

© Ministry of Justice of the Czech Republic, www.justice.cz. [Translation already published on the official website of the Ministry of Justice of the Czech Republic.] Permission to re-publish this translation has been granted by the Ministry of Justice of the Czech Republic for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC.

© Ministerstvo spravedlnosti České republiky, www.justice.cz. [Překlad již zveřejněný na oficiální webové stránce Ministerstva spravedlnosti České republiky.] Povolení k opětovnému zveřejnění tohoto překladu bylo uděleno Ministerstvem spravedlnosti České republiky pouze pro účely zařazení do databáze Soudu HUDOC.

RADA EVROPY

EVROPSKÝ SOUD PRO LIDSKÁ PRÁVA

VELKÝ SENÁT

VĚC D. H. A OSTATNÍ proti ČESKÉ REPUBLICE

(stížnost č. 57325/00)

ROZSUDEK

ŠTRASBURK

13. listopadu 2007

*Tento rozsudek je pravomocný. Může být předmětem formálních úprav.
Pořizovaný překlad rozsudku do češtiny není překladem oficiálním.*

Ve věci D. H. a ostatní proti České republice,

Evropský soud pro lidská práva, zasedající ve velkém senátu ve složení

Sir Nicolas BRATZA, *předseda*,
pánové B. M. ZUPANČIČ,
R. TÜRMEŇ,
K. JUNGWIERT,
J. CASADEVALL,
paní M. TSATSA-NIKOLOVSKA,
pánové K. TRAJA,
V. ZAGREBELSKY,
paní E. STEINER,
pan J. BORREGO BORREGO,
paní A. GYULUMYAN,
pánové K. HAJIYEV,
D. SPIELMANN,
S. E. JEBENS,
J. ŠIKUTA,
paní I. ZIEMELE,
pan M. VILLIGER, *soudci*,
a pan M. O'BOYLE, *zástupce tajemníka*,

po poradě konané ve dnech 17. ledna 2007 a 19. září 2007,

vynesl tento rozsudek, který byl přijat posledně uvedeného dne:

ŘÍZENÍ

1. Řízení bylo zahájeno stížností (č. 57325/00) směřující proti České republice, kterou dne 18. dubna 2000 podalo k Soudu na základě článku 34 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („Úmluva“) osmnáct českých občanů, jejichž údaje jsou uvedeny v příloze („stěžovatelé“).

2. Stěžovatele před Soudem zastupovalo Evropské středisko pro práva Romů se sídlem v Budapešti, dále Lord Lester of Herne Hill, *Q. C.*, advokát, pan J. Goldston, člen advokátní komory v New Yorku, a pan D. Strupek, advokát zapsaný u České advokátní komory. Českou vládu („vláda“) zastupoval její zmocněnec pan V. A. Schorm.

3. Stěžovatelé zejména tvrdili, že byli vystaveni diskriminaci při výkonu svého práva na vzdělání z důvodu rasy a etnického původu.

4. Stížnost byla přidělena druhé sekci Soudu (článek 52 odst. 1 Jednacího řádu Soudu). V souladu s článkem 26 odst. 1 Jednacího řádu byl v rámci této sekce ustaven senát k projednání případu (článek 27 odst. 1 Úmluvy).

5. Po jednání věnovaném otázkám přijatelnosti a odůvodněnosti stížnosti (článek 54 odst. 3 Jednacího řádu) ji senát rozhodnutím ze dne 1. března 2005 prohlásil za částečně přijatelnou.

6. Dne 7. února 2006 vynesl senát ve složení pan J.-P. Costa, *předseda*, pan A. B. Baka, pan I. Cabral Barreto, pan K. Jungwiert, pan V. Butkevych, paní A. Mularoni a paní D. Jočieně, *soudci*, jakož i paní S. Dollé, *tajemnice sekce*, rozsudek, ve kterém rozhodl poměrem šesti hlasů proti jednomu, že nedošlo k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1.

7. Dne 5. května 2006 požádali stěžovatelé o postoupení věci velkému senátu podle článku 43 Úmluvy. Dne 3. července 2006 kolegium velkého senátu této žádosti vyhovělo.

8. Složení velkého senátu bylo stanoveno v souladu s články 27 odst. 2 a 3 Úmluvy a s článkem 24 Jednacího řádu. Na závěrečné poradě byli pánové C. Rozakis a P. Lorenzen, kteří se jí nemohli zúčastnit, nahrazeni pány K. Trajou a J. Casadevallem, náhradníky (článek 24 odst. 3 Jednacího řádu).

9. Stěžovatelé i vláda předložili svá vyjádření k věci samé. Stanoviska byla rovněž předložena nevládními organizacemi Mezinárodní asociace STEP by STEP, Romský vzdělávací fond a European Early Childhood Research Association, Interights a Human Rights Watch, Minority Rights Group International, Evropská síť proti rasismu a Evropská romská informační kancelář, jakož i Mezinárodní federace lidských práv. Předseda všem těmto organizacím povolil účast v písemné části řízení (článek 36 odst. 2 Úmluvy a článek 44 odst. 2 Jednacího řádu). Vláda na tato stanoviska odpověděla (článek 44 odst. 5 Jednacího řádu).

10. Dne 17. ledna 2007 se v Paláci lidských práv ve Štrasburku konalo veřejné jednání (článek 59 odst. 3 Jednacího řádu).

Jednání se účastnili:

– *za vládu*

pan	V.A. SCHORM,	<i>zmocněnec,</i>
paní	M. KOPSOVÁ,	
	Z. KAPROVÁ,	
	J. ZAPLETALOVÁ,	
pánové	R. BARINKA,	
	P. KONŮPKA,	<i>poradci;</i>

– *za stěžovatele*

	Lord LESTER OF HERNE HILL, <i>Q. C.</i> , advokát,	
pánové	J. GOLDSTON, advokát,	
	D. STRUPEK, advokát,	<i>právní zástupci.</i>

Soud vyslechl prohlášení Lorda Lestera of Herne Hill, pánů Goldstona a Strupka i pana Schorma.

SKUTKOVÝ STAV

I. OKOLNOSTI PŘÍPADU

11. Informace týkající se totožnosti a místa bydliště stěžovatelů jsou uvedeny v příloze.

A. Historický kontext

12. Podle dokumentů uvedených na internetových stránkách Divize Romů a kočovníků při Radě Evropy pocházejí Romové z oblastí mezi severozápadní Indií a iránskou plošinou. První psané zprávy o jejich příchodu do Evropy se objevují již ve 14. století. Dnes

žije v Evropě osm až deset miliónů Romů. Žijí v téměř všech členských státech Rady Evropy; v některých zemích střední a východní Evropy představují více než 5 % celkového počtu obyvatel. Hovoří nejčastěji romštinou, což je indoevropský jazyk, který je navzdory mnoha variantám srozumitelný pro většinu evropských Romů. Romové také většinou hovoří jazykem převládajícím v oblasti, kde žijí, a někdy i několika jazyky.

13. Ačkoli Romové žijí v Evropě již od 14. století, často nejsou většinovými společnostmi uznáváni za svébytný evropský národ. Po celou dobu své historie byli vystaveni odmítání a pronásledování, což vyvrcholilo snahou o jejich vyhlazení nacistickým režimem, který Romy považoval za příslušníky nižší rasy. V důsledku tohoto dlouhodobého odmítání dnes Romové často žijí ve velmi těžkých podmínkách, nežádka na okraji společnosti v zemích, v nichž se usídlili, a jejich účast na veřejném životě je značně omezená.

14. V České republice mají Romové status národnostní menšiny, což jim přiznává zvláštní práva vlastní národnostním menšinám. Ochranou zájmů národnostních menšin, a tedy i menšiny romské, je pověřena Rada pro národnostní menšiny, poradní orgán vlády bez výkonných pravomocí.

Ohledně současného počtu Romů v České republice se oficiální statistiky založené na sčítání lidu rozcházejí s odhady. Podle odhadů uvedených na internetových stránkách Rady vlády pro národnostní menšiny je dnes v České republice 150 000 až 300 000 osob náležejících k romské menšině.

B. Zvláštní školy

15. Podle informací poskytnutých vládou byly zvláštní školy zřízeny po první světové válce pro děti vyžadující zvláštní péči, tedy i děti trpící mentálním nebo i sociálním znevýhodněním. Počet žáků zařazovaných do těchto škol postupně rostl (z 23 000 v roce 1960 na 59 301 v roce 1988). Kvůli nárokům základních škol a z toho vyplývajícimu výběru navštěvovala většina romských dětí před rokem 1989 zvláštní školy.

16. Podle školského zákona č. 29/1984 Sb., který je použitelný na tento případ, představovaly zvláštní školy jednu z kategorií speciálních škol a byly určeny pro žáky s takovými rozumovými nedostatky, pro které se nemohou vzdělávat v základní ani ve speciální základní škole. Podle tohoto zákona rozhodoval o zařazení žáka do takové školy ředitel na základě testů jeho intelektuálních schopností vypracovaných v pedagogicko-psychologické poradně, pokud k tomu dal souhlas zákonný zástupce dítěte.

17. V devadesátých letech, po přechodu k tržnímu hospodářství, doznal systém zvláštních škol v České republice řady změn, které měly dopad i na situaci romských žáků. V roce 1995 vypracovalo ministerstvo školství pokyn zavádějící možnost doplnit si vzdělání pro žáky, kteří svou povinnou školní docházku dokončili ve zvláštní škole. Od školního roku 1996/1997 jsou při mateřských, základních a speciálních školách zřizovány přípravné třídy pro děti pocházející ze sociálně znevýhodněného prostředí. V roce 1998 schválilo ministerstvo školství alternativní vzdělávací program pro žáky romského původu zařazené do zvláštních škol. Zároveň byly na základní i speciální školy přiděleni romští pedagogičtí asistenti, jejichž úkolem je pomáhat učitelům a usnadňovat komunikaci s rodinami. Od novely školského zákona č. 19/2000 Sb., účinné od 18. února 2000, mohou být navíc ke studiu na středních školách přijati i žáci, kteří splnili povinnou školní docházku na zvláštní škole, pokud splní podmínky pro přijetí požadované pro zvolený obor vzdělání.

18. Podle údajů, které poskytli stěžovatelé a které vyplývají z odpovědí na dotazníky rozeslané v roce 1999 ředitelům (osmi) zvláštních a (šedesáti devíti) základních škol v Ostravě, činil celkový počet žáků ostravských zvláštních škol 1 360, z čehož 762 (tj. 56 %) byli Romové. Na druhou stranu tvořili Romové pouze 2,26 % z celkového počtu 33 372 žáků navštěvujících ostravské základní školy. Navíc, zatímco pouze 1,8 % z celkového počtu

neromských dětí bylo zapsáno do zvláštních škol, podíl ostravských Romů zařazovaných do těchto škol činil 50,3 %. V Ostravě tedy byla u romského dítěte sedmadvacetkrát vyšší pravděpodobnost, že bude zařazeno do zvláštní školy, než u dítěte neromského.

Podle údajů zjištěných Evropským střediskem pro sledování rasismu a xenofobie (nyní Agentura Evropské unie pro základní práva) navštěvuje v České republice více než polovina romských dětí zvláštní školy.

Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin ve své zprávě ze dne 26. října 2005 konstatuje, že podle neoficiálních odhadů tvoří Romové až 70 % z celkového počtu žáků zapsaných do zvláštních škol.

Konečně ve srovnání údajů, které v roce 1999 shromáždila OECD v patnácti státech, včetně států evropských, asijských a severoamerických (srovnání citované ve stanovisku předloženém Mezinárodní asociací STEP by STEP, Romským vzdělávacím fondem a organizací European Early Childhood Research Association),¹ se Česká republika umístila na druhém místě v zařazování dětí se zdravotním postižením do zvláštních škol a na třetím místě ve vzdělávání dětí s potížemi s učením ve zvláštních zařízeních. Ostatně z osmi zemí, které poskytly informace o vzdělávání dětí s obtížemi zapříčiněnými sociálními faktory, pouze Česká republika využívá zvláštních škol; ostatní země téměř výlučně poskytují těmto dětem vzdělání v běžných školách.

C. Skutkové okolnosti projednávaného případu

19. Stěžovatelé byli v letech 1996 až 1999 přímo zařazeni nebo po určité době strávené na základních školách přeřazeni do zvláštních škol v Ostravě.

20. Ze spisu vyplývá, že rodiče stěžovatelů souhlasili či dokonce v některých případech výslovně požádali o zařazení svých dětí do zvláštní školy. Souhlas byl vyjádřen připojením podpisu na předem vyplněný formulář. V případě stěžovatelů uvedených pod čísly 12 a 16 jsou podpisy na formulářích pozdějšího data než rozhodnutí, kterými byli dotčení stěžovatelé umístěni do zvláštních škol; v obou případech je datum opraveno tužkou, v jednom z případů je připojena poznámka učitelky o překlepu.

O zařazení následně rozhodli ředitelé dotčených zvláštních škol, kteří se odvolávali na doporučení pedagogicko-psychologických poraden, kde byli stěžovatelé podrobeni psychologickým testům. Školní záznamy obsahují zprávu z těchto vyšetření, výsledky testů komentované zkoušejícím, kresby žáků a v mnohých případech i dotazník určený rodičům.

Výše uvedená rozhodnutí byla následně doručena rodičům stěžovatelů. Obsahovala poučení o možnosti podat odvolání, kterého však nikdo z dotčených nevyužil.

21. Stěžovatelé dále dne 29. června 1999 obdrželi od školských orgánů dopis o možnosti přeřazení ze zvláštní školy do základní školy. Čtyři z nich (stěžovatelé uvedení v příloze pod čísly 5, 6, 11 a 16) zřejmě uspěli ve vědomostních testech a navštěvovali posléze běžné základní školy.

22. V řízení o níže uvedených návrzích byli stěžovatelé zastoupeni advokátem na základě plné moci podepsané jejich rodiči.

1. Přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení

23. Dne 15. června 1999 zaslali stěžovatelé, s výjimkou těch, kteří jsou v příloze uvedeni pod čísly 1, 2, 10 a 12, Školskému úřadu v Ostravě návrh na přezkoumání správních rozhodnutí o jejich zařazení do zvláštních škol mimo odvolací řízení. Stěžovatelé tvrdili, že jejich rozumové schopnosti nebyly testovány spolehlivě a že jejich zástupci nebyli dostatečně

¹ P. Evans (2006), *Educating students with special needs: A comparison of inclusion practices in OECD countries*, *Education Canada* 44 (1):32-35.

informování o důsledcích svého souhlasu se zařazením do zvláštní školy; požadovali proto zrušení napadených rozhodnutí, jelikož nebyla v souladu se zákonnými požadavky a porušovala jejich právo na vzdělávání bez diskriminace.

24. Dne 10. září 1999 sdělil školský úřad stěžovatelům, že napadená rozhodnutí jsou v souladu s právními předpisy a že v tomto případě nejsou naplněny podmínky pro zahájení řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

2. Ústavní stížnost

25. Dne 15. června 1999 podali stěžovatelé uvedení v příloze pod čísly 1 až 12 ústavní stížnost, v níž zejména namítali, že byli z důvodu obecného fungování zvláštního školství fakticky diskriminováni. V této souvislosti se mimo jiné dovolávali článků 3 a 14 Úmluvy a článku 2 Protokolu č. 1. Připustili, že se proti svému zařazení do zvláštní školy sice neodvolali, na druhou stranu však tvrdili, že nebyli dostatečně informováni o důsledcích takového zařazení a namítali (z hlediska podmínky vyčerpání všech prostředků nápravy), že v jejich případě bylo porušování trvalé a že stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů.

Stěžovatelé v ústavní stížnosti zdůraznili, že byli do zvláštní školy zařazeni v souladu se zavedeným způsobem uplatňování příslušných právních norem, který podle nich ve svém důsledku fakticky vede k rasové segregaci a diskriminaci, neboť pro příslušníky různých rasových skupin existují dvě samostatné soustavy škol – zvláštní školy pro Romy a „běžné“ základní školy pro většinové obyvatelstvo. Tento rozdíl v zacházení nemá podle nich žádné objektivní a rozumné zdůvodnění a jedná se o ponižující zacházení, které jim upírá právo na vzdělání (z důvodu nižší kvality výuky na zvláštních školách a nemožnosti zpětného přestupu na základní školu a pokračování ve studiu na jiné střední škole než na učilišti). Stěžovatelé uváděli, že jim nebylo umožněno dostatečné vzdělání a že došlo k zásahu do jejich důstojnosti, a žádali proto Ústavní soud, aby uznal namítané porušení jejich práv, zrušil rozhodnutí o jejich zařazení do zvláštní školy, zakázal žalované straně (příslušným zvláštním školám, Školskému úřadu v Ostravě a Ministerstvu školství), aby pokračovala v porušování jejich práv, a nařídil návrat ke *statu quo ante* poskytnutím bezplatného náhradního vzdělání stěžovatelů.

26. Zvláštní školy ve svých stanoviscích předložených Ústavnímu soudu zdůraznily, že všichni stěžovatelé do nich byli zapsáni na základě doporučení pedagogicko-psychologické poradny a se souhlasem svých zákonných zástupců, kterým byla příslušná rozhodnutí řádně doručena, aniž se kdokoli z nich odvolal. Podle jejich názoru byli zástupci stěžovatelů informováni o rozdílech v osnovách zvláštních a základních škol a žáci byli hodnoceni na pravidelných pedagogických poradách (za účelem jejich případného přearažení na základní školu). Dále se zde uvádělo, že někteří stěžovatelé (stěžovatelé uvedení v příloze pod čísly 5 až 11) byli upozorněni na možnost přearažení na základní školu.

Školský úřad ve svém vyjádření uvedl, že zvláštní školy mají právní subjektivitu, že napadená rozhodnutí obsahovala poučení o možnosti podání odvolání a že stěžovatelé se nikdy neobrátili na orgány školní inspekce.

Ministerstvo školství jakoukoli diskriminaci odmítlo a připomnělo, že rodiče romských dětí mají ke školní výuce spíše negativní postoj. Dále uvedlo, že zařazení každého žáka do zvláštní školy předchází posouzení jeho rozumových schopností, přičemž souhlas rodičů má rozhodující význam. Poukázalo také na to, že na ostravských školách působí osmnáct romských pedagogických asistentů.

27. Stěžovatelé ve svém závěrečném stanovisku uvedli, že nic v jejich školních spisech nesvědčí o průběžném sledování za účelem případného přearažení na základní školu, že zprávy pedagogicko-psychologických poraden neobsahovaly žádné údaje o používaných

testech a že doporučení ohledně jejich zařazení do zvláštní školy byla založena na takových důvodech, jako je nedostatečné zvládnutí českého jazyka, příliš povolný postoj rodičů, nevhodné sociální prostředí atd. Dále tvrdili, že jim vzdělávací deficit téměř znemožnil přestup na základní školu a že sociální nebo kulturní rozdíly nemohou ospravedlnit tvrzený rozdíl v zacházení.

28. Ústavní soud dne 20. října 1999 odmítl stížnost stěžovatelů, zčásti proto, že ji shledal zjevně neopodstatněnou, a zčásti proto, že dospěl k závěru o své nepřislušnosti k jejímu projednání. Zároveň však vyzval příslušné správní orgány, aby se podrobně a efektivně zabývaly návrhy stěžovatelů.

a) V souvislosti s námitkou porušení práva stěžovatelů jejich zařazením do zvláštních škol Ústavní soud poznamenal, že ústavní stížnost směřovala konkrétně pouze proti pěti rozhodnutím, a proto není příslušný k rozhodování ve věci stěžovatelů, kteří tato rozhodnutí nenapadli.

Pokud se jedná o pět stěžovatelů (uvedených v příloze pod čísla 1, 2, 3, 5 a 9), kteří napadli rozhodnutí o svém zařazení do zvláštních škol, Ústavní soud se rozhodl nepřihlížet ke skutečnosti, že se proti těmto rozhodnutím neodvolali, neboť byl toho názoru, že ústavní stížnost podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů. Podle soudu však ze spisu nevyplyvá, že by platné právní předpisy byly vykládány nebo uplatňovány neústavním způsobem, neboť jednotlivá rozhodnutí vždy přijali příslušní ředitelé na základě doporučení pedagogicko-psychologických poraden a se souhlasem zástupců stěžovatelů.

b) Pokud jde o námitku nedostatečného pedagogického sledování a rasové diskriminace, Ústavní soud poukázal na to, že mu nepřisluší hodnotit celkový společenský kontext, a konstatoval, že stěžovatelé svá tvrzení nepodložili konkrétními důkazy. Dále uvedl, že proti rozhodnutí o zařazení do zvláštní školy bylo možné podat odvolání, ale stěžovatelé této možnosti nevyužili. Pokud jde o námitku nedostatečné informovanosti o důsledcích zařazení do zvláštní školy, soud uvedl, že zástupci stěžovatelů si tyto údaje mohli opatřit v součinnosti s příslušnými školami a že spis nedokládá jejich zájem na případném přestupu na základní školu. Tuto část ústavní stížnosti proto zamítl jako zjevně neopodstatněnou.

II. PŘÍSLUŠNÉ VNITROSTÁTNÍ PRÁVO A PRAXE

A. Zákon č. 29/1984 Sb. (tzv. „školský zákon“) zrušený s účinností od 1. ledna 2005 zákonem č. 561/2004 Sb.

29. Ustanovení § 19 odst. 1 ve znění účinném před 18. únorem 2000 uvádělo, že ke studiu na středních školách se přijímají žáci, kteří úspěšně ukončili základní školu.

Po novelizaci provedené zákonem č. 19/2000 Sb., který nabyl účinnosti dne 18. února 2000, § 19 odst. 1 zákona stanovil, že ke studiu na středních školách se přijímají žáci, kteří splnili povinnou školní docházku a při přijímacím řízení splnili podmínky pro přijetí požadované pro zvolený obor vzdělání.

30. Ve zvláštní škole se podle § 31 odst. 1 vzdělávají žáci s takovými rozumovými nedostatky, pro které se nemohou s úspěchem vzdělávat v základní škole ani ve speciální základní škole, určené pro smyslově postižené, nemocné nebo tělesně postižené děti.

B. Zákon č. 561/2004 Sb. (tzv. „školský zákon“)

31. Tento nový školský zákon již nepočítá se zvláštními školami, tak jak existovaly před jeho nabytím účinnosti. Základní vzdělání podle tohoto zákona zajišťují základní školy a speciální základní školy, určené pro žáky s těžkým mentálním postižením, s více vadami a s autismem.

32. Ustanovení § 16 obsahuje normy o vzdělávání dětí se speciálními vzdělávacími potřebami. Podle odstavce 1 se jedná o děti se zdravotním postižením, zdravotním znevýhodněním nebo sociálním znevýhodněním. Podle odstavce 4 je sociálně znevýhodněným pro účely tohoto zákona zejména dítě pocházející z rodinného prostředí s nízkým sociálně kulturním postavením a ohrožené sociálně patologickými jevy. Podle odstavce 5 zjišťuje speciální vzdělávací potřeby školské poradenské zařízení.

33. V dalších ustanoveních tohoto zákona jsou uvedena opatření jako například zřízení funkce asistenta pedagoga, individuální vzdělávací plán, přípravné třídy určené pro sociálně znevýhodněné děti v posledním roce před zahájením povinné školní docházky a doplňující kurzy pro získání základního vzdělání určené pro osoby, které ho nezískaly.

C. Vyhláška č. 127/1997 Sb., o speciálních školách, zrušená s účinností od 17. února 2005 vyhláškou č. 73/2005 Sb.

34. Podle § 2 odst. 4 jsou pro mentálně postižené děti a žáky určeny speciální mateřská škola, zvláštní škola, pomocná škola, odborné učiliště a praktická škola.

35. Ustanovení § 6 odst. 2 stanoví, že jestliže nastane v průběhu docházky změna charakteru postižení žáka nebo speciální škola přestane odpovídat stupni postižení, je ředitel speciální školy, do které je žák zařazen, povinen podat po projednání se zákonným zástupcem žáka návrh na přeřazení žáka do jiné speciální školy nebo do běžné školy.

36. Podle § 7 odst. 1 o zařazování a přeřazení žáků mj. do zvláštních škol rozhoduje ředitel školy, a to se souhlasem rodiče nebo zákonného zástupce dítěte. Podle odstavce 2 může příslušný návrh řediteli této školy podat zástupce žáka, škola, kterou žák navštěvuje, pedagogicko-psychologická poradna, zdravotnické zařízení, orgány péče o rodinu a dítě, ústav sociální péče atd. Podle § 7 odst. 3 v případě nezařazení žáka do zvláštní školy oznámí rozhodnutí ředitel zástupci žáka, příslušnému školskému úřadu nebo obci, v níž má žák trvalý pobyt. Školský úřad v dohodě s obcí navrhne, ve které škole bude žák plnit povinnou školní docházku. Ustanovení § 7 odst. 4 předpokládá, že pedagogicko-psychologická poradna nebo centrum shromáždí všechny podklady potřebné k rozhodnutí a navrhne řediteli školy zařazení dítěte do příslušného typu školy.

D. Vyhláška č. 73/2005 Sb. o vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami a dětí, žáků a studentů mimořádně nadaných

37. Podle § 1 se vzdělávání dětí, žáků a studentů se speciálními vzdělávacími potřebami uskutečňuje s pomocí podpůrných opatření, která jsou odlišná nebo jsou poskytována nad rámec individuálních pedagogických a organizačních opatření spojených se vzděláváním v běžných školách.

38. Podle § 2 se speciální vzdělávání poskytuje žákům, u kterých byly speciální vzdělávací potřeby zjištěny na základě speciálně pedagogického nebo psychologického vyšetření školským poradenským zařízením a jejich rozsah a závažnost je důvodem k zařazení žáků do režimu speciálního vzdělávání.

E. Příslušná vnitrostátní praxe v rozhodném období

1. Psychologické vyšetření

39. Vyšetření rozumových schopností prováděné pedagogicko-psychologickou poradnou za podmínky souhlasu zákonného zástupce dítěte nebylo ani povinné, ani automatické. Doporučení, aby se dítě takovému vyšetření podrobilo, činili nejčastěji učitelé, kteří byli přítomni prvnímu zápisu dotyčného dítěte do školy, učitelé, kteří byli svědky neúspěchů dítěte navštěvujícího běžnou základní školu, nebo dětské lékaři.

40. Podle stěžovatelů, kteří citují odborníky v tomto oboru, byly nejčastěji používanými testy varianty „Wechslerovy inteligenční škály pro děti – třetí vydání“ (*Wechsler Intelligence Scale for Children* (PDW a WISC III) a „Stanford-Binetův test inteligence“ (*Stanford-Binet Intelligence test*). S odvoláním na různé názory, například na stanoviska některých učitelů a psychologů a na názor ředitele odboru zvláštních škol ministerstva školství (který zastával úřad v únoru 1999), stěžovatelé tvrdí, že používané testy nebyly objektivní ani spolehlivé, neboť byly vyvinuty výhradně pro české děti, aniž by byly v současné době upraveny nebo schváleny pro vyšetřování dětí romských. Navíc nebylo přijato žádné opatření, které by romským dětem umožnilo při vyšetření překonat kulturní a jazykové bariéry, a neexistují ani směrnice, které by omezovaly prvky volného uvážení ve způsobu provádění a vyhodnocování těchto testů. Stěžovatelé rovněž poukazují na zprávu České školní inspekce z roku 2002, ve které se uvádí, že do zvláštních škol jsou nadále zařazovány děti bez výrazných rozumových nedostatků.

41. Ve zprávě předložené Českou republikou dne 1. dubna 1999 v souladu s článkem 25 odst. 1 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin je uvedeno, že tyto psychologické testy „jsou vypracovány pro většinovou populaci a nepřihlížejí ke zvláštnostem Romů“.

Poradní výbor této úmluvy ve svém prvním stanovisku o České republice uveřejněném dne 25. ledna 2002 uvedl, že i když jsou zvláštní školy určeny pro děti s mentálním postižením, zdá se, že velký počet romských dětí, které takovým poškozením netrpí, je do těchto škol zařazován z důvodu skutečné nebo předpokládané jazykové či kulturní odlišnosti oproti většinové populaci. Výbor zdůraznil, že „k zařazení dětí do takových škol lze přistoupit pouze v naprosto nezbytných případech a po provedení metodických, objektivních a komplexních testů“.

Ve svém druhém stanovisku o České republice uveřejněném dne 26. října 2005 poradní výbor konstatoval, že „úřady již přistoupily k přepracování testů a metod používaných ke zjišťování rozumových schopností dětí při vstupu do škol tak, aby nebyly zneužívány na úkor romských dětí“. Zároveň však se znepokojením uvedl, že „změna psychologických testů používaných k tomuto účelu nemá větší vliv. Podle nevládních odhadů tvoří Romové až 70 % žáků zvláštních škol, což s ohledem na podíl Romů mezi obyvatelstvem vzbuzuje pochybnosti o vypovídací hodnotě testů a o používané metodice.“

42. Ve své zprávě o České republice uveřejněné dne 21. března 2000 konstatuje Evropská komise proti rasismu a intoleranci, že romské děti jsou zřejmě do zvláštních škol posílány téměř automaticky. Podle názoru ECRI mohou být slabé výsledky dosahované těmito dětmi v testech školní zralosti vysvětleny tím, že v České republice většina romských dětí nenavštěvuje mateřské školy. ECRI v důsledku toho považuje za potřebné, aby byla podrobně přezkoumána praxe zařazování romských dětí do zvláštních škol pro mentálně zaostálé tak, aby bylo zajištěno, že veškeré používané testy budou spravedlivé a že přitom budou správně vyhodnoceny skutečné schopnosti každého dítěte.

