

ANNOTATIE

Ádám e.a. t. Roemenië (EHRM nr. 81114/17) – Moedertaalonderwijs en (on)gelijke kansen in het onderwijs

K. Henrard

Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 13-10-2020, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD008111417 (EHRC-2020-0238)

1. De uitspraak in de zaak *Ádám e.a t. Roemenië* is vanuit verschillende oogpunten belangwekkend, niet in het minste omwille van de interpretatie van het discriminatieverbod die het EHRM ontwikkelt. Deze interpretatie van het discriminatieverbod verdient niet alleen *an sich* bijzondere aandacht, maar ook in het bijzonder in verhouding tot personen die behoren tot nationale minderheden. Het Permanente Hof van Justitie ten tijde van de Volkenbond erkende reeds dat een effectieve bescherming van het recht op gelijke behandeling bijzonder belangrijk is voor personen die behoren tot minderheden. Dit hof kwam tot deze conclusie in een *Advies inzake de Minderheidsscholen in Albanië*:

‘The idea underlying the treaties for the protection of minorities is to secure for certain elements incorporated in a State, the population of which differs from them in race, language or religion, the possibility of *living peaceably alongside that population and co-operating amicably with it*, while at the same time *preserving the characteristics which distinguish them from the majority*, and satisfying the ensuing special needs.

In order to attain this object, two things were regarded as particularly necessary, and have formed the subject of provisions in these treaties. The first is to ensure that nationals belonging to racial, religious or linguistic minorities shall be placed *in every respect on a footing of perfect equality* with the other nationals of the State. The second is to ensure for the minority elements *suitable means for the preservation of their racial peculiarities, their traditions and their*

national characteristics.

These two requirements are indeed closely interlocked, for there would be no *true equality* between a majority and a minority if the latter were deprived of its own institutions, and were consequently compelled to renounce that which constitutes the very essence of its being as a minority'.[1]

Er is al eerder op gewezen dat de jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van de twee dimensies van het recht op gelijke behandeling, namelijk het verbod van benadelende discriminatie en de plicht tot verschil in behandeling, zich op twee snelheden lijkt te ontwikkelen, met name ten aanzien van (etnische) minderheden.[2] Het Hof is duidelijk terughoudender om een plicht tot verschil in behandeling te identificeren, dan om een verboden benadelende discriminatie vast te stellen. Dit wordt in deze zaak pijnlijk duidelijk als het Hof een drempelvereiste introduceert voor de toepasselijkheid van art. 1, protocol 12 EVRM, waardoor het niet eens toekomt aan de (analyse van de) rechtvaardiging door de staat voor het gebrek aan verschil in behandeling. Bij wijze van *obiter dicta* doet het EHRM ook nog belangwekkende uitspraken over het belang van 'gelijke kansen' voor minderheden, en de rol van onderwijs in de minderheidstaal in dit opzicht. En passant hecht het Hof bijzonder belang aan internationaalrechtelijke verbintenissen die Roemenië is aangegaan in het kader van twee andere Raad van Europa-verdragen, namelijk het Raamwerkverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden en het Europees Taalhandvest (het Europees Handvest voor Regionale en Minderheidstalen). [3]

Deze noot begint met een korte opmerking over de betwiste ontvankelijkheid van de zaak, om vervolgens de toepasselijkheid van het algemeen discriminatieverbod van het 12^{de} protocol EVRM te bespreken, evenals de mogelijke toepasselijkheid van art. 14 EVRM in combinatie met art. 2 van het eerste protocol EVRM. Ten derde wordt besproken hoe het Hof een drempelvereiste identificeert, niet enkel ten aanzien van de plicht tot verschil in behandeling maar ook voor het verbod van benadelende discriminatie. Ten vierde zoomt de noot in op de ontwikkeling die kan bespeurd worden in de jurisprudentie van het EHRM ten aanzien van het recht van nationale minderheden op onderwijs in de moedertaal.

2. Het Hof verwerpt de verschillende ontvankelijkheidsbetwistingen van de regering, terwijl drie van de zeven rechters oordeelden dat er wel degelijk nationale rechtsmiddelen zouden open staan die effectief en toegankelijk zijn: er zou wel degelijk een administratiefrechtelijke procedure open staan, en de voorgaande uitspraken inzake de andere remedie betroffen andere klachten, waardoor de remedie niet ineffectief zou zijn.[4] De meerderheid geeft dus aan dat ze deze zaak ten gronde wil behandelen. Dat maakt de uitspraken die het Hof doet des te belangwekkender.

