Poglavlje XIV. – Pravo na obrazovanje: član 2. Protokola broj 1

Protokol broj 1 – član 2.

> Niko ne može biti lišen prava na obrazovanje. U vršenju svih svojih funkcija u oblasti obrazovanjai nastave, država poštuje pravo roditelja da osiguraju takvo obrazovanje i nastavu koji su u skladu sa njihovim vlastitim vjerskim i filozofskim uvjerenjima.

Postoje tri međusobno povezana elementa u vezi sa pravom na obrazovanje po članu 2. Protokola broj 1 uz Konvenciju. U prvoj rečenici, ovaj član propisuje da država nikome neće uskratiti pravo na obrazovanje. To znači da se država ne može miješati u ostvarivanje prava na obrazovanje, recimo tako što će osobu spriječiti da koristi obrazovne mogućnosti koje država nudi. Druga rečenica uspostavlja još dva elementa prava na obrazovanje. Prvo, državi daje potpuno diskreciono pravo u pogledu određivanja prirode i obima njenog učešća u obrazovanju i nastavi. To generalno znači da država nema nikavu obavezu da pruža određene vrste obrazovnih mogućnosti ili da svakom pojedincu garantira da će imati obrazovanje kakvo želi; a drugo, roditeljima garantira pravo da se njihova uvjerenja poštuju u vezi s obrazovanjem njihove djece.

U predmetu *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske* (1976.), Sud je naglasio značaj uloge koju obrazovanje igra u demokratskom društvu, primijetivši naročito da druga rečenica člana 2. Protokola 1:

> za cilj ima... da očuva mogućnost pluralizma u obrazovanju, a takva mogućnost je neophodna za očuvanje "demokratskog društva" onako kako ga postavlja Konvencija... u svjetlu ovlaštenja savremene države, ovo se mora ostvarivati prvenstveno kroz državnu nastavu.

Za razliku od mnogih drugih članova Konvencije kojima se garantira zaštita materijalnih prava, član 2. Protokola broj 1 formuliran je u negativnom smislu – tako da država nikog neće lišiti, a ne da će država garantirati poštivanje prava zaštićenog ovim članom. Ovakva konstrukcija države stavlja u dobar položaj da se brane od optužbi za kršenje, jer pojedincu može biti teško da ponudi jak argument da država ima obavezu da se ne miješa i/ili da pozitivno djeluje u smislu garancije poštivanja prava na obrazovanje. Umjesto toga, pojedinac snosi teret dokazivanja da je država aktivno onemogućila pravo na obrazovanje – a ta je granica puno

viša od granice za prinicip nemiješanja ili za pozitivnu obavezu. Sud je do 2003. godine u samo dva predmeta zaključio da je to bilo dokazno. U međudržavnom predmetu *Kipar protiv Turske* (2001.), vlada podnosilac tvrdila je da djeca kiparskih Grka koja žive na sjevernom Kipru nemaju pravo na obrazovanje, jer je Turska Republika Sjeverni Kipar ukinula srednje škole koje su ranije zadovoljavale jezičke i kulturološke potrebe djece kiparskih Grka. Odgovorna vlada je pred institucijama Konvencije insistirala da učenici koji žele sticati takvo obrazovanje mogu, ako žele, pohađati škole na južnom dijelu Kipra. Zaključujući da se radi o kršenju člana 2. Protokola broj 1, Sud je, pak, primijetio da je odgovorna vlada nametnula ograničenja na povratak djece kiparskih Grka na sjeverni dio ostrva tokom i nakon školovanja na jugu, čime je stavljan nepotreban teret na uživanje porodičnog života, kao teret koji se mora snositi za ostvarivanje prava na obrazovanje. Naglasio je i da odgovorna vlada, zapravo, jeste pružila osnovno obrazovanje u grčko-kiparskom okruženju i da se može, shodno tome, očekivati da nastavi to raditi i na nivou srednje škole.