V další zprávě o České republice uveřejněné v červnu 2004 ECRI uvádí, že test pro hodnocení mentální úrovně dětí vyvinutý ministerstvem školství není povinný a představuje pouze část nástrojů a metod doporučených pedagogicko-psychologickým poradnám nebo centrům.

43. Komisař Rady Evropy pro lidská práva ve své závěrečné zprávě o situaci lidských práv Romů, Sintů a kočovníků v Evropě ze dne 15. února 2006 konstatoval, že „romské děti jsou často zařazovány do tříd pro děti se zvláštními potřebami, a to bez příslušného psychologického nebo pedagogického hodnocení, přičemž skutečným kritériem je jejich etnický původ“.

44. Podle stanovisek předložených Mezinárodní asociací STEP by STEP, Romským vzdělávacím fondem a organizací European Early Childhood Research Association v zemích střední a východní Evropy zpravidla neexistuje jednotná definice „nedostatečných schopností“ (v souvislosti se zařazování dětí do zvláštních škol) a používají se definice, které dávají do souvislosti nedostatečné schopnosti a sociokulturní původ dítěte, čímž otevírají cestu pro diskriminační praktiky. Údaje o dětech s nedostatečnými schopnostmi jsou často převzaty z podkladů správních úřadů a nezakládají se na hlubší analýze schopností daného dítěte. V devadesátých letech tak bylo používání jediného testu stejně jako uplatňování segregačních praktik běžné.

V tomto stanovisku se uvádí, že metoda používaná v ostravském kraji při zařazování romských dětí do zvláštních škol byla v rozporu s řadou účinných a vhodných metodických ukazatelů, které byly v polovině 90. let dobře známy. V této souvislosti lze citovat například seznam ukazatelů, které v roce 1987 uveřejnila organizace National Association for the Education of Young Children (Národní asociace pro vzdělávání mladých – Spojené státy americké). Tento seznam posléze převzala organizace Global Alliance for the Education of Young Children (Světová aliance vzdělávání mladých), která sdružuje organizace v Evropě a také v České republice. Seznam obsahuje: etické zásady k usměrňování metod hodnocení, používání nástrojů hodnocení pro stanovené cíle a způsobem odpovídajícím odborným kvalitativním kritériím, přizpůsobení hodnocení věku a dalším charakteristikám hodnocených dětí, uznání skutečnosti, že hodnocení má význam pro vzdělání a další rozvoj dítěte, využívání údajů z hodnocení k pochopení a zlepšení procesu učení, shromažďování těchto údajů v prostředí a v situacích, které odrážejí skutečné schopnosti dětí, používání více zdrojů informací shromažďovaných v průběhu času pro účely hodnocení, zavedení vztahu mezi výběrem a následným sledováním, omezené používání testů vytvořených podle „normy“, vhodné informování pracovníků a rodin zapojených do hodnocení.

Hodnocení romských dětí v ostravském kraji nepřihlíželo k jazyku a kultuře zúčastněných, k jejich dřívějším zkušenostem s učením nebo k neznalosti toho, co se od nich při hodnocení požaduje. Byl použit jen jediný zdroj údajů. Hodnocení bylo prováděno jednorázově, nikoli průběžně. Informace nebyly získány za realistických či autentických podmínek, za nichž by děti mohly projevit své schopnosti. Přílišný důraz byl kladen na standardizované testy, které byly vytvořeny pro jiné skupiny lidí a byly uplatňovány individuálně.

Podle studií citovaných v tomto stanovisku (UNICEF, Innocenti Insight, 2005; Save the Children, *Denied a future: The right to education of Roma/gypsy and Traveller children*, 2000; D.J. Losen a G. Orfield (2002), *Introduction: Racial inequity in special education*, Cambridge, MA: Harvard Education Press) vyplývá neúměrné zařazování některých kategorií žáků do zvláštních škol z několika faktorů, jako jsou například „podvědomé rasové předsudky školských úřadů, značná nevyváženost zdrojů, bezdůvodné spoléhání se na testy IQ a na další nástroje hodnocení, neadekvátní reakce pedagogů na tlak spojený s tak závažným hodnocením nebo nerovné postavení rodičů z řad menšin ve vztahu ke školským orgánům“. Zařazování do škol na základě výsledků psychologických testů tak často odráží rasové předsudky ve společnosti.

45. Podle vlády probíhá sjednocování evropských norem upravujících činnost psychologů a orgány učinily veškerá opatření potřebná k tomu, aby psychologické testy byly používány řádně vyškolenými odborníky s vysokoškolskými diplomami ve shodě s nejnovějšími profesními a morálními normami daného oboru. Krom toho z průzkumů provedených v roce 1997 českými odborníky na žádost ministerstva školství vyplývá, že romské děti, které se podrobily klasickému testu inteligence (WISC III), dosáhly jen o málo horších výsledků než srovnatelné české neromské děti (jeden bod na škále IQ).

2. Souhlas se zařazením do zvláštní školy

46. V souladu s § 7 vyhlášky 127/1997 Sb. o speciálních školách, která byla v rozhodném období účinná, byl podmínkou *sine qua non* pro zařazení dítěte do zvláštní školy souhlas jeho zákonného zástupce. Stěžovatelé uvádějí, že česká právní úprava nevyžadovala, aby byl tento souhlas učiněn písemně, ani aby byly předtím poskytnuty informace o vzdělávání na zvláštní škole a o důsledcích zařazení dítěte do takové školy.

47. Ve své zprávě o České republice uveřejněné v březnu 2000 ECRI uvádí, že romští rodiče často dávají přednost zařazení svých dětí do zvláštní školy, zčásti proto, aby se vyhnuli šikanování ze strany neromských dětí v běžných školách a izolaci dítěte od okolních romských dětí, zčásti pro relativně nižší zájem o vzdělávání.

Ve své zprávě o České republice uveřejněné v červnu 2004 ECRI uvádí, že romští rodiče, kteří se rozhodují o udělení či neudělení souhlasu se zařazením jejich dítěte do zvláštní školy, „nadále nemají dostatek informací o dlouhodobých negativních důsledcích zařazení dětí do těchto škol, které jsou jim často prezentovány jako příležitost, kde bude dětem věnována zvláštní pozornost a budou v kontaktu s ostatními romskými dětmi“.

48. Podle informací získaných Mezinárodní federací lidských práv od české Ligy lidských práv se mnoho základních škol v České republice staví k přijímání romských žáků odmítavě. Tento přístup lze vysvětlit reakcemi neromských rodičů, kteří v mnohých případech odhlásily své děti z integrovaných škol z obavy, že s příchodem romských dětí klesne úroveň školy, anebo prostě kvůli předsudkům vůči Romům. Za takovéto situace jsou romské děti podrobovány zkoušce, která má prověřit jejich schopnost zařazení do běžných vzdělávacích zařízení, a po jejímž absolvování jsou jejich rodiče povzbuzováni k jejich zařazení do zvláštních vzdělávacích zařízení. Pakliže se rodiče rozhodnou poslat děti do zvláštní školy, je toto rozhodnutí ve skutečnosti v souladu se záměrem vedení běžných školních ústavů nepřijímat větší počet romských dětí, neboť jejich příchod by mohl vést rodiče neromských dětí k jejich odhlášení ze školy.

3. Důsledky

49. Ve zvláštních školách studovali žáci podle zvláštních osnov, které měly být přizpůsobeny jejich rozumovým schopnostem. Po ukončení povinné školní docházky v tomto typu škol mohli žáci pokračovat ve vzdělávání na učilištích a od 18. února 2000 i na ostatních středních školách (za předpokladu, že splní podmínky pro přijetí požadované pro zvolený obor vzdělání).

Ustanovení § 6 odst. 2 vyhlášky č. 127/1997 Sb. krom toho stanoví, že jestliže nastane v průběhu školní docházky změna charakteru postižení žáka nebo speciální škola přestane odpovídat stupni postižení, je ředitel speciální školy, do které je žák nebo dítě zařazen, povinen podat po projednání se zástupcem žáka návrh na přeřazení žáka do jiné speciální školy nebo do běžné školy.

50. Komisař Rady Evropy pro lidská práva ve své závěrečné zprávě o situaci lidských práv Romů, Sintů a kočovníků v Evropě ze dne 15. února 2006 konstatoval, že „zařazování do zvláštních škol nebo tříd znamená, že se tyto děti často vzdělávají podle školských osnov, jejichž úroveň je nižší než v běžných třídách, což zužuje jejich perspektivy v oblasti vzdělání, a tím i možnosti při pozdějším hledání zaměstnání. Automatické zařazování romských dětí do tříd pro děti se zvláštními potřebami může dále podněcovat sociální vyloučení romských dětí, které jsou tak stigmatizovány coby méně inteligentní a méně schopné. Segregované vzdělávání zároveň připravuje romské a neromské děti o možnost vzájemně se poznat a naučit se žít jako rovnocenní občané. V rámci takového vzdělávacího systému jsou romské děti vyloučeny z normální společnosti již od útlého mládí, čímž se u nich zvyšuje nebezpečí, že budou zataženy do bludného kruhu života na okraji společnosti.“

51. Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin ve svém druhém stanovisku o České republice uveřejněném dne 26. října 2005 konstatuje, že zařazování do zvláštních škol „romským dětem znesnadňuje přístup k dalším stupňům vzdělání, a omezuje tak jejich šance na zapojení do společnosti. I když zákony již neznemožňují dětem ze zvláštních škol studovat na běžných středních školách, úroveň vzdělání na zvláštních školách jim obvykle neumožňuje vyrovnat se s požadavky středních škol, v důsledku čehož je většina takových žáků opouští.“

52. Ve stanovisku předloženém Mezinárodní asociací STEP by STEP, Romským vzdělávacím fondem a organizací European Early Childhood Research Association se uvádí, že umísťování dětí do zvláštních škol, kde vládne segregace, je příkladem rozdělování žáků do skupin podle jejich schopností („*tracking*“), k němuž dochází v příliš útlém věku. V daném případě prý toto rozdělování do skupin spočívalo v zařazování velmi mladých dětí s údajně „nízkými schopnostmi“ nebo s „nízkým potenciálem“ do zvláštních škol. Taková praxe údajně zvyšovala úroveň nespravedlnosti ve školství, neboť měla zvláště negativní dopad na úroveň vzdělání znevýhodněných dětí (viz mimo jiné zprávu Evropské komise Radě a Evropskému parlamentu o účinnosti a spravedlivosti evropských vzdělávacích systémů, COM/2006/ /0481, ze dne 8. září 2006). Mezi dlouhodobé důsledky tohoto *trackingu* patří zejména směřování žáků k méně prestižním formám vzdělávání a k jejich předčasnému vyřazení ze školského systému, což může vést k patové sociální situaci.

53. Organizace Minority Rights Group International, Evropská síť proti rasismu a Evropská romská informační kancelář ve svém stanovisku předloženém Soudu uvádějí, že ve zvláštních školách se děti učí podle zjednodušených osnov, které jsou údajně přizpůsobeny nízké úrovni jejich rozumového rozvoje. Tak například v České republice se u dětí navštěvujících zvláštní školy nepředpokládá znalost abecedy nebo čísel od 0 do 10 před třetím nebo čtvrtým rokem školní docházky, zatímco děti v běžných školách tyto znalosti získávají již v přípravných třídách.

III. PRAMENY RADY EVROPY

A. Výbor ministrů

Doporučení č. R (2000) 4 Výboru ministrů členským státům o vzdělávání romských dětí v Evropě (přijaté Výborem ministrů dne 3. února 2000 na 696. zasedání Výboru delegátů ministrů)

54. Toto doporučení zní následovně:

„Výbor ministrů, ve smyslu článku 15.b Statutu Rady Evropy,

maje na zřeteli, že cílem Rady Evropy je dosáhnout větší jednoty mezi svými členy a že tento cíl může být splněn zejména prostřednictvím společných aktivit v oblasti vzdělávání;

uznává naléhavou potřebu vybudovat nové základy budoucích vzdělávacích politik vzhledem k romským obyvatelům Evropy, zejména s ohledem na vysoký podíl negramotnosti nebo poloviční gramotnosti mezi nimi, vysoký počet odchodů žáků ze škol, malé procento žáků, kteří dokončí základní vzdělání, a přetrvávání jevů jako nízká školní docházka;

konstatuje, že problémy, kterým Romové čelí v oblasti vzdělávání, jsou velkou měrou výsledkem dlouhodobé vzdělávací politiky minulosti, která vedla buď k asimilaci, nebo k segregaci romských dětí ve škole na základě jejich „sociálního a kulturního handicapu“;

maje na zřeteli, že znevýhodněné postavení Romů v evropských společnostech nemůže být překonáno, dokud nebude zaručena rovnost příležitostí romských dětí v oblasti vzdělávání;

maje na zřeteli, že vzdělávání romských dětí by mělo být prioritou státní politiky uplatňované vzhledem k Romům;

vědom si toho, že politiky, jejichž snahou je řešení problémů Romů na poli vzdělávání, by měly být komplexní a opírat se o uznání skutečnosti, že problematika vzdělávání romských dětí je

spojena s řadou dalších faktorů a předpokladů, zejména ekonomických, sociálních a kulturních aspektů, a s bojem proti rasismu a diskriminaci;

vědom si toho, že vzdělávací politiky uplatňované vzhledem k romským dětem by měly být podpořeny aktivním vzděláváním dospělých a politikou odborného vzdělávání (...)

Doporučuje, aby se vlády členských států:

při realizaci své vzdělávací politiky řídily zásadami stanovenými v příloze tohoto doporučení;

obvyklým postupem uvědomily o tomto doporučení příslušné orgány veřejné moci ve svých zemích.”

55. V příslušných pasážích z přílohy k Doporučení č. R (2000) 4 se uvádí:

„Hlavní zásady vzdělávací politiky romských dětí v Evropě

I. Struktury

1. Vzdělávací politika vůči romským dětem by měla být spojena s adekvátními prostředky a nezbytnými flexibilními strukturami, které by reflektovaly rozmanitost romské populace v Evropě a které by braly ohled na existenci skupin Romů s kočovným nebo polokočovným životním stylem. Z tohoto hlediska by mohlo být uvažováno o použití distančního vzdělávání založeného na nových komunikačních technologiích.

2. Důraz by měl být kladen na potřebu lépe koordinovat mezinárodní, národní, regionální a místní úroveň s cílem vyhnout se tříštění sil a podporovat synergie.

3. Proto by ministerstva školství členských států měla být k otázce vzdělávání romských dětí zvláště citlivá.

4. K zajištění přístupu romských dětí do škol je nezbytný dobře rozvinutý systém předškolní výchovy, který bude přístupný i těmto dětem.

5. Náležitá pozornost by měla být věnována také potřebě zajistit lepší komunikaci s rodiči, s případným využitím prostředníků z romské komunity, kteří by měli možnost přístupu ke specifickému profesnímu růstu. Rodičům by se mělo dostat specifických informací a rad o potřebě vzdělání a o podpůrných mechanismech, které mohou obce nabídnout rodinám. Vyloučení rodičů a nedostatek jejich znalostí a vzdělání (či dokonce negramotnost) brání dětem ve využívání vzdělávacího systému.

6. Měly by být založeny vhodné podpůrné struktury, které by romským dětem umožnily využívat rovné příležitosti ve školách, především prostřednictvím tzv. pozitivní akce.

7. Členské státy se vyzývají, aby poskytly nezbytné prostředky k realizaci výše uvedených politik a opatření, které by pomohly překlenout propast mezi romskými žáky a žáky z většinové populace.

II. Učební osnovy a učební materiál

8. Vzdělávací politiky vzhledem k romským dětem by měly být realizovány v rámci širších interkulturních politik a brát v úvahu specifické rysy romské kultury a znevýhodněné postavení mnohých Romů v členských státech.

9. Učební osnovy jako celek a učební materiál by proto měly zohledňovat kulturní identitu romských dětí. Do učebních materiálů by měla být zavedena tematika romské historie a kultury, aby tak odrážely kulturní identitu romských dětí. Měla by být podporována účast zástupců romské komunity na přípravě učebních materiálů, které pojednávají o historii, kultuře a jazyce Romů.

10. Členské státy by však měly zajistit, aby toto nemělo za následek zavedení samostatných učebních osnov, což by následně mohlo vést k založení oddělených tříd.

11. Členské státy by také měly podporovat vývoj učebních materiálů, které budou založené na pozitivních zkušenostech a postupech, a které tak budou pomáhat učitelům při jejich každodenní práci s romskými žáky.

12. V zemích, kde je používán romský jazyk, by měla být romským dětem poskytnuta možnost výuky v mateřském jazyce.

III. Výběr a příprava učitelů

13. Je důležité, aby budoucí učitelé získali specifické znalosti a dovednosti a absolvovali speciální přípravu, která by jim umožnila lépe porozumět romským žákům. Vzdělávání romských žáků by však mělo zůstat nedílnou součástí všeobecného vzdělávacího systému.

14. Romská komunita by se měla na tvorbě takových učebních osnov podílet a dále by se měla přímo podílet na poskytování informací budoucím učitelům.

15. Podporováno by také mělo být školení a nábor učitelů z romské komunity. (...)“

B. Parlamentní shromáždění

1. Doporučení č. 1203 (1993) o Romech v Evropě

56. V obecném stanovisku obsaženém v tomto doporučení se zejména uvádí:

„Jedním z cílů Rady Evropy je podporovat vytváření skutečné evropské kulturní identity. Evropa je domovem mnoha různých kultur, které všechny, včetně četných kultur menšinových, přispívají k její kulturní rozmanitosti.

Romové zaujímají mezi menšinami zvláštní postavení. Vzhledem k tomu, že žijí roztroušeni po celé Evropě a postrádají vlastní zem, představují skutečnou evropskou menšinu, která nicméně neodpovídá platným definicím národnostních nebo jazykových menšin.

Jakožto menšina bez vlastního území přispívají Romové značnou měrou ke kulturní rozmanitosti Evropy, a to v mnoha ohledech, ať už se jedná o jejich jazyk, hudbu nebo řemeslnou činnost.

V důsledku přijetí nových členských států ze střední a východní Evropy počet Romů žijících na území Rady Evropy významně vzrostl.

Nesnášenlivost vůči Romům existovala vždy. Vzplanutí rasové nebo sociální nesnášenlivosti se nicméně objevuje stále častěji a napjaté vztahy mezi komunitami přispěly ke vzniku politováníhodné situace, v níž dnes většina Romů žije.

Dodržování práv Romů, ať už se jedná o základní práva osob nebo jejich práva jakožto menšiny, je zásadní podmínkou nezbytnou pro zlepšení jejich situace.

Zajištěním rovnosti práv a příležitostí a rovného zacházení a přijetím opatření ke zlepšení postavení Romů bude možné dosáhnout opětovného oživení jejich jazyka a kultury a na základě toho obohatit rozmanitost evropské kultury.

Je nezbytné zaručit Romům užívání jejich práv a svobod upravených článkem 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, neboť jim to umožní uplatňovat svá práva. (...)“

57. K oblasti vzdělání se v doporučení uvádí:

„současné evropské programy pro školení učitelů vyučujících Romy by měly být rozšířeny;

zvláštní pozornost by měla být věnována vzdělávání žen obecně a matek spolu s jejich dětmi útlého věku;

mladí nadaní Romové by měli být podněcováni ke studiu a k tomu, aby zaujímali postavení zprostředkovatelů pro další Romy; (...)“

2. Doporučení č. 1557 (2002) o právním postavení Romů v Evropě

58. V tomto doporučení se zejména uvádí:

„(...)“

3. Romové jsou dodnes vystavováni diskriminaci, marginalizaci a segregaci. Diskriminace je rozšířena na všechny oblasti soukromého i veřejného života, včetně přístupu k veřejným funkcím, ke vzdělání, k zaměstnání, k zdravotní péči, k bydlení, jakož i při přechodu hranic a v přístupu k azylovému řízení. Ekonomická a sociální marginalizace a segregace Romů se proměňují v etnickou diskriminaci, která se dotýká většinou sociálně nejslabších skupin.

4. Romové tvoří zvláštní skupinu, která je menšinová ze dvou důvodů: jsou etnickou menšinou a zároveň velice často náležejí k sociálně znevýhodněným vrstvám společnosti. (...)“

15. Rada Evropy může a musí hrát důležitou roli ve zlepšování právního postavení Romů, úrovně jejich rovnosti a existenčních podmínek. Parlamentní shromáždění vyzývá členské státy ke splnění šesti níže uvedených obecných podmínek, které jsou zásadní pro zlepšení situace Romů v Evropě: (...)“

c) zajistit romské menšině rovné zacházení jakožto menšině etnické či národnostní, a to v oblasti vzdělávání, zaměstnání, bydlení, zdravotnictví a veřejných služeb. Členské státy by měly věnovat zvláštní pozornost následujícím bodům:

- i. podporovat rovnost Romů na trhu práce;
- ii. umožňovat Romům zapojení do veškerých vzdělávacích struktur od mateřských škol až po vysoké školy;
- iii. vyvíjet pozitivní opatření vedoucí k zaměstnávání Romů ve veřejných službách, které se přímo dotýkají romských komunit, jako například v základním a středním školství, střediscích sociální péče, místních střediscích zdravotní péče a místních samosprávách;

- iv. znemožnit veškeré praktiky umožňující segregaci romských dětí ve školství, zejména praktiky spočívající v jejich zařazování do škol nebo tříd určených pro mentálně postižené;
- d) vytvářet a uskutečňovat pozitivní opatření a přednostní zacházení ve vztahu k sociálně znevýhodněným vrstvám, včetně Romů, kteří jsou sociálně znevýhodněni jako komunita, a to v oblastech vzdělání, zaměstnání a bydlení (...);
- e) přijímat zvláštní opatření a vytvářet specifické instituce na ochranu romského jazyka, kultury, tradic a identity; (...)
- ii. podporovat romské rodiče, aby své děti posílali do základních, středních a vysokých škol, a řádně je informovat o významu vzdělání; (...)
- v. zaměstnávat romské učitele, a to zejména v oblastech s velkou hustotou romského osídlení;
- f) bojovat proti rasismu, xenofobii a nesnášenlivosti a zaručovat Romům nediskriminační zacházení na místní, regionální, celostátní i mezinárodní úrovni: (...)
- vi. věnovat zvláštní pozornost projevům diskriminace Romů, zejména v oblasti vzdělávání a zaměstnání; (...).“

C. Evropská komise proti rasismu a intoleranci (ECRI)

1. *Všeobecné politické doporučení ECRI č. 3: Potírání rasismu a nesnášenlivosti vůči Romům (přijaté ECRI dne 6. března 1998)*

59. V příslušných částech tohoto doporučení se uvádí:

- „Evropská komise proti rasismu a intoleranci:
- (...)
- odvolávajíc se na skutečnost, že potírání rasismu, xenofobie, antisemitismu a jiné nesnášenlivosti tvoří nedílnou součást ochrany a podpory lidských práv, že tato práva jsou univerzální a nedělitelná, a že oprávnění požívat tato práva mají všechny lidské bytosti bez rozdílu;
- zdůrazňujíc, že potírání rasismu, xenofobie, antisemitismu a jiné nesnášenlivosti je především záležitostí ochrany práv snáze zranitelných členů společnosti;
- jsouc přesvědčena, že při jakékoli činnosti v rámci potírání rasismu a diskriminace musí být kladen důraz na zlepšení situace obětí;
- všímajíc si faktu, že Romové v celé Evropě trpí dosud přetrvávajícími předsudky, že jsou obětí rasismu hluboce zakořeněného ve společnosti, že jsou terčem někdy i násilných projevů rasismu a nesnášenlivosti a že jejich základní práva jsou pravidelně porušována či ohrožována;
- všímajíc si také skutečnosti, že ony přetrvávající předsudky vůči Romům vedou k jejich diskriminaci v mnoha oblastech společenského i hospodářského života a že tato diskriminace je jedním z hlavních faktorů způsobujících, že mnoho Romů žije na okraji společnosti;
- jsouc přesvědčena, že podpora tolerance je zárukou zachování otevřené a pluralistické společnosti, zajišťující pokojné soužití;
- doporučuje vládám členských států Rady Evropy:
- (...)
- aby zajistily, že diskriminace jako taková, stejně jako diskriminační praktiky, budou potírány pomocí odpovídající legislativy, a aby za tímto účelem zavedly v rámci občanského práva specifická ustanovení, především v oblasti zaměstnávání, bydlení a vzdělávání;
- (...)
- aby rázně potíraly všechny formy segregace romských dětí ve školních zařízeních a aby zajistily efektivní realizaci práva na rovný přístup ke vzdělání; (...).“

2. *Všeobecné politické doporučení ECRI č. 7 o vnitrostátních právních předpisech pro boj proti rasismu a rasové diskriminaci (přijaté ECRI dne 13. prosince 2002)*

60. Pro účely tohoto Doporučení platí následující definice:

- „a) „Rasismem“ se rozumí přesvědčení, že rasa, barva [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ představuje důvod opravňující k pohrdání určitým člověkem nebo skupinou lidí nebo k pocitu nadřazenosti určitého člověka nebo skupiny lidí.

b) „Přímou rasovou diskriminací“ se rozumí každé rozdílné zacházení z důvodu, jakým je rasa, barva [pleti], jazyk, náboženské vyznání, státní příslušnost, národnost nebo etnický původ, které nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění. Rozdílné zacházení nemá žádné objektivní a rozumné ospravedlnění tehdy, pokud nesleduje nějaký legitimní cíl nebo neexistuje-li přiměřený vztah nebo úměrnost mezi použitým prostředkem a cílem, kterého se má dosáhnout.

c) „Nepřímou rasovou diskriminací“ se rozumí případ, kdy nějakému zdánlivě neutrálnímu faktoru, jako je opatření, kritérium nebo praxe, nemohou osoby z důvodu své příslušnosti k určité skupině rozlišující se rasou, barvou [pleti], jazykem, náboženským vyznáním, státní příslušností, národností nebo etnickým původem vyhovět nebo kdy jsou v tomto ohledu tyto osoby znevýhodněny, ledaže má tento faktor objektivní a rozumné ospravedlnění. Toto ospravedlnění nastává, sleduje-li se legitimní cíl a mezi použitým prostředkem a cílem, jehož se má dosáhnout, existuje přiměřený vztah úměrnosti.“

61. V odůvodnění k tomuto doporučení se uvádí (v bodě 8), že definice přímé a nepřímé rasové diskriminace uvedené v odstavci 1 písm. b) a c) doporučení vycházejí z definic obsažených ve směrnici Rady č. 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, a ve směrnici Rady č. 2000/78/ES, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, a rovněž z judikatury Evropského soudu pro lidská práva.

3. Zpráva o České republice zveřejněná v září 1997

62. V části týkající se politických aspektů vzdělávání a odborné přípravy si zpráva všímá skutečnosti, že veřejné mínění zastává podle všeho v některých případech poměrně negativní postoj k jistým skupinám, zejména k romské komunitě, a navrhuje přijmout další opatření s cílem upozornit veřejné mínění na otázky rasismu a intolerance a posílit ovzduší tolerance ke všem společenským skupinám. Zpráva dodává, že je třeba přijmout zvláštní opatření v oblasti vzdělávání a odborné přípravy příslušníků menšin, zejména příslušníků romské komunity.

4. Zpráva o České republice zveřejněná v březnu 2000

63. ECRI v této zprávě prohlašuje, že je vážně znepokojena znevýhodňováním a opravdovou diskriminací, kterou trpí členové romské komunity v oblasti vzdělávání. Zpráva uvádí, že romské děti jsou ve zvláštních školách zastoupeny velmi neúměrně a jsou do nich zařazovány zřejmě téměř automaticky. Romští rodiče často dávají přednost tomuto řešení zčásti proto, aby se vyhnuli šikanování ze strany neromských dětí v běžných školách a izolaci dítěte od okolních romských dětí, zčásti pro relativně nižší zájem o vzdělávání. Většina romských dětí je tak zařazována do výchovných zařízení určených k jiným účelům, které nabízejí málo příležitostí k rozvíjení dovedností nebo k přípravě na další vzdělávání, což dále snižuje jejich šance na pokračování ve studiu nebo uplatnění se na trhu práce. Uvádí se zde také, že podíl členů romské komunity absolvujících vzdělání nad rámec základního školství je nepřiměřeně nízký.

64. V důsledku toho považuje ECRI za potřebné, aby byla podrobně přezkoumána praxe zařazování romských dětí do zvláštních škol pro mentálně zaostalé tak, aby bylo zajištěno, že veškeré používané testy budou spravedlivé a že přitom budou správně vyhodnoceny skutečné schopnosti každého dítěte. ECRI také považuje za zásadní, aby byli romští rodiče uvědomeni o nutnosti normální školní docházky svých dětí. Všeobecně se ECRI domnívá, že existuje potřeba těsnějšího zapojení členů romské komunity do záležitostí týkajících se vzdělávání. Pro začátek by úřady měly zajistit plnou informovanost romských rodičů o přijatých opatřeních a měly by je vybízet k účasti na rozhodování o vzdělání jejich dětí.

5. Zpráva o České republice zveřejněná v červnu 2004

65. ECRI se v otázce přístupu romských dětí ke vzdělání obává, že romské děti jsou nadále zařazovány do zvláštních škol, které je nejen oddělují od běžné společnosti, ale také je na celý život mimořádně znevýhodňují. ECRI poznamenává, že vzorový test hodnocení rozumové úrovně dětí vypracovaný českým ministerstvem školství není povinný a představuje pouze část nástrojů a metod doporučených psychologickým poradnám. Pokud jde o souhlas jednoho z rodičů nebo zákonného zástupce, tj. další náležitost nutnou pro zařazení dítěte do zvláštní školy, ECRI poznamenává, že rodiče, kteří se takto rozhodují, nemají vždy informace o dlouhodobých negativních důsledcích zařazení svých dětí do těchto škol, které jsou jim často prezentovány jako příležitost, kde jejich dětem bude věnována zvláštní péče a kde se budou moci setkávat s dalšími romskými dětmi. ECRI bylo také sděleno, že běžné školy údajně odmítají s romskými rodiči jednat.