3. Het algemeen discriminatieverbod dat het 12^{de} protocol EVRM toevoegde aan het EVRM betekent een gevoelige uitbreiding van het toepassingsgebied *ratione materiae* van het discriminatieverbod, omdat er niet langer een verband moet zijn met de andere in het EVRM opgenomen rechten. Dit betekent dat er voor het EHRM op grond van het algemeen discriminatieverbod geklaagd kan worden over discriminatie ten aanzien van gelijk welke rechten, ook sociale, economische en culturele rechten, terwijl het EVRM zelf enkel burger- en politieke rechten beschermt.[5] Dit gegeven verklaart deels dat minder dan de helft van de verdragsspartijen bij het EVRM (en lidstaten van de Raad van Europa) het protocol heeft geratificeerd.[6] Er zijn dan ook nog niet veel arresten over het algemeen discriminatieverbod. Wellicht ook om de onrust onder en terughoudendheid van de staten ten aanzien van het algemeen discriminatieverbod te verminderen, heeft het Hof er voor gekozen elke zaak te plaatsen in één van de vier categorieën die het Verklarend rapport bij het twaalfde protocol onderscheidt bij de bespreking van het toepassingsgebied van het algemeen discriminatieverbod.[7] Het Hof benadrukt ook duidelijk dat het discriminatieverbod in het twaalfde protocol en in art. 14 EVRM op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd.[8]

De notie van het discriminatieverbod in het twaalfde protocol omvat derhalve zowel het verbod op benadelende discriminatie (*invidious discrimination*) als de plicht tot verschil in behandeling van personen die zich in andersoortige omstandigheden bevinden.[9]

4. De vraag die wel rijst is of het Hof de zaak niet had kunnen beoordelen op grond van art. 14 EVRM, nu er een link bestond met art. 2 van protocol 1 EVRM over het recht op onderwijs. Alhoewel dat artikel niet bepaalt hoe tentamens geregeld moeten worden, kan de betwiste kwestie worden gekwalificeerd als een probleem ten aanzien van effectieve toegang tot onderwijs, waarop de bepaling ‘No person shall be denied the right to education’ betrekking heeft.

Als we de Guide on Article 2 of Protocol 1 to the ECHR[10] lezen, dan wordt het snel duidelijk dat aangezien onderwijs een regeling vergt, staten hier een zekere appreciatiemarge krijgen van het Hof.[11] Tegelijkertijd vereist het Hof dat een dergelijke regeling steeds proportioneel is in verhouding tot een legitiem doel.[12] Reeds sinds de Belgische taalzaak heeft het Hof benadrukt dat het essentieel is dat leerlingen ook officiële erkenning krijgen van de studies die ze hebben afgerond, en dat dit implicaties heeft voor de taal waarin het onderwijs wordt genoten.[13] Latere jurisprudentie heeft zelfs erkend dat de wens van ouders dat hun kinderen onderwijs krijgen in een bepaalde taal (minderheidstaal – moedertaal), een filosofische overtuiging is die door de overheid moet worden gerespecteerd (zoals vereist door de tweede zin van art. 2, protocol 1 EVRM).[14]

In casu lijkt er geen probleem om toegang te krijgen tot onderwijs in de minderheidstaal.

Echter, de beslissingen die de overheid heeft genomen over de manier waarop er geëxamineerd wordt, lijken wel te leiden tot een (serieuze) bemoeilijking van het halen van het baccalaureaat door leerlingen die hun studie willen voltooien in de minderheidstaal. In twee opzichten lijkt deze examenregeling te resulteren in een disproportionele examendruk voor leerlingen die studeren in een minderheidstaal, wat hen benadeelt in het behalen van een diploma, en derhalve in het effectief genot van onderwijs:[15] ten eerste moeten ze twee extra tentamens in dezelfde gecondenseerde tentamenperiode maken en ten tweede moeten ze dezelfde zware tentamens afleggen in de officiële taal als de leerlingen die studeren in die officiële taal. Als een groep leerlingen onderwijs krijgt in een bepaalde minderheidstaal, dan is het evident dat hun kennis van die taal ook geëxamineerd moet worden, naast de examens die alle leerlingen moeten maken. Als er twee extra tentamens bijkomen in dezelfde tentamenperiode dan hebben de leerlingen die studeren in een minderheidstaal ongetwijfeld een grotere examendruk dan andere leerlingen. Die leerlingen moeten uiteraard ook voldoende kennis hebben van de officiële landstaal. Echter, als leerlingen die studeren in een minderheidstaal op hetzelfde niveau geëxamineerd worden over de taal en literatuur in de officiële landstaal als leerlingen die studeren in deze laatste taal, leidt dat andermaal tot een disproportionele examendruk voor de leerlingen die er voor kiezen te studeren in een minderheidstaal.