U predmetu *Campbell i Cosans protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1982.), majke podnosioci žalile su se protiv korištenja fizičke kazne kao disciplinske mjere u državnim školama u Škotskoj, koje su pohađala njihova djeca. Između ostalog se, u spojenim predstavkama, navodilo da je korištenje fizičke kazne u školama predstavljalo kršenje njihovih prava po drugoj rečenici člana 2. Protokola broj 1 u smislu osiguranja da obrazovanje njihove djece bude u skladu sa njihovim filozofskim uvjerenjima. Druga majka podnosilac tvrdila je da je to što je njen sin isključen iz škole predstavljalo kršenje prava na obrazovanje po prvoj rečenici istog člana. Sud je u oba slučaja utvrdio kršenje. Kao prvo Sud se bavio argumentom britanske vlade da funkcije vezane za internu upravu škole nisu funkcije vezane za "obrazovanje" i "nastavu"" u smislu člana 2. rekavši:

> Obrazovanje djece je cjelovit proces kojim odrasli u svakom društvu nastoje mladima prenijeti svoja ubjeđenja, kulturu i druge vrijednosti, dok se nastava posebno odnosi na prenošenje znanja i intelektualni razvoj...
>
> Korištenje fizičke kazne može se, u određenom smislu, smatrati dijelom internog upravljanja školom, ali je u isto vrijeme, kad se koristi, integralni dio procesa kojim škola nastoji ostvariti ciljeve radi kojih je i uspostavljena, uključujući razvoj i uobličavanje karatkera i psihičke snage učenika.

Sud je, nadalje, razmatrao prirodu filozofskih ubjeđenja roditelja:

> Obzirom na Konvenciju u cjelini, izraz "filozofska ubjeđenja" u ovom kontekstu, po mišljenju Suda, znače ubjeđenja koja treba poštovati u "demokratskom društvu"... i nisu nekompatibilna sa ljudskim

> dostojanstvom. Uz to, ne smiju biti u sukobu sa temeljnim pravom djeteta na obrazovanje, jer je cijeli član 2. pod dominacijom svoje prve rečenice....
>
> Stavovi podnosilaca vezani su za značajan i suštinski aspekt ljudskog života i ponašanja, tj. integritet ličnosti, i primjerenost i mjesto nametanja fizičke kazne i isključenje uznemiravanja kakvo takva kazna podrazumijeva. Sve su to stavovi koji zadovoljavaju različite gore navedene kriterije.

Zaključujući da se radi o kršenju druge rečenice stava 2. Protokola broj 1, Sud je dalje razmatrao da li je država prekršila pravo na obrazovanje iz prve rečenice u odnosu na dijete koje je isključeno iz škole:

> Postojanje fizičke kazne kao disciplinske mjere u školi koju je pohađao njen sin... odnosi se i na... navode vezane za član 2., ali postoji suštinska razlika u činjeničnom osnovu tih dvaju navoda. U slučaju druge rečenice, situacija koja je predmet predstavke je pohađanje škole u kojoj se koristi određena praksa, a u slučaju prve rečenice, činjenica da je pohađanje zabranjeno. Posljedica ove druge situacije dalekosežnija je od prve...
>
> Član 2. predstavlja cjelinu koja je pod dominacijom prve rečenice, a prava uspostavljena u drugoj rečenici pridodaju se temeljnom pravu na obrazovanje...
>
> Konačno, postoji i suštinska razlika između pravnog osnova ove dvije pritužbe, s obzirom da se jedna tiče prava roditelja, a druga prava djeteta... Pravo na obrazovanje koje garantira prva rečenica člana 2. po svojoj prirodi je takvo da ga država mora regulirati, ali se time nikad ne smije povrijediti sama suština prava, niti doći u sukob sa drugim pravima iz Konvencije i njenih protokola.

