

ROVNÝ PŘÍSTUP KE VZDĚLÁNÍ V ČR

JAN DUDA

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

Abstract in original language

Tento příspěvek je zaměřen na problematiku diskriminace Romů v rovném přístupu ke vzdělání založenou na rozsudku ESPL v případě D.H. vs. Česká republika. Článek rovněž bere v úvahu současné politiky nedávný vývoj a úvahy de lege ferenda v předmětné oblasti.

Key words in original language

Lidská práva, rovný přístup ke vzdělání, ESPL, diskriminace, Romové.

Abstract

This contribution is focused on problematics of discrimination against Roma in equal to education held on the judgment of ECHR in case D.H. vs. Czech Republic. Article is also taking into account current policies recent development and recommendation de lege ferenda in this area.

Key words

Human rights, equal access to education, ECHR, discrimination, Roma people.

Na strukturální porušování práva na vzdělání především romských dětí v České republice upozornilo mnoho místních i mezinárodních organizací a také orgánů¹ na ochranu lidských práv. Právo na vzdělání přitom patří mezi lidská práva zakotvená v ustanoveních mnoha mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Za všechny jmenujme alespoň Evropskou úmluvu o lidských právech a základních svobodách (konkrétně čl. 2 jejího prvního Dodatkového protokolu²), čl. 28 Úmluvy o právech dítěte, čl. 13

1 Na úrovni institucí spadajících pod Organizaci spojených národů (OSN) viz např. Závěrečnou zprávu o situaci v České republice vypracovanou Výborem pro práva dítěte (CRC), Výborem pro odstranění rasové diskriminace (CERD), Výborem pro lidská práva (HRC) a Výborem pro hospodářská, sociální a kulturní práva (CESCR) a také výsledek Univerzálního periodického přezkumu (Universal Periodic Review) prováděného Radou pro lidská práva. Na úrovni národních organizací viz např. zprávy a hodnocení České republiky vypracované Dozorčím výborem pro realizaci Rámcové úmluvy na ochranu národnostních menšin (Advisory Committee of FCNM) a Evropskou komisí proti rasismu a netoleranci (ECRI) spadající pod Radu Evropy. Dále viz též zprávy o situaci Romů vypracované Zmocněncem pro lidská práva při Radě Evropy a Evropského centra monitorování rasismu a xenofobie (EUMC) a jeho nástupnické organizace, Agentury pro základní práva (FRA). Mezi jinými viz také zprávy nevládních neziskových organizací jako např. Evropského centra pro práva Romů (ERRC), Romského vzdělávacího fondu (REF), Ligy lidských práv, Zšvůle práva a Open Society Institute.

2 Revidovaná Evropská sociální charta, kterou Česká republika dosud neratifikovala, v článku 17 stanovuje: „S cílem zajistit dětem a mladý osobám účinné uplatnění práva

Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Otázce rovných příležitostí ve vzdělávání se pak věnuje čl. 5 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, čl. 12 odst. 3 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin a rovněž nově vydané doporučení č. 10 Evropské komise proti rasismu a intoleranci – ECRI (ze dne 21.3.2007). Evropský soud pro lidská práva (dále jen ESPL) v listopadu 2007 v případě D. H. a ostatní vs. Česká republika judikoval porušení práva romských dětí na vzdělání bez diskriminace. Tomu došlo tím, že je romské děti byly umístěny do někdejších „zvláštních škol“. Ty totiž poskytují méně kvalitní vzdělání³. Na základě rozsudku je Česká republika povinná přijmout nápravná opatření. Od vynesení tohoto soudního rozhodnutí učinila česká vláda velký pokrok, neboť uznala existenci segregace a nerovných příležitostí romské menšiny na českých školách. Tyto nedostatky ovšem bohužel přetrvávají navzdory skutečnosti, že vláda přijala některá právní opatření a změnila politiku upravující tuto oblast. Ministerstvo školství v únoru 2009 uvedlo, že „v zásadě připouští debatu o tom, zda jsou již učiněné kroky dostatečné z hlediska širšího sledovaného cíle, kterým je začlenění všech dětí, kterým v tom nebrání závažné potíže, do hlavního vzdělávacího proudu.“⁴

Tento příspěvek se bude zabírat shrnutím předmětného rozsudku ESPL, dále pokračující politiku v oblasti vzdělávání, opatření zavedená před výše uvedeným rozsudkem i opatření, která byla přijata na jeho základě. Další část se zabývá speciálními opatřeními, která byla v současnosti na školách v České republice zavedena, a tím, jak napomáhají integraci romských žáků do běžných škol. Příspěvek se rovněž zabývá nedostatkem nástrojů, které by umožnily domoci se odpovědnosti ze strany centrálních a místních úřadů za zajišťování práva romských dětí na vzdělání bez diskriminace. Závěr zprávy představuje hlavní zjištění a doporučení *de lege ferenda*.

Případ D.H. a ostatní vs. Česká republika

Osmnáct romských dětí z Ostravy, které usilovaly o přístup k rovnoprávnému vzdělání, podalo v zastoupení v květnu 1999 žalobu. Ta k českým soudům vnesla námitky proti jejich neoprávněnému a diskriminačnímu umístění do zvláštních škol pro žáky s mentálním

vyrůstat v prostředí, které povzbuzuje plný rozvoj jejich osobnosti a jejich fyzických a duševních schopností, se smluvní strany zavazují podniknout buď přímo nebo ve spolupráci s veřejnými a soukromými organizacemi všechna vhodná a nezbytná opatření zaměřená: (...) (2) na poskytnutí bezplatného základního a středního vzdělání dětem a mladým osobám, jakož i na povzbuzení k pravidelné docházce do školy.”