Deze twee 'problemen' worden *infra* nader geëvalueerd in het kader van het discriminatieverbod. In deze paragraaf beargumenteer ik enkel dat de zaak voldoende raakvlakken heeft met het recht op onderwijs van artikel 2, protocol 1, inclusief het effectief genot van onderwijs, zodat de zaak beslist had kunnen worden in het licht van art. 14 EVRM juncto art. 2, protocol 1 EVRM. De Kamer is er blijkbaar erg gebrand op om de zaak ten gronde te beoordelen in het licht van het art. 1, twaalfde protocol EVRM (zie *infra* over de toevoeging van een drempelvereiste voor de toepasselijkheid van protocol 12 EVRM).

5. De twee problemen in de examenregeling die voor studenten die studeren in een minderheidstaal (Hongaars) een discriminatoire examendruk opleveren betreffen de twee dimensies van het discriminatieverbod, die het EHRM expliciet onderscheidt sinds het *Thlimmenos*-arrest.[16] Enerzijds klagen de eisers dat de timing van de extra tentamens Hongaars leiden tot een verschil in behandeling zonder redelijke en objectieve rechtvaardiging. Anderzijds stellen de eisers dat het tentamen over de Roemeense taal en literatuur niet even zwaar mag zijn voor hen als voor leerlingen die studeren in het Roemeens, gezien het overduidelijk verschil in kennisniveau dat mag verwacht worden.[17] Met andere woorden, de eisers klagen enerzijds over een verboden benadelende discriminatie en anderzijds over een gebrek aan een verschil in behandeling.[18]

De argumentatie van het Hof kan in verschillende opzichten worden bekritiseerd zoals

hieronder wordt toegelicht: de argumentatie is slordig omdat beide dimensies van het discriminatieverbod door elkaar lopen, het Hof voert een drempelvereiste in voor de plicht tot verschil in behandeling, die het *en passant* uitbreidt naar het verbod van benadelende discriminatie; en het Hof lijkt meer algemeen eerder gericht op het volgen van de overheid in plaats van het echt *in concreto* evalueren van de gemaakte keuzes.

6. Paragraaf 92 is ontluisterend omwille van de slordige argumentatie van het Hof, waar enkele zinnen lijken te missen, waardoor het niet op een correcte manier de twee dimensies van het discriminatieverbod onderscheidt. Het Hof gaat immers van het vaststellen dat de betrokken leerlingen in dezelfde tijdsperiode twee extra examens moesten maken naar de stelling ‘They were thus treated in the same manner as Romanian pupils sitting it, even though their situation was different’. De argumentatie van het Hof vermengt derhalve op een slordige manier de identificatie en evaluatie van een klacht over een benadelend verschil in behandeling (de eerste dimensie van het discriminatieverbod) met die van een klacht over een gebrek aan verschil in behandeling (de tweede dimensie).

7. Ten tweede lijkt het er op dat het Hof een drempelvereiste toevoegt voor de toepasselijkheid van art. 1, protocol 12 EVRM in eerste instantie, in de analyse van de plicht tot verschil in behandeling, door bijzonder veel gewicht te hechten aan de vereiste vaststelling van ‘significantly’ verschillende omstandigheden van de personen die een verschil in behandeling wensen. Het is inderdaad zo dat het EHRM in het sleutelarrest *Thlimmenos* verwijst naar een plicht om onderscheid te maken tussen personen die zich in ‘relevantly and significantly different circumstances’ bevinden.[19] In tegenstelling tot in oudere arresten verwijst het Hof *in casu* expliciet naar een ‘threshold’ die moet worden bereikt. Opvallend is dat de ‘significant difference in circumstances’ als drempelvereiste dan bepaald zou worden door de ‘particularly prejudicial impact on certain persons as a result of a protected ground, attaching to their situation and in light of the ground of discrimination invoked’.[20] Dit lijkt eerder te wijzen op een mogelijke vaststelling van indirecte discriminatie en dus niet op een afzonderlijk drempelvereiste voor de vaststelling van een plicht tot verschil in behandeling. In de oudere zaken die het Hof noemt, gaat het telkens over mogelijke indirecte discriminatie, en meer bepaald de eerste stap in de evaluatie,[21] namelijk de vaststelling van een disproportioneel negatieve impact van een ogenschijnlijk neutrale maatregel op een groep die zich onderscheidt door een beschermde grond.[22] Het verdient nadruk dat het Hof in deze zaken de formule niet als drempelvereiste gebruikt, maar eerder het overkoepelend belang van het proportionaliteitsvereiste beklemtoont.