Zpráva též poukazuje na skutečnost, že v lednu 2000 nabyla účinnosti novela školského zákona, která umožňuje absolventům zvláštních škol žádat o přijetí na střední školu. Podle několika různých zdrojů je tato možnost stále spíše hypotetická, neboť zvláštní školy uchazečům neposkytují nezbytné znalosti pro docházku na střední školu. Neexistuje přitom žádné opatření, které by těmto dětem umožňovalo navštěvovat doplňkovou výuku, kde by dosáhly úrovně přípravy postačující k nástupu na běžnou střední školu.

ECRI zaznamenala velmi kladné ohlasy ohledně tzv. „nultých ročníků“ (přípravných tříd) ještě před začátkem školní docházky, díky nimž se zvýšil počet romských dětí navštěvujících běžné školy. Znepokojuje ji však nový trend, který zachovává systém odděleného vzdělávání v nové podobě speciálních tříd na běžných školách. Podle informací ECRI se některé dotčené osoby v této souvislosti obávají, že nový návrh školského zákona umožní ještě výraznější segregaci Romů zavedením nové kategorie zvláštních programů pro „sociálně znevýhodněné osoby“.

ECRI konečně poznamenává, že přes iniciativy ministerstva školství (pedagogičtí asistenti na školách, vzdělávací programy pro vyučující, změna osnov základních škol) problém slabého zastoupení Romů ve středním a vysokém školství nadále přetrvává.

D. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin

1. Zpráva předložená Českou republikou dne 1. dubna 1999 v souladu s článkem 25 odst. 1 Rámcové úmluvy o ochranně národnostních menšin.

66. V tomto dokumentu se uvádí, že vláda přijala na úseku školství opatření s cílem zlepšit podmínky dětí ze sociálně a kulturně znevýhodněného prostředí, a to zejména z řad romské menšiny, zřízením přípravných tříd na základních a speciálních školách. Uvádí se zde, že „romské děti s průměrnou nebo nadprůměrnou inteligencí jsou často na základě psychologických testů (a vždy se souhlasem rodičů) zařazovány do [zvláštních] škol určených pro děti s rozumovou nedostatečností. Tyto testy jsou vypracovány pro většinovou populaci a nepřihlížejí ke zvláštnostem Romů. V současné době se přepracovávají.“ Romské děti tak údajně tvoří 80 až 90 % žáků některých zvláštních škol.

2. Zpráva předložená Českou republikou dne 2. července 2004

67. Ve zprávě se uvádí, že Česká republika, která uznává, že Romové patří mezi skupiny nejvíce ohrožené diskriminací a sociálním vyloučením, se chystá přijmout nástroje na ochranu proti diskriminaci v rámci implementace evropské směrnice o rovném zacházení. Přijetí nového zákona se předpokládá v roce 2004 (tento zákon č. 561/2004 Sb., přijatý dne 24. září 2004, nabyt účinnosti dne 1. ledna 2005).

Na úseku vzdělávání Romů se zpráva zmiňuje o vysokém počtu pozitivních akcí státu, které mají změnit současnou situaci romských dětí, a poukazuje na to, že vláda pokládá za nepřijatelné zařazování velkého počtu těchto dětí do zvláštních škol. Tyto pozitivní akce jsou nutné nejen proto, že romské děti jsou sociálně a kulturně handicapovány, ale také z hlediska charakteru celého vzdělávacího systému, který dostatečně neodráží kulturní rozdíly. Návrh školského zákona by měl v této souvislosti změnit systém zvláštního školství (přeměnou „zvláštních škol“ na „speciální základní školy“), a poskytnout tak dětem cílenou podporu, díky níž budou moci překonat znevýhodnění způsobené jejich sociálně-kulturním prostředím. Jedná se zejména o přípravné třídy, individuální programy pro děti ze zvláštních škol, opatření v oblasti předškolního vzdělávání, zvýšení počtu romských asistentů a specializované programy pro vyučující. Jelikož jedním z největších problémů romských žáků je nedostatečná znalost českého jazyka, považuje ministerstvo školství za nejlepší (a jediné možné) řešení zřídit v předškolním období přípravné třídy určené pro děti ze sociokulturně znevýhodněného prostředí.

Zpráva rovněž uvádí několik projektů a programů, které jsou v této oblasti realizovány na celostátní úrovni (Podpora integrace Romů, Program integrace Romů – Reforma multikulturního vzdělávání a Reintegrace romských žáků zvláštních škol do základních škol).

3. Stanovisko o České republice vydané Poradním výborem Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin zveřejněné dne 25. ledna 2002

68. Poradní výbor uvádí, že i když jsou zvláštní školy určeny pro děti s mentálním postižením, zdá se, že velký počet romských dětí, které takovým poškozením netrpí, je do těchto škol zařazován z důvodu skutečné nebo předpokládané jazykové či kulturní odlišnosti od většinové populace. Výbor zdůraznil, že „k zařazení dětí do takových škol může být přistupováno pouze v naprosto nezbytných případech a po provedení metodických, objektivních a komplexních testů“.

69. Podle výboru vedly zvláštní školy ke značnému odtržení romských dětí a k nízké úrovni vzdělání romské komunity, což české orgány uznávají. Zástupci vlády i činitelé občanské společnosti se shodují na nutnosti provedení rozsáhlé reformy. Přesná povaha této reformy je předmětem neshod, stejně jako výše prostředků, které je potřeba na ni uvolnit, a tempo jejího zavádění. Poradní výbor je toho názoru, že české orgány by v součinnosti s dotčenými osobami měly provést takové reformy, které přinesou romským dětem rovné příležitosti v přístupu k vzdělávacím zařízením a rovnost práv na vzdělávání v běžných školách v souladu se zásadami uvedenými v Doporučení č. R (2000) 4 Výboru ministrů členských států o vzdělávání romských dětí v Evropě.

70. Poradní výbor vítá úsilí o zavedení přípravných tříd, které romským dětem umožní přípravu na zahájení základního vzdělávání, a to zejména zlepšením jejich znalosti českého jazyka, a podporuje zvyšování počtu těchto tříd. Výbor má rovněž za to, že občanská iniciativa ke zřizování míst pro romské pedagogické asistenty je zvláště pozitivním opatřením. Poradní výbor vyzývá orgány veřejné moci, aby pokračovaly ve svém úsilí o zvýšení počtu těchto pracovních míst a o jejich další rozvoj. Dalším významným cílem je, aby mnohem větší počet romských dětí měl přístup ke střednímu vzdělání a úspěšně jej dokončil.

4. Stanovisko poradního výboru o České republice zveřejněné dne 26. října 2005

71. Poradní výbor v tomto stanovisku konstatuje, že úřady usilují o zásadní zlepšení situace romských dětí v oblasti vzdělávání a že se různými způsoby snaží uskutečňovat tento cíl v praxi. V tomto ohledu se ve stanovisku uvádí, že je ještě příliš brzy na hodnocení, zda nový školský zákon (č. 561/2004 Sb.) podstatně změnil stávající stav, kdy romské děti jsou nadměrně zastoupeny ve zvláštních školách či zvláštních třídách.

72. Poradní výbor uvádí, že úřady věnují zvláštní pozornost bezdůvodnému umisťování romských dětí do zvláštních škol. Úřady přistoupily k přepracování testů a metod používaných ke zjišťování intelektuálních schopností dětí při nástupu do škol tak, aby nemohly být zneužívány na úkor romských dětí. Zároveň byly zahájeny zvláštní vzdělávací programy na pomoc romským dětem při překonávání jejich problémů. Zahrnují zejména zavedení bezplatné docházky do posledního ročníku mateřských škol, zmírňují předpisy o minimálním počtu žáků ve třídě, zavádějí individuálnější vzdělávání, zavádějí výchovné asistenty (zejména romské), jakož i přípravu metodologických příruček a směrnic pro učitele pracující s romskými dětmi. Výbor rovněž uvádí, že se pro romské děti otevírají přípravné ročníky, které přinášejí dobré výsledky, i když jejich počet je velmi omezen. Aby do nich mohly chodit všechny potřebné děti, musela by být tato opatření nasazena v daleko větší míře. Poradní výbor rovněž vzal na vědomí zvláštní podpůrné programy usnadňující Romům přístup na střední a vysoké školy a kroky směřující k vybudování sítě kvalifikovaných romských učitelů a výchovných asistentů.

73. Poradní výbor nicméně uvádí, že ačkoli stále monitorování a vyhodnocování situace romských dětí ve školách patří k prioritám vlády, poskytuje zpráva jen málo informací o míře, v jaké jsou tyto děti integrovány do škol, nebo o účinnosti a dopadu četných opatření učiněných v jejich prospěch. Výbor se znepokojením konstatuje, že tato opatření přinesla jen malé zlepšení, že místní úřady neuplatňují systematicky vládní program podpory vzdělávání a nepostupují vždy s rozhodností potřebnou k tomu, aby tato opatření byla účinná.

74. Poradní výbor je znepokojen tím, že podle nevládních zdrojů je nadále značný počet romských dětí ve velmi nízkém věku umisťován do zvláštních škol a že změna psychologických testů používaných k tomuto účelu nemá větší vliv. Podle nevládních odhadů tvoří Romové kolem 70 % žáků těchto škol, což s ohledem na podíl Romů mezi obyvatelstvem vzbuzuje pochybnosti o vypovídací hodnotě testů a o používané metodice. Tento stav je o to znepokojivější, že romským dětem znesnadňuje přístup k dalším stupňům vzdělání, a omezuje tak jejich šance na zapojení se do společnosti. I když zákony již neznemožňují dětem ze zvláštních škol studovat na běžných středních školách, úroveň vzdělání na zvláštních školách obvykle neumožňuje vyrovnat se s nároky středních škol, v důsledku čehož je většina takových žáků opouští. Odhady o počtu romských dětí nenavštěvujících školu se liší. Situace je taková, že děti, které školy navštěvují, jen zřídka dosáhnou vyššího než základního vzdělání.

75. Poradní výbor dále konstatuje, že i přes úsilí ministerstva školství o zvýšení informovanosti je mnoho romských dětí navštěvujících běžné školy izolováno ze strany svých spolužáků i učitelů, či dokonce umisťováno do oddělených tříd. Zároveň je však třeba uznat, že na některých školách tvoří romské děti nejpočetnější skupinu žáků z toho důvodu, že tyto školy sídlí v blízkosti míst obývaných převážně Romy. Podle různých zdrojů jsou materiální podmínky některých škol navštěvovaných těmito žáky nevyhovující a výuka, které se jim dostává, stále v mnohých případech není dostatečně přizpůsobená jejich situaci. Je potřeba zajistit, aby tyto školy dokázaly svým žákům poskytovat kvalitní vzdělání.

76. Podle Poradního výboru musí být věnována zvláštní pozornost zařazování romských dětí do běžných škol, podpoře a propagaci přípravných tříd a funkci výchovných asistentů. Zvýšenou pozornost je nutné věnovat i zaměstnávání romských učitelů a zvyšování povědomí všech pedagogických pracovníků o zvláštní situaci, ve které se romské děti nacházejí. Jako nezbytnou podmínku celkového zlepšení vzdělanosti Romů je třeba při uplatňování nového školského zákona prosazovat aktivní účast rodičů. Konečně je třeba uplatňovat rozhodnější přístup k boji s izolací romských dětí ve školském systému obecně, tedy jak v běžných, tak ve zvláštních školách. Je nutná jasnější koncepce doprovázená pokyny a okamžitými opatřeními na všech úrovních, aby se skoncovalo s neodůvodněným zařazováním těchto dětí do zvláštních škol pro děti s mentálním postižením. Účinná monitorovací opatření určená k zamezení těmto praktikám by měla být jednou ze stálých priorit úřadů.

E. Komisař Rady Evropy pro lidská práva

Závěrečná zpráva p. Álvara Gil-Roblese o situaci lidských práv Romů, Sintů a kočovníků v Evropě (ze dne 15. února 2006)

77. Ve třetí části této zprávy, která je věnována diskriminaci ve vzdělávání, komisař uvádí, že nemá-li značný počet romských dětí přístup ke kvalitnímu vzdělání, které by bylo rovnocenné vzdělání poskytovanému ostatním dětem, je tomu tak i kvůli diskriminační praxi a předsudkům. V této souvislosti uvádí, že segregace ve vzdělávacím systému je společná celé řadě členských států Rady Evropy. V některých zemích existují oddělené školy v oddělených areálech, v jiných zase zvláštní třídy pro romské děti v rámci běžných škol nebo zjevně nadměrný podíl romských dětí v třídách pro děti se zvláštními potřebami. Často jsou romské děti zařazovány do tříd pro děti se zvláštními potřebami, a to bez příslušného psychologického nebo pedagogického hodnocení, přičemž skutečným kritériem je jejich etnický původ. Zařazování do zvláštních škol nebo tříd znamená, že se tyto děti často vzdělávají podle školských osnov, jejichž úroveň je nižší než v běžných třídách, což zužuje jejich perspektivy v oblasti vzdělání, a tím i možnosti při pozdějším hledání zaměstnání. Automatické zařazování romských dětí do tříd pro děti se zvláštními potřebami může dále podněcovat sociální vyloučení romských dětí, které jsou tak stigmatizovány coby méně inteligentní a méně schopné. Segregované vzdělávání zároveň připravuje romské a neromské děti o možnost vzájemně se poznat a naučit se žít jako rovnocenní občané. V rámci takového vzdělávacího systému jsou romské děti vyloučeny z normální společnosti již od útlého mládí, čímž se u nich zvyšuje nebezpečí, že budou zataženy do bludného kruhu života na okraji společnosti.

78. V souvislosti s Českou republikou komisař prohlašuje, že podle informací, které mu byly předloženy, jsou mladí příslušníci romské komunity neúměrně zastoupeni ve zvláštních školách a třídách určených pro děti s lehkou mentální opožděností. Zároveň podotýká, že správní orgány zřídily funkci romského školského asistenta v běžných třídách a zavedly přípravné třídy a že tyto iniciativy přinesly slibné výsledky, přestože se uskutečnily pouze v omezeném měřítku kvůli nedostatku potřebných prostředků. Zejména přípravné třídy pro sociálně znevýhodněné děti hrály zásadní roli v rámci iniciativ zaměřených na řešení problému s neúměrným počtem romských dětí ve zvláštních školských zařízeních. České orgány mají za to, že přípravné třídy v mateřských školách se velmi osvědčily jako podpora integrace romských dětí do běžných zařízení. V roce 2004 působilo v České republice 332 pedagogických asistentů, jejichž úkolem bylo uspokojovat zvláštní potřeby romských žáků.

79. Dále se zde uvádí, že třídy se zvláštními osnovami pro Romy byly zavedeny v dobrém úmyslu, údajně k překonání jazykových bariér nebo nápravě nedostatku předškolní výchovy u romských dětí. Podle komisaře je samozřejmě potřebné se s těmito obtížemi vypořádat, ale segregace a systematické zařazování romských dětí do tříd, kde se vyučuje podle jednodušších osnov nebo kde se nabízí speciální vzdělávání v romštině a kde jsou romské děti izolovány, jsou zjevně špatným řešením. Namísto segregace by bylo zapotřebí klást větší důraz na taková opatření, jako je předškolní a školní pedagogická a jazyková výpomoc a zajištění školských asistentů spolupracujících s vyučujícími. V některých komunitách je krom toho zcela klíčové zaujmout romské rodiče, kteří možná sami neměli možnost navštěvovat školu, aby vnímali potřebu kvalitního vzdělání pro své děti a z toho plynoucí výhody.

80. Na závěr předkládá komisař jistá doporučení pro oblast vzdělávání. Domnívá se, že přetrvává-li ve vzdělávání jakákoli forma segregace, je třeba ji nahradit běžným integrovaným vzděláváním a případně ji zakázat zákonem. Na předškolní vzdělávání, jazykovou výuku a školení školských asistentů je nutno vyčlenit dostatečné prostředky, aby

úsilí vyvíjené v oblasti odstraňování segregace skončilo úspěchem. Dále musí být před zařazením dítěte do zvláštní školy provedeno odpovídající hodnocení tak, aby jedinými kritérii pro jeho zařazení byly objektivní potřeby dítěte a nikoli jeho etnický původ.

IV. PŘÍSLUŠNÉ PRÁVO A PRAXE EVROPSKÉHO SPOLEČENSTVÍ

81. Zásada zákazu diskriminace nebo rovného zacházení je již patřičně ustálená v rozsáhlém souboru předpisů práva Společenství vycházejících z článku 13 Smlouvy o založení Evropského společenství. Podle tohoto ustanovení může Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasového nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

82. Směrnice Rady 97/80/ES ze dne 15. prosince 1997 o důkazním břemenu v případech diskriminace na základě pohlaví tak v článku 2 odst. 2 stanoví, že „k nepřímé diskriminaci [dochází] tam, kde zdánlivě neutrální ustanovení, kritérium nebo zvyklost znevýhodňují podstatně větší podíl osob jednoho pohlaví, ledaže takové opatření, kritérium nebo zvyklost jsou odpovídající a nezbytné a mohou být odůvodněny objektivními okolnostmi, které se netýkají pohlaví.“ Článek 4 odst. 1, který upravuje důkazní břemeno, stanoví, že „členské státy přijmou v souladu se svými vnitrostátními soudními systémy nezbytná opatření, aby pokud se určitá osoba cítí poškozena nedodržením zásady rovného zacházení a předloží soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, příslušelo žalovanému prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.“

83. Rovněž tak účelem směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání, je zakázat v oblastech, na které se vztahují, veškerou přímou či nepřímou diskriminaci na základě rasy, etnického původu, náboženského vyznání nebo víry, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace. V úvodních ustanoveních těchto směrnic se uvádí, že „posouzení skutečností, které vedou ke zjištění, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, náleží vnitrostátním soudním nebo jiným příslušným orgánům v souladu s vnitrostátním právem nebo zvyklostmi. Ty mohou zejména stanovit, že nepřímá diskriminace může být zjištěna jakýmkoli prostředky včetně statistických údajů“, a že „Pravidla o důkazním břemenu musí být upravena pro případy, kdy určité skutečnosti nasvědčují diskriminaci, a pro účinné uplatnění zásady rovného zacházení musí v takových případech důkazní břemeno přejít na žalovaného.“

84. Konkrétně směrnice 2000/43/ES v člancích 2 (pojem diskriminace) a 8 (důkazní břemeno) stanoví:

Článek 2

„1. Pro účely této směrnice se „zásadou rovného zacházení“ rozumí, že neexistuje žádná přímá nebo nepřímá diskriminace na základě rasy nebo etnického původu.

2. Pro účely odstavce 1 se:

a) přímou diskriminací rozumí případ, kdy je s jednou osobou zacházeno z důvodu rasy nebo etnického původu méně příznivým způsobem, než je, bylo nebo by bylo s jinou osobou ve srovnatelné situaci;

b) nepřímou diskriminací rozumí případ, kdy by v důsledku navenek neutrálního předpisu, kritéria nebo zvyklosti byla znevýhodněna osoba určité rasy nebo etnického původu v porovnání s jinými osobami, ledaže uvedený předpis, kritérium nebo zvyklost je objektivně odůvodněn legitimním cílem a ledaže prostředky k dosažení tohoto cíle jsou přiměřené a nezbytné. (...)“

Článek 8

„1. Členské státy přijmou v souladu se svými právními řády nezbytná opatření, aby, jakmile se osoba cítí poškozena nedodržením zásady rovného zacházení a předloží soudu nebo jinému příslušnému orgánu skutečnosti nasvědčující tomu, že došlo k přímé nebo nepřímé diskriminaci, příslušelo odpůrci prokázat, že nedošlo k porušení zásady rovného zacházení.

2. Odstavec 1 nebrání členským státům přijmout pravidla o dokazování, která jsou pro žalobce příznivější.

3. Odstavec 1 se nevztahuje na trestní řízení.

(...)

5. Členské státy nemusí uplatňovat odstavec 1 na řízení, v nichž zjišťování skutečností přísluší soudu nebo příslušnému orgánu.“

85. Diskriminace, která spočívá v uplatňování odlišných pravidel na srovnatelné situace nebo v uplatňování stejného pravidla na odlišné situace, může být dle judikatury Soudního dvora Evropských společenství zjevná či skrytá a přímá či nepřímá.

86. V rozsudku ze dne 12. února 1974, *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, věc 152-73, bod 11, SDES rozhodl:

„(...) pravidla rovného zacházení (...) zakazují nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které s použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (...)“

87. V rozsudku ze dne 13. května 1986, *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, věc 170/84, bod 31, se SDES vyjádřil takto:

„(...) Společnost provozující velkoplošné obchody, která osobám zaměstnaným na částečný úvazek neumožňuje, aby se účastnily režimu podnikového důchodového zaopatření, porušuje článek 119 Smlouvy o EHS, jestliže toto opatření postihuje mnohem více žen než mužů, ledaže podnik prokáže, že toto opatření lze objektivně odůvodnit objektivními faktory, které nijak nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví.“

88. SDES v rozsudku ze dne 9. února 1999, *Regina v. Secretary of State for Employment, ex parte Nicole Seymour-Smith a Laura Perez*, věc C-167/97, body 51, 57, 62, 65, 77, uvedl:

„(...) vnitrostátní soud hledá právní kritérium, na jehož základě by bylo možné zjistit, zda opatření přijaté členským státem postihuje různým způsobem muže a ženy natolik, že se rovná nepřímé diskriminaci. (...)“

Komise (...) navrhuje test „statistické významnosti“, podle kterého statistické údaje nutně představují vhodné srovnávací parametry a vnitrostátní soud musí dbát na to, aby statistické údaje nebyly zkresleny zvláštními okolnostmi projednávané věci. Relevantní statistické údaje pak postačují k prokázání neúměrného dopadu opatření a k uložení důkazního břemene, pokud jde o zdůvodnění příslušného opatření, na toho, kdo domněle diskriminační opatření vydal. (...)“

Dále je třeba připomenout, že vnitrostátnímu soudu přísluší, aby posoudil, zda statistické údaje charakterizující danou situaci (...) jsou platné a zda k nim lze přihlídnout, to znamená zda se vztahují na dostatečný počet jednotlivců, zda nezobrazují čistě nahodilé jevy nebo jevy, které jsou výsledkem shody okolností, a zda se obecně jeví relevantní (viz rozsudek ze dne 27. října 1993, *Enderby*, C-127/92, Recueil, s. I-5535, bod 17). (...)“

Proto (...) k prokázání, zda opatření přijaté členským státem postihuje různým způsobem muže a ženy natolik, že se rovná nepřímé diskriminaci ve smyslu článku 119 Smlouvy, musí vnitrostátní soud posoudit, zda z dostupných statistických údajů vyplývá, že podmínku stanovenou tímto opatřením může splňovat podstatně méně pracovníků než pracovník. Je-li tomu tak, dochází k nepřímé diskriminaci na základě pohlaví, ledaže bude toto opatření odůvodněno objektivními faktory, které nijak nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví. (...)“

(...) v případě, že podmínku (...) stanovenou sporným pravidlem může splňovat mnohem méně pracovníků než pracovník, musí členský stát jakožto autor domněle diskriminačního pravidla dokázat, že toto pravidlo sleduje legitimní cíl jeho sociální politiky, že tento cíl nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví a že se mohl důvodně domnívat, že zvolenými prostředky lze tohoto cíle dosáhnout.“

89. V rozsudku ze dne 23. října 2003, *Hilde Schönheit v. Stadt Frankfurt am Main*, věc C-4/02, a *Silvia Becker v. Land Hessen*, věc C-5/02, body 67-69, 71, SDES uvedl:

„(...) je třeba připomenout, že článek 119 Smlouvy a článek 141 odst. 1 a 2 ES vyhlášují zásadu rovnosti odměňování pracovníků a pracovníc za stejnou práci. Tato zásada brání tomu, aby byla uplatňována nejen ustanovení, která zavádějí diskriminaci přímo založenou na pohlaví, ale také ustanovení, která zachovávají v platnosti rozdílné zacházení s pracovníky a pracovnícemi s použitím kritérií, jež se nezakládají na pohlaví, jestliže toto rozdílné zacházení nelze objektivně odůvodnit faktory, které nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví (...).

Není pochyb o tom, že sporná ustanovení BeamtVG nezavádějí diskriminaci přímo založenou na pohlaví. Je tedy nutné posoudit, zda mohou zakládat nepřímou diskriminaci (...).

K prokázání takové diskriminace je třeba posoudit, zda sporná ustanovení mají pro pracovníce méně příznivější účinky než pro pracovníky (...).

Je tedy třeba určit, zda z dostupných statistických údajů vyplývá, že ustanovení BeamtVG, která ve svém důsledku vedou ke snížení výše důchodu úředníků, kteří svou funkci vykonávali alespoň po část své profesní kariéry na částečný úvazek, dopadají na mnohem větší procento pracovníc než pracovníků. Taková situace by nasvědčovala diskriminaci na základě pohlaví, ledaže by sporná ustanovení byla odůvodněna objektivními faktory, které nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví.“

90. V rozsudku ze dne 13. ledna 2004, *Debra Allonby v. Accrington & Rossendale College, Education Lecturing Services (...) a Secretary of State for Education and Employment*, věc C-256/01, bod 81, SDES uvedl:

„(...) je nutno konstatovat, že jakákoli žena může na základě statistik prokázat, že ustanovení obsažené v právní úpravě státu je v rozporu s článkem 141 odst. 1 ES pro svou diskriminační povahu ve vztahu k pracovnícím. (...)“

91. Konečně v rozsudku ze dne 7. července 2005, *Komise Evropských společenství v. Rakouská republika*, věc C-147/03, body 41 a 46-48, se SDES vyjádřil následovně:

„Podle ustálené judikatury platí, že zásada rovného zacházení zakazuje nejen zjevnou diskriminaci založenou na státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které s použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (viz zejména rozsudek ze dne 12. února 1974, *Sotgiu*, 152/73, Recueil, s. 153, bod 11; rozsudek ze dne 1. července 2004, *Komise v. Belgie*, uvedený výše, bod 28, a rozsudek ze dne 15. března 2005, *Bidar*, C-209/03, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 51). (...)“

Je (...) třeba konstatovat, že předmětné právní předpisy znevýhodňují držitele středoškolských diplomů získaných v jiném členském státě než v Rakouské republice, protože jim neposkytují přístup k rakouskému univerzitnímu vzdělávání za stejných podmínek jako držitelům rovnocenných rakouských diplomů.

Ačkoli je článek (...) použitelný na všechny studenty bez rozdílu, může takto postihovat státní příslušníky jiných členských států více než rakouské státní příslušníky, takže rozdílné zacházení zavedené tímto ustanovením způsobuje nepřímou diskriminaci.

V důsledku toho může být toto rozdílné zacházení odůvodněné, pouze pokud se zakládá na objektivních hlediscích, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotčených osob a přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem (rozsudek ze dne 24. listopadu 1998, *Bickel a Franz*, C-274/96, Recueil, s. I-7637, bod 27, a výše uvedený rozsudek *D'Hoop*, bod 36).“

V. PŘÍSLUŠNÉ DOKUMENTY ORGANIZACE SPOJENÝCH NÁRODŮ

A. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

92. Článek 26 tohoto Paktu zní:

„Všichni jsou si před zákonem rovni a mají právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoli diskriminace. Zákon zakáže jakoukoli diskriminaci a zaručí všem osobám stejnou a účinnou ochranu proti diskriminaci z jakýchkoli důvodů, např. podle rasy, barvy, pohlaví, jazyka, náboženství, politického nebo jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu.“

B. Výbor OSN pro lidská práva

93. Výbor v bodech 7 a 12 svého obecného stanoviska č. 18 ze dne 10. listopadu 1989 o zákazu diskriminace uvádí:

„(...) Výbor má za to, že pojmem „diskriminace“, tak jak je používán v Paktu, je třeba rozumět jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování zejména z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, náboženského vyznání, politického a jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetku a rodu, jehož cílem nebo následkem je omezení nebo znemožnění uznání, užívání a uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti.

