



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



KOMISAŘKA PRO LIDSKÁ PRÁVA

INKLUZIVNÍ VZDĚLÁVÁNÍ V BOJI PROTI SEGREGACI V EVROPSKÝCH ŠKOLÁCH STANOVISKO

Toto je soubor stanovisek týkajících se segregace ve školách a inkluzivního vzdělávání, vydaných komisařkou Rady Evropy pro lidská práva. Obsahuje shrnutí jejích stanovisek a závěrů týkajících se školní segregace a inkluzivního vzdělávání, vycházejících primárně z monitoringu v jednotlivých zemích a z tematické práce. Je doplněn seznamem doporučení.

Soubor byl připraven s podporou Xaviera Bonala, profesora sociologie na Autonomní univerzitě v Barceloně a zvláštního profesora pro vzdělávání a mezinárodní rozvoj na Univerzitě v Amsterdamu.

OBSAH

Úvod	3
I. Segregace ve školství v členských státech Rady Evropy: současný stav	4
1. Přehled segregace v členských státech	4
2. Hlavní příčiny segregace	7
II. Důsledky odděleného vzdělávání.....	8
III. Klíčové zásady pro inkluzivní politiku vzdělávání.....	9
1. Rozšířená vize práva na vzdělání	9
2. Právo na vzdělání a práva při vzdělávání	10
3. Vzdělávání jako odpovědnost státních orgánů	11
4. Regulace výběru školy	11
5. Všechny děti se mohou učit	11
IV. Přejít k inkluzivnímu vzdělávání: závěry a doporučení.....	12
1. Zajištění komplexního právního zákazu diskriminace	12
2. Přijetí strategie desegregace ve školách	13
3. Osvěta o inkluzivním vzdělávání	14
4. Zajištění kvalitního vzdělávání ve všech školách.....	14
5. Plánování nabídky ve vzdělávání optikou inkluze.....	15
6. Regulace a monitorování zápisů do škol	15
7. Zákaz přijímacích testů jako nástroje pro výběr.....	15
8. Hodnocení potřeb žáků	16
9. Vyvážené rozdělení žáků ze zranitelných skupin.....	17
10. Jak definovat sociálně vyvážené školní obvody	17
11. Nejlepší učitelé patří do nejvíce problematických škol	18
12. Podpora účasti rodičů v životě školy.....	18

INKLUZIVNÍ VZDĚLÁVÁNÍ V BOJI PROTI SEGREGACI V EVROPSKÝCH ŠKOLÁCH

Úvod

V dnešní Evropě je segregované školství stále ještě smutnou realitou. Její negativní důsledky dopadají obzvláště na romské děti, děti s postižením, děti s migračními kořeny, jež se odlišují sociálními či osobními okolnostmi (například děti z ústavů a z nápravných zařízení pro mladistvé). Vzdor existujícím antidiskriminačním zákonům a opatřením praxe vyčleňování skupin žáků do zvláštních škol nebo tříd možná spíše sílí, mimo jiné i v důsledku současného rostoucího přílivu migrantů a uprchlíků do Evropy.

Školní segregace je jednou z nejhorších forem diskriminace a je závažným porušením práv dětí, jichž se dotýká, jelikož jejich šance na vzdělání jsou izolací a nedostatečnou inkluzí do hlavního proudu vzdělávání narušeny. Je to jasný projev nespravedlnosti vůči menšině a dalším zranitelným skupinám, jež také napomáhá udržet celé skupiny populace v Evropě na okraji společnosti.

Spory o strategie, posilování odpovědnosti společností, podporované hnutími za občanská práva a rozvoj mezinárodních norem pro lidská práva v řadě zemí napomohly v boji proti segregaci ve školách. Obzvláště Evropský soud pro lidská práva (ESLP) vypracoval v posledních deseti letech rozsáhlou judikaturu v oblasti segregace ve školství, dopadající zejména na romské děti. Opakovaně konstatoval, že existují členské státy, jež porušují Evropskou úmluvu o lidských právech (EÚLP) tím, že těmto dětem upírají právo nebýt diskriminován při uplatňování svého práva na vzdělání.¹

Řada států přijala důležitá opatření k vybudování více inkluzivních vzdělávacích systémů a k zaručení práva na vzdělání pro všechny děti bez diskriminace. V praxi však orgány na vnitrostátní a místní úrovni ne vždy dodržují své povinnosti a často podlehnou tlaku z různých zdrojů, a to i ze strany školských správ, učitelů a dalších odborníků a rodin.

Státy mají pozitivní povinnost, pevně zakotvenou v mezinárodních normách pro oblast lidských práv, bojovat proti segregaci ve školách. Toho lze dosáhnout kombinací silných antidiskriminačních opatření, včetně legislativních, s postupy, které podporují inkluzivnější vzdělávací systémy. Inkluzivní vzdělávání, jak je definováno UNESCO,² je "proces, který řeší a reaguje na rozmanitost potřeb všech dětí, mládeže a dospělých prostřednictvím zvýšení účasti na učení, kulturách a komunitách a snížení a odstranění vyloučení v rámci vzdělávání a ze vzdělávání". Platí zásada, že státy mají odpovědnost (pozitivní povinnost) vzdělávat všechny děti bez jakékoli diskriminace v rámci mainstreamového (hlavního proudu) vzdělávání.

Inkluzivní vzdělávání jako takové zahrnuje boj proti formám segregace, které se dotýkají zejména některých dětí, jde ovšem také mnohem dál. Představuje přístup, který pro uplatnění práva na vzdělání všech dětí považuje segregaci za negativní jev. Odmítá pojem "oddělené, ale rovné" a jeho cílem je otevřít společnost praxi sdílení a učení se z vlastní rozmanitosti. Jeho význam se ještě více projevuje v době hospodářských krizí nebo politické nestability, kdy dochází k nárůstu

¹ Viz Evropský soud pro lidská práva, Informační přehled o Romech a kočovnicích (aktualizovaný v dubnu 2017), obsahující informace o řadě případů, kdy bylo konstatováno porušení Článku 14 (zákaz diskriminace) ESLP v souvislosti s Článkem 2 (právo na vzdělání) Protokolu 1.

² UNESCO, [Policy Guidelines on Inclusion in Education](#), 2009. UNESCO, *Hlavní směry týkající se politiky inkluze v oblasti vzdělávání*

projevů rasismu, xenofobie a nesnášenlivosti, jež ohrožují demokratické hodnoty a sociální soudržnost.

Inkluzivní vzdělávání nelze považovat za utopii. Je to dosažitelný cíl, který má obrovský potenciál pro zlepšení sociální soudržnosti, mezikulturních vztahů a vzdělávacích příležitostí všech dětí.

Tento dokument především poskytuje přehled o situaci, pokud jde o segregaci školství v členských státech Rady Evropy, jakož i o hlavních faktorech, které jsou její příčinou, a to na základě zjištění komisařky v rámci monitoringu jednotlivých zemí (Oddíl I). Rovněž přezkoumává rizika spojená s odděleným vzděláváním (Oddíl II). Poté nastiňuje klíčové zásady, které by měly být základem jakékoli politiky směřující k vymýcení segregace a podpoře inkluzivního vzdělávání (Oddíl III), a končí seznamem závěrů a doporučení pro politiky a, obecněji, všech, kdo se podílejí na rozvoji inkluzivnější vzdělávací politiky (Oddíl IV).

I. Segregace ve školství v členských státech Rady Evropy: současný stav

1. Přehled segregace v členských státech

Značný počet dětí v celé Evropě je vzděláván ve školách s vysokou koncentrací znevýhodněných dětí, a to na základě jejich socioekonomického, etnického nebo kulturního původu nebo z důvodu zdravotního postižení. Jejich oddělení nebo koncentrace v konkrétních školách a třídách ohrožuje jejich možnost vzdělání a je jasným porušením jejich práva na vzdělání a nediskriminaci.

Děti se zdravotním postižením

Oddělené vzdělávání dětí se zdravotním postižením je rozšířenou praxí v celé Evropě, bez ohledu na skutečnost, že článek 24 Úmluvy OSN o právech osob se zdravotním postižením (UNCRPD) ukládá státům povinnost zajistit, aby děti se zdravotním postižením měly přístup k "inkluzivnímu, kvalitnímu a bezplatnému základnímu i středoškolskému vzdělávání na rovnoprávném základě spolu s ostatními, v komunitách, v nichž žijí."³

Komisařka při několika návštěvách jednotlivých zemí a ve svých zprávách vyjádřila vážné obavy ohledně školní segregace dětí se zdravotním postižením a upozornila na rozsah této dosud široce akceptované formy segregace v Evropě.⁴ Zdá se, že některé země jsou ochotné spokojit se s nějakou formou segregace a označit segregované formy vzdělávání nějakou přijatelnější nálepkou nebo dokonce jako inkluzivní vzdělávání.⁵

Přístup do běžných škol navíc nemusí nutně zaručit začlenění: často je to tak, že děti se zdravotním postižením jsou pod jednou střechou, jsou ale prakticky stále odděleny od svých

³ Všechny členské státy RE (s výjimkou tří – Irska, Lichtenštejnska a Monaka) jsou v době, kdy vzniká tato zpráva, signatáři UNCRPD. Viz taktéž Obecnou poznámku N°4 Výboru OSN pro práva osob se zdravotním postižením ohledně práva na inkluzivní vzdělávání z 2. září 2016

⁴ Viz zprávy o Belgii (2016), Bulharsku (2015), České republice (2013), Francii (2015), Lotyšsku (2016), Litvě (2017), Černé hoře (2014), Nizozemsku (2014), Rumunsku (2014), Srbsku (2015), Slovensku (2015) a Španělsku (2013).