3 Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva v případě D. H. a ostatní proti České republice, (číslo 57325/00), listopad 2007.

4 Zpráva vlády České republiky o obecných opatřeních k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 57325/00 – D. H. a ostatní proti České republice, únor 2009, s. 1.

postižením. Žaloba byla zamítnuta, ale žalobci se v roce 2000 odvolali k Evropskému soudu pro lidská práva. Uvedený případ se týká osmnácti žalobců diskriminovaných při uplatňování svého práva na vzdělání. K případu došlo v Ostravě v letech 1996 až 1999, když byly děti kvůli svému romskému původu umístěny do zvláštních škol. Tyto zvláštní školy byly určeny pro děti s „lehkým mentálním postižením“⁵. Podle tehdy platného zákona⁶ rozhodoval o umístění žáka do zvláštní školy třídní učitel na základě testů, které měřily žákovi inteligenční kapacitu, pokud k tomu žákovi právní zástupci dali souhlas⁷. Testy se prováděly v některém ze školských poradenských zařízení spadajících pod Ministerstvo školství.

Zvláštní školy určené pro děti s „lehkým mentálním postižením“ dříve vyučovaly podle osnov výrazně omezených oproti osnovám běžných základních škol⁸. Tato skutečnost zásadně omezovala možnosti dalšího vzdělávání a pozdějšího zaměstnávání dětí, které zvláštní školy absolvovaly. Platný školský zákon navíc formálně omezoval možnosti středního vzdělávání absolventů zvláštních škol⁹ až do roku 2000, kdy byl upraven. Po této úpravě mohli také žáci, kteří absolvovali povinnou školní docházku na zvláštní škole, pokračovat ve studiu na střední škole, pokud při přijímacích zkouškách na svůj zvolený obor splnili všechny požadavky školy.

Výzkum Světové banky přitom shledal, že jednou z hlavních příčin způsobujících vysokou nezaměstnanost v romských komunitách je nízká funkční gramotnost¹⁰. Žaloba osmnácti Romů podaná k Evropskému soudu byla podpořena důkazy, které v průběhu rozsáhlého výzkumu v Ostravě i celé České republice během školního roku 1998/1999 shromáždilo Evropské centrum pro práva Romů (ERRC). v průběhu tohoto školního roku zjistilo, že více než polovina romských dětí z Ostravy navštěvuje zvláštní školy. Romští žáci také tvořili více než padesát procent žáků všech ostravských zvláštních škol i přesto, že dohromady v Ostravě představovali méně než pět procent školou povinných dětí.

5 Opatření týkající se různých druhů zvláštních škol byla dále rozpracována v nařízení vlády č. 127/1997.

6 Školský zákon z roku 1984 (vyhláška č. 29/1984 – nahrazena vyhláškou č. 561/2004, která nabyla účinnosti 1. ledna 2005).

7 Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č.57325/00), 13. března 2007, odstavec 16.

8 Tamtéž, odstavec 25.

9 ERRC, A special remedy, Roma and schools for the mentally handicapped in the Czech Republic (Zvláštní opatření: Romové v České republice a školy pro mentálně postižené děti), Country report series No. 8, červen 1999, s. 37.

10 World Bank, Czech Republic: Improving Employment Chances of the Roma (Šance na zlepšení zaměstnanosti Romů), 2008, s. 8.

Naproti tomu tvořily romské děti necelá dvě procenta žáků sedmdesáti běžných základních škol, které byly v Ostravě v provozu. Celkově byla pravděpodobnost, že romští žáci skončí ve zvláštní škole, sedmadvacetkrát vyšší než v případě jejich neromských vrstevníků. Ty romské děti, které nebyly přesunuty do zvláštních škol, zůstávaly většinou segregovány v běžných základních školách, které však navštěvovaly pouze či převážně Romové a které poskytovaly podprůměrnou úroveň vzdělání¹¹.

Česká vláda uznala, že do zvláštních škol zřizovaných pro děti intelektově podprůměrné, mentálně retardované, „jsou mnohdy umísťovány, na základě výsledků dosažených v psychologických testech, děti romské s průměrným až nadprůměrným intelektem (vždy však na základě souhlasu rodičů žáka). Tyto testy jsou koncipovány pro majoritu a neberou ohledy na romská specifika. (...) Počet romských dětí ve zvláštních školách je vysoký, některé školy udávají 80 až 90 procent romských žáků¹².

ESLP rozhodl, že statistické údaje předložene žalobci doložily tendenci umísťovat žáky romského původu do zvláštních škol. Rozhodl také, že psychologické testy, které školská poradenská zařízení v inkriminované době používala, byly vytvořeny pro většinovou populaci a nebraly odpovídajícím způsobem v úvahu kulturní a jazykové odlišnosti testovaných dětí. ESLP dále shledal riziko, že při použití těchto testů a interpretaci jejich výsledků mohlo docházet ke zkreslení kvůli předsudkům. Dále soud rozhodl, že rodiče romských dětí pravděpodobně nebyli v pozici, kdy mohli dostatečně zhodnotit situaci a plný dopad svého svolení s umístěním dětí do zvláštních škol. ESLP dospěl k závěru, že vzdělávací opatření na základních školách neposkytovala romským dětem záruky, které by braly v úvahu jejich speciální potřeby vyplývající z jejich znevýhodněné pozice. V důsledku toho byly romské děti umísťovány do zvláštních škol a dostávaly vzdělání, které jejich problémy dale prohlubovalo. Těmito způsoby došlo k nepřímé diskriminaci v tom smyslu, že zdanlivě neutrální způsoby hodnocení vzdělávacích potřeb mělo na romské žáky diskriminační dopad.