Uz predmet *Kipar protiv Turske* (2001.), institucije Konvencije razmatrale su i druge pritužbe da neka državna politika ili praksa predstavlja de facto uskraćivanje prava na obrazivanje. Nijedna od tih pritužbi nije bila uspješna. U predmetu *"U vezi sa nekim aspektima zakona o korištenju jezika u obrazovanju u Belgiji"* (*Belgijski jezički predmet* (1968.)), podnosioci, frankofoni nastanjeni u dijelu Belgije u kojem se govori holandski, žalili su se da to što belgijska vlada odbija da školuje njihovu djecu na francuskom predstavlja kršenje prava po članu 2. Protokola broj 1 Sud je ovako opisao sadržaj i opseg člana 2.:

> Negativna formulacija (prava na obrazovanje) ukazuje na to da... države ugovornice ne priznaju pravo na obrazovanje koje bi od njih tražilo da o svom trošku uspostave ili subvencioniraju obrazovanje određene vrste ili na određenom niovu...

> Sve države članice Vijeća Evrope... imaju generalne i zvanične obrazovne sisteme. Nema, shodno tome, govora o tome da se od svake države traži da uspostavi takav sistem, već samo da se osobama pod jurisdikcijom država potpisnica garantira, u principu, pravo korištenja nastavnih mogućnosti koje postoje u datom trenutku...
>
> Prva rečenica člana 2. Protokola garantira, shodno tome, kao prvo, pravo pristupa obrazovnim ustanovama u datom trenutku, ali taj pristup predstavlja samo dio prava na obrazovanje. Da bi "pravo na obrazovanje" bilo djelotvorno, dalje je neophodno da, *između ostalog*, korisnik tog prava zaista ima i mogućnost da ostvari korist od obrazovanja koje dobije, tj. prava da, u skladu sa pravilima koja važe u svakoj državi, i u nekom od oblika, stekne zvanično priznanje školovanja koje završi...
>
> Pravo na obrazovanje koje garantira prva rečenica člana 2. Protokola po svojoj prirodi traži da ga država regulira... Takvi propisi nikad ne smiju ići na štetu same suštine prava na obrazovanje, niti doći u sukob sa drugim pravima otjelotvorenim u Konvenciji.

Od nekoliko pitanja koje su podnosioci predočili, Sud je kršenje utvrdio samo u jednom. Belgijski zakon dozvoljavao je djeci koja govore holandski, a žive u područjima gdje se govori francuski, da imaju pristup školama na holandskom jeziku u drugim obližnjim regijama, ali nije isto pravo davao djeci koja govore francuski. Sud je smatrao da to predstavlja kršenje odredbi o zabrani diskriminacije iz člana 14., zajedno sa članom 2. Protokola broj 1:

> Uslov mjesta stanovanja ne nameće se u interesu škole, iz administrativnih ili financijskih razloga. U slučaju podnosilaca, proizilazi samo iz pitanja vezanih za jezik. Nadalje, sama mjera, u slučaju većine podnosilaca i njihove djece, ne poštuje u potpunosti odnos proporcionalnosti između sredstava koja su upotrijebljena i cilja koji se želi ostvariti...
>
> Uživanje prava na obrazovanje, kako ga Sud vidi, a preciznije, prava na pristup postojećim školama, nije u ovom slučaju zagarantirano svima bez diskriminacije, posebno na osnovu jezika.

Sva ova tri predmeta bavila su se samim pristupom obrazovanju. Institucije Konvencije su se konkretnije bavile prirodom poštivanja roditeljskih prava u obrazovanju. Vodeći predmet s tim u vezi je *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske* (1976.), u kojem se nekoliko roditelja pobunilo protiv uključivanja seksualnog obrazovanja u danski nastavni plan i program. Pitanje je bilo zakomplicirano činjenicom da, pošto je država seksualno obrazovanje ugradila u mnoga tematska područja, nije bilo načina na koji bi država mogla lako odgovoriti na zahtjeve roditelja,

recimo, tako što će im omogućiti da djecu isključe iz nekih časova koji su po njihovom ubjeđenju uvredljivi. Sud je opisao filozofski osnov za odredbu o "poštivanju prava roditelja":

> U izvršavanju prirodnih obaveza prema djeci – a roditelji su prvenstveno odgovorni za "obrazovanje i nastavu" svoje djece – roditelji mogu tražiti od države da poštuje njihova vjerska i filozofska ubjeđenja. Njihovo je pravo time isto što i odgovornost blisko povezana sa uživanjem i ostvarivanjem prava na obrazovanje.

