

Anotace rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva

Rozsudek ze dne 13. října 2020 ve věci č. 81114/17 a 5 dalších – *Ádám a ostatní proti Rumunsku*

Senát čtvrté sekce Soudu rozhodl pěti hlasy proti dvěma, že nebyl porušen článek 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě v případech stěžovatelů vzdělávajících se v maďarštině, kteří byli v rámci maturity povinni vedle zkoušky ze stejných předmětů jako všichni ostatní žáci vzdělávající se v rumunštině složit navíc zkoušky z maďarského jazyka a literatury. Jen v situacích, které se liší v určité míře významnosti, mají stát povinnost s osobami nacházejícími se v těchto situacích zacházet odlišně.

I. Skutkové okolnosti

Stěžovatelé byli etničtí Maďaři, kteří navštěvovali střední školu v Rumunsku a vzdělávali se ve svém mateřském jazyce. Z uvedeného důvodu museli nad rámec zkoušek skládaných jejich rumunskými spolužáky, které byly součástí maturity, podstoupit dvě další zkoušky za účelem posouzení úrovně znalosti jejich mateřského jazyka a literatury. Stěžovatelé nebyli v dalších zkouškách úspěšní a maturitu nesložili, byť obdrželi požadované známky v ostatních předmětech maturitní zkoušky. Harmonogram maturit stanovilo na začátku každého školního roku ministerstvo školství.

II. Odůvodnění rozhodnutí Soudu

K TVRZENÉMU PORUŠENÍ ČLÁNKU 1 PROTOKOLU č. 12

Stěžovatelé namítali, že byli diskriminováni při maturitní zkoušce na střední škole ve smyslu článku 1 Protokolu č. 12, jelikož oproti svým rumunským spolužákům museli podstoupit dvě další zkoušky. Na přípravu ke zkouškám měli méně času, a tudíž menší šanci uspět. Písemné zkoušky skládali tři po sobě následující dny, zatímco ostatní studenti měli mezi zkouškami den volna.

a) K přijatelnosti

Soud v prvé řadě zkoumal, zda ustanovení článku 1 Protokolu č. 12 lze na projednávané stížnosti použít. V této souvislosti připomněl, že zatímco článek 14 Úmluvy obsahuje zákaz diskriminace v užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou, článek 1 Protokolu č. 12 představuje obecný zákaz diskriminace (*Baralija proti Bosně a Hercegovině*, č. 30100/18, rozsudek ze dne 29. října 2019, § 45). Bylo třeba určit, zda situace stěžovatelů spadá do jedné ze čtyř kategorií, které jsou uvedeny v důvodové zprávě k Protokolu č. 12 (*Savez crkava „Riječ života“ a ostatní proti Chorvatsku*, č. 7798/08, rozsudek ze dne 9. prosince 2010, § 104). Vzhledem k tomu, že všem žákům je ze zákona poskytována možnost výuky v jejich mateřském jazyce a od příslušných orgánů se očekává přijetí opatření k usnadnění výuky, stěžovatelé mohou tvrdit, že byli diskriminováni při výkonu práva výslovně přiznaného jednotlivci ve vnitrostátním právu. Článek 1 Protokolu č. 12 je tudíž použitelný.

Vláda namítala, že stěžovatelé nepodali správní žalobu proti ministerskému nařízení o harmonogramu maturitních zkoušek. Soud však uvedl, že vláda nepředložila relevantní judikaturu na podporu tvrzení, že se jednalo o účinný prostředek nápravy. Vláda dále namítala, že stěžovatelé měli podat stížnost k národní radě pro boj s diskriminací, avšak Soud shledal, že jiní maďarští žáci v obdobné situaci takovou stížnost podali a národní rada diskriminaci neshledala. Soud proto rozhodl, že stěžovatelé neměli k dispozici účinný prostředek nápravy.