(...) jakmile smluvní stát přijme právní předpis, musí v souladu s článkem 26 zajistit, aby jeho obsah nebyl diskriminační.“

94. V bodě 11.7 svého názoru ze dne 31. července 1995 k oznámení č. 516/1992 týkajícího se České republiky Výbor vyslovuje názor, že:

« (...) záměr zákonodárce není jediným rozhodujícím hlediskem při zjišťování, zda došlo k porušení článku 26 Paktu. Politicky motivované rozdílné zacházení nelze v žádném případě považovat za slučitelné s článkem 26. Na druhou stranu i zákon, který není politicky motivován, může být přesto v rozporu s článkem 26, má-li diskriminační účinky.“

C. Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace

95. Článek 1 této Úmluvy zní:

„(...) Výraz „rasová diskriminace“ v této úmluvě znamená jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života.“

D. Výbor pro odstranění rasové diskriminace

96. Výbor ve svém obecném doporučení č. 14 ze dne 22. března 1993 o vymezení pojmu diskriminace mimo jiné uvádí:

„Veškeré rozlišování je v rozporu s Úmluvou, jestliže jeho cílem nebo následkem je porušování určitých práv nebo svobod. Povinnost uložená smluvním státům v písm. c) odstavce 1 článku 2 zrušit všechny zákony a předpisy, které mají za následek vznik nebo zachování rasové diskriminace, tuto skutečnost potvrzuje. (...)“

Pro účely zjišťování, zda následky určitého opatření jsou v rozporu s Úmluvou, bude [Výbor] zkoumat, zda má zvláštní nepříznivý dopad na skupinu odlišující se svou rasou, barvou pleti, rodem nebo národnostním či etnickým původem.“

97. Výbor ve svém obecném doporučení č. 19 ze dne 18. srpna 1995 o rasové segregaci a apartheidu uvedl:

„(...) úplná či částečná rasová segregace může být v některých zemích zavedena politikou vlády, částečná segregace však může být i neúmyslným výsledkem činnosti soukromoprávních subjektů. V celé řadě měst mají rozdíly v příjmech jednotlivých sociálních skupin vliv na rozmístění obyvatel v jednotlivých čtvrtích a tyto rozdíly v některých případech souvisí s rozdíly v rase, barvě pleti, rodu a národnostním nebo etnickém původu, takže se obyvatelé mohou stát obětí jisté ostrakizace a dotčení jednotlivci trpí takovou formou diskriminace, kdy rasové důvody jsou provázány s dalšími důvody.

(...) Výbor proto prohlašuje, že k rasové segregaci může dojít, aniž by se tak stalo z podnětu státních orgánů nebo aniž by k tomu státní orgány přímo přispěly. (...)“

98. Výbor ve svém obecném doporučení č. 27 ze dne 16. srpna 2000 o diskriminace ve vztahu k Romům předkládá pro oblast vzdělávání mimo jiné následující doporučení:

„17. Podporovat ve vzdělávacím systému integraci všech dětí romského původu a zasadit se o snížení počtu těch, kteří školu nedokončí, zejména romských dívek, a za tím účelem aktivně spolupracovat s rodiči, sdruženími a místními romskými komunitami.

18. Předejít a zabránit v co možná největší míře segregaci romských žáků a umožnit jim dvojjazyčné vzdělání nebo vzdělání v mateřském jazyce; za tím účelem usilovat o zlepšení kvality vzdělání poskytovaného na všech školách a zvýšit úroveň školních výsledků žáků romské menšiny, provést nábor školských pracovníků z řad romských komunit a prosazovat multikulturní vzdělávání.

19. Usilovat o přijetí opatření na podporu romských dětí v oblasti vzdělávání ve spolupráci s jejich rodiči.“

99. Výbor ve svých závěrech ze dne 30. března 1998 z posouzení zprávy předložené Českou republikou mimo jiné uvedl:

„13. Marginalizace romské komunity v oblasti vzdělávání je znepokojivá. Skutečnost, že neúměrný počet romských dětí je zařazován do zvláštních škol, což představuje faktickou rasovou segregaci, a že jsou rovněž jen ve velmi malé míře zastoupeni na středoškolském a vysokoškolském stupni vzdělání, vyvolává pochybnosti o řádném uplatňování článku 5 Úmluvy.“

E. Úmluva o právech dítěte

100. Články 28 a 30 této Úmluvy zní:

Článek 28

„1. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, uznávají právo dítěte na vzdělání a s cílem postupného uskutečňování tohoto práva a na základě rovných možností zejména:

- a) zavádějí pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání;
- b) podněcují rozvoj různých forem středního vzdělání zahrnujícího všeobecné a odborné vzdělání, činí je přijatelné a dostupné pro každé dítě a přijímají jiná odpovídající opatření, jako je zavádění bezplatného vzdělání a, v případě potřeby, poskytování finanční podpory;
- c) všemi vhodnými prostředky zpřístupňují vysokoškolské vzdělání pro všechny podle schopností;
- d) zpřístupňují všem dětem informace a poradenskou službu v oblasti vzdělání a odborné přípravy k povolání;
- e) přijímají opatření k podpoře pravidelné školní docházky a ke snížení počet těch, kteří školu nedokončí.

2. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, činí všechna opatření nezbytná k tomu, aby kázeň ve škole byla zajišťována způsobem slučitelným s lidskou důstojností dítěte a v souladu s touto úmluvou.

3. Státy, které jsou smluvní stranou úmluvy, rozvíjejí a podporují mezinárodní spolupráci ve věcech týkajících se vzdělání, zejména s cílem přispět k odstranění nevědomosti a negramotnosti ve světě a s cílem usnadnit přístup k vědeckotechnickým poznatkům a moderním metodám výuky. V souvislosti s tím bude brán zvláštní ohled na rozvojové země.“

Článek 30

„V těch státech, v nichž existují etnické, náboženské nebo jazykové menšiny nebo osoby domorodého původu, nesmí být dítěti náležejícímu k takové menšině nebo domorodému obyvatelstvu odpíráno právo společně s příslušníky své skupiny užívat vlastní kultury, vyznávat a praktikovat své vlastní náboženství a používat svého vlastního jazyka.“

F. UNESCO

101. Úmluva ze dne 14. prosince 1960 o boji proti diskriminaci v oblasti vzdělání v článcích 1 až 3 stanoví:

Článek 1

„1. Pro účely této Úmluvy se pojmem „diskriminace“ rozumí jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování z důvodu rasy, barvy pleti, pohlaví, jazyka, náboženského vyznání, politického a jiného přesvědčení, národnostního nebo sociálního původu, majetkové situace a rodu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení rovného zacházení v oblasti vzdělání, zejména:

- a) odepření přístupu k různým druhům nebo stupňům vzdělání určité osobě nebo skupině osob;
 - b) udržování nižší míry vzdělanosti určité osoby nebo skupiny osob;
 - c) zřízení nebo zachování oddělených vzdělávacích systémů nebo zařízení pro určité osoby nebo skupiny osob, čímž nejsou dotčena ustanovení článku 2 této Úmluvy; nebo
 - d) uvedení určité osoby nebo skupiny osob do situace neslučitelné s lidskou důstojností.
- (...)“

Článek 2

„Níže uvedené situace se nepovažují za diskriminaci ve smyslu článku 1 této Úmluvy, jestliže k nim dal souhlas stát:

a) zřízení nebo zachování oddělených vzdělávacích systémů nebo zařízení pro žáky obou pohlaví, jestliže tyto systémy nebo zařízení dávají rovnocenný přístup ke vzdělání, jestliže vyučující mají kvalifikaci stejné úrovně a učebny a vybavení jsou stejné kvality a jestliže se v nich vyučuje podle stejných nebo rovnocenných školských osnov;

b) zřízení nebo zachování oddělených vzdělávacích systémů nebo zařízení z náboženských nebo jazykových důvodů, které poskytují vzdělání odpovídající volbě rodičů nebo zákonných opatrovníků žáků, jestliže účast v těchto systémech nebo docházka do těchto zařízení zůstávají dobrovolné a jestliže poskytované vzdělání je v souladu s normami případně přijatými nebo schválenými příslušnými orgány zejména pro vzdělání téhož stupně;

c) zřízení nebo zachování soukromých vzdělávacích zařízení, jestliže účelem těchto zařízení není vyloučit určitou skupinu osob, nýbrž doplnit možnosti vzdělání poskytovaného orgány veřejné moci, jestliže jejich provozování odpovídá tomuto účelu a jestliže poskytované vzdělání je v souladu s normami případně přijatými nebo schválenými příslušnými orgány zejména pro vzdělání téhož stupně.“

Článek 3

„K zamezení a předejití jakékoli diskriminaci ve smyslu této Úmluvy se státy, které jsou smluvní stranou této Úmluvy, zavazují:

a) zrušit veškeré zákony a další právní předpisy a ukončit veškerou správní praxi zakládající diskriminaci v oblasti vzdělání;

b) přijmout nezbytná opatření, v případě potřeby formou právního předpisu, aby již nedocházelo k diskriminaci v přijímání žáků do vzdělávacích zařízení;

(...)“

102. Deklarace o rase a rasových predsudcích přijatá Generální konferencí UNESCO dne 27. listopadu 1978 stanoví:

Článek 1

„1. Všechny lidské bytosti jsou stejného druhu a původu. Všichni lidé se rodí rovni v důstojnosti a právech a všichni jsou nedílnou součástí lidstva.

2. Všechny osoby a skupiny osob mají právo být odlišní, takto na sebe pohlížet a být takto vnímány. Rozmanitost forem života a právo na odlišnost však nemohou v žádném případě sloužit za záminku pro rasové predsudky; nemohou právně ani fakticky ospravedlňovat žádnou diskriminační praxi ani být základem pro politiku apartheidu, která je krajní formou rasismu.

(...)“

Článek 2

„(...)“

2. Rasismus zahrnuje rasistické ideologie, postoje vycházející z rasových predsudků, diskriminační jednání, strukturální opatření a institucionalizovanou praxi, jež vedou k rasové nerovnosti, jakož i mylnou představu, že diskriminační vztahy mezi skupinami osob jsou morálně a vědecky ospravedlnitelné; rasismus se projevuje v zákonech a dalších právních předpisech a v diskriminační praxi, jakož i v protisociálním přesvědčení a jednání; rasismus svým obětem znemožňuje další rozvoj, kazí ty, kdo jej uvádějí v praxi, rozděluje národy uvnitř jich samotných, je překážkou pro mezinárodní spolupráci a vytváří politické napětí mezi národy; rasismus je v rozporu se základními zásadami mezinárodního práva, a vážně tak narušuje mezinárodní mír a bezpečnost.

3. Rasové predsudky, které jsou historicky spjaty s mocenskou nerovností a které nabývají na síle v podmínkách ekonomických a sociálních rozdílů mezi jednotlivci a skupinami lidí a ještě dnes se jimi tato nerovnost ospravedlňuje, jsou naprosto neodůvodněné.“

Článek 3

„S požadavky spravedlivého mezinárodního řádu zaručujícího respektování lidských práv je neslučitelné jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování z důvodu rasy, barvy pleti,

etnického nebo národnostního původu nebo rasisticky motivované náboženské netolerance, které znemožňuje nebo omezuje svrchovanou rovnost států a právo národů na sebeurčení nebo které svévolně či diskriminačně omezuje právo na celkové uplatnění lidské bytosti nebo skupiny lidí; toto právo znamená zcela rovný přístup k prostředkům pokroku a kolektivního a individuálního rozvoje v podmínkách respektování civilizačních hodnot a národních a univerzálních kultur.

(...)“

Článek 5

„1. Kultura, která je dílem všech lidí a majetkem lidstva, a vzdělání v nejširším slova smyslu nabízejí mužům a ženám čím dál tím účinnější prostředky přizpůsobování, díky nimž mohou nejen prohlašovat, že se rodí rovni v důstojnosti a právech, ale též uznat, že musejí respektovat právo všech skupin lidí na kulturní identitu a na rozvoj jejich vlastního kulturního života v národním a mezinárodním měřítku, přičemž každá skupina se může svobodně rozhodnout o zachování a případně o přizpůsobení nebo obohacení hodnot, které pro svou identitu považuje za základní.

2. Stát, v souladu se svými ústavními zásadami a postupy, jakož i všechny příslušné orgány a učitelé sbory mají povinnost dohlédnout na to, že zdroje v oblasti vzdělání všech zemí budou soustředěny pro boj proti rasismu, zejména tím, že osnovy a učebnice poskytnou prostor vědeckým a etickým pojmům lidské jednoty a rozmanitosti a budou oproštěny od odlišností urážlivých vůči určitému lidu, že se zajistí příslušné školení pro vyučující, že prostředky školského systému budou poskytnuty všem skupinám obyvatelstva bez rasového omezení či diskriminace a přijmou se opatření vhodná k odstranění omezení, jimiž trpí některé rasové či etnické skupiny v úrovni vzdělání či životní úrovni, a zejména k zamezení jejich přenosu na děti.

(...)“

Článek 6

„1. Stát nese hlavní odpovědnost za uskutečňování lidských práv a základních svobod všemi jednotlivci a skupinami lidí na základě rovnosti v důstojnosti a právech.

2. V rámci své pravomoci a v souladu se svými ústavními předpisy by měl stát přijmout veškerá vhodná opatření, a to i formou právních předpisů, zejména v oblasti vzdělání, kultury a informovanosti, aby odvrátil, zakázal a odstranil rasismus, rasistickou propagandu, rasovou segregaci a apartheid, a podnítil šíření znalostí a výsledků příslušných výzkumů v oblasti přírodních a sociálních věd o příčinách a prevenci rasových predsudků a postojů, přičemž náležitě přihlédne k zásadám vyhlášeným ve Všeobecné deklaraci lidských práv a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.

3. Vzhledem k tomu, že právní předpisy zakazující rasovou diskriminaci nejsou dostačujícím řešením, náleží též státu, aby je doplnil o soustavu správních orgánů pověřenou systematickým vyšetřováním případů rasové diskriminace, o úplný soubor právních prostředků proti aktům rasové diskriminace, o rozsáhlé vzdělávací a výzkumné programy určené pro boj s rasovými predsudky a s rasovou diskriminací, jakož i o programy pozitivních opatření politické, sociální, vzdělávací a kulturní povahy k prosazování skutečného vzájemného respektování skupin lidí. Jestliže to okolnosti odůvodňují, je třeba zavést zvláštní programy ke zlepšení situace znevýhodněných skupin, a jedná-li se o příslušníky téhož státu, též na podporu jejich efektivní účasti na rozhodovacím procesu celé společnosti.

(...)“

Článek 9

„1. Zásada rovnosti všech lidí a národů v důstojnosti a právech bez ohledu na jejich rasu, barvu pleti a původ je obecně přijímanou a uznávanou zásadou mezinárodního práva. Jakákoli forma rasové diskriminace uskutečňovaná státem je proto porušením mezinárodního práva, jež zakládá jeho mezinárodní odpovědnost.

2. Je třeba přijmout zvláštní opatření k zajištění rovnosti jednotlivců a skupin lidí v důstojnosti a právech všude tam, kde je to nezbytné, a přitom se vyvarovat toho, aby tato opatření měla rasově diskriminační povahu. V tomto ohledu je nutno věnovat zvýšenou pozornost sociálně nebo ekonomicky znevýhodněným rasovým nebo etnickým skupinám a zajistit jim na základě rovnosti a bez diskriminace či omezení ochranu zákona a dalších právních předpisů, jakož i výhody plynoucí z platných sociálních opatření, zejména v oblasti bydlení, zaměstnanosti a zdravotnictví, respektovat autentičnost jejich kultury a hodnot a usnadnit zejména vzděláním jejich společenské a profesní uplatnění.

(...)“

VI. DALŠÍ PRAMENY

A. Evropské středisko pro sledování rasismu a xenofobie (nyní Agentura Evropské unie pro základní práva)

103. Na internetové stránce centra jsou dostupné zejména následující informace o vzdělávání v České republice:

„V České republice neexistují žádné oficiální či neoficiální údaje o rasismu a diskriminaci ve vzdělání.

Nejvýznamnějším problémem českého vzdělávacího systému zůstává segregace při zařazování dětí ze sociálně znevýhodněného prostředí (velmi často Romů) do zvláštních škol. Více než polovina romských dětí absoluuje vzdělání v těchto zařízeních. Tento trend českého vzdělávacího systému, zejména na základním stupni vzdělání, je potvrzen podrobnými výzkumy provedenými Sociologickým ústavem Akademie věd České republiky. Jen velmi malé procento romských dětí postupuje do středoškolského vzdělání.“

104. Ve zprávě centra nazvané „Romové a kočovníci ve veřejném školství“, která byla publikována v květnu 2006 a týká se tehdejších 25 členských států Evropské unie, se mimo jiné uvádí, že systematická segregace romských žáků již sice neexistuje na úrovni politiky vzdělávání, tato segregace je však školami a školskými orgány praktikována různými způsoby, nejčastěji nepřímo, v souvislosti s prováděnou politikou či užívanou praxí i se segregací v bydlení. Školy a školské orgány mohou například uplatňovat segregaci na některé žáky, když zjistí „odlišné potřeby“, nebo jako řešení problémů s chováním nebo obtíží s učením. Tento posledně uvedený faktor je pravidelně důvodem pro zařazování romských žáků do zvláštních škol pro duševně postižené, což zůstává znepokojivým jevem v členských státech Evropské unie, jako je Maďarsko, Slovensko a Česká republika. Konstatuje se nicméně, že v současnosti se přijímají opatření k revizi postupů při přezkušování a zařazování žáků s přihlédnutím k normám a vzorcům chování platným v sociálním a kulturním kontextu romských dětí.

B. Sněmovna lordů

105. V rozhodnutí *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre and others*, ze dne 9. prosince 2004, Sněmovna lordů jednomyslně prohlásila, že britští pracovníci imigračního úřadu působící na pražském letišti se dopustili diskriminace vůči Romům, kteří měli v úmyslu odcestovat z tohoto letiště do Velké Británie, protože s nimi z rasových důvodů zacházeli méně příznivým způsobem než s ostatními cestujícími do této země.

106. Baronka Hale of Richmond zejména uvedla:

„73. (...) Zákony zakazující jak diskriminaci na základě rasy, tak diskriminaci na základě pohlaví stojí na myšlence, že osoby obou pohlaví a všech ras mají právo na rovné zacházení. Méně příznivé zacházení s muži než se ženami je tedy stejně tak diskriminační jako méně příznivé zacházení se ženami než s muži; a rovněž méně příznivé zacházení s bělochy než s černochoy je stejně tak diskriminační jako méně příznivé zacházení s černochoy než s bělochy. K protiprávní diskriminaci dochází, jestliže i) existuje rozdíl v zacházení mezi jednou osobou a jinou (skutečnou nebo hypotetickou) osobou patřící k opačnému pohlaví nebo k jiné rasové skupině, ii) s jednou z osob je zacházeno méně příznivě, iii) posuzované okolnosti jsou stejné nebo nejsou podstatně odlišné a iv) rozdílné zacházení je založeno na pohlaví nebo rase. Ovšem vzhledem k tomu, že jednotlivci jen zřídka veřejně proklamují své předsudky, jichž si sami ani nemusí být vědomi, diskriminace se bude zpravidla prokazovat na základě nepřímých spíše než přímých důkazů. Jakmile se prokáže, že s určitou osobou bylo zacházeno méně příznivě než s jinou osobou nacházející se ve srovnatelné situaci (znaky i), ii) a iii)), soud si vyžádá vysvětlení od toho, kdo se údajně diskriminace dopustil. Vysvětlení samozřejmě nesmí souviset s rasou nebo pohlavím žalobce. V případě, že vysvětlení nebude podáno

nebo bude nedostatečné, bude důvodné se domnívat, že s dotyčnou osobou bylo zacházeno méně příznivě z důvodů souvisejících s jeho rasou (...).

74. Prokáže-li se taková přímá diskriminace, problém je tím vyřešen. Až na několik vzácných výjimek nelze podat žádné objektivní zdůvodnění. Zákon konkrétně stanoví, že poskytovatelé musí s každou osobou zacházet jako s jednotlivcem a nikoli jako s příslušníkem určité skupiny. Poskytovatel nesmí vycházet z předpokladu, že jednotlivec vykazuje vlastnosti, které poskytovatel přisuzuje skupině, že většina příslušníků skupiny skutečně má či nemá tyto vlastnosti, jinak řečeno nesmí podlehnout stereotypu (...).

75. V projednávané věci jde o stížnost na přímou diskriminaci vůči Romům. K nepřímé diskriminaci dochází, jestliže zaměstnavatel nebo poskytovatel zachází se všemi jednotlivci stejným způsobem, na všechny však uplatňuje požadavek nebo podmínku, kterou osoby určitého pohlaví nebo určité rasové skupiny velmi pravděpodobně nebudou s to splnit stejně dobře jako osoby opačného pohlaví nebo jiné skupiny; jako příklad lze uvést zkoušku ze vzpírání, kde mají muži více předpokladů uspět než ženy. Tento požadavek je protiprávní, pouze pokud jej nelze zdůvodnit bez ohledu na pohlaví nebo rasu dotyčných osob (...). Ovšem zdůvodnit lze pouze požadavek nebo podmínku, nikoli diskriminaci. Tento typ zdůvodnění nelze zaměňovat s možností objektivního odůvodnění diskriminačního zacházení, které by jinak bylo v rozporu s článkem 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv. (...)

90. Je třeba připomenout, že správná praxe v oblasti rovnosti šancí zřejmě nepřichází sama od sebe. Přístupovat ke všem žadatelům na základě rovnosti, ponechat stranou veškeré předsudky a naprosto odhlížet od velmi pádných důvodů, pro které lze některé z nich podezírat více a jiné méně, je pro mnohé v rozporu se zdravým rozumem. Toto ale požaduje zákon, jehož cílem je zaručit, aby jednotlivci nebyli znevýhodňováni kvůli obecným rysům skupiny, k níž náleží. V roce 2001, kdy byla tato operace zahájena, byly právní předpisy o vztazích mezi rasami právě rozšířeny i na činnost imigračních úřadů. Není divu, že úředníci, kteří pracovali pod značným časovým tlakem, měli potíže s tím, aby ve všech ohledech splnili postupy a očekávání, s jejichž dodržováním se zaměstnavatelé namáhají již více než čtvrt století.

91. Případné důkazy o událostech, které se odehrály na pražském letišti, musejí být posuzovány právě v těchto souvislostech. Úředníci nezaznamenávali etnický původ vyslýchaných osob. Žalování nám tak nedokážou předložit žádný údaj o počtu vyslýchaných osob každé skupiny, o délce výsledku a o jeho výsledcích. Podle žalovaných to jasně naznačuje, že úředníci nevycházeli z uděleného oprávnění: kdyby tak učinili, jednoduše by zaznamenali svůj názor na etnický původ cestujícího. Pokud by se tento názor ukázal správný, stačil by jako důvod k odmítnutí. Z toho však také vyplývá, že nebylo přijato žádné formální opatření ke sběru informací, na jejichž základě by bylo možné zamezit diskriminaci při uskutečňování této velmi choulostivé operace. To také znamená, že jediné dostupné informace jsou ty, které poskytli žalobci, zejména Evropské středisko pro práva Romů, které se snažilo nad akcí dohlížet. Žalování mohou zpochybnit věrohodnost těchto informací, ale nemohou prokázat jejich nepravdivost nebo poskytnout věrohodnější údaje. (...)"

C. Nejvyšší soud Spojených států amerických

107. Rozhodnutí *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971), ve kterém Nejvyšší soud definoval teorii nepřiměřeného dopadu, bylo vydáno v řízení zahájeném černošskými zaměstnanci elektrárny, kteří spatřovali diskriminaci v praxi jejich zaměstnavatele, který požadoval diplom z *high school* nebo úspěšné složení inteligenčních testů i pro hůře placená místa (bylo méně černochoů, kteří takový diplom měli nebo kteří úspěšně složili standardní testy). Nejvyšší soud k tomu uvedl:

„Zákon [z roku 1964 o občanských právech] požaduje odstranění umělých, svévolných a zbytečných překážek v zaměstnání, které jsou urážlivé v tom smyslu, že zavádějí diskriminaci na základě rasy. Stejně jako v této věci sice nelze prokázat, že praktiky v zaměstnání, které vedou k vyloučení černochoů, souvisí s odbornými schopnostmi, tyto praktiky jsou nicméně zakázány bez ohledu na to, zda diskriminace byla záměrem zaměstnavatele.

Zákon nevylučuje používání testů nebo hodnocení, ale zakazuje, aby jim byl přikládán rozhodující význam, ledaže se prokáže, že se jedná o přiměřené hodnocení odborných schopností (...).

Zákon zakazuje nejen veškerou přímou diskriminaci, ale také praxi, která je po formální stránce spravedlivá, ale fakticky diskriminační. Prubířským kamenem jsou zde potřeby podniku. Nelze-li prokázat, že určitá praxe v zaměstnání, která vede k vyloučení černochoů, souvisí s odbornými schopnostmi, pak je tato praxe zakázána. (...)

(...) Kongres uložil zaměstnavateli důkazní břemeno, aby prokázal, že veškeré požadavky mají zjevnou souvislost s dotýčným zaměstnáním.“

PŘÁVNÍ POSOUZENÍ

I. ROZSAH PRAVOMOCI VELKÉHO SENÁTU

108. V konečném stanovisku předloženém velkému senátu dne 26. září 2006 stěžovatelé opakují své tvrzení, že došlo k porušení jejich práv zakotvených v článku 3 a článku 6 odst. 1 Úmluvy.

109. Podle judikatury Soudu se za „věc“ postupovanou velkému senátu považuje stížnost v tom rozsahu, v jakém byla prohlášena za přijatelnou (viz například *Leyla Şahin proti Turecku* [velký senát], č. 44774/98, § 128, ESLP 2005-XI, a *Üner proti Nizozemí* [velký senát], č. 46410/99, § 41, ESLP 2006-...). Velký senát podotýká, že senát ve svém částečném rozhodnutí ze dne 1. března 2005 prohlásil za nepřijatelné všechny námitky stěžovatelů, které se netýkaly článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1, včetně námitek založených na článku 3 a článku 6 odst. 1 Úmluvy. Námitky založené na těchto ustanoveních, pakliže by stěžovatelé měli v úmyslu je uplatnit opětovně před velkým senátem, proto nejsou předmětem sporu před velkým senátem.

II. PŘEDBĚŽNÁ NÁMITKA VLÁDY

110. Soud poznamenává, že v rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti bylo projednání předběžné námitky vznesené vládou v jejím stanovisku ze dne 15. března 2004 ohledně nevyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy spojeno s meritorním projednáním námitky založené na článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1. Senát ve svém rozsudku ze dne 7. února 2005 (§ 31) dospěl k závěru, že tvrzení stran týkající se otázky vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy nastolují otázky, které úzce souvisejí s rozhodováním ve věci samé. Senát se ztotožnil s názorem Ústavního soudu České republiky, že stížnost vyvolává otázky značného významu a že jsou v sázce životně důležité zájmy. Z těchto důvodů a s ohledem na závěr, že v dané věci nedošlo k porušení Úmluvy z dalších důvodů týkajících se věci samé, senát nepovažoval za nutné zkoumat otázku, zda stěžovatelé v daném případě tuto podmínku splnili.

111. Je namístě připomenout, že v případech, kdy je věc postoupena velkému senátu, může velký senát zkoumat i otázky přijatelnosti stížnosti, pokud byly například spojeny s rozhodováním ve věci samé nebo pokud jsou z jiného důvodu relevantní ve fázi rozhodování ve věci samé {*K. a T. proti Finsku* [velký senát], č. 25702/94, § 141, ESLP 2001-VII}.

112. Za těchto okolností považuje velký senát za nezbytné vypořádat se s otázkou, zda stěžovatelé v projednávané věci splnili podmínku vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy.

113. Vláda tvrdí, že stěžovatelé nevyužili všech dostupných prostředků k nápravě své situace. Uvádí, že stěžovatelé nevyužili práva podat odvolání proti rozhodnutím o jejich zařazení do zvláštní školy a že šest z nich nepodalo ústavní stížnost. Navíc pouze pět ze stěžovatelů, kteří stížnost k Ústavnímu soudu podali, konkrétně napadlo rozhodnutí o svém zařazení do zvláštní školy. Stěžovatelé se krom toho nijak nepokusili bránit svoji důstojnost podáním žaloby na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku a jejich rodiče se neobrátili ani na Českou školní inspekci, ani na Ministerstvo školství.

114. Stěžovatelé v první řadě tvrdí, že v České republice nejsou dostupné, účinné a dostatečné prostředky nápravy pro uplatnění stížnosti na rasovou diskriminaci v oblasti vzdělání. Pokud jde konkrétně o ústavní stížnost, její neúčinnost podle nich vyplývá z postoje, jaký Ústavní soud zaujal v projednávané věci, a z toho, že odmítl přiznat jakýkoli význam všeobecné praxi, na niž stěžovatelé poukazovali; podle stěžovatelů proto nelze těm z nich, kdo ústavní stížnost nepodali, vytýkat, že tak neučinili. Pokud jde o nepodání odvolání ve správním řízení, stěžovatelé uvádějí, že v době, kdy plynula lhůta k jeho podání, jejich rodiče neměli přístup k potřebným informacím; krom toho ani Ústavní soud k tomuto opomenutí nepřihlížel. Žalobu na ochranu osobnosti pak nelze považovat za prostředek obrany proti pravomocným správním rozhodnutím a vláda nepředložila žádný důkaz o tom, že by tento prostředek nápravy byl účinný.

I za předpokladu, že by existoval účinný prostředek nápravy, stěžovatelé mají za to, že nemusí být využit tam, kde existuje správní praxe, jakou je i systém zvláštních škol v České republice, která rasismus umožňuje nebo podporuje. Stěžovatelé též upozorňují Soud na rasovou nenávist a četné násilné útoky proti Romům v České republice, jakož i na nedostatečnou výši trestů ukládaných za rasové a xenofobně motivované trestné činy.

115. Soud připomíná, že podmínka vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy obsažená v článku 35 odst. 1 Úmluvy vychází z předpokladu, že vnitrostátní právní řád poskytuje proti tvrzenému porušení účinný prostředek nápravy. Vláda, která uplatňuje námitku nevyčerpání právních prostředků nápravy, tedy musí přesvědčit Soud o tom, že v rozhodné době existoval jak v teorii, tak v praxi účinný a dostupný prostředek nápravy, to znamená, že prostředek nápravy byl k dispozici, umožňoval stěžovatelům domoci se nápravy a poskytoval přiměřené vyhlídky na úspěch {*V. proti Spojenému království* [velký senát], č. 24888/94, § 57, ESLP 1999-IX}.