⁵ Například v Rumunsku byla pobytová zařízení pro děti se zdravotním postižením přejmenována na "inkluzivní vzdělávací střediska", viz zpráva o Rumunsku (2014), odstavec 58; v Nizozemsku je speciální vzdělávání nadále poskytováno pod názvem "přiměřené vzdělání", viz zpráva o Nizozemsku (2014), odstavce 185 a 188.

vrstevníků, výuka je zkrácená anebo jsou vyloučeny z programů s vyšším počtem hodin.⁶ Mnohem častěji také opouštějí školu předčasně. To je obvykle způsobeno nedostatkem zdrojů, potřebných k zajištění dostupnosti a poskytování individuální podpory.⁷ V rámci úsporných opatření byly někdy dokonce stávající podpory zrušeny.⁸

Děti se zdravotním postižením vyučované ve specializovaném systému vzdělávání obvykle nezískají obecně uznávaný diplom či vysvědčení a mají omezený přístup ke středoškolskému a vysokoškolskému studiu.⁹ Navzdory nedostatku spolehlivých údajů se zdá, že ocitnout se v systému zvláštních škol znamená jen ve vzácných případech možnost opětovné integrace do mainstreamového vzdělávání.¹⁰

Komisařka opakovaně zdůraznila, že školní segregace dětí se zdravotním postižením vede pouze k tomu, že tito lidé zůstávají na okraji společnosti a předsudky vůči nim sílí. Poukázala na skutečnost, že školní segregace obzvláště dopadá na postižené, které žijí v ústavních zařízeních.¹¹

Děti z romských a kočovnických rodin

V mnoha členských státech má školní segregace závažný dopad také na děti Romů a kočovníků. Neúměrný počet z nich je zařazován do nápravných tříd a zvláštních škol, kde se jim dostává vzdělání podle redukovaných osnov.¹² V některých zemích mají romské děti 27krát vyšší šanci, že budou zapsány do zvláštní školy než děti neromské.¹³

Romské děti jsou navíc často zařazeny do čistě romských škol nebo škol s nepřiměřenou koncentrací romských dětí, kde se jim ve většině případů dostává méně náročného vzdělání, zhusta pod standardní úroveň. Z průzkumu Agentury Evropské unie pro základní práva vyplývá, že v roce 2016 v devíti členských státech EU navštěvovalo 33 % romských dětí školy, kde většina žáků byli Romové a 13 % ve školách pouze pro Romy.¹⁴

K segregaci dochází také v normálních školních zařízeních, kde bývají romské děti zařazeny do oddělených tříd a bývá jim znemožněno využívat společné hřiště nebo jídelnu.¹⁵

V některých zemích začíná segregace už od předškolního vzdělávání zápisem romských dětí do samostatných přípravných tříd, které v praxi nevedou k začlenění do hlavního proudu základního vzdělávání, ale představují začátek oddělené vzdělávací cesty.¹⁶

⁶ Viz mimo jiné zprávu o Francii (2015), odstavce 251.

⁷ Viz zpráva o Litvě (2017), odstavce 87-88.

⁸ Viz zpráva o Španělsku (2013), odstavce 74-76.

⁹ Viz zpráva o Belgii (2016), odstavce 103.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Viz například zprávy o Belgii (2016), odstavce 112; Bulharsko (2015), odstavce 32; Francie (2015), odstavce 250; (2014), odstavce 183; Srbsko (2015), odstavce 62.

¹² Viz zprávy o Belgii (2016), odstavce 150 a 168; České republiky (2013), odstavce 43-58; [Maďarsku](#) (2015), odstavce 104; Litvě (2017), odstavce 91; Srbsku (2015), odstavce 61-62; Slovensku (2015), odstavce 82-94; "[Bývalé jugoslávské republiky Makedonie](#)" (2012), odstavce 84-88.

¹³ ESLP, [D.H. a ostatní proti České republice](#), stížnost č. 57325/00, rozsudek Velkého senátu ze dne 13/11/2007, odstavce 18.

¹⁴ Agentura Evropské unie pro základní práva, [Druhé šetření o menšinách a diskriminaci v Evropské unii – Romové – vybrané výsledky](#), (2017). Do šetření bylo zahrnuto devět zemí: Bulharsko, Česká republika, Chorvatsko, Řecko, Maďarsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko a Španělsko

¹⁵ Viz zpráva o [Portugalsku](#) (2012), odstavce 61 a 62; Rumunsku (2014), odstavce 175; [Maďarsku](#) (2014), odstavce 105 a 106.

¹⁶ Viz zpráva o Slovensku (2015), odstavce 87.

Komisařka rovněž poznamenala, že se objevují nové formy segregace jako prostředek k obcházení stávajících antidiskriminačních právních předpisů, jako jsou soukromé školy pouze pro Romy.¹⁷

Ve světle této situace je třeba upozornit, že Evropská komise zahájila řízení o nesplnění povinnosti vůči třem členským státům Evropské unie za porušení zákazu diskriminace ve vzdělávání stanoveného ve směrnici EU o rovnosti ras (směrnice 43/2000 ES).¹⁸

Děti migrantů a uprchlíků

Děti uprchlíků a děti z přistěhovaleckého prostředí také zažívají v mnoha evropských zemích praktiky školní segregace, neboť jejich výuka často probíhá ve školách s nepřiměřeně vysokým podílem jiných migrujících dětí. Školy a učitelé jsou navíc často ponecháni sami sobě a vlastnímu úsudku, přičemž mají jen omezené zdroje a pokyny, jak reagovat na specifické vzdělávací potřeby žáků z řad migrantů.¹⁹ V některých zemích komisařka se znepokojením konstatovala, že v zařízeních speciálního vzdělávání bývá neúměrný podíl dětí z přistěhovaleckého prostředí. Nedávný nárůst počtu uprchlíků přicházejících do Evropy ještě více zostřuje otázku školní segregace, neboť mnoho členských států dosud nepřipravilo komplexní integrační politiku, která by účinně zajistila právo migrujících²⁰ a uprchlických dětí podílet se na mainstreamovém vzdělávání.²¹

Děti bez přístupu ke školnímu vzdělávání

Některým dětem je zcela upřen přístup ke školnímu vzdělávání. Zbavit děti možnosti chodit do školy nebo je nutit vzdělávat se doma je také formou segregace. Toto je problém specifický pro některé romské děti a děti z rodin s potulným životním stylem, stejně jako pro některé romské děti z rodin migrantů, jimž bývá často zápis do školy odmítnut.²² Opakované nucené vystěhovávání z domova dále komplikuje přístup dětí z těchto komunit do škol.²³ Uprchlícké děti bývají konfrontovány s podobnými problémy a k běžnému vzdělávání jim může být přístup odpírán.²⁴ Děti se zdravotním postižením, zejména ty, jejichž postižení je vážné, děti žijící v ústavech a děti s psychosociálním postižením, jako je autismus, jsou také často zbaveny možnosti školní výuky.²⁵ Evropský výbor pro sociální práva zjistil, že několik členských států porušilo povinnost zajistit přístup určitých skupin dětí do školy vyplývající z Evropské sociální charty.²⁶

¹⁷ Viz zprávu o Slovensku (2015), odstavec 145.

¹⁸ Česká republika (2014), Slovensko (2015) a Maďarsko (2016).

¹⁹ Viz Komisař Rady Evropy pro lidská práva (2016), *Je načase, aby Evropa napravila integraci migrantů*, tématická zpráva

²⁰ Viz zpráva o Belgii (2016), odstavec 77.

²¹ Viz komisař Rady Evropy pro lidská práva (2016), op. cit., s. 27–28. Viz též [Platforma celoživotního vzdělávání](#), *Integrace uprchlíků a migrantů prostřednictvím vzdělávání*, září 2016.

²² Viz zprávy o Belgii (2016), odstavce 167–168; Francie (2015), odstavec 203 (romské děti), odstavce 156–158 (děti kočovníků); a [Irsku](#) (2017), odstavce 16–18.

²³ Tamtéž.

²⁴ Zpráva o Bulharsku (2015), odstavec 129 a zpráva o Dánsku (2014), odstavec 23.

²⁵ Viz mimo jiné zprávy o Litvě (2017), odstavce 84 a 89; zpráva o Francii (2015), odstavce 248–250; a o Rumunsku (2014), odstavec 66.