De plicht tot verschil in behandeling en het verbod van indirecte discriminatie zijn inderdaad nauw met elkaar verbonden en kunnen zelfs twee zijden van dezelfde munt genoemd worden. Een mogelijk indirecte discriminatie door een disproportioneel negatieve impact op een groep

zonder dat hier een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor bestaat, kan immers voorkomen worden door een plicht tot verschil in behandeling. Het *Thlimmenos*-arrest wordt dan ook genoemd als één van de eerste arresten waarin het EHRM zich leek te verenigen met het idee van het verbod van indirecte discriminatie.[23]

De erkenning van deze tweede dimensie van het discriminatieverbod bevestigt het belang van een vergelijkbaarheidstoets in de evaluatie van een discriminatieklacht. Wat potentieel problematisch is vanuit het perspectief van het discriminatieverbod, en derhalve rechtvaardiging in de vorm van een proportionaliteitstoets vergt, is wanneer vergelijkbare personen niet op dezelfde manier behandeld worden, en wanneer onvergelijkbare personen wel op dezelfde manier behandeld worden. Dit brengt ook weer de vraag naar boven over gradaties van vergelijkbaarheid en van verschil/onvergelijkbaarheid, en dus ook van het bepalen van de relevante comparator. Dit doet daarnaast denken aan de oude discussie waar in het toetsingsmodel kwesties van voldoende (on)vergelijkbaarheid een rol moesten spelen: voorafgaand aan de eigenlijke proportionaliteitstoets dan wel als onderdeel van die proportionaliteitstoets.[24]

De jurisprudentie van het EHRM blinkt niet uit in consistentie als het gaat over het gebruik van een vergelijkbaarheidstoets in zaken over discriminatieklachten, ook vanwege het ontbreken van expliciete argumentatie.[25] Het gebruik van een vergelijkbaarheidstoets als toetsingsingang is zeker niet (meer) gebruikelijk. Het is dan ook opvallend dat het Hof in het hier besproken arrest de vergelijkbaarheidstoets als toetsingsingang, in de vorm van een drempelvereiste, lijkt te introduceren. Het Hof stelt immers dat 'the authorities' organisation of the education in a minority language and bacalaureate exams, albeit relevant to the alleged difference in treatment they experienced vis-a-vis their Romanian peers, did not place them in a different situation that was sufficiently significant for the purposes of Article 1 of Protocol 12 to the Convention. Therefore, there is no need to assess the justification provided by the state in this regard'.[26]

8. Als er dermate groot belang wordt gehecht aan een (on)vergelijkbaarheidstoets als drempelvereiste, dan wordt de vraag belangrijk welke mate van (on)vergelijkbaarheid vereist zou zijn, evenals de vraag naar de gepaste comparator, en de overkoepelende vraag van de toetsingsintensiteit van het Hof. Het Hof benadrukt *in casu* 'according to data provided by the Government, in the period 2013 to 2018 the success rate in the final exams was 58.1 to 73.9% for all pupils and 58.4 to 70% for pupils taught in Hungarian. During the same period, the success rate in the Romanian language and literature exams was 17 to 18% lower for Hungarian language students than for their Romanian peers'.[27] Een verschil van bijna 1/5^{de} lijkt wel degelijk relevant, want voor de zwakkere studenten zou dit juist het breekpunt kunnen zijn waardoor ze het bacalaureaat niet halen. Met andere woorden, het Hof heeft er

blijkbaar voor gekozen niet erg diep te graven in de cijfermatige gegevens die door de regering naar voren geschoven zijn.