116. Soud též klade důraz na skutečnost, že pravidlo vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy se musí uplatňovat s přihlédnutím k celkovým souvislostem, tj. k mechanismu ochrany lidských práv, který se smluvní státy zavázaly zavést. Soud proto uznal, že článek 35 odst. 1 musí být aplikován s jistou mírou pružnosti a bez přílišného formalismu. Připustil také, že toto pravidlo nelze aplikovat automaticky a že není ani absolutní; při zkoumání, zda bylo dodrženo, je nezbytné přihlížet k okolnostem každého případu. To zejména znamená, že Soud musí realisticky zvážit nejen formální existenci prostředků nápravy v právním řádu dotyčného smluvního státu, ale také celkový kontext, v němž tyto prostředky působí, i osobní poměry stěžovatele. Musí tedy zkoumat, zda s ohledem na veškeré okolnosti daného případu stěžovatel učinil vše, co od něj bylo možné rozumně očekávat, pro vyčerpání těchto prostředků {*İlhan proti Turecku* [velký senát], č. 22277/93, § 59, ESLP 2000-VII}.

117. V projednávané věci vláda především stěžovatelům vytýkala, že žádný z nich nevyužil možnosti odvolat se proti rozhodnutí o zařazení do zvláštní školy nebo podat žalobu na ochranu osobnosti.

118. V této souvislosti Soud podotýká, jako to ostatně tvrdí i stěžovatelé, že Ústavní soud se rozhodl k tomuto opomenutí nepřihlížet (viz § 28). Za těchto okolností je Soud přesvědčen, že by bylo příliš formalistické požadovat po stěžovatelích, aby využili prostředek nápravy, jehož uplatnění nepovažovala za povinné ani nejvyšší soudní instance daného státu.

119. Zadruhé, vláda prohlásila, že z dvanácti stěžovatelů, kteří podali ústavní stížnost, jen pět napadlo konkrétně rozhodnutí o zařazení do zvláštní školy, a umožnilo tak Ústavnímu soudu o jejich případu rozhodnout.

120. Soud poznamenává, že díky řádně podané ústavní stížnosti těchto pěti stěžovatelů se Ústavní soud mohl vyslovit ke všem námitkám, které nyní stěžovatelé předkládají Soudu. Ústavní soud krom toho dospěl k závěru, že ústavní stížnost svým

významem přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů, takže v tomto smyslu bylo jeho rozhodnutí obecnější povahy.

121. Kromě toho, z rozhodnutí ze dne 20. října 1999 vyplývá, že se Ústavní soud omezil pouze na ověření výkladu a aplikace příslušných zákonných ustanovení ze strany příslušných úřadů, aniž bral v úvahu jejich dopad, který byl dle tvrzení stěžovatelů diskriminační. Pokud jde o námitku ohledně rasové diskriminace, Ústavní soud mimo jiné prohlásil, že mu nepřísluší posuzovat celkový sociální kontext.

122. Za těchto okolností nic nenasvědčuje tomu, že závěr Ústavního soudu by byl odlišný, kdyby rozhodoval i o případech ostatních třinácti stěžovatelů, kteří nepodali ústavní stížnost nebo nenapadli rozhodnutí ředitele zvláštní školy. S ohledem na tyto skutečnosti Soud nemá za prokázané, že za konkrétních okolností projednávaného případu tento prostředek umožňoval stěžovatelům domoci se nápravy v souvislosti se svými námitkami nebo jim poskytoval přiměřené vyhlídky na úspěch.

123. Předběžnou námitku vlády v této věci je proto nutno zamítnout.

III. K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 14 ÚMLUVY VE SPOJENÍ S ČLÁNKEM 2 PROTOKOLU Č. 1

124. Stěžovatelé tvrdí, že byli diskriminováni na základě své rasy nebo etnického původu, protože s nimi bylo bez sebemenšího objektivního a rozumného zdůvodnění zacházeno méně příznivě než s jinými dětmi nacházejícími se ve srovnatelné situaci. V této souvislosti se odvolávají na článek 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1, které zní:

Článek 14 Úmluvy

„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou musí být zajištěno bez diskriminace založené na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví, rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.“

Článek 2 Protokolu č. 1

„Nikomusmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.“

A. Rozsudek senátu

125. Senát dospěl k závěru, že článek 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1 nebyl porušen. Dle jeho názoru se vládě podařilo prokázat, že systém zvláštních škol nebyl v České republice zaveden výlučně pro romské děti a že v těchto školách je vyvíjeno značné úsilí napomoci určitým kategoriím žáků získat základní vědomosti. V této souvislosti senát podotkl, že právní úprava podmínek zařazování dětí do zvláštních škol se neřídí etnickým původem žáků, nýbrž sleduje legitimní cíl, jímž je přizpůsobení školského systému potřebám a schopnostem či nedostatkům dětí.

126. Senát zejména konstatoval, že se stěžovatelům nepodařilo vyvrátit závěry odborníků o tom, že rozumové nedostatky stěžovatelů jim bránily v absolvování učebního plánu navrženého pro běžné základní školy. Senát dále uvedl, že rodiče stěžovatelů buď zůstali nečinní, nebo přímo sami požádali o zařazení či další setrvání svých dětí ve zvláštní škole.

127. Senát ve svém rozsudku připustil, že není snadné zvolit takový systém vzdělávání, který by vyhovoval různým protichůdným zájmům, a že ideální řešení zřejmě neexistuje. Uznal sice, že statistiky vykazují znepokojivé údaje a že celková situace ohledně vzdělávání romských dětí v České republice není nikterak dokonalá, byl však toho názoru, že konkrétní skutečnosti, které mu byly v této věci předloženy, mu nedovolují učinit závěr, že zařazení stěžovatelů do zvláštních škol nebo v některých případech jejich ponechání v těchto školách bylo důsledkem rasové předjatosti.

B. Tvrzení účastníků řízení před velkým senátem

1. Stěžovatelé

128. Stěžovatelé tvrdí, že restriktivní výklad pojmu diskriminace podaný senátem je v rozporu nejen s cílem Úmluvy, ale i s judikaturou Soudu a dalších soudů, evropských i jiných.

129. Stěžovatelé nejprve žádají, aby velký senát napravil nejasné a rozporné kritérium, podle kterého senát rozhodoval, zda došlo k diskriminaci. Stěžovatelé prohlašují, že senát na jednu stranu potvrdil ustálenou zásadu, podle níž má-li určitá politika nebo obecné opatření nepřiměřené škodlivé dopady na určitou skupinu osob, nelze vyloučit, že bude považováno za diskriminační ani tehdy, když nebude namířeno konkrétně proti této skupině, na druhou stranu se však odchýlil od dřívější judikatury Soudu (*Thlimmenos proti Řecku* [velký senát], č. 34369/97, § 44, ESLP 2000-IV, *Hoogendijk proti Nizozemí* (rozhodnutí), č. 58461/00, 6. ledna 2005, a *Natchova a ostatní proti Bulharsku* [velký senát], č. 43577/98 a 43579/98, § 157, ESLP 2005-...), když po stěžovatelích neprávem požadoval, aby prokázali diskriminační úmysl českých úřadů. Podle tvrzení stěžovatelů je takový požadavek nerealistický a nelogický, neboť nezáleží na tom, zda byly zvláštní školy zavedeny za účelem etnické segregace, protože v praxi takový efekt bezesporu měly. Skutečností je, že často se na diskriminačních praktikách svojí nevědomostí, nedbalostí nebo nečinností podílejí i osoby s dobrými úmysly.

130. Stěžovatelé zejména poukazují na to, že když Soud odmítl ve výše uvedeném rozsudku *Natchova a ostatní proti Bulharsku* (§ 157) převrátit důkazní břemeno, rozlišoval přitom mezi násilnými rasově diskriminačními trestnými činy a nenásilným jednáním, například v oblasti zaměstnání nebo poskytování služeb. Podle tvrzení stěžovatelů rasová diskriminace v přístupu ke vzdělání spadá právě do druhé kategorie diskriminačního jednání, které lze prokázat i při absenci úmyslu. Soud v nedávném rozsudku *Zarb Adami proti Maltě* (č. 17209/

/02, § 75 a 76, ESLP 2006-...) rozhodl, že rozdílné zacházení může být v rozporu s článkem 14, i když není upraveno normativním předpisem, a že příčinou diskriminace může být i „zavedená praxe“ nebo „faktická situace“. Stěžovatelé mají za to, že jelikož se jim nepochybně podařilo prokázat existenci nepřiměřeného dopadu, musí být důkazní břemeno přeneseno na vládu, která musí prokázat, že etnický původ stěžovatelů neměl na sporná rozhodnutí vliv a že existovaly dostatečné záruky vylučující diskriminaci.

131. V této souvislosti stěžovatelé podotýkají, že Evropská komise proti rasismu a intoleranci (ECRI) ve svém všeobecném politickém doporučení č. 7 vyzvala státy, aby zakázaly jak přímou, tak nepřímou diskriminaci, přičemž ani u jednoho z těchto jednání se nevyžaduje důkaz o diskriminačním úmyslu. Valná většina členských států Rady Evropy již v určitých vnitrostátních právních předpisech výslovně zakázala diskriminaci bez nutnosti dokazování diskriminačního úmyslu, což se odrazilo v soudní praxi těchto států. Stěžovatelé se v této souvislosti odvolávají mimo jiné na rozhodnutí Sněmovny lordů ve věci *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and another ex parte European Roma Rights Centre*

and others (viz § 105 výše) a na judikaturu Soudního dvora Evropských společenství (SDS). Nepřímá diskriminace je konečně zakázána i v mezinárodním právu, zejména v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a v Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace.

132. S ohledem na zásadní význam ochrany poskytované článkem 14 a na potřebu zajistit její účinnost by podle stěžovatelů bylo vhodné, aby Soud zpřesnil příslušná pravidla, mimo jiné aby byla zásada zákazu diskriminace oběma evropskými soudy vykládána jednotně. Z tohoto důvodu stěžovatelé žádají velký senát, aby jednoznačně rozhodl, že k prokázání diskriminace podle článku 14 není nutný úmysl, s výjimkou případů, kdy je úmysl již formálním znakem původního protiprávního jednání, jako například v případě rasově motivovaného násilí.

133. V projednávané věci stěžovatelé netvrdí, že by příslušné úřady v rozhodné době zaujaly nespravedlivý rasistický přístup k Romům, že by měly v úmyslu Romy diskriminovat nebo že by dokonce opomněly přijmout pozitivní opatření. Podle stěžovatelů je nutno pouze prokázat, že je úřady bez objektivního a rozumného zdůvodnění podrobily nepříznivému zacházení ve srovnání s neromskými osobami nacházejícími se v obdobné situaci, a to také podle nich prokázáno bylo. Otázka společného evropského standardu nadnesená vládou je dle názoru stěžovatelů spíše otázkou politickou a jeho existence či neexistence není relevantní, neboť zásada rovného zacházení je kogentní normou mezinárodního práva.

134. Stěžovatelé rovněž žádají velký senát, aby poskytl vodítko o typu důkazů, které jsou relevantní na podporu tvrzení o porušení článku 14, mimo jiné o statistických důkazech. Stěžovatelé poznamenávají, že senát nebral v úvahu značné množství jimi předložených pádných statistických důkazů, aniž by se přesvědčil, zda jsou přesné, a to navzdory skutečnosti, že tyto důkazy byly podpořeny závěry nezávislých a mezivládních specializovaných orgánů (ECRI, Výbor pro odstranění rasové diskriminace a Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin) a že jejich správnost připustila i samotná vláda (viz § 41 a 66 výše). Z těchto údajů vyplývá, že zatímco v době podání stížnosti představovaly romské děti pouze 5 % všech dětí školou povinných, tvořily více než 50 % žáků zvláštních škol. Zatímco pouze 2 % neromských žáků navštěvovala v Ostravě zvláštní školy, romské děti zařazené do těchto škol tvořily více než polovinu. Celkově byla u romského dítěte sedmadvacetkrát větší pravděpodobnost, že bude zařazeno do zvláštní školy, než u neromského dítěte nacházejícího se v obdobné situaci.

135. Podle názoru stěžovatelů z těchto údajů jednoznačně vyplývá, že rasa či etnický původ byly v důsledku vědomého záměru nebo trestuhodné nedbalosti faktorem, který v podstatné, ne-li rozhodující míře ovlivnil proces zařazování do škol. Domněnka, že stěžovatelé, stejně jako ostatní romské děti v Ostravě, se staly obětí diskriminace z důvodu svého etnického původu, nebyla nikdy vyvrácena. Krom toho nikdo nezpochybnil skutečnost, že v důsledku zařazení do zvláštních škol se stěžovatelům v porovnání s neromskými dětmi dostalo podstatně horšího vzdělání, a že v konečném důsledku tak byli připraveni o možnost absolvovat středoškolské vzdělání jinde než v odborném učilišti.

136. V této souvislosti stěžovatelé tvrdí, že statistické údaje jsou v Evropě i jinde často užívány jako důkaz v případech týkajících se diskriminačního dopadu, stejně jako je tomu v projednávané věci, protože se mnohdy jedná o jediný možný způsob, jak nepřímou diskriminaci prokázat. Statistické údaje coby důkaz o existenci diskriminace připouštějí zejména orgány pověřené dohledem nad plněním úmluv OSN i Soudní dvůr Evropských společenství. Směrnice Rady č. 2000/43/ES výslovně stanoví, že „nepřímá diskriminace může být zjištěna jakýmkoli prostředky včetně statistických údajů“.

137. Pokud jde o orgány Úmluvy, stěžovatelé podotýkají, že ve věci *Asiaté z Východní Afriky proti Spojenému království* (č. 4403/70-4530/70, zpráva Komise ze dne 14.

prosince 1973, Rozhodnutí a zprávy 78-B, s. 5) Komise dospěla k závěru o existenci rasové diskriminace, přičemž vycházela z okolností případu včetně statistických údajů o nepřiměřeném dopadu právních předpisů na britské občany asijského původu. V nedávné době Soud ve výše uvedeném rozhodnutí *Hoogendijk proti Nizozemí* uvedl, že samotné statistické údaje sice nejsou dostačující, mohou však představovat, zejména nejsou-li zpochybněny, nepřímý důkaz o existenci diskriminace, který nutí vládu, aby pro rozdílné zacházení poskytla objektivní vysvětlení. V rozhodnutí ve věci *Zarb Adami proti Maltě* (výše uvedený rozsudek) se Soud opíral mimo jiné o statistické údaje, z nichž vyplýval nepřiměřený dopad.

138. Stěžovatelé se dále domnívají, že by bylo prospěšné, aby velký senát vyjasnil judikaturu Soudu a rozhodl, zda je rozdílné zacházení v projednávané věci „objektivně a rozumně zdůvodněno“ z hlediska článku 14, a aby upřesnil, jaké závěry je třeba vyvodit, nebude-li poskytnuto uspokojivé vysvětlení. S odkazem zejména na rozsudky ve věcech *Timichev proti Rusku* (č. 55762/00 a 55974/00, § 56, ESLP 2005-...) a *Moldovan proti Rumunsku* (č. 2) {č. 41138/98 a 64320/01, § 140, ESLP 2005-... (výňatky)} stěžovatelé prohlašují, že v případech, kdy stěžovatel prokáže rozdílné zacházení, musí žalovaná vláda prokázat, že je toto zacházení odůvodněno. Při neexistenci rasově neutrálního zdůvodnění se lze důvodně domnívat, že se rozdílné zacházení zakládá na rasových důvodech. Podle tvrzení stěžovatelů nemůže být v daném případě objektivním a rozumným zdůvodněním nedostatečná znalost češtiny, chudoba ani odlišný socioekonomický status. Stěžovatelé rovněž zpochybňují, že by nepřiměřeně vysoký počet romských dětí ve zvláštních školách bylo možné objasnit pomocí výsledků testů rozumových schopností nebo ospravedlnit souhlasem rodičů (viz též § 141 a 142 níže).

139. S ohledem na význam boje proti rasové a etnické diskriminaci, na který štrasburské orgány soustavně poukazují, se stěžovatelé též domnívají, že by velký senát měl jasně stanovit, že „prostor pro uvážení“ poskytnutý smluvním státům nemůže sloužit k ospravedlnění segregace v oblasti vzdělání. Postoj senátu, který ponechává České republice neomezený prostor pro uvážení, je podle nich neodůvodněný vzhledem k závažným obviněním z rasové a etnické diskriminace vzneseným v projednávané věci a nemá oporu v judikatuře Soudu. Projednávaný případ zasluhuje pozornost Soudu o to více, že se týká jednoho z nejzákladnějších práv, konkrétně práva na vzdělání.

140. Stěžovatelé dále argumentují, že senát nesprávně vyložil některé klíčové důkazy a vyvodil nesprávné závěry ve dvou rozhodujících otázkách, tj. v otázce rodičovského souhlasu a spolehlivosti psychologických testů.

141. Stěžovatelé rovněž opakují, že v rozhodné době neexistovala jednotná úprava způsobu provádění a vyhodnocování testů používaných pedagogicko-psychologickými poradnami, což ponechávalo široký prostor pro uvážení psychologů a rovněž tak pro rasové předsudky bez přihlédnutí ke kulturním specifikům. Testy, které byli stěžovatelé i jiné romské děti nuceny absolvovat, byly navíc po vědecké stránce chybné a z hlediska vzdělání nevěrohodné. Z podkladů založených ve spisu totiž vyplývá, že někteří ze stěžovatelů byli do zvláštních škol zařazeni z jiných důvodů než kvůli nedostatečným rozumovým schopnostem (např. kvůli záškoláctví, kázeňským problémům nebo dokonce kvůli závadnému chování svých rodičů). Česká vláda krom toho sama připustila diskriminační dopad těchto testů (viz § 66 výše). Vláda rovněž ve svém stanovisku k projednávanému případu připustila, že jeden ze stěžovatelů byl do zvláštní školy zařazen i přes velmi dobrou schopnost ústního projevu.

142. Podle stěžovatelů navíc nelze připustit, aby rozdílné zacházení, jemuž byli vystaveni, bylo zdůvodňováno souhlasem rodičů s jejich umístěním do zvláštních škol. Vlády jsou totiž právně vázány hájit nejvyšší zájem dítěte a zejména rovné právo všech dětí na vzdělání. Dětem nelze toto právo odeprít kvůli chování nebo volbě rodičů.

Nesrovnalosti ve školních záznamech vzbuzují v projednávané věci pochybnosti o pravosti „souhlasu“ daného rodiči některých stěžovatelů a o tom, zda jej vůbec udělili, a rovněž tak oslabují jeho věrohodnost. I za předpokladu, že by všichni rodiče takový souhlas dali, není tento souhlas právně významný, protože tito rodiče nikdy nebyli řádně informováni o svém právu souhlas odepřít, o alternativách k zařazení dětí do zvláštní školy nebo o rizicích a důsledcích spojených s tímto zařazením. Celý postup byl totiž do značné míry pouze formální, rodičům byl předán předem vyplněný formulář a výsledky psychologických testů, o nichž se domnívali, že je nemohou zpochybnit. Pokud jde o možnost pozdějšího přeřazení dětí do běžné školy, o něž rodiče údajně mohli požádat, stěžovatelé zdůrazňují, že již od prvního roku své školní docházky se jim dostávalo podprůměrného vzdělání, což jim znemožnilo následně vyhovět požadavkům běžných škol.

Podle stěžovatelů je navíc nereálné posuzovat otázku rodičovského souhlasu, aniž by byla brána v úvahu historie romské segregace v oblasti vzdělání a nedostatečná informovanost romských rodičů o dostupných možnostech. S odvoláním na již dříve vyjádřený názor Soudu, že se lze platně vzdát pouze některých práv, zatímco jiných nikoli, a že to nesmí být v rozporu s žádným důležitým veřejným zájmem (*Håkansson a Sturesson proti Švédsku*, rozsudek ze dne 21. února 1990, série A č. 171-A, § 66), stěžovatelé tvrdí, že se nelze vzdát práva dítěte nebýt rasově diskriminováno v oblasti vzdělání.

143. V projednávané věci vyvstávají „závažné otázky obecného významu“, konkrétně otázku, zda jsou evropské vlády schopny vypořádat se s rostoucí rasovou a etnickou rozmanitostí a chránit zranitelné menšiny. V této souvislosti je podle stěžovatelů nejdůležitější otázka rovnosti příležitostí v oblasti vzdělání, neboť diskriminace Romů v této oblasti přetrvává ve všech členských státech Rady Evropy. Pokud by bylo skoncováno s diskriminací Romů ve školství, Romové by pak všeobecně požívali rovného zacházení.

144. Rasová segregace romských dětí v českých školách se od doby podání stížnosti nijak podstatně nezměnila. Následné uplatnění stěžovatelů a chybějící perspektivy ukazují, jakou újmu jim diskriminační zařazení do zvláštní školy přivodilo. V květnu 2006 osm ze stěžovatelů nadále docházelo do zvláštní školy, zatímco dalších šest, kteří zvláštní školu dokončili, bylo nezaměstnaných. Ze čtyř stěžovatelů, kterým bylo po absolvování rozdílových zkoušek umožněno navštěvovat běžnou základní školu, dosud dva navštěvovali tuto školu, jeden byl nezaměstnaný a jeden byl zapsán na střední odbornou školu. Podle stěžovatelů je již nyní jisté, že žádný z nich nezíská všeobecné středoškolské vzdělání, o vysokoškolském vzdělání ani nemluvě.

145. Stěžovatelé konečně poukazují též na skutečnost, že koncem roku 2004 byl přijat nový školský zákon, jehož účelem bylo zrušit systém zvláštních škol. Nová právní úprava tedy podle nich potvrzuje, že samotná existence škol považovaných za „zvláštní“ dává těm, kdo jsou do nich zařazeni, cejch podřadnosti. Ve skutečnosti však nový zákon žádnou novou praxi nezavedl, neboť pouze změnil kritéria, podle nichž se vytvářejí vzdělávací programy. Rozsáhlý výzkum prováděný Evropským střediskem pro práva Romů v letech 2005 a 2006 ukázal, že zvláštní školy byly v mnoha případech pouze přejmenovány na „speciální školy“ nebo „praktické školy“, aniž by bylo podstatněji změněno složení jejich pedagogického personálu nebo jejich učební plán.

2. Vláda

146. Podle vlády tento případ vyvolává složité otázky týkající se sociálního problému postavení Romů v současné společnosti. Ačkoli Romové formálně požívali stejných práv jako ostatní občané, ve skutečnosti jsou jejich perspektivy omezovány jak objektivními, tak subjektivními faktory. Bez zapojení a přičinění všech příslušníků romské komunity nelze dosáhnout zlepšení. Při odstraňování této nerovnosti členské státy narážejí na četné politické,

sociální, ekonomické a technické problémy, které nelze omezovat jen na otázku respektování základních práv. Právě z tohoto důvodu by měly soudy, včetně Evropského soudu pro lidská práva, projevovat při zkoumání opatření přijatých v této oblasti určitou zdrženlivost a omezit se pouze na rozhodování o tom, zda příslušné úřady nepřekročily svůj rámec pro uvážení.

147. S odvoláním na svá dřívější písemná a ústní vyjádření vláda znovu opakuje, že rasa, barva pleti či příslušnost k určité národnostní menšině nehrála ve vzdělávání stěžovatelů rozhodující roli. Podle vlády neexistuje žádný konkrétní důkaz o rozdílném zacházení se stěžovateli na základě těchto kritérií. Školní záznamy stěžovatelů totiž nade vší pochybnost dokazují, že jejich zařazení do zvláštních škol nebylo odůvodněno jejich etnickým původem, nýbrž výsledky psychologických testů provedených v pedagogicko-psychologických poradnách. Vzhledem k tomu, že stěžovatelé byli zařazeni do zvláštní školy pro své zvláštní vzdělávací potřeby související především s jejich rozumovými schopnostmi a že příslušná kritéria stejně jako způsob jejich aplikace a systém zvláštních škol byly rasově neutrální, což senát ve svém rozsudku potvrdil, není možné v daném případě hovořit o zjevné nebo přímé diskriminaci.

148. Vláda se dále zabývá tvrzením stěžovatelů, že se v dané věci jedná o nepřímou diskriminaci, kterou lze v některých případech prokázat pouze s pomocí statistických údajů. Vláda v této souvislosti poznamenává, že věc *Zarb Adami* (výše uvedený rozsudek), kde Soud vycházel do značné míry ze statistických údajů předložených účastníky řízení, nelze s posuzovaným případem srovnávat. Zaprvé, věc *Zarb Adami* byla mnohem méně složitá. Zadruhé, statistický nepoměr mezi počtem mužů a žen jmenovaných členy poroty, který byl v tomto případě zjištěn, byl důsledkem rozhodnutí státu, kdežto statistiky, o které se v projednávané věci opírají stěžovatelé, jsou především výrazem vůle rodičů, aby jejich děti navštěvovaly zvláštní školu, a nikoli jednání nebo opomenutí státu. Pokud by rodiče tuto vůli (vyjádřenou svých souhlasem) neprojevili, pak by děti nebyly do tohoto typu školy zařazeny.

Souhrnné statistické údaje, které v projednávané věci předložili stěžovatelé, navíc nejsou dostatečně přesvědčivé, protože je poskytli ředitelé škol, a vyjadřují tak jen jejich subjektivní názor, zatímco oficiální informace o etnickém původu žáků neexistují. Podle vlády tyto statistiky dále nemají žádnou vypovídací hodnotu bez posouzení sociokulturního prostředí Romů, jejich rodinné situace a jejich přístupu ke vzdělání. V této souvislosti vláda připomíná, že v ostravském regionu žije jedna z největších romských populací v České republice.

Pokud se jedná o srovnávací studie zemí střední a východní Evropy a dalších oblastí citovaných ve stanoviscích vedlejších účastníků řízení, vláda mezi těmito statistikami a meritem posuzované věci nespatřuje žádnou relevantní souvislost. Podle jejího vyjádření tyto studie spíše potvrzují, že vytvoření vzdělávacího systému přizpůsobeného potřebám romských dětí je mimořádně složitým úkolem.

149. Nicméně i kdyby údaje předložené stěžovateli byly hodnověrné a kdyby odpovědnost za tento stav bylo možné přičítat státu, dle názoru vlády to nezakládá nepřímou diskriminaci neslučitelnou s Úmluvou. Napadené opatření bylo v souladu se zásadou zákazu diskriminace, neboť sledovalo legitimní cíl, konkrétně přizpůsobení vzdělávacího procesu schopnostem dětí se zvláštními vzdělávacími potřebami, a bylo rovněž objektivně a rozumně zdůvodněné.

150. V tomto posledně zmíněném bodu vláda popírá námitku stěžovatelů, že nepředložila žádné uspokojivé vysvětlení k vysokému počtu Romů na zvláštních školách. Vláda sice připouští, že situace Romů v oblasti vzdělání není ideální, podle vlastních slov však prokázala, že zvláštní školy nebyly vytvořeny pro romskou komunitu a že kritériem pro rozhodnutí o zařazení do zvláštní školy nebyl etnický původ. Vláda připomíná, že k zařazení do zvláštní školy dochází vždy po předchozím individuálním psychologicko-pedagogickém

hodnocení a že tento technický nástroj je průběžně vědecky zkoumán, a mohou jej tudíž provádět pouze odborníci. Soudy potřebnou kvalifikaci nemají, a proto by měly v této oblasti projevovat jistou zdrženlivost. Pokud jde o odborné standardy citované ve stanoviscích Mezinárodní asociace Step by Step a dalších organizací, vláda zdůrazňuje, že se nejedná o právní normy s právní silou zákona, ale nanejvýš o doporučení nebo sdělení odborníků, a že jejich nedodržení nemůže již pojmově zakládat mezinárodněprávní odpovědnost.

151. Záznamy každého ze stěžovatelů obsahují veškeré informace o použitých metodách a o výsledcích tohoto hodnocení, které v dané době žádný ze stěžovatelů nezpochybnil. Tvzení stěžovatelů, že psychologové postupovali subjektivně, je zjevně zaujaté a není podloženo žádnými důkazy.

152. Vláda znovu připouští, že v některých vzácných případech mohlo dojít k situaci, kdy důvod pro zařazení do zvláštní školy se nacházel na pomezí mezi obtížemi při učení a sociokulturně znevýhodněným prostředím. Z oněch osmnácti případů se tak stalo zjevně pouze v jednom, a to v případě devátého stěžovatele. Pedagogicko-psychologické hodnocení a testy provedené v poradnách ve všech ostatních případech prokázaly u stěžovatelů problémy s učením.

153. Vláda dále uvádí, že pedagogicko-psychologické poradny, které testy prováděly, pouze vydaly doporučení ohledně typu školy, do níž by mělo dítě být zařazeno. Podstatným a rozhodujícím faktorem byla vůle rodičů. V daném případě byli rodiče náležitě uvědomeni o tom, že zařazení jejich dětí do zvláštní školy závisí na jejich souhlasu a důsledky takového rozhodnutí jim byly vysvětleny. Pokud okolnosti, za nichž byl souhlas udělen, nebyly zcela jednoznačné, mohli se proti rozhodnutí o zařazení dítěte odvolat a kdykoli mohli požádat o přeřazení dítěte do jiného typu školy. Pokud svůj souhlas dali bez dostatečných informací, jak to nyní tvrdí, měli si potřebné informace vyžádat od příslušných úřadů. Vláda v tomto ohledu poznamenává, že článek 2 Protokolu č. 1 k Úmluvě klade důraz na primární roli a zodpovědnost rodičů při výchově svých dětí. Stát totiž nemůže zasáhnout, pokud jednání rodičů nevykazuje žádné známky toho, že nejsou ochotni nebo schopni rozhodnout o nejvhodnější formě vzdělání pro své děti. Takový zásah by byl v rozporu se zásadou, že stát musí respektovat názor rodičů na vzdělání a výuku.