²⁶ Viz Evropský výbor pro sociální práva, kolektivní stížnosti, zejména tyto: Centrum pro advokacii duševního postižení (MDAC) v. Bulharsko, stížnost č. 41/2007, [rozhodnutí o podstatě věci](#) ze dne 3. června 2008. Médecins du Monde International v. Francie, stížnost č. 67/2011, [rozhodnutí o podstatě věci](#) ze dne 11. září 2012, Evropské sdružení zdravotně postižených (EAD) v. Francie, stížnost č. 81/2012, [rozhodnutí o podstatě věci](#) ze dne 11. září 2013.; [Autism Europe v. Francie](#), Stížnost č. 13/2002, rozhodnutí o podstatě věci ze dne 4. listopadu 2003

2. Hlavní příčiny segregace

Vlády obvykle udávají řadu faktorů, jimiž ospravedlňují segregaci ve školách, a řadu důvodů, pro něž jsou přímé intervence ve prospěch desegregace školského systému obtížné nebo nepraktické. Mezi tyto faktory a důvody patří jazykové obtíže, preference rodičů, kam spadá i skutečnost, že rodiny z majoritní společnosti mívají tendenci zapsat své děti do škol bez žáků z menšinových nebo migrujících skupin (*útek bílých*), koncentrace v určitých čtvrtích, nutnost věnovat pozornost specifickým potřebám žáků nebo kulturní emulace etnických menšin a rodin migrantů. Ve výsledku pak vlády nereagují na soudní rozhodnutí, včetně rozhodnutí ESLP, a tato rozhodnutí nebývají promítnuta do systematických strategií desegregace a uplatnění politiky inkluzivního vzdělávání.

Určitou pasivitu států v boji proti segregovanému vzdělávání lze vysvětlit silnými partikulárními zájmy v oblasti školství: činitelé s rozhodovací pravomocí a političtí lídři, školní správy, učitelé a rodiny se mohou někdy aktivně stavět proti změnám, jež by mohly situaci relativních výsad ve vzdělávání zvrátit.²⁷ Schopnost těchto aktérů formulovat své požadavky a vznášet kritiku vůči vládním postupům je mnohem vyšší než schopnost zranitelných rodin bojovat za právo svých dětí na vzdělání.

Neochota integrovat děti se zdravotním postižením je umocněna skutečností, že školy se často těší značné rozhodovací pravomoci, pokud mají pro tyto děti vytvořit podmínky pro přístup ke vzdělání, jež by byly rovnocenné těm u ostatních dětí.²⁸ Školy často uvádějí ekonomické argumenty, jež jim brání poskytnout specifickou podporu, kterou pro účast na hlavním proudu vzdělávání potřebují.

Odpor vůči desegregaci mohou také posilovat podmínky přidělování financí, zejména pokud jde o speciální školství. Profesní skupiny pracující ve speciálním školství, jako jsou učitelé, psychologové a testovací střediska, se často staví proti desegregaci za účelem ochrany partikulárních zájmů.²⁹

Další významnou příčinou školní segregace je nepřiměřená regulace při přijímání do škol a dostupnosti školní docházky. V některých státech mají školy stále dovoleno vybírat si studenty na základě ekonomických, náboženských nebo osobních kritérií. Jak ve veřejném, tak v soukromém vzdělávání se často jako nástroj k diskriminaci dětí ze zranitelných skupin používá testování znalostí. V několika zemích jsou romské děti rutinně směřovány do zvláštních škol na základě kulturně neobjektivních testů, které vedou k chybné diagnóze mentálního postižení.³⁰ V některých zemích může být také stále důvodem pro segregaci ve školách náboženství. V některých zemích navíc může chudým rodinám znemožnit posílání dětí do veřejně dotovaných soukromých zařízení školné.

Hluboce zakořeněné předsudky a odmítání etnických menšin (zejména romské komunity) vedou k praktikám vyloučení, od segregace až po nezákonné odpírání možnosti zápisu do školy. Příkladem je oddělování romských dětí, zejména dívek, od ostatních žáků na základě argumentu rodičovských preferencí a předpojatosti ohledně kulturních nebo sociálních specifík. Jak zdůraznil ESLP, souhlas rodičů nemůže v žádném případě sloužit jako omluva pro diskriminační postupy.³¹

²⁷Viz mimo jiné zpráva o Lotyšsku (2016), odstavce 77 a 81.

²⁸Viz mimo jiné zprávy o Nizozemsku (2014), odstavce 181–182 a 188; Belgie (2016), odstavce 106 a 115.

²⁹Viz mimo jiné zprávy o Belgii (2016), odstavec 108; Slovensko (2015), odstavce 146 a 160.

³⁰ Viz zprávy o České republice (2013), odstavce 50-52; a Maďarsku (2014), odstavec 104.

³¹ESLP, [D.H. a další v. Česká republika](#), op. cit., odstavec 142.

Nedávná hospodářská krize a úsporná opatření navíc vedly v mnoha evropských zemích ke škrtům ve financování školství. Škrty neúměrně zasáhly skupiny, které podporu potřebují nejvíce. Nedostatek odborníků na práci s postiženými dětmi, omezení programů na podporu kulturní a jazykové integrace migrujících dětí, škrty v předškolních programech a stipendiích nebo ukončení projektů, které mají zabránit předčasnému ukončení školní docházky, to vše mívá mnohem více nepříznivých dopadů na nejzranitelnější děti, čímž se jejich vzdělávací příležitosti snižují.³²

Dále je třeba pochopit, že nekvalitní vzdělávání v nějaké škole může být příčinou i důsledkem školní segregace. Školy, které navštěvují sociálně znevýhodnění žáci, obvykle od těchto dětí vysokou úroveň školních výsledků neočekávají. Často se jedná o školy, jež jsou neatraktivní pro mnoho rodin, jež mohou při výběru školy odmítnout spádovou příslušnost. Nízká kvalita vzdělávání má tudíž tendenci poptávku po vzdělání polarizovat a je příčinou zvýšené školní segregace. Školy, v nichž se učí většina znevýhodněných nebo zranitelných dětí, kromě toho vyžadují pro zachování odpovídající úrovně vzdělání více lidských a finančních prostředků. Vyžadují také silné vedení a ambiciózní vzdělávací projekt, který může zlepšit studijní zkušenosti všech dětí. Při neexistenci takových prostředků však úroveň vzdělání obvykle klesá. V tomto smyslu je nekvalitní vzdělávání také důsledkem segregace ve školách. Tento začarovaný kruh nekvalitního vzdělávání a školní segregace je v rozporu s právem všech dětí na vzdělání za stejných podmínek.

V mnoha zemích je také běžné, že romské děti a děti z migrujících a jiných minoritních skupin, a také děti se zdravotním postižením nemají dostatečný přístup k předškolnímu vzdělávání. Opožděná školní docházka představuje pro tyto děti další nevýhodu a faktor další školní segregace, protože školy mohou odmítnout zapsat děti s méně rozvinutými jazykovými kompetencemi a socializačními návyky.³³

II. Důsledky odděleného vzdělávání

Desetiletí segregačních praktik jasně poukázaly na závažné důsledky odděleného vzdělávání dětí.

Segregace ve školách není jen praxí, která diskriminuje děti a porušuje jejich právo na vzdělání za stejných podmínek jako ostatní, ale také snižuje jejich šance na získání základních životních dovedností v kontaktu s ostatními; bývá první krok k životu v segregaci. Kromě často nižší kvality vzdělání žáci zařazení do speciálních škol po jejich absolvování obvykle nezískají obecně uznávané osvědčení. Segregace jasně podkopává budoucí pracovní a platové příležitosti mnoha dětí a mladých lidí. V důsledku nedostatku interakce s dětmi z jiného etnického nebo kulturního prostředí anebo s dětmi se zdravotním postižením pak segregace také vede ke snížení příležitostí k získání důležitých sociálních a životních dovedností i u dětí, jež mají veškeré výhody a děti z většinové společnosti

Jsou k dispozici studie, jež ukazují, že školní segregace má negativní důsledky nejen pro samotné žáky z menšin nebo zranitelných skupin, ale také ohrožuje celkovou výkonnost vzdělávání. Boj proti segregaci ve školách je proto nutný nejen k zajištění práva na vzdělání a rovnost ve vzdělávacích systémech, ale je také klíčem ke zlepšení účinnosti a výkonnosti vzdělávacího systému jako celku. OECD varovala před důsledky segregace ve školách na

³² Viz mimo jiné zprávy o [Kypru](#) (2016), odstavec 95; [Irsku](#) (2017), odstavec 140; [Španělsku](#) (2013), odstavce 30–34.

³³ Viz zprávy o [Maďarsku](#) (2014), odstavec 102; [Portugalsku](#) (2012), odstavec 63; [Rumunsku](#) (2014), odstavce 93 a 179; [Slovensku](#) (2015), odstavce 81 a 115; "Vývalčí jugoslávské republiky Makedonie" (2012), odstavec 89.

dosažené výsledky vzdělávání. ³⁴ Země s nejvyšším indexem sociálního začleňování ve školách (školy s vysokou sociální a kulturní různorodostí studentů) jsou také země, které si vedly nejlépe v matematických testech průzkumu PISA 2012.³⁵ Tyto výsledky jsou připisovány "peer efektu", tedy pozitivnímu výsledku vyplývajícímu ze skutečnosti, že studenti s poruchami učení těží ze sdílení vzdělávacího prostoru se svými šťastnějšími vrstevníky. Výzkum v této oblasti klade důraz na skutečnost, že nestejnorodá úroveň učení je přínosem, zejména pro nejvíce znevýhodněné studenty, přičemž pozorovatelná "ztráta" vyplývající z této různorodosti pro nejvíce znevýhodněné žáky je okrajová. Naopak vysoká koncentrace studentů s poruchami učení ve stejné třídě snižuje kvalitu vzdělávání a očekávání učitelů, pokud jde o potenciál pro pokrok jejich žáků.

