.

## *2. Reakce MŠMT a spolupráce s Expertním fórem*

Výsledky analýzy byly dne 22. května 2023 projednány na zasedání Expertního fóra k výkonu rozsudku *D. H. a ostatní*, které je pracovní skupinou Kolegia. Zástupci MŠMT se závěry a doporučeními analýzy vyslovili souhlas a přislíbili jejich implementaci. Jednotlivá doporučení (10 hlavních a 67 podrobných doporučení) rozdělili do tří tematických oblastí: (i) řízení poradenského systému; (ii) podpora škol, a (iii) desegregace. Vzhledem ke komplexnosti témat zasahujících do agend různých útvarů MŠMT a jiných resortů byl na MŠMT nově zřízen pracovní tým pro naplňování služebních a pracovních úkolů ve věci integrace romské menšiny ve školství, jehož koordinátorem je ředitel odboru pro řízení regionálního školství Jan Mušuta.

V současné době MŠMT připravuje návrh souboru konkrétních opatření ke třem výše uvedeným implementačním oblastem spolu s odpovědnými subjekty a harmonogramem jejich přijetí. O návrzích opatření k přijetí bude MŠMT informovat členy Expertního fóra a poskytne jim možnost dát zpětnou vazbu. Členové Expertního fóra jsou ze strany MŠMT i individuálně konzultováni. Návrh souboru opatření k přijetí musí být vypracován a schválen na podzim 2023, jelikož musí být součástí nadcházející zprávy o výkonu rozsudku *D. H. a ostatní* (viz výše).

## *C. MOŽNOST OBNOVY ŘÍZENÍ O PORUŠENÍ UNIJNÍHO PRÁVA ZE STRANY EVROPSKÉ KOMISE*

V červnu 2023 se v Bruselu uskutečnilo pracovní jednání Stálého zastoupení ČR při EU se zástupci Evropské komise o možné obnově řízení o porušení povinnosti č. 2014/2174 z důvodu pokračující diskriminace romských dětí ve vzdělávacím systému. Řízení bylo zahájeno v roce 2014 a stále se nachází ve fázi formálního upozornění. Spolu s Úřadem vlády a MŠMT kancelář vládního zmocněnce nyní spolupracuje na koordinovaném předání informací Evropské komisi. Mezinárodní tlak na přijetí opatření k desegregaci romských žáků se zvyšuje.

Na jaře 2023 byla vládní zmocněnkyní pro lidská práva ustanovena pracovní skupina k desegregaci ve vzdělávání ve vztahu k dětem z romské menšiny. Stalo se tak v návaznosti na výsledky Univerzálního periodického přezkumu České republiky a jednání s místopředsedkyní Evropské komise Věrou Jourovou o hrozící obnově řízení o porušení povinnosti č. 2014/2174. Pracovní skupina má za cíl navrhnout plán opatření k desegregaci, ochraně práv a naplnění potřeb dětí se sociálním znevýhodněním včetně Romů. Tato opatření mají kromě oblasti vzdělávání cílit i na další oblasti potřeb dětí včetně sociální a zdravotnické sféry. Návrhy opatření by měly být vládní zmocněnkyní předloženy vládě ke schválení do konce roku 2023. Následně bude informována Evropská komise.