Zamítl rovněž námitku vlády ohledně nedodržení lhůty šesti měsíců k podání stížností. Jelikož stěžovatelé neměli k dispozici účinný prostředek nápravy, lhůta začala plynout od data, kdy se dozvěděli výsledky své poslední maturitní zkoušky.

Soud konečně posuzoval, zda stěžovatelé vystupovali v postavení obětí namítaného porušení, jelikož Úmluva nepřipouští *actio popularis*. S ohledem na skutečnost, že stěžovatelé nesložili maturitní zkoušku, a osobně tak trpěli důsledky namítaného porušení, Soud námitku vlády rovněž zamítl.

b) K odůvodněnosti

Soud připomněl, že pojem „diskriminace“ má stejný význam v článku 14 Úmluvy i v článku 1 Protokolu č. 12 (*Sejdić a Finci proti Bosně a Hercegovině*, č. 27996/06 a 34836/06, rozsudek ze dne 22. prosince 2009, § 55). Lze tedy dovodit, že na případy projednávané pod zorným úhlem článku 1 Protokolu č. 12 se v zásadě použijí stejné standardy judikatury Soudu, které se týkají ochrany poskytované článkem 14 Úmluvy.

Zákaz diskriminace při výkonu práv zaručených Úmluvou je porušen také v případech, kdy členské státy nedostojí svému pozitivnímu závazku vytvořit nezbytné odlišnosti mezi osobami či skupinami osob, jejichž situace se relevantně nebo významně odlišují. V této souvislosti se bere v úvahu, co je v sázce, přičemž se vyžaduje určitá prahová hodnota, aby Soud rozhodl, že rozdíly v okolnostech jsou významné. Aby bylo možné dosáhnout této prahové hodnoty, opatření musí vyvolat obzvláště škodlivý dopad na určité osoby v důsledku chráněného důvodu, který souvisí s jejich situací s ohledem na uplatněný důvod diskriminace (*J. D. a A. proti Spojenému království*, č. 32949/17 a 34614/17, rozsudek ze dne 24. října 2019, § 84 a 85 a tam uvedená judikatura).

Soud podotkl, že podstatou stížnostních námitek byl dopad obsahu a harmonogramu maturitní zkoušky na studenty náležející k národnostní menšině studující v jejich mateřském jazyce. Bylo možné dovodit, že harmonogram maturitní zkoušky stěžovatele, kteří museli navíc složit dvě zkoušky, znevýhodnil, jelikož s nimi bylo zacházeno stejně jako s rumunskými spolužáky, ačkoli jejich situace byla odlišná. Úkolem Soudu bylo posoudit, zda odlišnost mezi studenty byla dostatečně významná k dosažení prahové hodnoty vyplývající z článku 1 Protokolu č. 12, a zda měl tedy stát pozitivní povinnost přijmout zvláštní opatření ke zmírnění další zátěže maďarských studentů.

Stanovit obsah studijních osnov spadá do pravomoci států, které mají při jejím výkonu prostor pro uvážení. Soud nicméně podotkl, že mezi členskými státy Rady Evropy postupně vzniká mezinárodní shoda na uznání zvláštních potřeb menšin a povinnosti chránit jejich bezpečnost, identitu a životní styl, a to nejen za účelem ochrany menšin samotných, ale i za účelem zachování kulturní rozmanitosti, která je prospěšná společnosti jako celku (*D. H. a ostatní proti České republice*, č. 57325/00, rozsudek velkého senátu ze dne 13. listopadu 2007, § 181). Současně mezinárodní dokumenty, jakými jsou Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin z roku 1995 a Evropská charta regionálních či menšinových jazyků z roku 1992, obsahují práva příslušníků národnostních menšin užívat svůj mateřský jazyk a získat vzdělání v tomto jazyce a povinnost státu chránit a podporovat rozvoj menšinových jazyků.