Izolace menšinových skupin, jako jsou Romové/kočovníci a žáci z řad migrantů nově zařazení do vzdělávacího systému, poškozuje společenské začlenění těchto studentů a oslabuje pouta sociální soudržnosti. Nedostatek mezikulturních kontaktů pravděpodobně povede k menší toleranci vůči rozmanitosti, nedostatečnému respektu k náboženským a kulturním rozdílům a může zhoršit postoj mladých lidí k rasismu, diskriminaci a vyloučení. Zejména vyloučení ze vzdělávání nebo rozdělené vzdělávání podle etnických a jazykových linií má výrazně negativní dopad na sociální soudržnost a smířlivost v multietnických společnostech, které se snaží vyrovnat s násilnou minulostí.³⁶ Naproti tomu v různorodé společnosti inkluzivní vzdělávání kulturní, sociální, náboženské a jiné rozdíly integruje a umožňuje jim sdílet společné hodnoty.

Školní segregace je negativní také z ekonomického hlediska. Komisařka zaznamenala, že zvláštní školy a jiné formy odděleného vzdělávání jsou pro stát mnohem nákladnější než běžné školy³⁷. Vysoká koncentrace zranitelných žáků ve stejných školách a třídách vyžaduje, aby orgány státní správy na uspokojení potřeb vysokého počtu studentů, kteří mohou mít potíže s učením, vynakládaly značné materiální a lidské zdroje. Separace ve školách navíc zvyšuje podíl žáků, kteří předčasně ukončí docházku, generuje vysoké náklady v důsledku ztráty lidského kapitálu a náklady na realizaci vzdělávacích programů, nabízejících druhou příležitost a nápravu. Inkluzivní vzdělávací systém by tyto náklady pomohl výrazně snížit.

III. Klíčové zásady pro inkluzivní politiku vzdělávání

Politika inkluzivního vzdělávání na celostátní i lokální úrovni, má-li se vyřešit problém školní segregace a podpořit začleňování, by měla být postavena na řadě klíčových zásad. Podstatných je z nich pět.

1. Rozšířená vize práva na vzdělání

Minimální požadavky na vzdělání v oblasti sociálního začleňování se v průběhu času výrazně zvyšují. K získání potřebných dovedností k životu a práci v dnešní společnosti je zapotřebí rozšířený a lepší přístup ke školní docházce, a to jak ve formálním, tak v neformálním sektoru. OECD a EU poukázaly na to, že pro prevenci rizika nezaměstnanosti a sociálního vyloučení je důležité absolvovat nějakou formu dalšího vzdělání po povinné školní docházce. Obecně se uznává, že klíčovým prvkem pro podporu dalších vzdělávacích příležitostí je rovněž přístup k

³⁴ OECD (2012) *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, (Rovnost a kvalita ve školství: Podpora znevýhodněných žáků a škol) OECD Publishing.

³⁵ OECD (2013) *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed* (Volume II), (PISA 2012, Výsledky: Vyniknout v rovném prostředí, Poskytnout každému žákovi šanci na úspěch) PISA, OECD Publishing.

³⁶ Tak je tomu například v Bosně a Hercegovině, kde byl vyvinut systém "dvou škol pod jednou střechou", jakož i v "Bývalé jugoslávské republice Makedonii" a v některých částech Chorvatska viz [Komentář k lidským právům](#) k tématu "Inkluzivní vzdělávání nezbytné pro sociální soudržnost v různých společnostech", 5. Viz také zpráva o "Bývalé jugoslávské republice Makedonii" (2013), odstavce 27–31.

³⁷ Zpráva o České republice (2013), odstavec 57.

předškolnímu vzdělávání. Četné studie prokázaly, že přístup k předškolnímu vzdělávání zlepšuje školní výsledky a usnadňuje přístup k vyšším úrovním vzdělávání, zejména pro nejzranitelnější skupiny.³⁸

Pro získání klíčových dovedností, nutných do budoucna i pro zaměstnání, je rovněž zásadní přístup k socializačním zkušenostem mimo třídu – mimoškolní aktivity, tábory pro mládež atd.³⁹

Dnes je zapotřebí právo na vzdělání vykládat na základě rozšířené vize vzdělávání, která přesahuje rámec povinného a formálního školství. Měl by zahrnovat přístup k předškolnímu a vysokoškolskému vzdělávání, ale také k mimoškolním aktivitám a neformálnímu vzdělávání. Osoby patřící do znevýhodněných skupin společnosti musí mít možnost se na tomhle všem podílet za stejných podmínek jako ostatní a úřady musí pracovat na tom, aby tyto příležitosti poskytly.

2. Právo na vzdělání a práva při vzdělávání

Prosadit, aby děti patřící do znevýhodněných skupin měly možnost chodit do školy nestačí, ani rozdělit tyto děti do různých škol, pokud tyto školy nejsou přizpůsobeny jejich potřebám a nenabízejí kvalitní vzdělání.⁴⁰

Katarina Tomaševski, první zvláštní zpravodajka OSN pro právo na vzdělání, vypracovala koncepci 4A, aby se vzdělávání stalo smysluplným právem. *Dostupnost, přístupnost, přijatelnost a přizpůsobivost (availability, accessibility, acceptability, adaptability)* označila za čtyři klíčové složky vzdělávání, které státy musí poskytnout, mají-li zajistit efektivní právo na vzdělání. *Dostupnost* ukládá státním orgánům povinnost zajistit dostatečný počet škol (a učitelů) tak, aby vyhovovaly potřebám všech žáků školního věku; *přístupnost* znamená zajistit neomezený, cenově dostupný a nediskriminační přístup ke vzdělání pro všechny děti; *přijatelnost* znamená poskytovat kvalitní vzdělávání v bezpečném prostředí při současném respektování specifických rysů určitých skupin (jako jsou etnické menšiny) a přijímání názorů dětí na to, jak jsou jejich práva uplatňována; a *přizpůsobivost* znamená zavedení vzdělávacích systémů, které se mohou přizpůsobit potřebám všech dětí, zejména těch, které mají specifické potřeby, jako jsou děti se zdravotním postižením, děti z rodin menšin a uprchlíků nebo pracující děti.⁴¹

Koncepce 4 A má zásadní význam pro boj proti segregaci ve školách a měla by být základním principem jakékoli inkluzivní vzdělávací politiky. Jinými slovy, inkluzivní vzdělávání vyžaduje jak ochranu práva *na* vzdělání, tak práv *ve* vzdělávání.

³⁸ Viz zprávy o Maďarsku (2014), odstavec 102; Portugalsku (2012), odstavec 63; Rumunsku (2014), odstavec 93 a 179; Slovensku (2015), odstavce 81 a 115.

³⁹ Zpráva o Slovensku (2015), odstavec 86; viz také zpráva o Belgii (2016), odstavec 109.

⁴⁰ Viz zpráva o České republice (2013), odstavec 61; Francii (2015), odstavec 251; Maďarsku (2014), odstavec 105; Srbsku (2015), odstavec 74.

⁴¹ Katarina Tomaševski, [Human rights obligations](#): making education accessible, available, adaptable and acceptable, (Povinnosti pro lidská práva: zajistit přístupné, dostupné, přizpůsobivé a přijatelné vzdělání), Rights to Education Primers No. 3, 2001.

3. Vzdělávání jako odpovědnost státních orgánů

Boj proti segregaci ve školách nemůže být úspěšný, pokud vzdělání není chápáno jako veřejná služba.⁴² To se může promítnout do různých forem poskytování vzdělávání, a to i prostřednictvím soukromých poskytovatelů. V mnoha zemích státy soukromé školy financují za specifických podmínek, které obvykle zahrnují nediskriminační doložky (pokud jde o ekonomické, kulturní, a náboženské rozdíly nebo přístup k pohlaví) a neziskovou povahu poskytování vzdělávání. Systémy zavedené pro dozor nad fungováním soukromých poskytovatelů však nejsou vždy účinné a státní orgány mají často omezenou kapacitu k nápravě situací, které jsou v rozporu s veřejným zájmem a obecným prospěchem.⁴³

Jestliže je poskytovatelem vzdělání stát, je větší pravděpodobnost, že zajistí podmínky, jež budou rovné a spravedlivé, ovšem vzdělávací systémy s vysokým podílem soukromých poskytovatelů se často vyznačují vyšší mírou nerovností ve vzdělávání, zejména proto, že někteří soukromí poskytovatelé jsou ve svých postupech orientováni na zisk a vysoce selektivní, což naráží na zásadu obecného prospěchu zakotvenou v poslání veřejných služeb. Proto je klíčově důležité zajistit, aby vzdělávací systémy s vysokým podílem soukromých poskytovatelů byly vybaveny solidními předpisy a účinnými monitorovacími nástroji pro odhalování a odstraňování vylučovacích postupů, které mohou vést k vyšší úrovni segregace ve školách.