13. listopadu 2007 vynesl Velký senát Evropského soudu pro lidská práva rozhodnutí, podle něhož se umístění romských dětí do zvláštních škol rovná diskriminaci. V těchto školách se jim totiž dostalo pouze podprůměrného vzdělání a navíc zde neexistoval adekvátní způsob, jak zpochybnit správnost tohoto umístění nebo zajistit přechod zpět na běžnou školu. Soud také rozhodl, že každý ze žalobců musí obdržet kompenzaci ve výši 4.000 eur.

11 ERRC, A special remedy: Roma and schools for the mentally handicapped in the Czech Republic (Zvláštní opatření: Romové v České republice a školy pro mentálně postižené děti), Country report series No. 8, červen 1999, s. 24-25.

12 Informace o plnění zásad stanovených Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin podle čl. 25 odstavce 1 této Úmluvy. Tuto zprávu cituje výnos Evropského soudu. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organyvlady/rmm/informace-o-plneni-zasad-stanovenych-ramcovou-umluvou-1406/>.

Rozsudek ESLP byl velkým průlomem. Rozhodl totiž, že umístováním dětí v České republice mezi lety 1996 a 1999 do zvláštních škol na základě jejich romského původu došlo k porušení článku dva prvního protokolu a také článku čtrnáct Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, která zaručuje právo na vzdělání bez diskriminace.

ESLP dále rozhodl, že diskriminační jednání bylo v tomto případě nepřímé – vyplývalo z uplatňování zákona, jenž teoreticky nemusel romské děti poškodit. V rámci tohoto rozhodnutí soud zaznamenal „že politika nebo opatření, která mají nepřiměřeně negativní dopady na určitou skupinu, mohou být považována za diskriminační i v případě, že nejsou konkrétně zaměřena proti takové skupině (...) a že diskriminace potenciálně odporující Úmluvě může vyplývat i z faktické situace.¹³“ Jak pravil James Goldston, výkonný ředitel Open Society Justice Initiative a poté obhájce osmnácti žalobců, „segregace v Ostravě je praxí, která není nijak zakotvena v zákoně. Nikde se v něm nestanoví, že Romové mají navštěvovat zvláštní školy. Projevuje se to předpojatostí při uplatňování jinak neutrálního zákona.¹⁴“

ESLP nejprve došel k závěru, že platná legislativa měla diskriminační dopad na vzdělávání. Poté stanovil, že žalobci proto nemusí dokazovat, že na straně úřadů došlo k diskriminačnímu záměru. ESLP zároveň uznal, že české úřady, oproti některým dalším evropským zemím, vyvinuly určité úsilí odstranit překážky, které romským dětem brání využívat právo na vzdělání bez diskriminace. Česká vláda při své obhajobě argumentovala tím, že děti byly umístěny do zvláštních škol na základě svých speciálních vzdělávacích potřeb a doporučení, která vyplynula z výsledků jejich testů. Vláda dále tvrdila, že podle psychologických testů mají tyto děti nižší inteligenční kapacitu a že žádné dítě nebylo umístěno do zvláštní školy bez předchozího souhlasu rodičů. Tento rodičovský souhlas měl být tedy rozhodujícím faktorem. Rodiče tím zároveň dávali své svolení k odlišnému zacházení s dětmi. Ve věci argumentu týkajícího se rodičovského souhlasu dospěl ESLP k závěru, že rodičovský souhlas nebyl učiněn na základě plné znalosti skutečností. Nicméně i kdyby tomu tak bylo, byl by podle soudu tento souhlas (stejně jako jakékoliv jiné zřeknutí se práva nebyť

vystaven diskriminaci) v rozporu s veřejným zájmem. Ten je formulován v zákazu rasové diskriminace v jakékoliv podobě. ESLP zaznamenal, že úřady před tím, než požádaly o souhlas s umístěním dětí do zvláštních škol, rodiče

13 Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č. 57325/00), 13. března 2007, odstavec 175.

14 James Goldston, „The role of European anti-discrimination law in combating school segregation: the path forward after Ostrava“ (Role evropského antidiskriminačního zákona v boji se segregací na školách: cesta vpřed po Ostravě), příspěvek na konferenci s názvem „Roma and equal access to education: from segregation to integrated schooling“ (Romové a rovný přístup ke vzdělání: od segregace ke společnému školství), Brusel, 28. dubna 2006, s. 4, dostupné na: http://www.enareu.org/Page_Generale.asp?DocID=16034&langue=EN

neseznámily s možnými alternativami, s rozdíly mezi osnovami zvláštních a základních škol, ani s důsledky, které bude umístění do zvláštních škol na budoucnost těchto dětí mít. Místo toho vystavily romské rodiče dilematu, když si měli „zvolit mezi běžnými školami, které neměly prostředky k tomu, aby zohledňovaly kulturní a sociální odlišnosti jejich dětí a kde dětem hrozila izolace a vyloučení, a zvláštními školami, kde většinu žáků tvořili Romové.“¹⁵ V každém případě však Velký senát s ohledem na závažnost povahy rasové diskriminace stanovil, že žádná osoba se nemůže vzdát svého práva nebýt vystaven rasové diskriminaci.