9. Meer algemeen lijkt de redenering van het EHRM in de hier besproken zaak helemaal in het teken te staan van het snel afwimpelen van de discriminatieklacht in het kader van art. 1, Protocol 12 EVRM, om mee te gaan met de argumentatie van de Roemeense regering. Reeds in de eerdere argumentatie van het EHRM waren er verschillende signalen dat het Hof erg 'meedacht' met de regering. Het Hof beklemtoont bijvoorbeeld in navolging van de regering dat het de eigen keuze is van de studenten in hun moedertaal les te krijgen waardoor ze extra toetsen hebben te accepteren[28] en dat ze dan wel het voordeel hebben van een extra certificaat dat hun kennis van het Hongaars bevestigt.[29] De betrokken leerlingen klagen echter niet over het moeten maken van extra toetsen, maar enkel over dat die gepland worden in de al erg drukke tentamenweek. Bovendien gaat het Hof voorbij aan het feit dat je weinig hebt aan een certificaat zonder diploma. Deze meegaandheid van het Hof met de regering komt opnieuw sterk naar voor bij het 'getover' met de omvang van de appreciatiemarge voor de staat. Het Hof begint met het beklemtonen van de ruime appreciatiemarge van staten inzake curriculumkeuzes.[30] Bij wijze van kort intermezzo, waarbij het Hof lijkt te spelen met een engere appreciatiemarge, bevestigt het Hof dat er een Europese consensus is over de noodzaak de eigen identiteit van minderheden te beschermen en benadrukt het zelfs de internationale erkenning van het recht op onderwijs in de minderheidstaal, mede in het Raamwerkverdrag voor de Bescherming van Nationale Minderheden dat Roemenië heeft geratificeerd.[31] Het Hof keert uiteindelijk terug naar een ruime appreciatiemarge, meer bepaald voor wat betreft de manier waarop een staat verzekert dat er inderdaad voldoende kennis is van de meerderheidstaal, hoe moeilijk tentamens kunnen zijn etc.[32] Het is dan ook niet verwonderlijk dat het Hof besluit dat er geen bewijs is voor een uitzonderlijke benadeling, dan wel een significant verschil in situatie.[33] Het is wel opmerkelijk dat er zoveel aandacht uitgaat naar de appreciatiemarge van de staat, terwijl het Hof (door het gebruik van een drempelvereiste) eigenlijk niet eens toekomt aan de proportionaliteitstoets waar die appreciatiemarge doorgaans aan gekoppeld is.[34]

10. Als het Hof zich dan buigt over de klacht over benadelende discriminatie door de timing van de twee extra tentamens (Hongaars) voor de leerlingen die er voor kiezen onderwijs in het Hongaars te volgen, gebruikt het ook hier een drempelvereiste voor art. 1, Protocol 12 EVRM. Het Hof erkent dat deze regeling een benadeling impliceert voor de betrokken leerlingen, maar is opnieuw snel (zonder veel argumentatie) in het benadrukken dat er nog steeds voldoende tijd zou zijn om de toetsen voor te bereiden, en dat er voldoende rustdagen tussen de tentamens zouden zijn.[35] Het Hof is dan ook 'not convinced that the inconvenience suffered by the applicants was so significant as to reach the threshold of Article

1 of Protocol No 12 to the Convention’.[36]

11. In tegenstelling tot de bedroevende evaluatie van de argumentatie van het EHRM over de discriminatieklacht, kan er wel een lichtpunt genoteerd worden over het *obiter dictum* van het Hof over recht op onderwijs in de minderheidstaal. Het Hof erkent voor het eerst expliciet dat onderwijs in de moedertaal van minderheden belangrijk is met het oog op het creëren van gelijke kansen, meer bepaald door substantieel gelijke toegang tot onderwijs voor taalkundige minderheden.[37] De sociale wetenschappen erkennen al lang dat studeren in de moedertaal erg belangrijk is voor de cognitieve en emotionele ontwikkeling van leerlingen, en derhalve voor hun gelijke toegang tot onderwijs.[38]

Voorgaande jurisprudentie van het EHRM had deze link nooit erkend. Na een eerste erg beperkte lezing van taalrechten voor minderheden in het kader van onderwijs in de Belgische taalzaak, had het Hof voor het eerst in *Cyprus t. Turkije* erkend dat de effectieve bescherming van het recht op onderwijs zou kunnen vereisen dat onderwijs in de minderheidstaal gevolgd kan worden.[39] In *Catan* heeft het Hof zelfs erkend dat de keuze van ouders voor een bepaald medium van instructie zou kwalificeren als een filosofische overtuiging, die volgens art. 2 van het eerste Protocol EVRM door staten moet worden gerespecteerd.[40] De expliciete link tussen moedertaalonderwijs en het gelijkheidsbeginsel in de hier besproken zaak is zeker een welkome ontwikkeling. Het Hof benadrukt bovendien de erkenning van het recht op onderwijs in de minderheidstaal op grond van ‘international instruments on the matter, to which the respondent state is a party’, waarbij het Hof verwijst naar het Taalhandvest en het Raamwerkverdrag. Het Hof lijkt hier te wijzen op een mogelijke bereidheid tot systematische interpretatie van het EHRM.