Zároveň je stát odpovědný za to, že všechny státní školy budou inkluzivní, což je zásada, která občas vyžaduje zásah k neutralizaci strategií sociální uzavřenosti, které některé školy a rodiny praktikují.

4. Regulace výběru školy

Výběr školy *sám o sobě* nevyhnutelně nevyvolává diskriminaci. Mnoho vzdělávacích systémů poskytuje vzdělávání za kvazitržních podmínek, což za specifických okolností umožňuje výběr školy. Jak zdůraznila OECD, klíčem ke spravedlivému vzdělávacímu systému není to, zda systém nabízí více či méně možností volby, ale zda je volba regulována, zejména s cílem zmírnit dopad sociálních, kulturních, ekonomických a dalších faktorů, které mohou vyústit v diskriminační vzorce.

Aby tedy bylo možné bojovat proti segregaci ve školách, musí být výběr školy řízený. Státy musí pro tento výběr stanovit jasná pravidla a princip volby uvést do souladu s potřebou zvažovat a uspokojovat všechny potřeby v oblasti vzdělávání. To prakticky znamená například definování spádových oblastí škol, vyhrazení míst pro studenty se zvláštními potřebami a omezení podílu dětí z některých znevýhodněných skupin v určitých školách. V případě nadměrné poptávky po některých školách to může znamenat i zohlednění příjmů a dalších sociálních faktorů jako prvků určujících přístup do školy.

5. Všechny děti se mohou učit

Vzdělávací systém musí spočívat z předpokladu, že učit se mohou všechny děti a všechny mají potenciál být vzdělávány. To znamená u všech dětí posilovat ambice ohledně výsledků výuky. Rovněž z toho vyplývá, že systém musí rozpoznat konkrétní vzdělávací potřeby různých dětí a přizpůsobit výukové postupy specifickým okolnostem tak, aby tyto potřeby splňovaly a aby všechny děti měly odpovídající možnosti učit se ve škole a v dalších zařízeních. Stručně řečeno, tato zásada znamená, že státy musí přijmout opatření, která zajistí, že se ekonomická, sociální,

⁴² Viz též Výbor ministrů Rady Evropy, [Doporučení](#) (2012)13 pro zajištění kvalitního vzdělávání

⁴³ Viz mimo jiné zprávu o Irsku (2017), odstavce 102-114 a 125-127.

kulturní nebo osobní situace nestanou zdrojem diskriminace, jež zabrání určitým dětem uspokojivě prožít svá školní léta za stejných podmínek jako ostatní.

IV. Přejchod k inkluzivnímu vzdělávání: závěry a doporučení

Segregace ve školách je v rozporu s mezinárodními a evropskými normami v oblasti lidských práv, které zakotvují pozitivní povinnost států ochránit právo každého dítěte na kvalitní vzdělávání bez diskriminace. Komisařka pro lidská práva proto vyzývá členské státy Rady Evropy, aby se s tímto přetrvávajícím jevem ve svých vzdělávacích systémech vypořádaly tím, že budou usilovat o pokrok při zavádění skutečně inkluzivního vzdělávání.

Za účelem dosažení těchto cílů, které vyžadují silné vedení a politické odhodlání, vydává komisařka následujících dvanáct závěrů a doporučení.

1. Zajištění komplexního právního zákazu diskriminace

Navzdory existenci pevně zakotvených mezinárodních norem zakazujících diskriminaci a souvisejících ustanovení ve většině vnitrostátních právních předpisů ponechávají právní předpisy v některých zemích stále prostor pro nejednoznačnost, pokud jde o zákaz segregace ve školách na základě etnického původu nebo z jiných důvodů. Soudní rozhodnutí vydaná v některých členských státech ukazují, že zákaz diskriminace není v právních předpisech dostatečně stanoven a že je třeba změnit stávající právní předpisy a upřesnit jasněji důležité pojmy, aby bylo zajištěno, že segregace ve školách může být účinně postihována.⁴⁴

K účinnému zajištění práv zranitelných dětí na vzdělávání a ve vzdělávání je nutná vysoká míra jasnosti právních předpisů zakazujících diskriminaci. Právní předpisy by měly být dostatečně komplexní a výstižné, aby řešily situace, kdy tradice, svoboda volby, souhlas rodičů nebo městská segregace budou využity k legitimizaci diskriminace a vysoké koncentrace romských dětí, dětí z přistěhovaleckého prostředí nebo dětí se zdravotním postižením v konkrétních školách. Kromě toho by právo na inkluzivní vzdělávání mělo být jasně zakotveno ve vnitrostátních právních předpisech a měl by být zaveden systém cílených sankcí proti rozhodnutím a opatřením, která toto právo porušují.

Jasný a komplexní právní rámec je o to nezbytnější, že segregace ve školách je často výsledkem nepřímé diskriminace, tj. zdánlivě neutrálních opatření, která mají neúměrně negativní dopad na určité skupiny dětí bez objektivního a přiměřeného odůvodnění.

ESLP uznává, že je obtížné konstatovat nepřímou diskriminaci, a ve své judikatuře pro diskriminaci v oblasti vzdělávání stanovil, že v případech údajné nepřímé diskriminace by se měla uplatňovat méně přísná důkazní pravidla. Zejména pokud statistiky ukazují nepřiměřený dopad opatření na určitou skupinu dětí, přísluší straně odpůrce, aby prokázala, že tento dopad je výsledkem objektivních faktorů, které nesouvisí například s etnickým původem.⁴⁵

Kromě toho je důležité zajistit, aby segregace byla výslovně považována za formu diskriminace, jak doporučuje Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) ve svém obecném politickém doporučení č. 7 o vnitrostátní politice boje proti rasismu a rasové diskriminaci.⁴⁶

⁴⁴ Viz mimo jiné kapitolu 3 [DARE-Net Project](#): Desegregation and Action for Roma in Education-Network on segregation in Hungary. (Desegregace a akce pro Romy ve vzdělávací síti v Maďarsku.)

⁴⁵ Viz mimo jiné ESLP, [D.H. a ostatní v. Česká republika](#), op.cit. Viz také Informační přehled ESLP o Romech, 2017, op. cit.

⁴⁶ ECRI, [Obecné politické doporučení č.7](#) o vnitrostátní politice pro boj proti rasismu a rasové diskriminaci, odstavec č. 6. Viz také zprávy ECRI pro jednotlivé země, které obsahují užitečná doporučení, jak vytvořit komplexní antidiskriminační legislativní rámce

Právní předpisy by v souladu s ustanoveními UNCRPD měly rovněž stanovit, že neposkytnutí přiměřené úpravy osobám se zdravotním postižením je formou diskriminace.⁴⁷ Přiměřená úprava je v rámci UNCRPD definována jako nezbytné úpravy, umožňující osobám se zdravotním postižením užívat svých lidských práv na rovnoprávném základě jako ostatní.

Kromě toho musí být zavedena pravidla zakazující segregaci v běžných školách jakožto prevence vytváření nápravných skupin pro děti z etnických menšin nebo děti se zdravotním postižením ve školách nebo třídách.

2. Přijetí strategie desegregace ve školách

Když státy čelí problémům vyloučení ze vzdělávání a segregace ve školách, mají tendenci být spíše reaktivní než proaktivní, což je přístup, který pravděpodobně nevede ke strukturálním a udržitelným změnám. Místo toho by měly přijmout komplexní strategii desegregace s jasnými cíli, dostatečnými zdroji k jejich dosažení a jasným a ambiciózním harmonogramem. Závazek odstranit segregaci by měl být podporován na nejvyšší úrovni státních orgánů.⁴⁸

Desegregace vyžaduje čas. Pokusy o desegregaci se však až příliš často uskutečňují prostřednictvím krátkodobých projektů, často založených na externím financování, které končí, jakmile zdroj financování zmizí. Tento přístup ztěžuje zajištění udržitelných výsledků a institucionalizaci osvědčených postupů. Navíc se jedná o značné plýtvání finančními a lidskými zdroji. Je proto nezbytné zajistit, aby byl proces prováděn udržitelným způsobem s jasnými a dlouhodobými cíli. Udržitelnost musí být rovněž zajištěna jasnou odpovědností vnitrostátních orgánů, neboť tento proces nemůže být ponechán v rukou nevládních organizací a dalších soukromých subjektů nebo místních orgánů.

Strategie desegregace musí zahrnovat osvětové kampaně, opatření k překonání specifických partikulárních zájmů různých aktérů ve školství a kroky k naplnění vysokých ambicí všech dětí a k zajištění kvalitního vzdělávání pro každé z nich. Vyžaduje také mechanismy financování, díky nimž budou mít všechny školy odborné znalosti a nezbytné prostředky k realizaci inkluzivního vzdělávání.