Úkolem Soudu není posuzovat vzdělávací vnitrostátní politiku jako celek, ale posoudit následky pro stěžovatele v jejich specifickém postavení studentů, kteří museli skládat dvě další zkoušky v rámci maturity, jelikož se vzdělávali ve svém mateřském jazyce. Soud zdůraznil, že cílem vnitrostátní politiky bylo poskytnout rovné podmínky všem studentům pro získání vzdělání v jejich mateřském jazyce a současně zajistit dostatečnou znalost rumunského jazyka a literatury. Způsob, jakým se vnitrostátní orgány rozhodly ověřit tyto znalosti, a nastavení úrovně obtížnosti zkoušek spadá do prostoru pro uvážení státu. Stěžovatelé navíc neprokázali, že by studijní osnovy pro ně představovaly nadměrné břemeno ve smyslu článku 1 Protokolu č. 12.

Ke stanovení harmonogramu zkoušek Soud předně poznamenal, že složení dvou dalších zkoušek studentů vzdělávajících se v maďarštině oproti studentům vzdělávajícím se v rumunštině jako podmínky úspěchu u maturitní zkoušky bylo přímým a nevyhnutelným důsledkem vědomé a dobrovolné volby stěžovatelů studovat v jiném jazyce a faktu, že jim to bylo umožněno. Harmonogram zkoušek přitom stanovilo ministerstvo školství na začátku každého školního roku, přičemž se v jednotlivých letech výrazně nelišil. Stěžovatelé tak měli dostatek času připravit se na zkoušky. Dle Soudu nepředstavoval harmonogram maturit pro stěžovatele nadměrné břemeno, jelikož v průměru

neměli významně méně času na odpočinek mezi zkouškami než jejich rumunští spolužáci. Ke stejnému závěru lze dojít, i když se na tvrzenou nerovnováhu nahlíží výlučně z pohledu zkoušek, které stěžovatelé museli skládat po sobě jdoucí dny, na rozdíl od rumunských spolužáků, kteří měli mezi zkouškami den volna. Vzhledem ke konkrétním okolnostem případů Soud nenabyl přesvědčení, že nepříjemnosti, jimž stěžovatelé čelily, byly natolik významné, aby dosáhly prahové hodnoty článku 1 Protokolu č. 12.

Soud dospěl k závěru, že důsledky volby jazyka studia na střední škole a státní organizace maturit a vzdělávání v jazycích menšin, byť jsou relevantní pro tvrzené rozdílné zacházení stěžovatelů oproti jejich rumunským vrstevníkům, nevedly stěžovatele do jiné situace, která by byla dostatečně významná pro účely článku 1 Protokolu č. 12. Konečně statistiky předložené vládou za období let 2013 až 2018 vykazovaly podobnou úspěšnost u maturitních zkoušek pro všechny studenty.

Soud proto rozhodl, že k porušení článku 1 Protokolu č. 12 k Úmluvě v případě stěžovatelů nedošlo.

III. Oddělená stanoviska

Soudci Kjølbro a Ranzoni a soudkyně Schukking ve svém částečně nesouhlasném stanovisku uvedli, že stížnosti měly být prohlášeny za nepřijatelné buď pro nevyčerpání vnitrostátních prostředků nápravy, nebo pro nedodržení lhůty šesti měsíců. Stěžovatelé na vnitrostátní úrovni nevyužili žádný prostředek nápravy, byť stanovení harmonogramu zkoušek ministerstvem školství bylo správním aktem, proti kterému lze podat klasickou správní žalobu, a případ jiných studentů, kteří se obrátili na národní radu pro boj s diskriminací, nebyl srovnatelný s případem stěžovatelů. Stěžovatelé měli nadto podat stížnosti do šesti měsíců od data vyhlášení harmonogramu maturit ministerstvem školství, jak tvrdila vláda.

Soudkyně Motoc a soudce Paczolay hlasovali proti většinovému názoru bez uvedení důvodu.