Echter, het kan niet veronachtzaamd worden dat deze veelbelovende elementen in de hier besproken uitspraak *obiter dicta* vormen, terwijl de voorgaande argumentatie in het kader van het discriminatieverbod vermeed te erkennen dat de manier waarop moedertaalonderwijs wordt geïmplementeerd de gelijkheid van kansen kan ondergraven. Hoewel het Hof dit ten stelligste ontkent,[41] kan er wel degelijk gesteld worden dat de regeling in Roemenië de leden van de Hongaarse minderheid voor een dilemma plaatst: ofwel benadeeld worden door het gebrek aan moedertaalonderwijs, ofwel benadeeld worden bij het baccalaureaatstentamen.

12. Het lijkt er op dat het Hof deze gevoelige zaak (met betrekking tot minderheden) heeft aangegrepen om de verdragsstaten gerust te stellen over de mogelijk vergaande impact van het algemeen discriminatieverbod in het twaalfde Protocol EVRM. Toekomstige jurisprudentie zal moeten duidelijk maken wat de impact is van de invoering van een drempelvereiste zowel voor het verbod op benadelende discriminatie en de plicht tot verschil in behandeling in het kader van het twaalfde Protocol EVRM. Hopelijk zijn het drempelvereiste en de zwakke

toetsingsintensiteit in deze zaak geen voorbode van een kentering in de hoopvolle ontwikkelingen die eerder werden verwelkomd in de non-discriminatiejurisprudentie van het EHRM.[42]

[1] PCIJ Advisory Opinion regarding the Minority Schools in Albania, PCIJ, 6 april 1935, Series A//B, no 64, p. 18. Nadruk auteur.

[2] K. Henrard, 'The European Court of Human Rights, Ethnic and Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Speeds?', *Nordic Journal Of Human Rights*, 2016, p. 157-177.

[3] *Ádám e.a. t. Roemenië*, EHRM, 13 oktober 2020, nr. 81114/17, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD008111417, par. 94.

[4] *Ádám*, Jointly partly dissenting opinion of Judges KJolbro, Ranzoni and Schukking.

[5] Er is veel aandacht voor de mate waarin het EHRM via teleologische en dynamieke interpretatie jurisprudentie ontwikkelt die ook het gebied van sociale en economische rechten bestrijkt: inter alia M. Dahlberg, 'Should Social Rights Be Included in Interpretations of the Convention by the European Court of Human Rights?', *European Journal of Social Security*, 2014; p. 252-276; E. Palmer, 'Protecting Socio-Economic Rights throughout the ECHR; Trends and Developments in the European Court of Human Rights', *Erasmus Law Review* 2009.

[6] Guide on Article 14 of the ECHR and on Article 1 of Protocol 12 to the Convention, Prohibition of Discrimination, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_14_Art_1_Protocol_12_ENG.pdf, par. 26.

[7] Zie paragraaf 22 van het Verklarend Rapport bij het Twaalfde Protocol bij het EVRM, <https://rm.coe.int/09000016800ce48>.

[8] *Sejdic en Finci t. Bosnië en Herzegovina*, EHRM (GK) 22 december 2009, nrs. 27996/06 and 34836/06, ECLI:CE:ECHR:2009:1222JUD002799606, «EHRC» 2010/17 m.nt. Gerards, par. 55-56.

[9] Deze tweede dimensie van het discriminatieverbod is door het EHRM expliciet erkend sinds het *Thlimmenos t. Griekenland*-arrest, EHRM 6 april 2000, nr. 34369/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997, «EHRC» 2000/45 m.nt. Gerards, par. 44: 'The Court has so far considered that the right under Article 14 not to be discriminated against in the

enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is violated when States treat differently persons in analogous situations without providing an objective and reasonable justification (see the Inze judgment cited above, p. 18, § 41). However, the Court considers that this is not the only facet of the prohibition of discrimination in Article 14. The right not to be discriminated against in the enjoyment of the rights guaranteed under the Convention is also violated when States without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.’