Ve svém rozsudku také ESLP jasně stanovil, že vzhledem ke zranitelnému postavení Romů ve společnosti musí úřady pečlivě zvažovat jejich potřeby a jejich odlišný způsob života a že bude zřejmě nutné přijmout zvláštní opatření, která odstraní mnoho let trvající diskriminaci. Jak uvádí předmětné rozhodnutí je povinností vlády na základě článku 46 Úmluvy rozsudek implementovat a zajistit aby úřady nejprve zaplatily každému z žalobců stanovenou částku 4.000 eur jako odškodnění za „morální újmu, zejména v důsledku ponížení a pocitu marnosti z nepřímé diskriminace, jíž byli vystaveni“¹⁶. Zadruhé, aby české úřady přijaly opatření, která zamezí další diskriminaci. Zatřetí, aby co nejlepším možným způsobem napravily následky této diskriminace. Na to, jak česká vláda uvádí rozsudek Evropského soudu do praxe, dohlíží Výbor ministrů Rady Evropy. Rozsudek ESLP „je pouze začátkem delšího reformního procesu“, na což upozornila Kateřina Hrubá, zástupkyně české nevládní organizace Zšvůle práva, která je koordinátorem koalice nevládních organizací „Společně do škol.“ Výsledkem tohoto procesu by měl být stav, v němž se stejné anebo podobné chyby nebudou v České republice opakovat a kdy se oběti těchto nedostatků nebudou muset domáhat svého práva na rovný přístup ke vzdělání soudní cestou.¹⁷

Implementace rozsudku v praxi

Výbor ministrů Rady Evropy chce sledováním uvádění rozsudku do praxe dosáhnout pojmenování a následného odstranění hlavních nedostatků. Česká vláda se dosud snaží problém zodpovědně řešit. Do okamžiku sepsání tohoto příspěvku předložila dvě hlášení s informacemi o uskutečněných a plánovaných nápravných i preventivních opatřeních. Postup úřadů

15 Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatních proti České republice (stížnost č. 57325/00), 13. března 2007, odstavec 203.

16 Tamtéž, odstavec 217.

17 Kateřina Hrubá, „The reaction of Relevant Czech State Authorities to the European Court of Human Rights Judgement in the Case D. H. and Others v. the Czech Republic“ (Reakce MŠMT na rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci stížnosti D. H. a ostatní proti České republice), in Roma Rights – Journal of the European Roma Rights Centre, č. 1, 2008.

monitorují také nevladní organizace¹⁸. Ty se společně v rámci koalice nazvané „Společně do škol“ domnívají, že k plnému uvedení rozsudku do praxe je nutné, aby Česká republika odstranila veškeré strukturální překážky, které romským dětem brání v získávání vzdělání plnohodnotné kvality, a aby jednou provždy zabránila rasové segregaci ve vzdělávání. Úřady dále musí přijmout opatření, která napraví dosavadní důsledky diskriminace romských dětí způsobené nižší úrovní vzdělání získaného ve zvláštních školách. A konečně musí česká vláda tam, kde je to nutné, přijmout opatření, která zajistí skutečnou rovnost vzdělávání. Mezi ně patří například boj proti přetrvávajícím společenským předsudkům.

Případ D. H. a ostatní byl založen na událostech, které se odehrály mezi lety 1996 až 1999. O deset let později lidskoprávní nevládní organizace Amnesty International posuzovala právní a politické změny, které byly zavedeny před a po vynesení rozsudku ESLP. Ta ve své zprávě komentuje a hodnotí progres, kterým Česká republika prošla a jaké jsou doposud sestávající nedostatky. V této souvislosti ve své zprávě uvádí, že „legislativa, kterou ESLP kritizoval, byla zrušena již 1. ledna 2005. Jak však vyplývá z výzkumů provedených Amnesty International a dalšími organizacemi, stále nebyly odstraněny mnohé nedostatky, které ESLP považoval za problematické. Ani nově zavedená legislativa nedokázala adekvátně řešit některá palčivá místa.“¹⁹

Nový školský zákon²⁰, který vstoupil v platnost v lednu 2005, změnil školský systém tak, že základní školy nyní tvoří jednotnou kategorii. Původní kategorie zvláštních škol určených pro žáky s „lehkým mentálním postižením“ byla oficiálně zrušena a tyto školy nyní spadají do všeobecné kategorie základních škol společně s běžnými základními školami²¹. Ovšem nutno podotknout, že v praxi mělo zrušení zvláštních škol za následek pouze změnu jejich názvu. Tento fakt uznala i vláda prostřednictvím slov tehdejšího ministra školství Ondřeje Lišky, který v tisku uznal, že řešením

18 Viz např. Zprávu o přijetí obecných opatření k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci stížnosti D. H. a ostatních proti České republice (stížnost č. 57325/00), která byla podána Výboru ministrů Evropským centrem pro práva Romů (ERRC), Romským vzdělávacím fondem (REF), Open Society Justice Initiative a Open Society Institute's Educational Support Program (Program podpory vzdělávání) and Early Childhood Program (Program raného dětství). Dostupné na: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2987> pod názvem „Communication on General Measures Needed for the Implementation of D. H. and Others v. the Czech Republic“, Roma Rights Quarterly, číslo 1:2008, s. 7–23.