Úřady by měly plně využívat dostupné zdroje financování, zejména finanční prostředky poskytované v rámci Evropské unie, a zároveň zajistit, aby tyto prostředky byly účinně využívány k provádění opatření pro odstranění segregace.⁴⁹

Součástí strategií vedoucích k desegregaci by mělo být vytvoření systému bezplatného a povinného předškolního vzdělávání, neboť tohle může podstatně přispět k podpoře rovných příležitostí pro všechny děti od samého počátku jejich cesty ke vzdělání a ke snížení dopadu faktorů, které se v praxi používají k legitimizaci segregace ve školách.

Plány desegregace zaměřené na děti se zdravotním postižením by měly být součástí širší politické snahy o opuštění systému výuky ve speciálních zařízeních (deinstitutionalizace), neboť, jak zdůrazňuje UNCRPD, inkluzivní vzdělávání je s institucionalizací neslučitelné.⁵⁰

⁴⁷ Viz mimo jiné zprávu o Belgii (2016), odstavec 115.

⁴⁸ Viz mimo jiné zprávu o Belgii (2016), odstavec 114; o České republice (2013), odstavec 66.

⁴⁹ Viz mj. Evropský účetní dvůr (2016), *Politické iniciativy EU a finanční podpora pro integraci Romů významný pokrok dosažený v posledním desetiletí, ale v praxi je třeba vyvinout další úsilí*. [Zvláštní zpráva](#). Lucembursko.

⁵⁰ UNCRPD, Obecná připomínka č. 4 tamtéž, odstavec 66. Viz rovněž zprávy o České republice (2013), odstavec 117; Rumunsku (2015), odstavec 69; Slovensku (2015), odstavec 159.

Strategické plány desegregace by rovněž měly zahrnovat účinné mechanismy monitorování a hodnocení. Nedostatek komplexních údajů a informací o segregaci ve školách až příliš často úřadům brání v adekvátním hodnocení situace v jejich zemi. Je tudíž zásadně důležité, aby úřady pravidelně shromažďovaly spolehlivé a aktuální statistické údaje rozčleněné podle etnického původu, zdravotního postižení a pohlaví a vytvořily tak pevný základ, na němž bude možno budovat spravedlivější a inkluzivnější vzdělávací systém.⁵¹ Nedostatečné hodnocení navíc ztěžuje posouzení dopadu realizovaných opatření. Silné monitorovací mechanismy, do nichž jsou zapojeni všichni relevantní aktéři, přispívají k rozvoji politiky založené na důkazech.

3. Osvěta o inkluzivním vzdělávání

Jednou z hlavních překážek desegregace ve školách je nedostatečné povědomí společnosti o významu inkluzivního vzdělávání pro sociální soudržnost.⁵²

Positivní dopad na postoje a očekávání společnosti jako celku proto může mít kampaň, jejímž cílem bude zvýšit povědomí o nebezpečí segregace ve školách a upozornit na četné pozitivní aspekty inkluzivního vzdělávání, jako je školní prospěch, snížení počtu žáků předčasně opouštějících školu, integrace na trhu práce a sociální soudržnost.⁵³ Může to také změnit postoje ke vzdělání u menšinových skupin, které někdy vedou k reprodukci segregace, jelikož napodobují zavedené praktiky sociální uzavřenosti.

Inkluzivní vzdělávání navíc vyžaduje posun mentality celé společnosti, jež, místo aby považovala určité děti za problém, by měla identifikovat stávající potřeby a usilovat o zlepšení samotných vzdělávacích systémů. Je klíčově důležité, aby potřebu této změny paradigmatu zcela pochopila společnost jako celek, osoby s rozhodovací pravomocí a všichni aktéři zapojení do oblasti vzdělávání.⁵⁴

Vysvětlení inkluzivního vzdělávání a zvyšování povědomí o jeho významu musí být proto začleněno do politického diskurzu.

4. Zajištění kvalitního vzdělávání ve všech školách

Školy s vysokou koncentrací znevýhodněných studentů se často stávají "špatnými" školami. Vysoká koncentrace chudoby a akademických obtíží snižuje očekávání, která mohou mít učitelé a rodiny na možnosti učení dětí. Učitelé nejsou vůbec motivováni, aby v těchto školách zůstali, což vede ke značné fluktuaci zaměstnanců a ztěžuje školám přípravu kvalitních vzdělávacích projektů. Ne vždy úřady projevují snahu potřebnou k zajištění standardu kvality na všech školách. Až příliš často se stává, že existenci "školních ghett" umožňuje snaha vyhnout se potenciálním konfliktům s rodinami, které nechtějí, aby se jejich děti učily spolu s dětmi ze zranitelných nebo menšinových skupin.

Jak již bylo uvedeno výše, nedostatečná opatření k zajištění kvality vzdělávání udržuje začarovaný kruh nízké kvality vzdělávání a vysoké koncentrace žáků patřících do znevýhodněných skupin. Je nezbytné, aby státy přijaly veškerá nezbytná materiální a organizační opatření k zajištění kvality vzdělávání ve všech školách.

⁵¹ Viz mimo jiné zprávu o České republice (2013) odstavce 47 a 62

⁵² Viz mimo jiné zprávu o České republice (2013) odstavce 58, Litvě (2017), odstavce 84 a Lotyšsku (2016), odstavce 89

⁵³ Viz například Světová banka, [Ekonomické náklady vyloučení Romů](#), duben 2010, o ekonomických přínosech snížení segregace romských dětí ve školách.

⁵⁴ Viz mimo jiné zprávu o Slovensku (2015), odstavce 111

Rada Evropy se problému kvalitního vzdělávání obsáhle věnovala a doporučení Výboru ministrů (2012)13 o zajištění kvalitního vzdělávání poskytuje v tomto ohledu užitečná vodítka.⁵⁵

5. Plánování nabídky ve vzdělávání optikou inkluze

Úřady až příliš často rozhodují o plánech ve školství, aniž by mezi své cíle zahrnuly sociální začlenění. Například rozhodnutí o otevření, uzavření nebo zachování konkrétních škol nebo rozhodnutí o otevření nových tříd v některých školách se často přijímají, aniž by byla věnována náležitá pozornost potřebám nejzranitelnějších dětí v oblasti inkluzivního vzdělávání. Místo toho bývá tendence reagovat na konkrétní požadavky, nátlak a partikulární zájmy.

Pokyny mezinárodních institucí stanoví, že vzdělávací zařízení by měla být uzavřena, je-li to pro odstranění segregace ve školách nezbytné, nebo že děti by měly být převáděny do běžných škol, aby se zabránilo vysoké koncentraci dětí ze znevýhodněných skupin.⁵⁶ Taková rozhodnutí mohou být velmi nepopulární. Sociálním konfliktům vyplývajícím z přesunu žáků nebo uzavření vzdělávacích zařízení může zabránit adekvátní plánování nabídky vzdělávání s uplatněním optiky inkluze. To vyžaduje mimo jiné pečlivé plánování, kde se mají školy otevírat, aby se zajistilo vyvážené rozdělení zranitelných dětí a odpovídající přidělování zdrojů na zlepšení školní infrastruktury v chudých čtvrtích, s cílem školy ztraktivnit. Je rovněž zapotřebí aktivních postupů pro diagnostiku specifických vzdělávacích potřeb a zamezení koncentrace žáků, kteří se k školní docházce připojili se zpožděním, zejména dětí z řad migrantů a uprchlíků, do méně žádoucích škol. Při řešení segregace ve školách mohou hrát rozhodující úlohu i další opatření, jako je navrhování sociálně vyvážených spádových oblastí.

6. Regulace a monitorování zápisů do škol

Předpisy ohledně přijímání do škol se v jednotlivých evropských vnitrostátních vzdělávacích systémech liší. Některé systémy poskytují velkou možnost výběru školy, zatímco jiné přidělují žáky do nejbližší školy. Podobně, zatímco některé systémy jasně stanoví, jak postupovat, pokud se na jednu školu hlásí příliš mnoho uchazečů, jiné poskytují školám značnou volnost, aby si vybíraly. Je zřejmé, že čím jsou pravidla pro výběr uchazečů měkčí, tím vyšší je pravděpodobnost, že ve školních okresech nebo ve školách samotných bude docházet k diskriminačním praktikám.

Státy musí využít svých pravomocí k regulaci přijímání žáků do škol s ohledem na zásadu inkluze.⁵⁷ Za tímto účelem by stanovená pravidla pro přijetí žáka měla určovat priority pro přístup žáků se speciálními potřebami a žáků náležících ke znevýhodněným skupinám. Mezi další pozitivní postupy, které podporují integraci studentů ze zranitelných skupin do běžných škol, patří zavedení systémů zohledňujících materiální situaci a vyhrazených míst pro studenty z určitých znevýhodněných skupin.

Stanovení jasných pravidel pro přijímání žáků však zůstane bez účinku, pokud nebudou existovat spolehlivé mechanismy monitorování. Úřady musí jasně určit standardy a zajistit silné mechanismy kontroly, aby přijímání do škol probíhalo v naprostém souladu se zákonem. Navíc je nutné vytvořit systém sankcí, jež budou účinkovat jako prevence podvodů.