V daném případě vláda připomíná, že kromě podání ústavní stížnosti k Ústavnímu soudu a stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva rodiče stěžovatelů neučinili vcelku nic pro to, aby své děti ušetřili údajně diskriminačního zacházení, a k jejich vzdělání zaujali poměrně pasivní postoj.

154. Vláda dále odmítá argument stěžovatelů, že jim zařazení do zvláštních škol znemožnilo získat středoškolské nebo vysokoškolské vzdělání. Ať už stěžovatelé dokončili povinnou školní docházku před nabytím účinnosti nového školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.) nebo po něm, měli možnost absolvovat středoškolské vzdělání, zdokonalit své znalosti v nástavbové výuce nebo využít služeb profesního poradenství. Nikdo ze stěžovatelů však neprokázal, že by se o to pokusil (třeba i neúspěšně) nebo že by jeho (údajný) neúspěch vyplýval z nižšího vzdělání v důsledku někdejšího zařazení do zvláštní školy. Naopak, někteří ze stěžovatelů se rozhodli nestudovat nebo studia zanechali. Vláda je pevně přesvědčena o tom, že se stěžovatelé sami připravili o možnost dalšího studia svým nezájmem. Jejich situace, která je v mnoha případech nepříznivá, pramení převážně z jejich vlastní pasivity a odpovědnost za tuto situaci nelze svalovat na stát.

155. Vláda dále připouští, že vnitrostátní orgány musí podniknout veškeré kroky, které lze od nich rozumně očekávat, aby přijatá opatření neměla nepřiměřený dopad, a pokud to není možné, aby byl takový dopad zmírněn a vynahrazen. Ale ani Úmluva ani žádný jiný mezinárodní dokument neobsahuje obecnou definici pozitivních povinností státu týkajících se vzdělávání romských žáků nebo obecněji dětí z národnostních nebo etnických menšin. Vláda

v této souvislosti poznamenává, že když Soud stanovuje pozitivní povinnosti státu, vychází při tom leckdy z vývoje právní úpravy smluvních států. V současné době však neexistuje žádný evropský standard nebo konsensus ohledně kritérií pro zařazování dětí do zvláštních škol nebo pro vzdělávání dětí ze zvláštními vzdělávacími potřebami a institut zvláštní školy je jedním z možných a přijatelných řešení tohoto problému.

156. Pozitivní povinnosti podle článku 14 Úmluvy navíc nelze chápat jako závazek k přijetí pozitivního opatření. To má totiž zůstat jednou z možností. Z tohoto ustanovení není možné vyvozovat obecnou povinnost státu aktivně kompenzovat veškeré handicapy, jimiž trpí různé skupiny obyvatel.

157. Jelikož zvláštní školy je třeba považovat za alternativní a nikoli podřadnou formu vzdělání, vláda se domnívá, že v daném případě každopádně učinila rozumná opatření, jimiž byl kompenzován handicap stěžovatelů, kteří kvůli své individuální situaci potřebovali zvláštní vzdělávání, a že nepřekročila rámec pro uvážení, který Úmluva v oblasti vzdělání členským státům přiznává. Vláda v tomto ohledu podotýká, že stát vyčlenil na zvláštní školství dvojnásobné množství prostředků ve srovnání s běžnými školami a že vnitrostátní orgány vynaložily značné úsilí k řešení složité otázky vzdělávání romských dětí.

158. Vláda dále předkládá informace o současné situaci stěžovatelů získané ve školních záznamech a od Úřadu práce v Ostravě, kde jsou registrováni ti ze stěžovatelů, kteří jsou nezaměstnaní. Vláda předesílá, že v ostravském regionu panuje vysoká nezaměstnanost a že mladí lidé, kteří mají pouze základní vzdělání, zde obecně a bez ohledu na svůj etnický původ těžko hledají práci. Existuje sice možnost získat od státu rekvalifikaci a profesní poradenství, podmínkou *sine qua non* je však aktivní účast uchazeče o zaměstnání.

Konkrétně, dva ze stěžovatelů navštěvují v současné době poslední ročník základní školy a sedm z nich v září 2006 zahájilo odbornou přípravu na střední škole. Čtyři stěžovatelé opustili studium na střední škole, převážně pro nedostatek zájmu, a místo toho se zaregistrovali na úřadu práce. Pět ze stěžovatelů se ke studiu na střední škole vůbec nehlásilo a zaregistrovalo se na úřadu práce. Vláda přitom dodává, že stěžovatelé, kteří se přihlásili na úřad práce, s ním nespolupracovali ani neprojevíli zájem o předložené nabídky kurzů nebo zaměstnání, v důsledku čehož byli někteří z nich vyřazeni z evidence uchazečů o zaměstnání (v některých případech opakovaně).

159. Vláda konečně odmítá tvrzení stěžovatelů, že se přijetím nového školského zákona (zákon č. 561/2004 Sb.) nic nezměnilo. Vláda uvádí, že tento zákon sjednotil dřívější typy základních škol a standardizoval jejich vzdělávací programy. Zákon neupravuje samostatný zvláštní systém pro specializované školy, s výjimkou škol pro žáky s těžkým mentálním postižením, s více vadami a s autismem. Žáci s postižením jsou, je-li to možné a žádoucí, vždy individuálně integrováni do běžných škol. Školy však mohou zřizovat oddělené třídy s učebními metodami a postupy přizpůsobenými jejich potřebám. Bývalé „zvláštní školy“ mohou nadále fungovat jako samostatné instituce, jsou ale nyní „základními školami“ poskytujícími vzdělání podle pozměněného programu pro základní vzdělání. Školy, které navštěvují sociálně znevýhodnění žáci, často zřizují místo asistenta učitele a vytvářejí přípravné třídy určené ke zlepšování komunikačních dovedností dětí a jejich znalostí češtiny. Romští asistenti často slouží jako spojovací článek mezi školou, rodinou a v některých případech i jinými odborníky a pomáhají integrovat žáky do vzdělávacího procesu. V regionu, odkud pocházejí stěžovatelé, je upřednostňována integrace romských žáků do tříd tvořených majoritní populací.

160. Ve svém závěrečném návrhu vláda žádá, aby Soud v každém jednotlivém případě pečlivě zvážil otázku přístupu stěžovatelů ke vzdělání, aniž by při tom ztrácel ze zřetele celkový kontext, a aby rozhodl, že k porušení Úmluvy nedošlo.

3. Vedlejší účastníci

a) Interights a Human Rights Watch

161. Tyto organizace zdůrazňují, že je nezbytné, aby článek 14 Úmluvy poskytoval účinnou ochranu proti nepřímé diskriminaci, což je pojem, k němuž Soud neměl zatím mnoho příležitostí se vyslovit. Podle nich se odůvodnění, které senát podal v posuzované věci, v jistých ohledech rozchází s nedávným vývojem v takových věcech, jako je např. *Timichev proti Rusku* (výše uvedený rozsudek), *Zarb Adami proti Maltě* (výše uvedený rozsudek) a *Hoogendijk proti Nizozemí* (výše uvedené rozhodnutí). Velký senát by měl podle nich posílit teleologický výklad článku 14 a uvést judikaturu Soudu v oblasti nepřímé diskriminace do souladu s platnými mezinárodními standardy.

162. Interights a Human Rights Watch připomínají, že Soud sám uznal v rozsudku *Zarb Adami*, že diskriminace nemusí být vždy přímá nebo výslovná a že politika nebo obecné opatření může mít za následek nepřímou diskriminaci. Soud také připustil, že v případech nepřímé diskriminace není zapotřebí úmysl (*Hugh Jordan proti Spojenému království*, č. 24746/94, 4. května 2001, § 154). Podle jejich názoru v případě nepřímé diskriminace postačuje, že praxe nebo politika má za následek nepřiměřený nepříznivý dopad na určitou skupinu osob.

163. Pokud jde o důkaz nepřímé diskriminace, v evropském i celosvětovém měřítku se uznává a připouští to i samotný Soud (výše uvedený rozsudek *Timichev*, § 57, a výše uvedené rozhodnutí *Hoogendijk*), že jakmile je podán nepřímý důkaz o diskriminaci, musí být důkazní břemeno převráceno. V případech nepřímé diskriminace, jestliže stěžovatel prokáže, že danou politikou nebo praxí je podstatně znevýhodněna určitá kategorie osob vůči jiné, je dána presumpce diskriminace. Důkazní břemeno se pak přenáší na stát, který musí buď prokázat, že nepřímý důkaz není odůvodněný, nebo podat zdůvodnění.

164. Je proto nezbytné, aby Soud upřesnil, u jakých důkazů připouští převrácení důkazního břemene. Interights a Human Rights Watch se v tomto ohledu domnívají, že postoj Soudu k statistickým údajům vyjádřený ve výše uvedeném rozsudku *Hugh Jordan* (§ 154) odporuje mezinárodní a komparativní praxi. Ve směrnících Evropských společenství, jakož i na mezinárodní úrovni, je totiž statistika hlavní metodou prokazování nepřímé diskriminace. Statistika je leckdy jediným účinným prostředkem, neboť dokáže odhalit rozdílný dopad zjevně neutrálního opatření na různé segmenty společnosti. Soudy samozřejmě musejí posuzovat věrohodnost, vypovídací hodnotu a relevanci statistik v konkrétním případě, který jim byl předložen, a tyto statistiky musejí mít konkrétní souvislost se stěžovatelskými tvrzeními.

Pakliže však bude Soud trvat na svém stanovisku, že samotné statistické údaje nejsou k odhalení diskriminační praxe dostačující, Interights a Human Rights Watch navrhnou, aby byl vzat v úvahu celkový sociální kontext, který je závažným důkazním prostředkem k vyčíslení nepřiměřenosti dopadu opatření na stěžovatele.

b) Minority Rights Group International, Evropská síť proti rasismu a Evropská romská informační kancelář

165. Podle těchto organizací, které v řízení vystoupily jako vedlejší účastníci, přetrvávající nedůvodné zařazování romských dětí do zvláštních škol pro mentálně postižené je tou nejzjevnější a nejzavrženíhodnější formou diskriminace Romů. Děti v těchto zvláštních školách absolvují zjednodušený učební plán, který je považován za odpovídající jejich nižší úrovni rozumového vývoje. Od dětí ve zvláštní škole v České republice se tak například až do třetí nebo čtvrté třídy neočekává, že budou znát abecedu nebo umět napočítat do deseti, zatímco žáci v běžných školách se to naučí již během prvního roku.

166. Této praxi již byla věnována značná pozornost jak na evropské úrovni, tak v orgánech OSN, které v různých zprávách vyjádřily svoje znepokojení nad příliš vysokým zastoupením romských dětí ve zvláštních školách, nad vhodností používaných testů a nad významem domnělého rodičovského souhlasu. Všechny tyto orgány dospěly k závěru, že nepříznivé zacházení, jemuž romské děti v oblasti vzdělání čelí, nemá žádné objektivní a rozumné zdůvodnění. Míra, do jaké se tyto instituce a kvazisoudní orgány ve svých názorech shodují, přesvědčivě ukazuje na existenci obecně rozšířené diskriminace romských dětí.

167. Vedlejší účastníci dodávají, že jakkoli je zvláštní vzdělávání dětí se skutečným mentálním postižením záslužné, rozhodnutí o zařazení romských dětí do zvláštních škol není ve většině případů zdůvodněno skutečným mentálním postižením, ale jazykovými a kulturními odlišnostmi, které nejsou při hodnocení zohledňovány. Mají-li státy dostát své povinnosti zabezpečit Romům rovné zacházení při výkonu práva na vzdělání, musejí proto změnit proces hodnocení tak, aby nebyl vůči Romům rasově zaujatý, a přijmout pozitivní opatření v oblasti výuky jazyka a sociálních dovedností.

**c) Mezinárodní asociace Step by Step, Romský vzdělávací fond
a European Early Childhood Education Research Association**

168. Tyto organizace, které do řízení vstoupily jako vedlejší účastníci, se ve svých stanoviscích snaží dokázat, že hodnocení použité pro zařazení romských dětí do zvláštních škol v ostravském regionu bylo v rozporu s řadou účinných a vhodných metodických ukazatelů, které byly v polovině 90. let dobře známy (viz § 44 výše). Podle nich nebylo při hodnocení dětí přihlédnuto k jejich jazyku a kultuře, k jejich dřívějším zkušenostem s učením nebo k neznalosti toho, co se od nich při hodnocení požaduje. Byl použit jen jediný zdroj údajů. Hodnocení bylo prováděno jednorázově, nikoli průběžně. Informace nebyly získány za realistických či autentických podmínek, za nichž by děti mohly projevit své schopnosti. Přílišný důraz byl kladen na standardizované testy, které byly vytvořeny pro jiné skupiny lidí a byly uplatňovány izolovaně.

169. S odkazem na různé studie (viz § 44 výše) tito vedlejší účastníci uvádějí, že děti, které jsou příslušníky menšin, a děti ze zranitelných rodin jsou ve zvláštním školství ve střední a východní Evropě zastoupeny neúměrně. To vyplývá z celé řady faktorů, včetně podvědomých rasových předsudků školských úřadů, značné nevyváženosti zdrojů, bezdůvodného spoléhání se na IQ a na další nástroje hodnocení, neadekvátních reakcí pedagogů na tlak spojený s tak závažným hodnocením nebo nerovného postavení rodičů z řad menšin ve vztahu ke školským orgánům. Zařazování do škol na základě výsledků psychologických testů tak často odráží rasové předsudky ve společnosti.

170. Česká republika je krom toho známa umístováním dětí kvůli jejich „sociálnímu znevýhodnění“ do prostředí, kde vládne segregace. Podle srovnání údajů z patnácti zemí, které shromáždila OECD v roce 1999 (viz § 18 výše *in fine*), se Česká republika umístila na třetím místě v zařazování žáků s obtížemi při učení do zvláštních škol. Z osmi zemí, které poskytly údaje o školní docházce dětí, jejichž obtíže spočívají v sociálních faktorech, je Česká republika jedinou zemí, která se uchýlila ke zřizování zvláštních škol; v ostatních zemích je vzdělání těchto dětí poskytováno téměř výlučně v běžných školách.

171. Praxe umístování dětí označených jako děti s „nízkými schopnostmi“ do zvláštních škol již v raném věku (tzv. „*educational tracking*“) mimoto často vede, ať již úmyslně či nikoli, k rasové segregaci a má negativní dopady zejména na úroveň vzdělání znevýhodněných dětí. To má pro tyto děti i pro celou společnost dlouhodobé škodlivé důsledky, mezi něž patří předčasné vyloučení ze vzdělávacího systému a z něho omezení pracovních příležitostí dotyčných jednotlivců.

d) Mezinárodní federace lidských práv (FIDH)

172. FIDH považuje za neodůvodněné, že senát ve svém rozsudku přikládá velkou váhu údajnému souhlasu rodičů stěžovatelů se situací, která je předmětem jejich stížnosti k Soudu. FIDH připomíná, že v judikatuře Soudu existují případy, kdy se vzdání se určitého práva považuje za akt, který nemůže zbavit stát jeho povinnosti zaručit všem osobám práva a svobody zakotvené v Úmluvě. To platí zejména v případech, kdy vzdání se práva je v rozporu s důležitým veřejným zájmem nebo nebylo učiněno výslovně či jednoznačně. Krom toho, aby mohl akt vzdání se práva ospravedlnit omezení práva nebo svobody dotyčné osoby, musí být učiněn za okolností, z nichž lze dovozovat, že si je dotyčná osoba plně vědoma následků svého rozhodnutí, zejména těch právních. FIDH uvádí, že Nejvyšší soud Kanady konkrétně v této souvislosti vhodně judikoval (*R. v. Borden*, [1994], 3 RCS 145, s. 162): „aby vzdání se práva (...) bylo účinné, pak osoba, která má k němu udělit souhlas, musí mít k dispozici informace, které jsou pro opravdové vzdání se tohoto práva nezbytné. Právo volby vyžaduje nejen možnost vyjádřit svou vůli a zvolit si jednu možnost spíše než jinou, ale také dostatek informací, aby taková volba mohla být smysluplná.“

173. S ohledem na povahu zásady rovného zacházení a na spojitost mezi zákazem rasové diskriminace a širším konceptem lidské důstojnosti si lze podle FIDH klást otázku, zda by nemělo být vzdání se práva na ochranu proti rasové diskriminaci zcela vyloučeno. FIDH krom toho uvádí, že v projednávané věci byl souhlas získaný od rodičů stěžovatelů závazný nejen ve vztahu ke stěžovatelům, ale ke všem dětem z romské komunity. Je dost dobře možné, a podle tvrzení FIDH i pravděpodobné, že všichni rodiče romských dětí dají přednost integrované výuce svých dětí, ale poněvadž si nejsou jisti tím, jak se v dané situaci rozhodnou ostatní rodiče, zvolí raději „jistotu“ v podobě zvláštního vzdělání, které absolvuje převážná většina romských dětí. V kontextu vyznačujícím se historií diskriminace Romů měli rodiče romských dětí na výběr mezi a) umístěním dětí do škol, jejichž vedení se zdráhá je přijmout a kde se mohou obávat, že se jejich děti stanou terčem různých forem obtěžování a projevů nepřátelství ze strany spolužáků a učitelů, nebo b) jejich umístěním do zvláštních škol, kde tvoří romské děti velkou většinu a kde se proto nemusí obávat projevů takových předsudků. Jelikož však neexistovala reálná možnost absolvovat integrované vzdělání vstřícné vůči romským dětem, rodiče stěžovatelů si ve skutečnosti zvolili ze dvou zle to, které považovali za menší újmu. Rozdíl mezi těmito dvěma možnostmi byl tak veliký, že rodiče stěžovatelů byli vlastně nuceni si zvolit tak, jak si zvolili, za což se je nyní vláda snaží činit zodpovědnými.

174. Z výše uvedených důvodů zastává FIDH názor, že v projednávané věci nemůže být Česká republika zproštěna svých povinností vyplývajících z Úmluvy v důsledku toho, že se rodiče stěžovatelů údajně vzdali práva na to, aby jejich děti mohly navštěvovat běžnou školu.

C. Hodnocení Soudu**1. Připomenutí použitelných zásad**

175. Podle ustálené judikatury Soudu diskriminace spočívá v rozdílném zacházení s osobami nacházejícími se ve srovnatelné situaci, a to bez objektivního a rozumného zdůvodnění (*Willis proti Spojenému království*, č. 36042/97, § 48, ESLP 2002-IV, *Okpisz proti Německu*, č. 59140/00, § 33, 25. října 2005). Článek 14 však členským státům nezakazuje zacházet s určitými skupinami rozdílně ve snaze o vyrovnání jejich „faktické nerovnosti“; za jistých okolností totiž může právě situace, kdy bez objektivního a rozumného zdůvodnění nebylo zajištěno rozdílné zacházení za účelem nápravy nerovnosti, zakládat porušení tohoto článku {„*Věc týkající se určitých aspektů právní úpravy vyučovacího jazyka v Belgii*“ *proti Belgii* (ve věci samé), rozsudek ze dne 23. července 1968, série A č. 6, § 10,

Thlimmenos proti Řecku [velký senát], č. 34369/97, § 44, ESLP 2000-IV, a *Stec a ostatní proti Spojenému království* [velký senát], č. 65731/01, § 51, ESLP 2006-...}. Soud též připustil, že politika nebo obecné opatření, které má nepřiměřené negativní dopady na určitou skupinu, může být považováno za diskriminační bez ohledu na to, že na takovou skupinu není konkrétně zaměřeno (*Hugh Jordan proti Spojenému království*, č. 24746/94, § 154, 4. května 2001, *Hoogendijk proti Nizozemí* (rozh.), č. 58461/00, 6. ledna 2005}, a že diskriminace potenciálně odporující Úmluvě může vyplývat i z faktické situace (*Zarb Adami proti Maltě*, č. 17209/02, § 76, ESLP 2006-...).

176. Diskriminace založená mimo jiné na etnickém původu určité osoby je formou rasové diskriminace. Jedná se o obzvlášť zavrženíhodnou diskriminaci, které vzhledem ke svým nebezpečným důsledkům vyžaduje od úřadů mimořádnou ostražitost a ráznou reakci. Úřady proto musí využívat veškerých prostředků k potírání rasismu, a posilovat tak demokratické pojetí společnosti, kde různorodost není vnímána jako hrozba, ale jako bohatství (*Natchova a ostatní proti Bulharsku* [velký senát], č. 43577/98 a 43579/98, § 145, ESLP 2005-..., a *Timichev proti Rusku*, č. 55762/00 a 55974/00, § 56, ESLP 2005-...}. Soud také rozhodl, že v současné demokratické společnosti vybudované na principu plurality a respektu k rozličným kulturám nemůže být rozdílné zacházení, které je založeno výlučně nebo v rozhodující míře na etnickém původu osoby, objektivně odůvodněné (výše uvedený rozsudek *Timichev*, § 58).

177. Pokud jde o důkazní břemeno v této oblasti, Soud judikoval, že jakmile stěžovatel dokáže existenci rozdílného zacházení, musí vláda prokázat jeho odůvodněnost {viz například *Chassagnou a ostatní proti Francii* [velký senát], č. 25088/94, 28331/95 a 28443/95, § 91-92, ESLP 1999-III, a výše uvedený rozsudek *Timichev*, § 57}.

178. Pokud jde o skutečnosti, které mohou představovat takový nepřímý důkaz, a přenést tak důkazní břemeno na žalovaný stát, Soud prohlásil {výše uvedený rozsudek *Natchova a ostatní* [velký senát], § 147}, že v řízení před ním neexistuje žádná procesní překážka pro přípustnost důkazů nebo předem určené postupy pro jejich hodnocení. Soud totiž přijímá závěry, které jsou podle jeho názoru podpořeny volným zhodnocením všech důkazů, včetně závěrů, které vyplývají ze skutkových okolností a z tvrzení stran. Podle ustálené judikatury Soudu může důkaz vyplývat i ze souboru dostatečně závažných, přesných a navzájem se shodujících nepřímých důkazů nebo nevyvrácených domněnek. Krom toho míra přesvědčení nezbytná pro učinění určitého závěru, a v této souvislosti i pro rozložení důkazního břemene, je těsně spjata se specifickostí skutkových okolností, s povahou uplatněných tvrzení a s právem chráněným Úmluvou, o které se v daném případě jedná.

179. Soud také připustil, že v řízení podle Úmluvy neplatí vždy striktně zásada *affirmanti incumbit probatio* {kdo tvrdí, dokazuje – *Aktaş proti Turecku* (výňatky), č. 24351/94, § 272, ESLP 2003-V}. Za určitých okolností, kdy jsou předmětné události zcela nebo z velké části známy pouze úřadům, důkazní břemeno leží podle Soudu na straně těchto úřadů, které musejí podat uspokojivé a přesvědčivé vysvětlení (*Salman proti Turecku* [velký senát], č. 21986/93, § 100, ESLP 2000-VII, a *Anguelova proti Bulharsku*, č. 38361/97, § 111, ESLP 2002-IV}. Ve věci *Natchova a ostatní* {[velký senát], výše uvedený rozsudek, § 157} Soud sice rozhodl, že navrhaný postup je obtížně aplikovatelný na projednávanou věc, kde je uplatňováno tvrzení, že násilné jednání bylo motivováno rasovými předsudky, nevyloučil však možnost žádat v jiných případech tvrzené diskriminace po žalované vládě, aby vyvrátila obhájitelnou námitku založenou na diskriminaci. V té souvislosti podotkl, že v právních rádech mnoha zemí platí, že je-li dokázán diskriminační účinek určité politiky, rozhodnutí nebo praxe v oblasti zaměstnání nebo poskytování služeb, není nutno v souvislosti s tvrzenou diskriminací prokazovat úmysl.

180. Pokud jde o otázku, zda mohou být statistiky důkazem, Soud již dříve prohlásil, že statistiky samy o sobě nestačí k odhalení praxe, kterou lze označit za diskriminační (výše

uvedený rozsudek *Hugh Jordan*, § 154). Avšak v novějších případech týkajících se diskriminace, v nichž stěžovatelé poukazovali na rozdílný dopad obecného opatření nebo faktické situace (výše uvedené rozhodnutí *Hoogendijk*, výše uvedený rozsudek *Zarb Adami*, § 77-78) Soud při prokazování rozdílného zacházení se dvěma skupinami osob (s muži a ženami) nacházejícími se v podobné situaci vycházel do značné míry ze statistik předložených účastníky řízení.

Ve výše uvedeném rozhodnutí *Hoogendijk proti Nizozemí* Soud prohlásil: „[v] případech, kdy je stěžovatel schopen na základě nesporných oficiálních statistik doložit existenci nepřímého důkazu o tom, že určitá norma, ač formulovaná neutrálně, ve skutečnosti dopadá na podstatně vyšší procento žen než mužů, musí žalovaná vláda prokázat, že se tak děje v důsledku objektivních faktorů, které nesouvisí s diskriminací na základě pohlaví. Pokud by se břemeno dokazování, že rozdílný dopad na muže a ženy není diskriminační, nepřeneslo na žalovanou vládu, bylo by pro stěžovatele v praxi velmi obtížné prokázat nepřímou diskriminaci.“

181. Z judikatury Soudu konečně vyplývá, že zranitelná pozice Romů vyžaduje, aby byla věnována zvláštní pozornost jejich potřebám a jejich vlastnímu způsobu života jak v rámci příslušné právní úpravy, tak při vydávání rozhodnutí v konkrétních případech {*Chapman proti Spojenému království* [velký senát], č. 27238/95, § 96, ESLP 2001-I, a *Connors proti Spojenému království*, č. 66746/01, § 84, 27. května 2004}.

Ve výše uvedené věci *Chapman proti Spojenému království* (§ 93-94) Soud též podotkl, že mezi členskými státy Rady Evropy zřejmě postupně vzniká mezinárodní konsensus, který uznává zvláštní potřeby menšin a povinnost chránit jejich bezpečnost, identitu a životní styl, a to nejen za účelem ochrany zájmů menšin samotných, ale i za účelem zachování kulturní rozmanitosti, která je prospěšná společnosti jako celku.

2. Aplikace výše uvedených zásad na projednávanou věc

182. Soud podotýká, že kvůli své nestálosti a věčnému vykořenění tvoří Romové znevýhodněnou a zranitelnou menšinu, která vykazuje zvláštní specifika {viz také obecné stanovisko v doporučení Parlamentního shromáždění č. 1203 (1993) o Romech v Evropě, § 56 výše a bod 4 jeho doporučení č. 1557 (2002) o právním postavení Romů v Evropě“, § 58 výše}. Jak již Soud uvedl ve své dřívější judikatuře, Romové proto vyžadují zvláštní ochranu (viz § 181 výše). Jak to dokládají aktivity mnoha evropských a mezinárodních organizací včetně doporučení orgánů Rady Evropy (viz § 54-61 výše), tato ochrana se vztahuje i na oblast vzdělání. Daný případ proto zasluhuje zvláštní pozornost, zejména proto, že v době podání stížnosti k Soudu byli stěžovatelé nezletilými dětmi, pro něž mělo právo na vzdělání prvořadý význam.

183. Stěžovatelé v posuzované věci netvrdí, že se nacházeli v situaci, která by byla odlišná od situace neromských dětí a vyžadovala odlišné zacházení, ani žalovanému státu nevytýkají, že nepřijal pozitivní opatření k nápravě faktických nerovností nebo rozdílů {výše uvedený rozsudek *Thlimmenos* [velký senát], § 44, a výše uvedený rozsudek *Stec a ostatní* [velký senát], § 51}. Podle jejich tvrzení je třeba dokázat pouze to, že s nimi bylo bez objektivního a rozumného zdůvodnění zacházeno méně příznivě než s neromskými dětmi nacházejícími se v obdobné situaci a že v daném případě tato situace zakládala nepřímou diskriminaci.

184. Soud již v předchozích případech připustil, že rozdílné zacházení může mít podobu nepřiměřeně nepříznivého dopadu politiky nebo opatření, které jsou sice vyjádřeny neutrálně, na určitou skupinu osob však mají diskriminační účinek (výše uvedený rozsudek *Hugh Jordan*, § 154, a výše uvedené rozhodnutí *Hoogendijk*). V souladu například se směrnicemi Rady č. 97/80/ES a 2000/43/ES (viz § 82 a 84 výše) a s definicí stanovenou ECRI

(viz § 60 výše) se taková situace může rovnat „nepřímé diskriminaci“, která však nutně nevyžaduje diskriminační úmysl.

a) K uplatnění presumpce nepřímé diskriminace v projednávané věci

185. V dané věci se účastníci řízení shodují na tom, že napadané rozdílné zacházení nevyplývalo ze znění zákonných ustanovení týkajících se zařazování do zvláštních škol, tak jak byla účinná v rozhodné době. Otázka tedy v projednávané věci zní, zda uplatňování této právní úpravy v praxi mělo za následek bezdůvodné zařazení neúměrného počtu romských dětí, včetně stěžovatelů, do zvláštních škol a zda děti, které byly do těchto škol zařazeny, byly podstatným způsobem znevýhodněny.

186. Jak bylo uvedeno výše, Soud již uznal, že pro stěžovatele může být prokázání diskriminačního zacházení obtížné {výše uvedený rozsudek *Natchova a ostatní* [velký senát], § 147 a 157}. Aby byla dotčeným osobám zaručena účinná ochrana jejich práv, musí pro ně v případě tvrzené nepřímé diskriminace platit méně přísná pravidla dokazování.