19 Amnesty International, Nedokončený úkol – romští žáci v České republice stále čelí překážkám ve vzdělání, Amnesty International Publications 2010,

20 Zákon č. 561/2004 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon).

21 Tamtéž, paragraf 185 (3), „Zvláštní škola podle dosavadních právních předpisů je základní školou podle tohoto zákona.“ Ve školském zákoně ani v návazných dokumentech není uvedeno, jakým způsobem bude této změny dosaženo.

není „že se zruší název zvláštní škola, ale princip pak pod jiným jménem běží dál.“²²

Ovšem první reakce České vlády po vynesení rozsudku byly poněkud jiné. Zde byla zdůrazněna skutečnost, že oficiální zrušení zvláštních škol mělo zrovnoprávnit vzdělávání pro všechny děti. Okamžitou reakcí českých úřadů na vynesení tohoto rozsudku bylo prohlášení, že situace se od roku 1999, kdy byl případ evidován, dramaticky změnila. Ministryně pro lidská práva a národnostní menšiny v době vynesení rozsudku Džamila Stehlíková prohlásila, že „(tato) kritika je pravděpodobně oprávněná, pokud se díváme do minulosti, ale od té doby se situace skutečně velmi změnila (...). Tento případ je starý, je to kostlivec, který vypadl ze skříně.“²³ České úřady obratem sdělily, že nová legislativa platná od ledna 2005 zvláštní školy zrušila a odstranila také formální překážky mezi absolvováním jakéhokoli druhu základní školy a možností pokračovat ve studiu na střední škole zakončeném maturitou.

Vláda pak ovšem i v návaznosti na předchozí později uznala, že přejmenování bývalých zvláštních škol na školy základní (či základní školy praktické) ve skutečnosti nezměnilo jejich povahu. Ta totiž stále spočívá ve vyučování podle omezeného školního plánu určeného pro žáky s „lehkým mentálním postižením“. Romské děti jsou navíc i v těchto školách zastoupeny nadměrně vzhledem k poměru romské menšiny a celkové populace České republiky. V srpnu 2009 nová ministryně školství Miroslava Kopicová napsala v dopise Amnesty International následující sdělení: „Výsledky studií, jejichž realizaci zadalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy v roce 2008 a 2009 (...), skutečně ukazují, že podíl romských dětí vzdělávaných podle programů pro lehce mentálně postižené je stále vyšší, než odpovídá možnému počtu dětí s mentálním postižením v jakékoliv populaci.“²⁴

Dle současné právní úpravy de lege lata lze tvrdit, že některé předpisy v rámci školského zákona jsou pojmově vágní a nekonzistentní²⁵. Podle

22 „Zvládnú to“, Respekt č. 49/2007, 2. prosince 2007, dostupné na: <http://respekt.ihned.cz/c1-36316770-zvladnu-to>,

23 Viz novinová zpráva “Court says Czechs discriminated against gypsies” („Soud rozhodl, že Češi Romy diskriminovali“), dostupná na: <http://www.javno.com/en/world/clanak.php?id=97937>,

24 Dopis ministryně školství, mládeže a tělovýchovy z 6. srpna 2009 členům Amnesty International, odkazující na výsledky výzkumu zadaného MŠMT a zveřejněného Člověkem v tísni a Gabal Analysis & Consulting, dostupné citace z dokumentu „Nedokončený úkol“, Amnesty International ČR, leden 2010, index: EUR 71/003/2009

25 Viz REF, Advancing Education of Roma, in the Czech Republic (Rozvoj vzdělávání Romů v České republice), 2007, s. 38, a ERRC, The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children (Dopad právních a politických opatření na segregaci ve vzdělávání romských dětí) 2007, s. 43.

ustanovení §16 odst. 3 se dítětem, žákem a studentem se speciálními vzdělávacími potřebami rozumí osoba se sociálním znevýhodněním: „Sociálním znevýhodněním je pro účely tohoto zákona rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, nařízena ústavní výchova nebo postavení azylanta. Pro účely školského zákona je kategorie „sociálně znevýhodněného prostředí“ definována jako „rodinné prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením, ohrožené sociálně patologickými jevy“. Tento výraz je dále doplněn o kategorii „sociokulturně znevýhodněných dětí,“ která se objevuje v Koncepci včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí v oblasti vzdělávání a explicitně odkazuje k romské menšině²⁶.

Hlavním kritériem při rozhodování o umístění na danou školu je test, který je dle mnohých indikátorů volný k dalšímu subjektivnímu posouzení. Proto fakt, že metody testování žáků, které školská poradenská zařízení používají, se za posledních deset let (tedy od doby podání žaloby v Ostravě) výrazně nezměnily, je důvodem ke znepokojení²⁷. Školská poradenská zařízení v České republice i nadále používají takové inteligenční testy jako je 'Wechslerův inteligenční test pro děti' (PDW a WISC III) nebo 'Stanford-Binet inteligenční měřítka²⁸, tedy ty samé, které byly používány v době případu D. H. a ostatní a které později Evropský soud ve svém rozsudku podrobil ostré kritice²⁹. Dle vyjádření státního Institutu pro pedagogicko-psychologické poradenství jsou některé testy, jako například Wechslerův

26 Ministerstvo školství, Koncepce včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí v oblasti vzdělávání, 2005, dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/koncepce-vcasne-pece-o-deti-ze-sociokulturne-znevychodnujiciho-prostredi-1>. Koncepce definuje „sociokulturně znevýhodňující prostředí“ jako „(...) takové sociální a kulturní prostředí, které dítěti znesnadňuje zapojení do hlavního vzdělávacího proudu“. (s.3) Za děti z takového prostředí jsou označeny ty, „jejichž rodina je nepodporuje (není schopna, nebo nechce podporovat) ve školních aktivitách a přípravě na školu; vztah rodiny ke vzdělání je vlažný či dokonce záporný; rodina nezajišťuje dostatečně materiální potřeby dětí; žije spíše na okraji společnosti nebo je sociálně vyloučená; rodina dítěte se řídí kulturními vzorci, které jsou odlišné nebo v rozporu s kulturními vzorci české společnosti; v rámci rodiny je užíván jiný než vyučovací jazyk nebo je tento jazyk užíván nesprávně (například romský etnolekt češtiny nebo slovenštiny) či na úrovni argotu nebo je oslabena samotná kvalita verbální komunikace uvnitř rodiny. Pokud prostředí, ve kterém dítě vyrůstá, vykazuje některé z těchto charakteristik, můžeme také hovořit o sociokulturně znevýhodňujícím prostředí“. (s. 4)