7. Zákaz přijímacích testů jako nástroje pro výběr

⁵⁵ Výbor ministrů Rady Evropy, [Doporučení](#) (2012)13 ohledně zajištění kvality ve vzdělání.

⁵⁶ Viz Evropská komise, [Pokyny](#) pro členské státy o využívání strukturálních a investičních fondů pro boj proti segregaci ve vzdělávání a prostorové segregaci, 2015.

⁵⁷ Viz zpráva o Irsku (2017), odstavce 132 a 134.

Některé vzdělávací systémy dovolují školám používat k výběru žáků testy. Školy se pak často na výsledky těchto testů odvolávají s argumentem, že právě ony nejsou vhodné pro specifické učební potřeby některých dětí a nemohou je přijmout. V některých zemích je běžnou praxí používat testy k nasměrování romských dětí do zvláštních škol pro žáky s mentálním nebo psychosociálním postižením a vyhnout se tak povinnosti jejich začlenění do běžných škol. Podobné praktiky byly hojně kritizovány s poukazem, že jsou kulturně předpojaté, a proto nemohou být považovány za spravedlivý prostředek hodnocení dovedností nebo potřeb dětí.⁵⁸ Testy bývají využívány školami a příležitostně samotnými učiteli, kteří mohou mít zájem na vyloučení dětí z přístěhovaleckého prostředí a dětí patřících k etnickým menšinám, protože jejich přítomnost ve škole může ovlivnit reputaci školy, ztížit jejich práci a mít dopad na potenciální poptávku rodin z většinové populace.

Přijímací zkoušky jsou sice v některých státech stále přípustné, formálně jich však nelze použít k odepření přístupu dětí do konkrétních škol, což je skutečnost, kterou rodiny ve znevýhodněné sociální a ekonomické situaci nebo rodiny migrantů většinou neznají.⁵⁹ Tyto rodiny jsou navíc často vylekány učiteli nebo řediteli škol, a proto testování jako legitimní praxi spíše akceptují. Nejlepším způsobem, jak zajistit, aby tyto testy nebyly používány jako nástroj k diskriminaci žáků při zařazení do školy, je jejich zákaz.

8. Hodnocení potřeb žáků

Zákaz testů při zápisu neznamená odstranění individuálního posouzení vzdělávacích potřeb. Posouzení potřeb každého dítěte je předpokladem pro přidělení dodatečné podpory tam, kde je to nutné, a pro zajištění vyváženějšího rozdělení žáků se specifickými potřebami mezi školy (viz níže).

Posuzování by mělo být prováděno pomocí validovaných a objektivních ukazatelů, které jsou odvozeny výlučně od vzdělávacích potřeb dětí. Tam mimo jiné spadají jazykové obtíže, zejména pokud jde o jazyk v němž probíhá výuka, jakékoli potíže nebo poruchy ve vztahu k učení nebo zdravotní postižení a individuální okolnosti, které mohou dítěti komplikovat učení v odpovídajících podmínkách a za stejných podmínek s ostatními.⁶⁰ Je třeba zdůraznit, že etnický původ, národnost nebo socioekonomické zázemí dětí jsou zástupnými, nikoli objektivními ukazateli a nikdy by neměly být používány jako důvod pro zařazení dětí do určitých škol, jelikož je to v rozporu s antidiskriminačními normami.

Proto je nezbytné vytvořit komplexní a účinný systém hodnocení sociálních a vzdělávacích potřeb žáků. Takový systém by měl být nezávislý na školách a jeho fungování by mělo být úřady pečlivě a pravidelně monitorováno. Jak bylo uvedeno výše, v žádném případě nelze testy při zápisu do škol považovat za platný prostředek hodnocení potřeb dětí.

Řada vzdělávacích systémů takové transparentní a objektivní prostředky hodnocení vzdělávacích potřeb postrádá. Ještě víc je těch, jež hodnocení potřeb žáků provádí až poté, co již byli zapsáni do konkrétních škol, což neumožňuje jejich vyvážené rozdělení mezi školy. Členské státy musí k vyhodnocení potřeb dětí před zahájením školní docházky poskytnout nezbytné prostředky a odborné znalosti. Jedině tehdy, když posouzení potřeb bude prováděno

⁵⁸ Viz ESLP, [D.H. a ostatní v. Česká republika](#), op.cit.; Viz také Informační přehled ESLP o Romech a kočovnicích, 2017, op. cit.

⁵⁹ Viz [Dopis](#) komisaře Rady Evropy pro lidská práva, Nilse Muižniekse, panu Bohuslavu Sobotkovi, premiérovi České republiky, ohledně lidských práv Romů a osob se zdravotním postižením (2016); viz též zprávu o „Bývalé jugoslávské republice Makedonii“ (2012), odstavce 86 a 93.

⁶⁰ Viz obzvláště [Doporučení \(2008\)4](#) Výboru ministrů o posílení integrace dětí migrantů anebo z přístěhovaleckého prostředí a [Doporučení \(2014\)5](#) ohledně významu znalosti výukového jazyka/jazyků pro rovnost a kvalitu ve vzdělání a pro úspěch ve vzdělání.

předem, bude možné vyváženě rozdělit žáky ze zranitelných skupin nebo s poruchami učení do různých školách a účinně přidělit dodatečné lidské a materiální zdroje potřebné k zajištění toho, aby tyto zranitelné děti mohly plně používat svého práva na vzdělání. V praxi to znamená, že posouzení potřeb se provádí před vstupem dětí do základního vzdělávání prostřednictvím koordinovaného postupu místních orgánů, sociálních, zdravotních a vzdělávacích služeb.

9. Vyvážené rozdělení žáků ze zranitelných skupin

Komplexní a transparentní systém hodnocení potřeb se může minout účinkem, pokud nejsou zavedena opatření pro vyvážené rozdělení žáků se specifickými potřebami. Absence takových opatření udržuje systém v nerovnováze, kdy některé školy mají velký podíl dětí ze zranitelných skupin, které mohou mít specifické vzdělávací potřeby, a jiné jsou mnohem víc sociálně a akademicky homogenní.

Je tudíž nezbytné mít k dispozici odpovídající regulační rámec, který zabrání vysoké koncentraci zranitelných dětí v konkrétních školách.⁶¹ Každá škola, která těží z veřejných prostředků, by měla vyhradit minimální počet míst pro zranitelné žáky, kteří mohou mít specifické potřeby. Kromě toho je velmi doporučeníhodné, aby státy stanovily pro každou školu maximální počet míst pro tyto děti.⁶² Jestliže se náležitým způsobem provede hodnocení potřeb dětí, tento maximální počet by měl odpovídat podílu zranitelných dětí v konkrétní čtvrti nebo spádové oblasti, a školní populace by odrážela složení obyvatelstva v dané oblasti.

Kromě toho by úřady mohly podniknout kroky k tomu, aby se žáci, kteří se školní docházkou začínají pozdě a kteří mohou představovat více těchto legitimních obtíží, zejména děti migrantů a uprchlíků, nesoustřeďovali do méně žádaných a obvykle nejchudších škol.

Regulace složení žáků ve třídách škol nacházejících se ve znevýhodněných oblastech a zajištění toho, aby žáci, kteří se školní docházkou začínají pozdě, byli rovnoměrně rozděleni mezi školy v referenční oblasti, jsou těmi opatřeními, jež mohou zabránit vysoké koncentraci žáků ze znevýhodněného prostředí a se specifickými vzdělávacími potřebami v určitých školách.

10. Jak definovat sociálně vyvážené školní obvody

Jakkoli segregace podle místa bydliště není jediným faktorem, který vede k segregaci ve školách, má nepopiratelný dopad na koncentraci dětí ze zranitelných skupin v konkrétních školách. Pokud se školní obvody shodují s čtvrtěmi s vysokou koncentrací osob ze znevýhodněných skupin, je velmi pravděpodobné, že školní docházka bude úroveň segregace v obytných prostorách reprodukovat.

Utváření alternativních školních obvodů, které kombinují čtvrti s různými sociálními charakteristikami, může usnadnit vyváženější rozdělení žáků ze zranitelných skupin a vést k inkluzivnějšímu vzdělávacímu systému. Předefinování školních zón nebo školních okrsků může být spojeno s politikou školní dopravy (busing) jež by sociálně vyváženější rozdělení studentů usnadnila. Nicméně i když v kontextu vysoce segregovaných vzdělávacích systémů může být busing účinný, musí být užíván racionálně a jeho výhody poměřovány se zásadou blízkosti školy a potřebou zapojení komunity do vzdělávání.

⁶¹ Viz zprávy z Irska (2017), odstavec 136; Černé Hory (2014), odstavec 76; Slovenska (2015), odstavec 84.