187. K této otázce Soud připomíná, že podle směrnic Rady č. 97/80/ES a 2000/43/ES osoby, které se cítí poškozeny v důsledku porušení zásady rovného zacházení, mohou před vnitrostátními orgány prokázat jakýmkoli prostředky, včetně statistických údajů, vyvratitelnou domněnku o existenci diskriminace (viz § 82 a 83 výše). Z nedávné judikatury SDES (viz § 88-89 výše) vyplývá, že tento soud dovoluje, aby žalobce použil jako důkaz statistické údaje a aby vnitrostátní soud takový důkaz, je-li platný a relevantní, vzal v úvahu.

Velký senát dále přihlíží k informacím předloženým vedlejšími účastníky, podle kterých soudy mnoha zemí a orgány pověřené dohledem nad plněním úmluv OSN běžně připouštějí statistické údaje jako důkaz o nepřímé diskriminaci, aby tak poškozeným usnadnily obstarání nepřímých důkazů.

Soud krom toho uznal význam oficiálních statistik také ve výše uvedených věcech *Hoogendijk* a *Zarb Adami* a dal najevo, že je připraven přijmout a posoudit různé typy důkazních prostředků {výše uvedený rozsudek *Natchova a ostatní* [velký senát], § 147}.

188. Za těchto okolností má Soud za to, že má-li být posouzen dopad určitého opatření nebo praxe na jednotlivce či skupinu, statistické údaje, které se při kritickém zkoumání Soudu ukáží jako spolehlivé a pro daný případ významné, postačují jako nepřímý důkaz, který se od stěžovatele vyžaduje. To však neznamená, že by k prokázání nepřímé diskriminace bylo nezbytné předložení statistických údajů.

189. Pokud stěžovatel, který poukazuje na existenci nepřímé diskriminace, takto doloží vyvratitelnou domněnku, že určité opatření nebo praxe má diskriminační účinky, pak musí žalovaný stát vyvrátit tuto domněnku a prokázat, že rozdíl v zacházení není diskriminační povahy {viz, *mutatis mutandis*, výše uvedený rozsudek *Natchova a ostatní* [velký senát], § 157}. Bez tohoto převrácení důkazního břemene by zejména vzhledem ke specifčnosti skutkových okolností a povaze tvrzení uplatněných v tomto typu případů (tamtéž, § 147) bylo prokazování nepřímé diskriminace pro stěžovatele v praxi mimořádně obtížné.

190. V posuzovaném případě byly statistické údaje předložené stěžovateli získány z dotazníků rozeslaných ředitelům zvláštních a základních škol v Ostravě v roce 1999. Z údajů vyplývá, že tou dobou tvořili Romové 56 % všech žáků zvláštních škol, zatímco z celkového počtu žáků základních škol v Ostravě tvořili pouze 2,26 %. Navíc, zatímco z žáků neromského původu jich bylo do zvláštních škol zařazeno jen 1,8 %, podíl ostravských Romů zařazených do zvláštních škol činil 50,3 %. Podle vlády nejsou tyto údaje dostatečně přesvědčivé, neboť vyjadřují pouze subjektivní názor ředitelů škol. Vláda také podotýká, že

neexistují žádné oficiální informace o etnickém původu žáků a že v ostravském regionu žije jedna z největších romských populací.

191. Velký senát konstatuje, že vláda tato čísla nezpochybňuje ani nepředložila jiné statistické údaje. S ohledem na argument vlády, že neexistují žádné oficiální informace o etnickém původu žáků, Soud připouští, že statistické údaje předložené stěžovateli nemusejí být zcela spolehlivé. Nicméně je přesvědčen, že tyto údaje ukazují převažující trend, který potvrdil jak žalovaný stát, tak nezávislé kontrolní orgány, které se touto otázkou zabývaly.

192. České orgány ve svých zprávách předložených podle článku 25 odst. 1 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin připustily v roce 1999, že tvořili romští žáci v některých zvláštních školách 80 až 90 % celkového počtu žáků (viz § 66 výše), a v roce 2004, že byl do zvláštních škol nadále zařazován „velký počet“ romských dětí (viz § 67 výše). Poradní výbor Rámcové úmluvy ve své zprávě ze dne 26. října 2005 uvedl, že podle neoficiálních odhadů tvoří Romové až 70 % žáků zapsaných do zvláštních škol. Podle zprávy vydané ECRI v roce 2000 byly romské děti ve zvláštních školách „velmi nadměrně zastoupeny“. Výbor pro odstranění rasové diskriminace ve svých závěrečných doporučeních ze dne 30. března 1998 konstatoval, že do zvláštních škol je zařazován nepřiměřeně vysoký počet romských dětí (viz § 99 výše). Konečně podle údajů poskytnutých Evropským střediskem pro sledování rasismu a xenofobie měla více než polovina romských dětí v České republice navštěvovat zvláštní školu.

193. Z těchto údajů, které se nevztahují pouze k ostravskému regionu, a poskytují proto obecnější obraz, dle názoru Soudu vyplývá, že i když je i nadále obtížné přesně určit, jaký byl v rozhodné době procentuální podíl romských dětí ve zvláštních školách, jejich počet byl nepřiměřeně vysoký. Romští žáci navíc tvořili většinu všech žáků ve zvláštních školách. Přestože byla příslušná zákonná ustanovení formulována neutrálně, měla tedy mnohem větší praktický dopad na romské děti než na děti neromské a měla za následek statisticky neúměrné zařazování dětí do zvláštních škol.

194. Velký senát má za to, že jsou-li prokázány takové diskriminační účinky právní úpravy, není ve věcech týkajících se vzdělání stejně jako ve věcech týkajících se zaměstnání nebo poskytování služeb {viz, *mutatis mutandis*, výše uvedený rozsudek *Natchova a ostatní* [velký senát], § 157} nutné prokazovat diskriminační úmysl na straně příslušných orgánů (viz § 184 výše).

195. Za těchto okolností lze důkazy předložené stěžovateli považovat za dostatečně věrohodné a významné pro vznik pádné presumpce nepřímé diskriminace. Je tedy nutno převrátit důkazní břemeno a přenést ho na vládu, která musí prokázat, že rozdílný dopad právní úpravy byl výsledkem objektivních faktorů nesouvisejících s etnickým původem.

b) K objektivnímu a rozumnému zdůvodnění

196. Soud připomíná, že rozdílné zacházení je diskriminační, pokud „nemá objektivní a rozumné zdůvodnění“, tj. jestliže nesleduje „legitimní cíl“ nebo jestliže neexistuje „vztah přiměřenosti“ mezi použitými prostředky a sledovaným cílem {viz z mnoha jiných *Larkos proti Kypru* [velký senát], č. 29515/95, § 29, ESLP 1999-I, a výše uvedený rozsudek *Stec a ostatní* [velký senát], § 51}. V případech, kdy je rozdílné zacházení založeno na rase, barvě pleti nebo etnickém původu, musí být pojem objektivního a rozumného zdůvodnění vykládán co nejpřísněji.

197. V projednávaném případě se vláda snaží vysvětlit rozdílné zacházení s romskými a neromskými dětmi nutností přizpůsobit vzdělávací proces schopnostem dětí se zvláštními potřebami. Podle vlády byli stěžovatelé zařazeni do zvláštní školy kvůli svým specifickým vzdělávacím potřebám souvisejícím především s jejich nízkými rozumovými schopnostmi, jejichž úroveň byla zjištěna pomocí psychologických testů v pedagogicko-psychologických

poradnách. Poté, co poradny doporučily, jaký typ školy by měli stěžovatelé navštěvovat, bylo konečné rozhodnutí na rodičích stěžovatelů, a ti v daném případě se zařazením souhlasili. Nelze tedy tvrdit, že stěžovatelé byli do zvláštních škol umístěni pro svůj etnický původ.

Stěžovatelé naproti tomu důrazně popírají, že by nepřiměřeně vysoký počet romských dětí ve zvláštních školách bylo možné vysvětlit s pomocí výsledků testů rozumových schopností nebo ospravedlnit souhlasem rodičů.

198. Soud uznává, že rozhodnutí vlády zachovat systém zvláštních škol bylo motivováno snahou nalézt řešení pro děti se zvláštními vzdělávacími potřebami. Soud je však stejně jako ostatní orgány Rady Evropy znepokojen obavou z možné nižší úrovně učebních osnov těchto škol a zejména ze segregace, kterou tento systém vyvolává.

199. Velký senát dále poznamenává, že testy použité při posuzování schopností nebo obtíží dětí při učení vyvolaly kontroverzní reakce a jsou i nadále předmětem odborných debat a výzkumů. Velký senát sice v daném případě připouští, že mu nepřísluší se touto otázkou zabývat, nicméně různé faktory jej vedou k závěru, že výsledky testů prováděných v rozhodné době nejsou s to poskytnout objektivní a rozumné zdůvodnění z hlediska článku 14 Úmluvy.

200. V prvé řadě mezi účastníky řízení není sporu o tom, že všechny hodnocené děti absolvovaly tytéž testy bez ohledu na svůj etnický původ. Samy české úřady v roce 1999 přiznaly, že do těchto škol jsou na základě výsledků psychologických testů často zařazovány „romské děti s průměrnou nebo nadprůměrnou inteligencí“ a že tyto testy jsou koncipovány pro majoritní populaci a nezohledňují romská specifika (viz § 66 výše). Úřady proto tyto testy a příslušnou metodiku přepracovaly tak, aby „nemohly být zneužívány na úkor romských dětí“ (viz § 72 výše).

Několik nezávislých organizací krom toho vyjádřilo pochybnosti o vhodnosti těchto testů. Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin konstatoval, že do zvláštních škol jsou občas umísťovány děti, které nejsou mentálně postižené, a to „z důvodu skutečné nebo předpokládané jazykové či kulturní odlišnosti od většinové populace“. Zdůraznil také, že je nutné, aby testy byly „metodické, objektivní a komplexní“ (viz § 68 výše). ECRI poznamenává, že zařazování romských dětí do zvláštních škol pro mentálně retardované je údajně často prováděno „téměř automaticky“ a je potřeba je přezkoumat, aby byla jistota, že veškeré použité testy jsou „spravedlivé“ a že jsou skutečné schopnosti každého dítěte „správně vyhodnoceny“ (viz § 63-64 výše). Komisař Rady Evropy pro lidská práva uvádí, že romské děti byly zařazovány do tříd pro děti se zvláštními potřebami často „bez příslušného psychologického nebo pedagogického hodnocení, přičemž skutečným kritériem je jejich etnický původ“ (viz § 77 výše).

Konečně podle vyjádření některých vedlejších účastníků bylo umísťování na základě výsledků psychologických testů odrazem rasových předsudků ve společnosti.

201. Dle názoru Soudu existuje přinejmenším nebezpečí, že testy byly neobjektivní a jejich výsledky nebyly vyhodnocovány s ohledem na zvláštnosti a specifické charakteristiky romských dětí, které tyto testy absolvovaly. Za takových okolností nemohou tyto testy sloužit k ospravedlnění napadeného rozdílného zacházení.

202. Pokud jde o souhlas rodičů, Soud poznamenává, že tento představoval podle vlády rozhodující faktor, bez něhož by stěžovatelé do zvláštní školy zařazení nebyli. Vzhledem k tomu, že v projednávaném případě byla prokázána existence rozdílného zacházení, takový souhlas by tedy znamenal akceptaci tohoto rozdílného zacházení, i kdyby bylo diskriminační, to znamená vzdání se práva na ochranu před diskriminací. Judikatura Soudu však požaduje, aby vzdání se práva zaručeného Úmluvou, pakliže je vůbec přípustné, bylo učiněno jednoznačným způsobem, se znalostí všech skutečností, tj. na základě vědomého souhlasu (*Pfeifer a Plankl proti Rakousku*, rozsudek ze dne 25. února 1992, série A č. 227,

§ 37-38) a bez donucení (*Deweer proti Belgii*, rozsudek ze dne 27. února 1980, série A č. 35, § 51).

203. Za okolností projednávaného případu Soud není přesvědčen o tom, že by rodiče romských dětí jakožto příslušníci znevýhodněné komunity a často bez vzdělání byli schopni zvážit všechny stránky dané situace a důsledky svého souhlasu. Vláda sama připustila, že souhlas byl v tomto případě udělen formou podpisu na předem vyplněném formuláři, který neobsahoval žádné informace o možných alternativách nebo o rozdílech mezi učitelskými plány zvláštní školy a jiných škol. Vnitrostátní orgány zřejmě ani nepodnikly žádná další opatření, aby romští rodiče obdrželi všechny informace, které potřebovali pro vědomé rozhodnutí, nebo aby si mohli být vědomi důsledků svého souhlasu pro budoucnost svých dětí. Podle všeho je též nesporné, že romští rodiče byli v daném případě vystaveni 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 ostrakizace, a zvláštními školami, kde většinu žáků tvořili Romové.

204. Velký senát připomíná zásadní význam zákazu rasové diskriminace (výše uvedený rozsudek *Natchova a ostatní*, § 145, a výše uvedený rozsudek *Timichev*, § 56) a je toho názoru, že i kdyby byly naplněny podmínky uvedené v § 202 výše, nelze připustit možnost vzdání se práva na ochranu před takovou diskriminací. Takový akt vzdání se práva by byl totiž v rozporu s důležitým veřejným zájmem {viz, *mutatis mutandis*, *Hermi proti Itálii* [velký senát], č. 18114/02, § 73, ESLP 2006-...}.

c) Závěr

205. Jak vyplývá z dokumentů předložených ECRI a ze zprávy Komisaře Rady Evropy pro lidská práva, Česká republika není jedinou evropskou zemí, která se potýká s potížemi při poskytování vzdělání romským dětem. Soud s uspokojením konstatuje, že na rozdíl od některých zemí se Česká republika rozhodla tento problém řešit. Soud uznává, že ve snaze o sociální a pedagogickou integraci znevýhodněné skupiny, jakou představují Romové, se žalovaný stát musel potýkat s řadou obtíží souvisejících mimo jiné s kulturními specifiky této menšiny a s jistou nevraživostí ze strany rodičů neromských dětí. Jak to uvedl senát ve svém rozhodnutí o přijatelnosti v této věci, volba mezi jednotnými školami pro všechny, specializovanými zařízeními a integrovanými zařízeními se specializovanými odděleními vyžaduje nesnadné hledání rovnováhy mezi navzájem protichůdnými zájmy. Pokud jde o tvorbu a úpravu učebních plánů, jedná se v převážné míře o otázkou účelnosti, o níž Soudu nepřísluší rozhodovat (*Valsamis proti Řecku*, rozsudek ze dne 18. prosince 1996, *Sbírka* 1996-VI, § 28).

206. Nicméně tam, kde je vnitrostátním orgánům svěřen prostor pro uvážení, v jehož důsledku by mohlo dojít k zásadu do výkonu práva chráněného Úmluvou, je nutno posoudit procesní záruky, které má jednotlivec k dispozici, a s ohledem na ně určit, zda žalovaný stát při stanovení právního rámce nepřekročil meze své diskreční pravomoci (viz *Buckley proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 25. září 1996, *Sbírka* 1996-IV, § 76, a výše uvedený rozsudek *Connors proti Spojenému království*, § 83).

207. Ze skutkových okolností projednávaného případu však vyplývá, že proces přijímání romských dětí do škol nebyl doplněn o záruky (viz § 28 výše), které by zajistily, že stát při uplatnění své diskreční pravomoci v oblasti vzdělávání přihlédne ke zvláštním potřebám těchto dětí plynoucím z jejich znevýhodněného postavení (viz, *mutatis mutandis*, výše uvedený rozsudek *Buckley*, § 76, a výše uvedený rozsudek *Connors*, § 84). Výsledkem tohoto procesu navíc bylo, že stěžovatelé byli zařazeni do škol pro děti s mentálním postižením, jejichž učební osnovy byly nižší úrovně než na běžných školách, a kde byli stěžovatelé izolováni od žáků z většinové populace. V důsledku toho se jim dostalo vzdělání, které ještě zhoršilo jejich obtíže a ohrozilo jejich následný osobní rozvoj, místo aby jim

pomohlo řešit jejich skutečné problémy, začlenit se do běžných škol a rozvinout dovednosti, jež by usnadnily jejich život mezi většinovým obyvatelstvem. Vláda sama nepřímou přiznala, že pracovní příležitosti žáků, kteří navštěvovali zvláštní školy, jsou omezenější.

208. Za těchto okolností Soud sice uznává úsilí, které české orgány vynaložily na zajištění vzdělání romským dětem, zároveň však není přesvědčen o tom, že by rozdíl v zacházení mezi romskými a ostatními dětmi byl objektivně a rozumně zdůvodněn a že by mezi použitými prostředky a sledovaným cílem existoval vztah přiměřenosti. V této souvislosti se zájmem poznamenává, že nová právní úprava zvláštní školy zrušila a obsahuje ustanovení o vzdělávání dětí se zvláštními vzdělávacími potřebami včetně sociálně znevýhodněných dětí v rámci základních škol.

209. Jelikož bylo prokázáno, že uplatňování příslušných právních předpisů mělo v rozhodné době nepřiměřeně škodlivý dopad na romskou komunitu, Soud je konečně toho názoru, že tomuto diskriminačnímu zacházení museli být nutně vystaveni i stěžovatelé coby příslušníci této komunity. Vzhledem k tomuto závěru se již Soud nemusí zabývat jejich individuálními případy.

210. V projednávaném případě tudíž došlo u každého ze stěžovatelů k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1.

IV. K POUŽITÍ ČLÁNKU 41 ÚMLUVY

211. Článek 41 Úmluvy zní:

„Jestliže Soud prohlásí, že byla porušena Úmluva nebo její protokoly, a jestliže vnitrostátní právo zúčastněné Vysoké smluvní strany umožňuje jen částečné odstranění důsledků tohoto porušení, Soud přizná v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.“

A. Újma

212. Stěžovatelé nepožadují náhradu materiální škody.

213. Stěžovatelé požadují každý částku 22 000 € (celkem 396 000 €) z titulu náhrady způsobené morální újmy, zejména újmy na vzdělání a psychické a emoční újmy, jakož i újmy vyplývající z pocitu úzkosti, marnosti a ponížení v důsledku diskriminačního zařazení do zvláštní školy. Stěžovatelé zdůrazňují, že nadále pocítují závažné důsledky tohoto porušení Úmluvy ve všech oblastech svého života.

214. Stěžovatelé dále s odvoláním na rozsudky *Broniowski proti Polsku* {[velký senát], č. 31443/96, § 189, ESLP 2004-V} a *Hutten-Czapska proti Polsku* {[velký senát], č. 35014/97, § 235-237, ESLP 2006-...} tvrdí, že porušení jejich práv „nebylo vyvoláno ojedinělým incidentem ani zvláštním vývojem událostí v jejich případě, nýbrž bylo důsledkem správné a normotvorné činnosti orgánů vůči konkrétní skupině občanů“. Podle jejich vyjádření je proto zapotřebí přijmout na vnitrostátní úrovni obecná opatření, která odstraní všechny překážky bránící mnoha osobám dotčeným touto situací v užívání svých práv, nebo jim zajistí přiměřenou nápravu.

215. Vláda uvádí, pokud jde zejména o psychickou újmu a újmu na vzdělání, že tato újma souvisí s námitkami uplatněnými samostatně z hlediska článku 3 Úmluvy a článku 2 Protokolu č. 1, které byly rozhodnutím Soudu ze dne 1. března 2005 prohlášeny za nepřijatelné. Podle vyjádření vlády tedy mezi případným porušením Úmluvy a údajnou morální újmu neexistuje příčinná souvislost. Vláda dále tvrdí, že částka, kterou stěžovatelé požadují, je přemrštěná a že případné konstatování porušení Úmluvy by představovalo dostatečné spravedlivé zadostiučinění.

216. Soud nejprve připomíná, že Vysoké smluvní strany se na základě článku 46 Úmluvy zavázaly, že se budou řídit konečnými rozsudky Soudu ve všech sporech, jichž jsou

stranami, a že na výkon rozsudku dohlíží Výbor ministrů. Z uvedeného mimo jiné vyplývá, že jakmile Soud konstatuje porušení Úmluvy, vzniká žalovanému státu právní povinnost nejen zaplatit dotčeným osobám příslušné částky přiznané ve formě spravedlivého zadostiučinění podle článku 41, ale též zvolit pod dohledem Výboru ministrů obecná nebo případně individuální opatření, která přijme v rámci vnitrostátního právního řádu s cílem ukončit Soudem zjištěné porušování Úmluvy a odčinit v co možná největším rozsahu jeho následky. Žalovaný stát však může libovolně zvolit prostředky, kterými svoji povinnost podle článku 46 Úmluvy splní, pokud jsou tyto prostředky slučitelné se závěry obsaženými v rozsudku Soudu {výše uvedený rozsudek *Broniowski* [velký senát], § 192, a *Čonka proti Belgii*, č. 51564/99, § 89, ESLP 2002-I}. Soud v této souvislosti poznamenává, že právní úprava, o kterou v projednávané věci šlo, byla zrušena a že Výbor ministrů v nedávné době vydal doporučení pro členské státy týkající se vzdělávání romských dětí v Evropě (viz § 54 a 55 výše). Soud proto nepovažuje za nutné se touto otázkou zvlášť zabývat.

217. Soud dále uvádí, že není s to odhadnout, jak by situace, na niž stěžovatelé poukazují, dopadla, kdyby nebyli zařazeni do zvláštních škol. Tito nicméně utrpěli morální újmu, zejména v důsledku ponížení a pocitu marnosti z nepřímé diskriminace, jíž byli vystaveni, a k odčinění této újmy nestačí konstatovat porušení Úmluvy. Částky požadované stěžovateli jsou ovšem přemrštěné. Soud na spravedlivém základě stanoví výši morální újmy způsobené každému ze stěžovatelů na 4 000 €.

B. Náklady řízení

218. Stěžovatelé svůj původní návrh uplatněný před senátem nezměnili. Do nákladů řízení proto nejsou zahrnuty náklady vynaložené v řízení před velkým senátem.

Soud poznamenává, že požadovaná částka uvedená v návrhu podepsaném všemi právními zástupci stěžovatelů činí 10 737 € a zahrnuje odměnu účtovanou Lordem Lesterem of Herne Hill, *Q. C.*, ve výši 2 550 € (1 750 £) a náklady právního zastoupení panem D. Strupkem ve vnitrostátním řízení a v řízení před senátem ve výši 8 187 €. Ve vystavené faktuře, která je k návrhu přiložena, však Lord Lester vyčíslil svou odměnu na 11 750 £ (přibližně 17 000 €) za 45 hodin práce včetně DPH ve výši 1 750 £. Ostatní právní zástupci stěžovatelů, pan J. Goldston a Evropské středisko pro práva Romů, náhradu nákladů nežadají.

219. Vláda uvádí, že kromě podrobného soupisu poskytnutých právních služeb pan Strupek nepředložil žádnou fakturu dokládající, že mu stěžovatelé náklady řízení a hotové výdaje skutečně proplatili. K nesrovnalosti mezi návrhem stěžovatelů na přiznání spravedlivého zadostiučinění a fakturou předloženou Lordem Lesterem se vláda nevyjádřila. Vláda rovněž připomíná, že pouze část stížnosti byla prohlášena za přijatelnou a dále zkoumána Soudem. Vláda má tedy za to, že stěžovatelům by měla být přiznána jen přiměřená část požadovaných nákladů řízení, tj. nanejvýš 3 000 €.

220. Soud připomíná, že náhradu nákladů řízení přizná pouze potud, pokud se týkají zjištěného porušení Úmluvy {*Beyeler proti Itálii* (spravedlivé zadostiučinění) [velký senát], č. 33202/96, § 27, 28. května 2002}, a že v daném případě se jedná pouze o porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1. Soud podotýká, že Lord Lester předložil soupis k odměně advokáta, kterou fakturoval Evropskému středisku pro práva Romů, a že pan Strupek poskytl rozpis celkem 172 hodin právních služeb s hodinovou sazbou 40 € zvýšenou o DPH ve výši 19 %.

S přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem a s ohledem na článek 60 odst. 2 Jednacího řádu Soud přiznává všem stěžovatelům společně z titulu náhrady nákladů řízení 10 000 €.

C. Úroky z prodlení

221. Soud považuje za vhodné, aby byly úroky z prodlení založeny na úrokové sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky, zvýšené o tři procentní body.

Z TĚCHTO DŮVODŮ SOUD

1. *zamítá* jednomyslně předběžnou námitku vlády;
2. *rozhoduje* třinácti hlasy proti čtyřem, že došlo k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1;
5. *rozhoduje* třinácti hlasy proti čtyřem,
 - a) že žalovaný stát má stěžovatelům uhradit ve lhůtě tří měsíců následující částky a případnou částku daně z výše uvedených částek:
 - i. každému z osmnácti stěžovatelů částku 4 000 € (čtyři tisíce eur) jako náhradu morální újmy, která se převede na národní měnu žalovaného státu podle kursu platného ke dni úhrady;
 - ii. všem stěžovatelům společně částku 10 000 € (deset tisíc eur) jako náhradu nákladů řízení, která se převede na národní měnu žalovaného státu podle kursu platného ke dni úhrady;
 - b) že od uplynutí výše uvedené lhůty až do okamžiku zaplacení budou stanovené částky navyšovány o prostý úrok se sazbou rovnající se sazbě marginální zápůjční facility Evropské centrální banky platné v tomto období, zvýšené o tři procentní body;
6. *zamítá* jednomyslně v ostatním návrh na přiznání spravedlivého zadostiučinění.

Vyhotoveno ve francouzském a anglickém jazyce a vyneseno na veřejném jednání v Paláci lidských práv ve Štrasburku dne 13. listopadu 2007.

Michael O'BOYLE
zástupce tajemníka

Nicolas BRATZA
předseda

V souladu s článkem 45 odst. 2 Úmluvy a článkem 74 odst. 2 Jednacího řádu Soudu jsou k tomuto rozsudku připojena nesouhlasná stanoviska soudců Zupančiče, Jungwierta, Borrega Borrega a Šikuty.

N. B.
M. O'B.

NESOUHLASNÉ STANOVISKO SOUDCE ZUPANČIČE

Plně se ztotožňuji s nesouhlasným stanoviskem soudce Karla Jungwierta. Dodal bych pouze následující.

Jak to výslovně připouští většina soudců v § 198 a 205 rozsudku a nepřímo pak v jeho ostatních bodech, Česká republika je ve skutečnosti jediným smluvním státem, který se pustil do řešení konkrétních problémů, s nimiž se potýkají romské děti v oblasti vzdělání. Závěr Soudu, že Česká republika porušuje zásady boje proti diskriminaci, tak hraničí s absurditou. Jinými slovy, nikdy by k porušení Úmluvy nedošlo, kdyby stát zůstal v této věci nečinný.

Žádná politicky podložená argumentace nedokáže zastřít skutečnost, že Soud v projednávané věci posloužil k pozdějším účelům, které nijak nesouvisí se zvláštním vzděláváním romských dětí v České republice.

Až budoucnost ukáže, jakému účelu tento precedens poslouží.

NESOUHLASNÉ STANOVISKO SOUDCE JUNGWIERTA

1. V projednávané věci hluboce nesouhlasím s konstatováním většiny, že došlo k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1.

Zčásti sice mohu souhlasit se způsobem, jakým jsou v rozsudku definovány příslušné zásady týkající se článku 14, nemohu se však ztotožnit s postupem většiny při jejich použití na projednávanou věc.

2. Než objasním všechny body, v nichž s názorem většiny nesouhlasím, uvedu tento rozsudek nejprve do širší perspektivy.

Tento rozsudek je velikou premiérou v judikatuře Soudu. Hodnotí a kritizuje celý vzdělávací systém jednoho státu.

Citované precedenty (§ 175 až 181) mají bez ohledu na svou autoritu ve skutečnosti velmi málo společného s projednávanou věcí, snad jen že stěžovatelé jsou ve většině případů romského původu (viz mimo jiné věci *Natchova* a *Buckley*).

3. Dle mého názoru je pro správnou aplikaci nutná předně důkladná znalost skutkového stavu a okolností daného případu, přičemž zcela zásadní postavení zaujímá historický kontext a hodnocení situace v ostatních státech Evropy.

Pokud jde o historický kontext, údaje uvedené v tomto rozsudku (§ 14 až 16) poskytují velmi obecnou, nepřesnou a nedostatečnou informaci.

Skutkový stav, tak jak byl prezentován v rozsudku, neumožňuje sebemenší srovnání mezi romskými komunitami v Evropě, pokud jde o demografický vývoj, úroveň školní docházky či další faktory.

4. Toto informační vakuum se pokusím vyplnit několika skutečnostmi a čísly:

Na začátek lze uvést strašlivou skutečnost, že na současném území České republiky se nejednalo pouze o „pokus“ o vyhlazení ze strany nacistů (§ 13), nýbrž o téměř úplné vyhlazení. Z přibližného počtu 7 000 Romů, kteří v zemi pobývali na počátku války, přežilo sotva šest set.¹

V tom spočívá velký rozdíl oproti ostatním zemím: čeští Romové, kteří byly takřka kompletně vyhlazeni, byli od roku 1945 nahrazeni postupnými vlnami nových přicestovalců, kteří přicházeli po desetitisících hlavně ze Slovenska, Maďarska a Rumunska. Z převážné většiny byla tato nová populace nejen negramotná a zcela vykořeněná, ale ani nehovořila česky. Tak tomu nebylo v jiných zemích, kde Romové žijí zpravidla desítky let nebo dokonce po staletí uvnitř hranic daného státu a kde se jistým způsobem sžili s prostředím a osvojili si tamní jazyk.

Pro doplnění a uzavření tohoto historického a demografického exkurzu považuji za užitečné uvést další srovnání, díky němuž lze posoudit rozměr a složitost celé problematiky.