27 Kateřina Hrubá, Zřívle práva, The dubious potential of the Czech 'school reform' to really influence the Czech elementary education system in relation to the position of Romani children (Pochybný potenciál české „školské reformy“ ovlivnit systém základního vzdělávání v České republice vzhledem k postavení romských dětí), 2007, s. 4, ERRC a REF, Persistent Segregation of Roma in the Czech Education System (Přetrvávající segregace romských dětí v českém vzdělávacím systému), 2008, s. 29.

28 Liga lidských práv, Základní vzdělávání romských dětí: Systémové doporučení Ligy lidských práv, 2008, s. 12.

29 Rozsudek Velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ve věci D. H. a ostatní proti České republice (stížnost č. 57325/00), 13. listopadu 2007, odstavec 40.

intelligenční test pro děti, standardizovány pro děti z většinové i z menšinové populace. Nevládní organizace však i nadále vyjadřují obavy, zda jsou testy hodnotící vyučovací potřeby žáků kulturně neutrální³⁰. Proto může být i jedním z faktorů to, že romské děti, které často nehovoří dobře česky, dostávají stejné testy jako děti z většinové populace. V roce 2007 doporučil Výbor pro odstranění rasové diskriminace (CERD) po prostudování vládní zprávy, aby Česká republika „přehodnotila metodické nástroje, které se používají při rozhodování o tom, zda bude dítě umístěno do speciální školy, aby se předešlo nepřímé diskriminaci romských dětí na základě jejich kulturní identity.³¹“ V září 2009 Evropská komise proti rasismu a netoleranci (ECRI) Rady Evropy zaregistrovala, že: „(...) testy jazykové kompetence například nemusí ukázat, že dítě zvládá dobře jiný jazyk než češtinu a je schopno se rychle přizpůsobit vyučování s češtinou jakožto druhým jazykem, a místo toho je označeno jako dítě s jazykovými schopnostmi neadekvátními svému věku. Testy rovněž nemusí rozlišit mezi případy sociálního znevýhodnění (například v rodině nejsou knihy, a tak má dítě na svůj věk podprůměrnou schopnost číst, ale může si ji rychle zlepšit, jakmile se ocitne ve škole) a skutečnou poruchou učení, vyžadující specifičtější pozornost.³²“

Kategorie „sociokulturně znevýhodněných dětí“ z Koncepce včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí v oblasti vzdělávání je explicitně asociována s Romy, tak tvrdí mezinárodní nevládní organizace na ochranu lidských práv Amnesty International³³. Rovněž se obává, že tento fakt může přispívat k názoru, že romské kulturní prostředí je de facto považováno za znevýhodňující a často předurčuje umístění romských dětí mimo hlavní vzdělávací proud³⁴. Česká vláda již uznala, že „(...) žáci z prostředí rodin, které jsou ohroženy sociálním vyloučením, ať již z důvodů sociálních či v důsledku souběhu znevýhodnění sociálního a kulturního, tvoří většinu žáků škol, jež pracují podle Rámcového vzdělávacího programu pro základní vzdělávání upraveného pro vzdělávání žáků s

30 ERRC a REF, *Persistent Segregation of Roma in the Czech Education System (Přetrvávající segregace romských dětí v českém vzdělávacím systému)*, 2008, s. 29; Liga lidských práv, *Základní vzdělávání romských dětí: Systémové doporučení Ligy lidských práv*, 2008, s. 12.

31 Výbor pro odstranění rasové diskriminace, sedmdesáté zasedání, 19. únor–9. březen 2007. Závěrečná pozorování Výboru pro odstranění rasové diskriminace, Česká republika, dostupné na:

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/417/12/PDF/G0741712.pdf?OpenElement>

32 Zpráva ECRI Česká republika (Čtvrtý monitorovací cyklus), schválena 2. dubna 2009, zveřejněna 15. září 2009, odst. 80, s. 27.

33 Nedokončený úkol : romští žáci v České republice stále čelí překážkám ve vzdělání, 1. vyd. Amnesty International Publishing, leden 2010, Index: EUR 71/003/2009

34 Viz také ERRC a REF, *Persistent Segregation of Roma in the Czech Education System (Přetrvávající segregace romských dětí v českém vzdělávacím systému)*, 2008, s. 13.

lehkým mentálním postižením.³⁵ Česká vláda navíc ve své zprávě pro Výbor ministrů Rady Evropy ohledně implementace rozsudku Evropského soudu z dubna 2009 uznala, že ve skutečnosti není umístování dětí do praktických základních škol výsledkem jejich mentálního postižení, ale jejich sociálního znevýhodnění.