Dalje je opisao karakter obaveze države u ovom području:

> Druga rečenica člana 2. ukazuje, s druge strane, da u ispunjavanju obaveza koje je preuzela u pogledu obrazovanja i nastave, država se mora pobrinuti za to da informacije ili znanje sadržani u nastavnom planu i programu budu prenošeni na objektivan, kritički i pluralistički način. Državi je zabranjeno da radi na indoktrinaciji koja bi se mogla smatrati nepoštivanjem vjerskih i filozofskih ubjeđenja roditelja. To je granica koja se ne smije preći.

Sud je smatrao i da zakonito postojanje privatnih škola nije adekvatan odgovor na ono što roditelji žele, jer bi vodilo neprihvatljivom ishodu da se "poštuju" samo prava bogatih roditelja. Prema tome, mada država može učenicima dozvoliti da se povuku sa časova koji se protive ubjeđenjima njihovih roditelja ili da idu u privatne škole, takve opcije ne znače da se država automatski oslobađa odgovornosti za ispunjenje obaveza po članu 2. Protokola broj 1, unutar sistema javnih škola. U ovom slučaju, Sud je smatrao da, mada princip seksualnog obrazovanja može podrazumijevati i predstavljanje određenih vrijednosnih sudova, što bi moglo biti ugrožavanje prava roditelja, su u ovoj situaciju postupci danske vlade bili prihvatljivi, jer cilj je bio da se učenici obavijeste, a ne indoktriniraju.

Poglavlje XV. – Pravo na slobodne izbore: Član 3. Protokola broj 1

Protokol broj 1 – član 3.

> Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primjerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore sa tajnim glasanjem, u uvjetima koji osiguravaju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tijela.

Član 3. Protokola broj 1 jedina je materijalna odredba Konvencije koja nije ni pravo ni sloboda, i koja ne podrazumjeva nemiješanje države. Umjesto toga, ova odredba jasno uspostavlja pozitivnu obavezu države. *U Grčkom predmetu* (1970.), Komisija je naglasila značaj prava koje garantira član 3. Protokola broj 1, navodeći da "postojanje predstavničkog zakonodavnog tijela, biranog u razumnim razmacima, [jeste] osnov demokratskog društva".

Institucije Konvencije razmatrale su vrlo malo predmeta u vezi sa pitanjima iz člana 3. Protokola broj 1, u predmetu *Mathieu-Mohin i Clerfayt protiv Belgije* (1987.), podnosilac, frankofon, tvrdio je da obaveza po belgijskom zakonu da kandidati koji se biraju u flamanski savjet moraju dati parlamentarnu zakletvu na holandskom sprječava francuske glasače da glasaju za frankofonske kandidate, i time krši odredbu o slobodi izbora. Na samom početku, Sud je naglasio da je član 3. Protokola broj 1, "od primarnog značaja" u sistemu Konvencije, "jer predstavlja otjelotvorenje jednog od tipičnih principa demokratije". Sud je dalje kazao da član 3. ne traži uspostavu bilo kakvog konkretnog političkog sistema, kao što su većinsko glasanje sa jednim ili dva kruga, ili proporcionalna zastupljenost. Niti traži da svi glasovi u prebrojavanju imaju istu vrijednost, ili da se svim kandidatima na neki način mora garantirati ista mogućnost pobjede. Sud je smatrao da, umjesto toga, stepen slobodne procjene države, onako kako se ostvaruje u svjetlu određene faze političkog razvoja date zemlje, Komisiji i Sudu ostavlja samo da ocijene da li su uslovi koje država nameće takvi da ugrožavaju suštinu zaštićenih prava.

U predmetu *Gitonas i ostali protiv Grčke* (1997.), Sud nije utvrdio kršenje člana 3. Protokola broj 1, u situaciji kad je domaći zakon zabranjivao svakome ko je na javnoj funkciji više od tri mjeseca u tri godine prije izbora da se na tim izborima kandidira. Sud je do istog zaključka došao u