Z odhadu počtu osob romské komunity v některých evropských zemích, samozřejmě v přibližných číslech (minimální a maximální), vyplývá následující:

Německo	110 000 – 140 000	na 80 milionů obyvatel
Francie	300 000 – 400 000	na 60 milionů obyvatel
Itálie	90 000 – 120 000	na 60 milionů obyvatel
Spojené království	100 000 – 150 000	na 60 milionů obyvatel

¹ A. Frazer (M. Miklušáková), *The Gypsies (Cikáni)*, Praha 2002, s. 275.

Polsko	35 000	–	45 000	na 38 milionů obyvatel
Portugalsko	40 000	–	50 000	na 10 milionů obyvatel
Belgie	25 000	–	35 000	na 10 milionů obyvatel
Česká republika	200 000	–	250 000	na 10 milionů obyvatel ^{1,2}

Na základě těchto čísel si lze snadno představit rozměr celého problému pro Českou republiku v oblasti vzdělání.

5. Zde vyvstává důležitá otázka: jak jsme na tom v Evropě, jaké standardy nebo minimální požadavky mají být dodržovány?

Provádění analýzy a zpracovávání návrhů v oblasti vzdělání a školské výchovy romských dětí probíhá z podnětu Rady Evropy, Evropské komise a dalších institucí již déle než třicet let.

V rozsudku jsou na dvaceti pěti stranách (§ 54 až 107) citovány prameny Rady Evropy, právo a praxe Evropského společenství, dokumenty OSN a další prameny.

Doporučení, zprávy a další dokumenty citované v rozsudku jsou však většinou značně nepřesné a málo konkrétní, a hlavně byly vydány **až poté**, co posuzované události nastaly (1996-1999, § 19).

Proto si dovolím zde citovat již zmíněného autora, s jehož názorem se ztotožňuji. J.-P. Liégeois ve svém díle *Roms en Europe* zdůrazňuje následující:

„Je třeba se vyhnout nejasným pojmům, které se mnohdy používají bez dalšího upřesnění (např.: emancipace, autonomie, integrace, začlenění) a které pouze zastírají skutečnost, uvádějí věci do abstraktní roviny a nemají uplatnění v praxi (...)

(...) Často se stává, že ministerstva nebo různých odpovědných činitelů pokládají komplexní otázky a žádají si okamžitou odpověď, což však v konečném výsledku vede pouze k planým slibům nebo k uspíšeným a nevhodným opatřením, která přechodně zklidní ambice nebo uspokojí voliče.“³

V tomto ohledu jedinou konkrétní a přesnou rezolucí v dané oblasti, která je základním a významným podkladem snad historické hodnoty, je **Rezoluce Rady a Zasedání ministrů školství v rámci Rady ze dne 22. května 1989 o zajištění školní docházky romských dětí a dětí rodičů, kteří žijí v migrujících komunitách**.⁴

6. K mému velikému překvapení a politování tento zásadní dokument není uveden mezi prameny citovanými v rozsudku velkého senátu.

Proto si dovolím uvést některá ustanovení z této rezoluce:

„Rada a Zasedání ministrů školství v rámci Rady,

(...) vzhledem k tomu, že současná situace je obecně znepokojivá, konkrétně v oblasti školství; **že pouze 30 až 40 % romských dětí a dětí rodičů, kteří žijí v migrujících komunitách, navštěvuje více méně pravidelně školu; že polovina z nich školu nikdy nenavštěvovala** (tučně odlišeno autorem); že velmi malé procento dosáhne a přesáhne hranici středoškolského vzdělání; že výsledky, zejména v běžném čtení a psaní, nejsou úměrně předpokládané délce školní docházky; že úroveň negramotnosti u dospělých často převyšuje 50 % a místy dokonce dosahuje 80 % a více;

vzhledem k tomu, že je dotčeno více než 500 000 dětí a že se tento počet neustále zvyšuje v důsledku vysokého podílu mladých příslušníků romských a migrujících komunit, z nichž polovina je mladší šestnácti let;

vzhledem k tomu, že školní docházka, která poskytuje zejména nástroje pro přizpůsobení se měnícímu prostředí a pro osobní a profesní samostatnost, je základním faktorem pro kulturní, sociální a ekonomickou budoucnost romských komunit; že rodiče jsou si toho vědomi a že jejich touha po vzdělání svých dětí roste (...)

¹ J.-P. Liégeois; *Roms en Europe (Romové v Evropě)*; Éditions du Conseil de l'Europe 2007, s. 31.

² Nicméně při sčítání lidu v České republice dne 3. března 1991 se pouze 32 903 osob přihlásilo k romské národnosti (*Statistical Yearbook of the Czech Republic 1993*, Praha 1993, s. 142).

³ *Op. cit.*, s. 274 a 275.

⁴ *Úřední věstník Evropských společenství* č. C153 ze dne 21.6.1989, s. 3 a 4.

7. Neuvěřitelné zjištění! U dvanácti států, které tvořily Evropskou unii v roce 1989, se přiznává, že 250 000 až 300 000 dětí nikdy nenavštěvovalo školu.

Je nutno konstatovat, že vývoj tuto analýzu spíše potvrzuje. V této oblasti není nic, z čeho by se dalo usuzovat, že by došlo ke zlepšení v průběhu následujících let a ještě méně po rozšíření Evropské unie. Romská populace (stále dle téhož zdroje) se odhaduje na 400 000 na Slovensku, 600 000 v Maďarsku, 750 000 v Bulharsku a 2 100 000 v Rumunsku. Celkem jsou tak v Evropě více než čtyři miliony romských dětí, z nichž velmi pravděpodobně **dva miliony nikdy za svého života školu nenavštěvovaly.**

8. Jsem rozhodnut tuto strašlivou pravdu, která zůstává téměř skryta, ukázat navenek, protože podle mě je ostudou Evropy 21. století. Odkud pramení toto hrozivé mlčení?

9. Statistické údaje z bývalého Československa ukazují, že v roce 1960 bylo Romů, kteří nikdy nenavštěvovali školu, přibližně 30 %. Toto číslo postupně klesalo a v roce 1970 již nebylo vyšší než 10 %.

Z číselného porovnání údajů z České republiky o počtu narozených dětí a dětí navštěvujících školy lze o dvacet let později zjistit téměř 100 % školní docházku.¹

10. V této žalostné situaci nicméně někteří považují za nutné směřovat svou kritiku na adresu České republiky, která je jednou z mála evropských zemí, kde téměř všechny děti, včetně romských, navštěvují školy.

Navíc ve školním roce 1989-1990 bylo evidováno 7 957 vyučujících na 58 889 žáků a ve školním roce 1992-1993 8 325 vyučujících na 48 394 žáků,² **tj. jeden vyučující na sedm žáků.**

11. Již několik let plodí evropské státy často nejednoznačnou směsicí řešení a projektů, v nichž úspěchy střídají neúspěchy. Problém se týká vzdělávacích systémů mnoha zemí a nikoli pouze zvláštních škol.³

Česká republika se rozhodla dále rozvinout systém zavedený již ve 20. letech minulého století (§ 15), zdokonalit jej a proces zařazování dětí do zvláštních škol doplnit o níže uvedené záruky (§ 20 až 21):

- souhlas rodičů,
- doporučení psychologicko-pedagogické poradny,
- možnost odvolání,
- možnost zpětného přerazení ze zvláštní školy do základní školy.

Česká republika tak svým způsobem vytvořila nerovný vzdělávací systém, ovšem s chvályhodným cílem, tj. zajistit školní docházku dětí, a dát jim tak šanci úspěš, což představuje pozitivní diskriminaci ve prospěch znevýhodněné populace.

Navzdory tomu považuje většina soudců za správné tvrdit, že Soud není přesvědčen o tom, že by rozdílné zacházení s romskými a neromskými dětmi sledovalo legitimní cíl spočívající v přizpůsobení vzdělávacího systému potřebám romských dětí a že by mezi použitými prostředky a dosahovaným cílem byl dán vztah přiměřenosti (§ 208).

Tuto situaci nelze popsat lépe, než to učinil Arthur Schopenhauer, který jako první vyslovil tento názor:

¹ *Statistical Yearbook of the Czech Republic 1993*, Praha 1993, s. 88 a 302

² *Statistical Yearbook of the Czech Republic 1993*, Praha 1993, s. 307.

³ Ve Francii se v současné veřejné debatě hovoří o tom, že „při nástupu na druhý stupeň základních škol chybí 40 % žáků základní znalosti. Na konci posledního ročníku základní školy opouští školský systém na 150 000 mladých lidí, aniž by získali sebemenší znalosti (Úvodník listu *Le Figaro*, 4. září 2007), a v témž listu ze 7. září 2007 stojí: „podle Vrchní školské rady 40 % žáků prvního stupně základních škol, tj. 300 000 mladých lidí, každoročně končí neúspěchem nebo jen s velkými obtížemi“.

„Přetrvávání omylu je způsobeno více než čímkoli jiným právě touto zvláštní zálibou v ulpívání na slovech. Spoléhaje na slova a fráze předchozích generací každý lehkomylně opomíjí nejasnosti a mnohé problémy.“¹

12. Uznávám, že i přes značnou snahu napomoci některým kategoriím žáků k získání základních vědomostí není situace v České republice v oblasti vzdělání romských dětí zdaleka ideální a žádá si další zlepšení.

Pohlédnu-li na věc zblízka, musím si přesto položit následující otázku: která evropská země je na tom lépe nebo která země se v této oblasti činí alespoň stejně dobře? Žádat více, tedy žádat okamžité a neomylné řešení, by podle mě bylo přehnané, či dokonce nemožné, alespoň v době, kdy se posuzované události odehrály. Toto období navíc začalo jen několik let po pádu komunistického režimu.

13. Domnívám se, že v analýzách a ve všech hodnoceních a závěrech je nezbytné rozlišovat mezi přáním a tím, co lze nazvat realistickým přístupem – tím, co je možné či prostě proveditelné.

Toto pravidlo musí platit i v oblasti práva obecně a v projednávaném případě pak *in concreto*. Podle stěžovatelů nebylo učiněno žádné opatření, které by romským dětem umožnilo překonat při zkouškách jejich kulturní a jazykové bariéry (§ 40).

Zde se opět jedná o dokonalou ukázkou nedostatečně realistického přístupu. Dle mého mínění je iluzorní se domnívat, že několik ustanovení dokáže za krátkou dobu změnit situaci, která trvá již desetiletí, či dokonce staletí. Snad jen kdyby hodnocení mělo být zcela odstraněno nebo zbaveno svého významu.

14. Mimoto nelze opomíjet, že každý školský systém zahrnuje nejen vzdělávání, ale také klasifikaci, kategorizace, soutěž a výběr. O tom se rozsáhle diskutuje v rámci současné debaty o reformě vzdělávacího systému ve Francii. Prezident Francouzské republiky předkládá ve svém *Dopise pedagogům* ze dne 4. září 2007 myšlenku výběru při nástupu na druhý stupeň základních škol a na střední školu:

„Nikdo nenastoupí do prvního ročníku druhého stupně základní školy, jestliže neprokáže, že je schopen absolvovat výuku na druhém stupni základních škol. Nikdo nenastoupí do prvního ročníku střední školy, pokud neprokáže, že je schopen absolvovat výuku na střední škole.“²

15. Většina soudců dospěla k závěrům (§ 205 až 210), které si dle mého mínění spíše navzájem odporují. Tito soudci prohlašují, že obtíže spojené se školní docházkou romských dětí existují nejen v České republice, ale také v ostatních evropských státech.

Označovat **naprostou absenci školní docházky u poloviny romských dětí** (body 6 a 7) v celé řadě států jako „obtíže“ je neslýchaný eufemismus. Většina soudců v rámci této nelogické úvahy dále s uspokojením konstatuje, že se Česká republika na rozdíl od některých jiných zemí rozhodla pustit do řešení tohoto problému (§ 205).

Z toho lze dovodit, že je snad výhodnější a bezpečnější nedělat nic a nechat věci být tak, jak je tomu i jinde, tedy nevyvíjet žádné úsilí k překonání problémů, s nimiž se potýká velká část romské komunity.

16. Závěry většiny soudců založené na takto abstraktní a teoretické argumentaci jsou z mého pohledu naprosto nepřijatelné.

¹ A. Schopenhauer; *Le monde comme volonté et comme représentation (Svět jako vůle a představa)*, Quadrige, Paříž 2004, s. 833.

² *Le Figaro*, 5. září 2007, s. 8.

NESOUHLASNÉ STANOVISKO SOUDCE BORREGA BORREGA

1. Z tohoto rozsudku pocit'uji jisté zklamání.

2. Soudce Bonello v roce 2002 považoval za „velmi znepokojivé, že Soud za více než padesát let houževnaté soudní praxe dodnes nezjistil jediný případ porušení (práva zaručeného článkem 2 nebo článkem 3) z rasových důvodů (...)“ (*Anguelova proti Bulharsku*, rozsudek ze dne 13. června 2002, č. 38361/97, nesouhlasné stanovisko). Souhlasím sice s výhradou soudce Bonella, že absence jediného případu rasové diskriminace v oblasti práv, která tvoří jádro celé Úmluvy, byla před pěti lety znepokojivá, v tomto rozsudku se však Soud rozmáchl příliš zprudka. Velký senát se v tomto rozsudku řítí jako formule 1 a ve vší rychlosti se vrhá do nové a neprobádané oblasti školství, a logickým důsledkem toho je výrazné vybočení ze správné cesty, kterou se Soud dosud ubíral.

3. Dle mého názoru byl rozsudek druhé sekce ze dne 7. února 2006 v této věci dobrým a moudrým rozhodnutím, příkladem judikatury Soudu. Bohužel však nemohu říci totéž o rozsudku velkého senátu. (Rozsudek senátu čítá sedmnáct stran, kdežto rozsudek velkého senátu sedmdesát osm, což ukazuje, že dlouhý rozsudek ještě nemusí být moudrý.)

Zaměřím se pouze na dva body.

4. Přístup:

Senát poukazuje na znepokojení řady organizací ohledně romské reality a dále uvádí: „Soud však zdůrazňuje, že jeho role je odlišná od role výše uvedených orgánů a že jeho úkolem, stejně jako úkolem Ústavního soudu České republiky, není posuzovat celkový sociální kontext. Jediným úkolem Soudu v projednávaném případě je posoudit (...) individuální stížnosti (...)“ (§ 45).

5. Velký senát však činí pravý opak. Od první stránky („historický kontext“), přes „prameny Rady Evropy“ (čtrnáct stran), právo a praxi Evropského společenství (pět stran), dokumenty Organizace spojených národů (sedm stran) a „další prameny“ (tři strany, které jsou s výjimkou části týkající se Evropského střediska kupodivu věnované výlučně anglosaskému světu, tj. Sněmovně lordů a Nejvyššímu soudu Spojených států amerických) až po poslední odstavec je rozsudek posouzením celkového sociálního kontextu, což je v rozporu s úlohou, která přísluší soudnímu orgánu. Jako příklad lze uvést začátek § 182, kde Soud uvádí: „*Soud podotýká, že kvůli své nestálosti a věčnému vykořenění tvoří Romové znevýhodněnou a zranitelnou menšinu.*“ Je toto úkolem Soudu?

6. V téže rovině úvah, která se dle mého názoru neslučuje s posláním žádného soudu, velký senát po vyslovení závěru o diskriminačním rozdílu v zacházení s romskými a neromskými dětmi v § 209 uvádí: „(...) *jelikož bylo prokázáno, že uplatňování příslušných právních předpisů mělo (...) nepřiměřeně škodlivé dopady na romskou komunitu (...) tomuto diskriminačnímu zacházení museli být nutně vystaveni i stěžovatelé coby příslušníci této komunity. Vzhledem k tomuto závěru se již Soud nemusí zabývat jejich individuálními případy.*“

7. Takže zde máme novou úlohu Soudu: stává se jakousi druhou ECRI (Evropská komise proti rasismu a intoleranci) a na rozdíl od toho, jak postupoval senát v § 49 a 50 svého rozsudku, se již nezabývá individuálními stížnostmi, například situací stěžovatelů č. 9, 10, 11, 16 a 17.

8. Na jednání dne 17. ledna 2007 právní zástupci (z Londýna a New Yorku) stěžujících si dětí (z Ostravy) pouze ve svých podáních popsali diskriminaci, kterou podle nich Romové v Evropě trpí.

9. V jednací síni nebylo přítomno žádné ze stěžujících si dětí, žádný z jejich rodičů (...). Konkrétní okolnosti stěžovatelů a jejich rodičů zůstaly opomenuty! Článek 36 odst. 4 jednacího řádu stanoví, že zástupci jednají jménem stěžovatelů, a proto jsem položil dvěma anglosaským zástupcům velmi jednoduchou otázku: Hovořili tito dva zástupci se stěžujícími si nezletilci nebo s jejich rodiči? Vydali se do Ostravy? Má otázka zůstala nezodpovězena.

10. Stále mám tentýž pocit: jednací síň velkého senátu se stala věží ze slonoviny, odtržena od života a problémů stěžujících si nezletilců a jejich rodičů, kde přítomní měli přednost před nepřítomnými.

11. Romští rodiče a vzdělání jejich dětí:

Pokud jde o vzdělání nezletilých, v rozsudku senátu se uvádí: „*Soud poznamenává, že je zejména na rodičích, kteří mají přirozenou povinnost zajistit svým dětem vzdělání (...)*“ (§ 51). Po analýze skutkového stavu věci senát dospěl k závěru, že k porušení článku 14 ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1 nedošlo.

12. Domnívám se, že postoj, jaký zaujal velký senát vůči rodičům stěžujících si nezletilců, je krajně znepokojivý, a vzhledem k tomu, že tento postoj směřuje vůči všem romským rodičům, je také, a toto zdůrazňuji zcela jednoznačně, nepřípustný. Vybočení, kterého se zde Soud dopustil, je hrubé a je projevem pocitu nadřazenosti neslýchaného u soudu pro lidská práva a rovněž tak je v rozporu s lidskou důstojností romských rodičů.

13. Zprvce, velký senát pochybuje o schopnosti romských rodičů konat svou rodičovskou povinnost. Rozsudek hovoří takto: „*Soud není přesvědčen o tom, že by rodiče romských dětí jakožto příslušníci znevýhodněné komunity a často bez vzdělání byli schopni zvážit všechny stránky dané situace a důsledky svého souhlasu*“ (§ 203). Toto jsou příliš tvrdá, zbytečná a hlavně neodůvodněná slova.

14. Zadruhé, velký senát zachází ve svém hodnocení romských rodičů ještě dále: „*Velký senát (...) je toho názoru, že i kdyby byly naplněny podmínky (vědomého souhlasu), možnost vzdání se práva na ochranu před takovou diskriminací je nepřípustná. Takový akt vzdání se práva by byl totiž v rozporu s důležitým veřejným zájmem (...)*“ (§ 204).

Při těchto slovech pociťuji zděšení. Velký senát tvrdí, že **všichni** rodiče romských dětí, „i kdyby“ byli schopni dát vědomý souhlas, nedokážou vybrat svým dětem školu. Toto uvažování může vést k již dobře známým otřesným zkušenostem s odnímáním dětí jejich rodičům, kteří patří k určité sociální skupině, protože někteří lidé, vyzbrojení „dobrymi úmysly“, vnucují všem občanům své vlastní pojetí života. Toto je příkladem smutné tradice lidstva bojovat rasismem proti rasismu.

16. Je cynické se domnívat, že rodiče stěžujících si nezletilců nejsou schopni vychovávat své děti, jsou ale schopni podepsat plnou moc pro britského a severoamerického zástupce, které ani neznají!

17. Samozřejmě se připojuji k nesouhlasným stanoviskům svých kolegů, s nimiž se plně ztotožňuji.

18. Vybočení Evropského soudu z jeho soudní role povede ke zmatku, jehož dopad pro Evropu nemůže být než nepříznivý. Vybočení tohoto rozsudku je značné a skutečnost, že považuje všechny romské rodiče za neschopné výchovy svých dětí, je dle mého mínění urážkou. Přidávám se tedy na stranu uražených a říkám: „*Jsem český Rom.*“

NESOUHLASNÉ STANOVISKO SOUDCE ŠIKUTY

K mému velikému politování se v projednávané věci nemohu připojit k většinovému závěru, že došlo k porušení článku 14 Úmluvy ve spojení s článkem 2 Protokolu č. 1. Pouze v krátkosti uvedu hlavní důvody svého nesouhlasu.

Obecně souhlasím s tím, že situace Romů ve střední a východní Evropě je velmi komplikovaná, že není jednoduchá ani snadná a že si žádá úsilí od všech klíčových činitelů, zejména vlád. K této situaci, která souvisí s různými historickými, politickými, ekonomickými, kulturními a dalšími faktory, jsme ovšem dospěli v průběhu staletí. V tomto procesu mají státy hrát aktivní roli, a mají tedy vypracovat vhodná opatření a projekty k dosažení uspokojivých výsledků. Z této perspektivy je nutno na romskou otázku nahlížet jako na živoucí a neustále se vyvíjející problém.

Judikatura Soudu¹ jasně říká, že rozdílné zacházení s „osobami nacházejícími se v jinak podobných situacích“ nezakládá diskriminaci odporující článku 14, jestliže má objektivní a rozumné zdůvodnění, tzn. jestliže lze prokázat, že sledují „legitimní cíl“ nebo že mezi použitými prostředky a sledovaným cílem je dán „vztah přiměřenosti“. To, zda je odůvodnění platné, je třeba posoudit ve vztahu k cíli a účinkům uvažovaných opatření s přihlédnutím k zásadám platným v demokratických společnostech.

Smluvní státy mají jistý prostor pro volné uvážení při určování, zda a v jaké míře rozdíly mezi jinak podobnými situacemi odůvodňují rozdílné zacházení.² Rozhodnutí státu zřídit zvláštní školy v zájmu splnění svého poslání zajistit všem dětem povinné vzdělání bylo zcela v rámci jeho volné úvahy.

Zvláštní školy byly zřízeny pro děti s problémy při učení a se zvláštními potřebami v této oblasti; pro stát se staly prostředkem ke splnění jeho povinnosti zajistit všem dětem takové základní vzdělání, které by bylo zcela povinné. Zřízení zvláštních škol je třeba vnímat jako novou etapu ve shora zmíněném procesu, jehož konečným cílem je dosáhnout uspokojivé, či alespoň lepší situace v oblasti vzdělání. Vytvoření zvláštních zařízení sice není univerzálním lékem, nicméně je nutno ho chápat jako pozitivní opatření státu, který se snaží pomoci dětem se zvláštními vzdělávacími potřebami, aby překonaly svou odlišnost, pokud jde o schopnost docházet do běžného zařízení a absolvovat výuku podle běžných osnov.

Je tedy zřejmé, že obecně existovalo objektivní a rozumné zdůvodnění pro myšlenku zacházet s dětmi zařazenými do zvláštních škol odlišně v porovnání s dětmi navštěvujícími běžné školy, a to na základě objektivních výsledků psychologického testu provedeného kvalifikovanými odborníky schopnými použít za tím účelem vhodné metody. Připouštím, že zacházení s dětmi navštěvujícími běžné školy bylo odlišné od zacházení s dětmi navštěvujícími zvláštní školy. Zároveň však byly oba tyto typy škol, tedy běžné a zvláštní, přístupné pro obě kategorie dětí, tj. pro romské i neromské děti, a do obou typů škol tak v posuzovaném období docházely jedny i druhé.

Jediným rozhodným kritériem pro doporučení dítěte do toho či onoho typu školy tedy byly výsledky psychologického testu zpracovaného specialisty, kteří byli kvalifikovanými odborníky, jejichž odbornost žádná ze stran nezpochybňovala. Rozdílné zacházení spočívající v docházce dětí do toho či onoho typu školy (běžné nebo zvláštní) záviselo pouze na rozdílné úrovni rozumových schopností dotčených dětí a na jejich různé míře způsobilosti a

¹ Například *Willis proti Spojenému království*, č. 36042/97, § 48, ESLP 2002-IV.

² *Gaygusuz proti Rakousku*, rozsudek ze dne 16. září 1996, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1996-IV, § 42.

přípravenosti úspěšně plnit všechny požadavky stanovené stávajícím vzdělávacím systémem představovaným běžnými školami.

Na základě samotných statistických údajů, zejména pokud se týkají určitého konkrétního regionu státu, proto nelze vyslovit závěr, že zařazení stěžovatelů do zvláštních škol vyplývalo z rasového předsudku, protože například do zvláštních škol docházely romské i neromské děti. Statistiky samy o sobě neodhalují praxi, kterou by bylo možné označit za diskriminační (*Hugh Jordan proti Spojenému království*, č. 24746/94, § 154). Skutečnost, že do běžných škol docházely též romské děti, dokazuje, že existovala i jiná výběrová kritéria než rasa nebo etnický původ. Stejně tak skutečnost, že někteří ze stěžovatelů byli přeřazeni do běžných škol, dokazuje, že jejich situace nebyla nezvratná.

Dále je třeba říci, že rodiče dětí zařazených do zvláštních škol dali k tomuto zařazení souhlas a že někteří z nich ve skutečnosti podali za tím účelem žádost příslušným orgánům. Tyto pozitivní kroky ze strany rodičů stěžovatelů naznačují, že byli dostatečně a řádně informováni o existenci těchto škol a o jejich úloze ve vzdělávacím systému. Jsem přesvědčen, že obecně vzato je k rozhodování o vzdělání nezletilého dítěte kompetentnější odborník než rodič dítěte. Orgán péče o dítě oddělení sociálně-právní ochrany dětí v Ostravě, který byl oprávněn a povinen předkládat takovéto případy soudu rozhodujícímu ve věcech nezletilých za účelem posouzení nejvyššího zájmu dítěte, mohl každopádně zasáhnout, měl-li za to, že rozhodnutí rodičů o zařazení dětí do zvláštní školy nebylo v „nejvyšším zájmu dítěte“. To se však nestalo, protože ani oddělení sociálně-právní ochrany, ani rodiče stěžovatelů se neobrátili na soud rozhodující ve věch nezletilých, který byl v dané věci příslušný.

Za tohoto stavu jsem dospěl k závěru, že k **rozdílnému zacházení docházelo** mezi dětmi navštěvujícími běžné školy a dětmi navštěvujícími zvláštní školy, bez ohledu na jejich romský či neromský původ. Toto rozdílné zacházení mělo objektivní a rozumné zdůvodnění a sledovalo legitimní cíl, tj. zajistit všem dětem povinné vzdělání.

Rovněž jsem dospěl k závěru, že naopak **nedocházelo k rozdílnému zacházení** mezi dětmi navštěvujícími tutéž zvláštní školu, tj. mezi dětmi (romskými a neromskými), které je nutno považovat za „**osoby nacházející se v jinak podobných situacích**“. V projednávané věci jsem neshledal žádný důvod z hlediska právního či skutkového, který by dovoľoval vyslovit závěr, že s romskými dětmi navštěvujícími zvláštní školu bylo zacházeno méně příznivě než s neromskými dětmi navštěvujícími tutéž zvláštní školu. Není přípustné činit závěr, že pouze romské děti navštěvující zvláštní školy byly obětí diskriminace v porovnání s dětmi neromskými (nebo v porovnání se všemi dětmi) navštěvujícími běžné školy, protože obě tyto skupiny dětí nejsou tvořeny „osobami nacházejícími se v jinak podobné situaci (...)“. Tento závěr je nepřipustný i z jiného důvodu, a to že obě tyto „skupiny“ podléhaly stejným podmínkám, pokud jde o přístup do škol, a navštěvovaly oba typy škol: neromské děti navštěvovaly zvláštní školy a současně romské děti navštěvovaly běžné školy pouze na základě výsledků psychologického testu, který byl stejný pro všechny děti bez ohledu na jejich rasu.

Vzhledem k výše uvedenému nesouhlasím s názorem, že se stěžovateli bylo z důvodu jejich příslušnosti k romské komunitě zacházeno diskriminačně kvůli jejich zařazení do zvláštních škol.

P Ř Í L O H A

SEZNAM STĚŽOVATELŮ

1. slečna D. H. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1989, bytem v Ostravě-Přívozu,
2. slečna S. H. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1991, bytem v Ostravě-Přívozu,
3. pan L. B. je český občan romského původu, narozený v roce 1985, bytem v Ostravě-Fifejdách,
4. pan M. P. je český občan romského původu, narozený v roce 1991, bytem v Ostravě-Přívozu,
5. pan J. M. je český občan romského původu, narozený v roce 1988, bytem v Ostravě-Radvanicích,
6. slečna N. P. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1989, bytem v Ostravě,
7. slečna D. B. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1988, bytem v Ostravě-Heřmanicích,
8. slečna A. B. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1989, bytem v Ostravě-Heřmanicích,
9. pan R. S. je český občan romského původu, narozený v roce 1985, bytem v Ostravě-Kunčičkách,
10. slečna K. R. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1989, bytem v Ostravě-Mariánských Horách,
11. slečna Z. V. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1990, bytem v Ostravě-Hrušově,
12. slečna H. K. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1990, bytem v Ostravě-Vítkovicích,
13. pan P. D. je český občan romského původu, narozený v roce 1991, bytem v Ostravě,
14. slečna M. P. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1990, bytem v Ostravě-Hrušově,
15. slečna D. M. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1991, bytem v Ostravě-Hrušově,
16. slečna M. B. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1991, bytem v Ostravě 1,
17. slečna K. D. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1991, bytem v Ostravě-Hrušově,
18. slečna V. Š. je česká občanka romského původu, narozená v roce 1990, bytem v Ostravě-Vítkovicích.