[10] Guide on Article 2 of Protocol 1 to the European Convention on Human Rights, The Right to Education, https://www.echr.coe.int/documents/guide_art_2_protocol_1_eng.pdf, ge-update tot augustus 2020.

[11] Guide on Article 2 of Protocol 1, par. 5. Zie ook het EHRM in *Ádám*, par. 93: ‘the setting and planning of the school curriculum fall in principle within the competence of the Contracting States. This mainly involves questions of expediency on which it is not for the Court to rule and whose solution may legitimately vary according to the country and the era’.

[12] Guide on Article 2 of Protocol 1, par 6.

[13] *Belgische Taalzaak*, EHRM 23 juli 1968, nr. 1474/62, ECLI:CE:ECHR:1968:0723JUD000147462, par. 3-5 (of the LAW part).

[14] *Catan e.a. t. Moldavië en Rusland*, EHRM (GK), 19 oktober 2012, nrs, 43370/04, 18454/06 en 8252/05, ECLI:CE:ECHR:2012:1019JUD004337004, «EHRC» 2013/13 m.nt. Groen, par. 143.

[15] *Ádám*, par. 74.

[16] *Thlimmenos t. Griekenland*, EHRM (GK) 6 april 2000, nr.34369/97, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003436997, «EHRC» 2000/45 m.nt. Gerards, *NJCM Bulletin* 2000, p. 1095, m.nt. Hendriks en Loenen.

[17] *Ádám*, par. 71.

[18] *Ádám*, par. 72.

[19] *Thlimmenos*, par. 44; herhaald in *Adam*, par. 87.

[20] *Ádám*, par. 87.

[21] Zonder redelijke en objectieve rechtvaardiging resulteert dergelijke disproportioneel negatieve impact in een indirecte discriminatie: zie ook *D.H. e.a. t. Tsjechië*, EHRM (GK), 13 november 2007, nr. 57325/00, ECLI:CE:ECHR:2007:1113JUD005732500, «EHRC» 2008/5 m.nt.

Hendriks, par. 175. Zie ook Guide on Article 14 of the ECHR and on Article 1 of Protocol No 12 to the Convention, 31 augustus 2020, www.echr.coe.int, par. 50.

[22] *Ádám*, par. 88-89.

[23] Zoals benadrukt door Minority Rights Group International in hun analyse: 'Thlimmenos is a pivotal case for the recognition of indirect discrimination within the European Court of Human Rights.': <https://minorityrights.org/law-and-legal-cases/thlimmenos-v-greece-2>.

[24] Voor een uitgebreide analyse van de mogelijke rol van een vergelijkbaarheidstoets in de rechterlijke toetsing van klachten over een mogelijke discriminatie, zie J.H. Gerards, *Judicial Review in Equal Treatment Cases*, Den Haag: Martinus Nijhoff 2005, p. 57-78.

[25] *Ibid.*, p. 127-135.

[26] *Ádám*, par. 107.

[27] *Ádám*, par. 8.

[28] *Ádám*, par. 80.

[29] *Ádám*, par. 74.

[30] *Ádám*, par. 93.

[31] *Ádám*, par. 94.

[32] *Ádám*, par. 99.

[33] *Ádám*, par. 103-104.

[34] **Inter alia J. Christoffersen, *Fair Balance: Proportionality, Subsidiarity and Primarity in the European Convention on Human Rights*, Den Haag: Martinus Nijhoff 2009.**

[35] *Ádám*, par. 102-104.

[36] *Ádám*, par. 104.

[37] *Ádám*, par. 99.

[38] Inter alia T. Skutnabb-Kangas, *Bilingualism or not: The Education of Minorities*, *Multilingual Matters* 1981, p. 118-119.

[39] *Belgische Taalzaak*, par. 3; *Cyprus t. Turkije*, EHRM, 10 mei 2001, nr. 25781/94,

ECLI:CE:ECHR:2001:0510JUD002578194, «EHRC» 2001/41 m.nt. Van der Velde, par. 278.

[40] *Catan*, par. 143.

[41] *Ádám*, par. 106.

[42] Inter alia R. O'Connell, 'Cinderella Comes to the Ball: Article 14 and the Right to Non-discrimination in the ECHR', *Legal Studies*, 2009, p. 211-229.