Vláda dále uznala, že do dnešní doby nebyla reintegrace těchto dětí do zařízení běžného základního vzdělání explicitním cílem jejich speciálního vzdělávání. „Nízká školní úspěšnost určitého procenta žáků vzdělávaných na těchto školách (tj. Na školách vyučujících podle učebních plánů pro děti s lehkým mentálním postižením) nemusí být ve skutečnosti zapříčiněna sníženými rozumovými schopnostmi, nýbrž může být důsledkem jiných okolností, např. sociálním znevýhodněním, či poruchami chování atd. Vzdělávání v takové škole by potom nepřispívalo k vyrovnávání znevýhodnění žákyň a žáků s cílem jejich co nejrychlejšího zařazení do hlavního vzdělávacího proudu, neboť se soustřeďuje spíše na vytvoření specifického vzdělávacího prostředí pro tyto žákyně a žáky. V takovém případě by nedocházelo k plnému možnému rozvoji jejich schopností a dovedností.“³⁶

Jak již bylo uvedeno výše, rozsudek Evropského soudu v případě D. H. a ostatní proti ČR stanovil, že souhlas rodičů s umístěním dítěte do speciálního školního zařízení musí být založen na svobodné volbě a na dostatku informací. Evropský soud také dospěl k rozhodnutí, že pokud umístění dítěte do speciálního školního zařízení vede k neoprávněně odlišnému přístupu k dítěti, představuje rodičovský souhlas s tímto rozhodnutím neakceptovatelné „zřeknutí se práva nebýt vystaven rasové diskriminaci“. Zpráva ECRI ze září 2009 o České republice také zdůrazňuje, že „ani souhlas rodičů nemusí být dostatečnou garancí, pokud rodiče jasně nechápou přímý a dlouhodobý dopad svého rozhodnutí poslat dítě do speciální třídy nebo školy(...)“.³⁷ ECRI vyzvala českou vládu, aby zajistila, že romským rodičům budou poskytnuty přesné informace týkající se dlouhodobého negativního dopadu jejich rozhodnutí poslat děti do školy pro

35 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, *Koncepce včasné péče o děti ze sociokulturně znevýhodňujícího prostředí*, 2005, dostupné na: <http://www.msmt.cz/vzdelavani/koncepce-vcasne-pece-o-deti-ze-sociokulturne-znevychodnujiciho-prostredi-1>, s. 1.

36 Zpráva vlády České republiky o obecných opatřeních k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 57325/00 – D. H. a ostatní proti České republice, dostupné na: <http://www.msmt.cz/socialni-programy/zprava-vlady-ceskerekpubliky-o-obecných-opatřeních-k-výkonu>,

37 Zpráva ECRI Česká republika (Čtvrtý monitorovací cyklus), schválena 2. dubna 2009, zveřejněna 15. září 2009, odst. 84, s. 28.

mentálně postižené děti. Podle zpráv Ligy lidských práv ředitelé škol v praxi často považují souhlas rodičů s přesunem dítěte za formalitu³⁸.

Dokonce i podle poslední zprávy ECRI o České republice celý problém segregace ve vzdělání souvisí s novým fenoménem „ghetizace“ a odloučení v bydlení, čímž se celý problém dostává do širších souvislostí a poukazuje na silný vliv nepřímé diskriminace. „Zprávy naznačují, že dokonce i v běžném školním systému nadále přetrvává segregace. Tato situace souvisí se vznikem oddělených tříd v běžných základních školách a částečně také s fenoménem segregovaného bydlení.“³⁹ Je proto vzhledem k předchozímu nutné předmětné rozhodnutí zohlednit a v souladu s některými doporučeními nevládních organizací přinést adekvátní opatření. Některá z nich již ohlásila Česká vláda ve svých dvou komuniké pro Výbor Ministrů Rady Evropy. V současné době v této souvislosti vzniká Národní akční plán inkluzivního vzdělávání.

Kromě toho započalo Ministerstvo školství ve spolupráci s českými neziskovými organizacemi a dalšími institucemi proces změny školského zákona a vyhlášky č. 73/2005 Sb., o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami. Hlavním smyslem změn je, aby byl lépe a jasně definován termín „žáci ze sociálně znevýhodňujícího prostředí“ a rovněž i opatření, která se k tomuto vztahují. Ministerstvo školství tedy celkově s přihlédnutím k předešlému oznámilo svůj záměr: začít vzdělávat aspoň část dětí v základních školách praktických podle školního planu pro běžné základní školy; umístit děti do těchto škol až po vyčerpání všech ostatních forem podpory, které vzdělávací systém nabízí; stanovit jako jasný cíl reintegraci těchto žáků do běžného vzdělávání.

Toto jsou pouze některá opatření, která české Ministerstvo školství navrhuje na podporu inkluzivního vzdělávání. Podle vladní zprávy pro Výbor ministrů Rady Evropy „byla opatření formulována se záměrem zavést v České republice systém inkluzivního vzdělávání, který vytvoří stejné podmínky ve vzdělávání všem dětem, bude brát ohled na jejich speciální vzdělávací potřeby a jejich kulturní a sociální prostředí a bude jim poskytovat efektivní a systematickou podporu pro rozvinutí celého jejich vzdělávacího potenciálu.“⁴⁰ Postupný progres a činnost ministerstva školství

38 Liga lidských práv, Základní vzdělávání romských dětí: Systémové doporučení Ligy lidských práv, 2008, s. 11.

39 Zpráva ECRI Česká republika (Čtvrtý monitorovací cyklus), schválena 2. dubna 2009, zveřejněna 15. září 2009, odst. 89, s. 29.

40 Zpráva vlády České republiky o obecných opatřeních k výkonu rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci č. 57325/00 – D. H. a ostatní proti České republice, únor 2009, s. 7.

na podporu vzdělávání „sociálně znevýhodněných dětí“ lze sledovat především v rámci sociálních programů a inkluzivního vzdělávání⁴¹.