⁶² Viz příklady: Agentura Evropské unie pro základní práva (2017) *Pospolu v EU při podpoře účasti migrantů a jejich potomků*: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>, str. 41

11. Nejlepší učitelé patří do nejvíce problematických škol

Jak již bylo uvedeno výše, ekonomicky deprivované školy se obvykle potýkají s vysokou mírou fluktuace učitelů. Sociální problémy, nízká očekávání výsledků vzdělávání, obtíže spojené s kariérním rozvojem a chybějící motivace k práci ve znevýhodněných školách podněcují fluktuaci učitelů a neumožňují konsolidaci stabilních a dlouhodobých vzdělávacích projektů. Některé státy mají systém pobídek směřujících k profesnímu rozvoji učitelů, jejichž kariéra se může rozvíjet v závislosti na výsledcích školy i jejich vlastní práce. Opatření, která spojují profesní dráhu s prací ve školách nacházejících se v sociálně a ekonomicky znevýhodněných čtvrtích, jsou však méně častá. Tento nedostatek pobídek vede k nestabilitě a fluktuaci v ekonomicky znevýhodněných školách a brání učitelům specializovat se a rozvíjet odborné znalosti, jichž je v těchto školách zapotřebí.

Vytvoření komplexního systému profesních pobídek by mohlo přilákat vysoce kvalifikované učitele do škol situovaných v sociálně a ekonomicky znevýhodněných oblastech, což by zase mohlo tyto školy zatraaktivnit pro rodiny, které by za normálních okolností odmítly své děti do těchto škol zapsat.

Kromě toho by učitelům pracujícím v těchto školách mělo být poskytováno specifické odborné školení (počáteční i průběžné) a podpora (včetně praxe využívání pomocných učitelů), aby bylo možné přizpůsobit metody výuky a odpovídajícím způsobem reagovat na potřeby žáků. Užitečné pokyny lze nalézt mimo jiné v doporučení Výboru ministrů (2008)⁴ o posílení integrace dětí migrantů a z přistěhovaleckého prostředí.⁶³

12. Podpora účasti rodičů v životě školy

Odcizení rodin z přistěhovaleckého prostředí nebo rodin z etnických menšin vůči škole a jejich nedostatečná účast na školních aktivitách a školním životě jsou významnou překážkou inkluzivního vzdělávání a faktorem, který spouští segregaci ve školách. Chybějící relevantní politika podporující zapojení rodičů do vzdělávání generuje kulturní vzdálenost mezi těmito rodinami a školou, posiluje uzavírání se do sociálních skupin a omezuje příležitosti pro mezikulturní kontakty. Právě nedostatek informací a pozitivního zapojení mohou vést rodiče k tomu, aby dali souhlas se školní segregací svých dětí.⁶⁴

Jen několik málo států vypracovalo konkrétní politiku s cílem oslovit a zaujmout například rodiny migrantů. A přitom výzkum prováděný na mezinárodní úrovni ukázal, že zapojení rodičů má jasný pozitivní dopad na klima ve školách, sociální soudržnost společenství a výsledky v oblasti vzdělávání.⁶⁵ Zapojení rodičů do života školy a komunity by proto mělo být nezbytnou součástí politiky inkluzivního vzdělávání. Členské státy by měly stanovit podmínky, díky nimž by se všechny rodiny cítily ve škole a ve společenství na místní úrovni vítány a jejich hlas by byl slyšen a vyslyšen při rozhodovacích procesech.⁶⁶ Součástí pozitivní politiky jsou školní nebo komunitní mediátoři, kteří často hrají důležitou roli při odstraňování rozdílů mezi školami a rodinami.⁶⁷

⁶³ [Doporučení](#) CM/Rec(2008)4, op.cit. Viz obzvláště Část B týkající se nábory a školení zaměstnanců.

⁶⁴ Viz zprávu o České republice (2013), odstavce 58 a 63.

⁶⁵ Viz například [přehled](#) uvedený Schnellem et al. v: Family involvement and educational success of the children of immigrants in Europe, Comparative perspectives. Comparative Migration Studies, 2015. (Zapojení rodiny a úspěch při vzdělávání dětí přistěhovalců v Evropě, Srovnávací perspektivy. Srovnávací studie migrace, 2015).

⁶⁶ [Doporučení](#) CM/Rec(2008)4, op.cit. Viz obzvláště Část F týkající se podpory pro rodiče migrujících dětí.

⁶⁷ See [Doporučení](#) CM/Rec(2012)9 Výboru ministrů členským státům týkající se mediace jakožto účinného nástroje na podporu dodržování lidských práv a sociálního začleňování Romů; a [Doporučení](#) CM/Rec(2009)4 týkající se vzdělávání Romů a kočovníků v Evropě. Viz též zprávy o Francii (2015), odstavce 165-166 a 2015; Černé Hoře (2014), odstavec 76; Norsku (2015), odstavec 77; Rumunsku

(2014), odstavec 188; Slovensku (2015), odstavec 111; a "Bývalé jugoslávské republiky Makedonie" (2012), odstavec 91.

PŘÍLOHA

MEZINÁRODNÍ REFERENČNÍ DOKUMENTY

Mezinárodní organizace:

Rada Evropy (2016), Komisař pro lidská práva, *Time for Europe to get migrant integration right*
Je načase, aby Evropa napravila integraci migrantů [Tematická zpráva](#)

[Human Rights Comment](#) (2015), “*Inclusive education vital for social cohesion in diverse societies/ Inkluzivní vzdělávání jakožto klíč k sociální soudržnosti v různých společnostech*”

Evropská komise proti rasismu a netoleranci (ECRI), [Obecné politické doporučení č.10](#)
(2006): *Combating racism and racial discrimination in and through school education/ Boj proti rasismu a rasové diskriminaci ve školním vzdělávání a jeho prostřednictvím*

Výbor ministrů Rady Evropy

[Doporučení](#) CM/Rec(2012)13 Výboru ministrů ohledně zajištění kvality ve školství

[Doporučení](#) CM/Rec(2009)4 Výboru ministrů členským státům ohledně vzdělávání Romů a kočovníků v Evropě

[Doporučení](#) CM/Rec(2014)5 Výboru ministrů členským státům ohledně významu funkční znalosti výukového jazyka pro rovnost a kvalitu vzdělání a dosažení úspěchu ve škole

[Doporučení](#) CM/Rec(2008)4 Výboru ministrů členským státům ohledně posílení integrace dětem migrantů a z přistěhovaleckého prostředí

Evropský soud pro lidská práva, [Informační přehled](#) o Romech a kočovnicích (poslední aktualizace v dubnu 2017)

Parlamentní shromáždění, [Rezoluce](#) 2097(2016) o přístupu do škol a vzdělání pro všechny děti (2015)

Projekt “Regionální podpora inkluzivního vzdělávání”, [Přehledná zpráva](#) *Mapování politiky inkluzivního vzdělávání* (2014) a [Souhrnná zpráva](#) (2014)

Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA, 2017) *Současná migrační situace v EU: vzdělávání*

Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA, 2017) *Together in the EU. Promoting the participation of migrants and their descendants.* / *Pospolu v EU.* Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA, 2017), *Druhý průzkum menšin žijících v EU a jejich diskriminace (EU-MIDIS II)* *Romové – Vybraná zjištění*

Evropská komise (2016) [Integrace uprchlíků a migrantů prostřednictvím vzdělávání. Budovat mosty v rámci rozdělené společnosti](#), Platforma pro celoživotní vzdělávání

Evropská komise (2015) [Vodítka](#) *pro členské státy, jak využívat evropských strukturálních a investičních fondů při řešení segregace ve školách i v místě bydliště*, Evropské strukturální a investiční fondy

Evropská komise (2014) [Zpráva o diskriminaci romských dětí ve školství](#), Generální ředitelství pro spravedlnost

Evropská komise(2013) *Podpora pro děti se zvláštními vzdělávacími potřebami (SEN/ZVP)*. Zaměstnanost, sociální záležitosti a inkluze

Evropský účetní dvůr (2016) *Politické iniciativy EU a finanční podpora integrace Romů: významný pokrok dosažený v posledním desetiletí, ale v praxi je třeba vyvinout další úsilí*. [Zvláštní zpráva](#), Lucembursko

OECD (2012) [Spravedlnost a kvalita ve vzdělávání](#): Podpora znevýhodněných studentů a škol, OECD Publishing

UNESCO (2009) [Hlavní směry politiky inkluze ve vzdělávání](#). Paříž: UNESCO

Výbor OSN pro práva osob se zdravotním postižením(2016), [Všeobecná připomínka](#) č. 4: Článek 24, *Právo na inkluzivní vzdělávání*

Světová banka (2014) [Příručka pro zlepšení životních podmínek Romů](#) Washington, DC: Skupina Světové banky

Další reference:

Evropská agentura pro zvláštní potřeby ve vzdělávání. [Stanovisko k inkluzivnímu vzdělávání](#) (2016); [Vývoj souboru ukazatelů pro inkluzivní vzdělávání v Evropě](#) (2014)

Evropská síť veřejných ochránců práv pro děti (ENOC, 2016) *Rovné příležitosti ve vzdělávání pro všechny děti*, [Stanovisko](#)

FXB Centrum pro zdraví a lidská práva (2015) [Strategie a taktika v boji proti segregaci romských dětí ve školách](#). Případové studie z Rumunska, Chorvatska, Maďarska, České republiky, Bulharska a Řecka, Harvardova Univerzita

Fond pro vzdělávání Romů: [Sada nástrojů pro desegregaci](#) (2015)