Celkově lze shrnout předchozí vývoj a snahu pět let po změně legislativy a bezmála tři roky po vynesení rozsudku ESLP ve věci D.H. a ostatní vs. Česká republika za pozitivní i díky otevření veřejné diskuse na toto téma a participace jak mezinárodních, tak nevládních aktérů. Nicméně ruku v ruce s tím je nutno dodat, že segregace romských dětí ve školách poskytujících druhořadé vzdělání stále přetrvává a nejde o doposud uzavřenou kapitolu. Velký důraz v dalším vývoji bude mít nepochybně důsledné uplatňování praxe, odpoutání se od formalistického výkladu právního řádu a chápání equity, antidiskriminačních norem i samotného vzdělávacího procesu v širším celostním kontextu paradigmatu společnosti.

Úvahy de lege ferenda

Závěrem můžeme shrnout, že i navzdory vynesení rozsudku ESLP z roku 2007 jsou romské děti nadměrně zastoupeny na základních školách pro děti s „lehkým mentálním postižením.“ Počet romských dětí zde studujících je zcela neúměrný jejich procentuálnímu zastoupení ve vzdělávacím systému země a i vzhledem k ostatním dětem. Jak již bylo zmíněno výše. Celá problematika segregace romských dětí ve vzdělávání a podpora inkluzivního vzdělávání musí být řešena celostně s ohledem na celkové společenské paradigma viděné i v příčinách kořenících v sociálním kontextu. Zejména je proto vhodné učinit některé rozhodné partikulární kroky jako novelizovat stávající školský zákon v souvislosti s antidiskriminačním zákonem tak, aby mohla být povinnost desegregovat školství vymahatelná. V novém školském zákoně by měla být jasná definice dětí ze „sociálně znevýhodňujícího prostředí.“ Dále by měla ve školském zákoně být ustanovena povinnost zavést tzv. přípravné třídy a asistenty pedagoga v oblastech, kde mohou pomoci k inkluzi ve vzdělávání.

V související legislativě je nutno také motivovat integraci ve vzdělávání i finančními nástroji ve spolupráci s Ministerstvem práce a sociálních věcí. Rovněž by měly být zajištěny orgány státní správy pro monitoring a kontrolu rovného přístupu ke vzdělání, např. v součinnosti s apelační prací ombudsmana. Dalším nepochybně důležitým aktem bude ratifikace dvanáctého protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a svobod, který obsahuje všeobecný zákaz diskriminace při požívání jakéhokoli práva. Rovněž by měla Česká vláda přehodnotit svůj postoj k vyjednávání výjimky z Charty základních práv EU, která se stala fundamentálním nástrojem ochrany lidských práv v celé Evropské unii a proto by bylo velmi nevýhodné vyjmutí z této jurisdikce pro české občany, jelikož by se nemohli

41 Sociální programy na podporu vzdělávání sociálně znevýhodněných dětí MŠMT, dostupné z:

<http://www.msmt.cz/socialni-programy/vzdelavani-socialne-znevychodnenych-deti>

odmáhat svých základních lidských práv, včetně ochrany před diskriminací an základě tohoto dokumentu. Jsem přesvědčen, že odmítnutí takovéto ochrany lidských práv by v praxi silně porušilo zájmy občanů ČR.

Rovněž státní správa by měla vystupovat proaktivně v souadu s Evropskou bílou knihou o poskytování informací a měla by zahrnout samotné romské příslušníky do procesu vzdělávání a již stávající pedagogy proškolit v oblastech multikultiurního přístupu. Na Evropské úrovni vidím jako nezbytné přijetí právě projednávané antidiskriminační směrnice, která má doplnit a upřesnit již stávající legislativu. V Radě ministrů je přijetí této normy jednou z priorit končícího španělského předsednictví, ale celou iniciativu doposud blokuje přístup Německa, které se brání některým kapitolám zvláště v sociální oblasti. Celkově tedy dle hodnotících zpráv Amnesty International⁴², Social Watch⁴³, nebo Ligy lidských práv⁴⁴, lze říct, že právě hlavními nedostatky v lidskoprávní oblasti u nás je kromě horší vymahatelnosti práva, korupce, práce policie, právě diskriminace menšin, zejména Romů a to v sociální oblasti a ve vzdělání. Nutno však podotknout, že zvláště v posledně zmíněném byl učiněn výrazný pokrok, který je ovšem nutno brát doposud jako nikoli konečný. Romští žáci totiž v České republice i přes předchozí snahy stále čelí dílčím překážkám ve vzdělání⁴⁵.

Contact – email

j.duda@centrum.cz

42 Česká republika má stále problémy s ochranou lidských práv, tisková zpráva Amnesty International ČR, dostupné z: <http://amnesty.cz/zpravy/Ceska-republika-ma-stale-problemy-s-ochranou-lidskych-prav/>

43 Výroční zpráva Social Watch 2008, Odpověď zní: lidská práva. Dostupná z: http://aa.ecn.cz/img_upload/bec9f888010e9f21bb1cdb470322b7c6/social_watch_zprava_2008.pdf

44 Liga lidských práv, Základní vzdělávání romských dětí: Systémové doporučení Ligy lidských práv, 2008, dostupné z: <http://www.llp.cz/cz/systemova-doporuceni/systemove-doporuceni-c-2-p2>

45 Amnesty International ČR, Žádné další dítě s nedostatečným vzděláním vyzývá Amnesty International, 2010, dostupné z:

<http://www.amnesty.cz/zpravy/Zadne-dalsi-dite-s-nedostatecnym-vzdelanim-vyzyva-Amnesty-International/>