

Prawne ograniczenia wstępu na studia dentystyczne i medyczne

Tarantino i inni przeciwko Włochom (wyrok – 2 kwietnia 2013r., Izba (Sekcja II), skargi nr 25851/09, 29284/09 i 64090/09)

We Włoszech na niektórych studiach zawodowych takich, jak medycyna i stomatologia na uczelniach publicznych i prywatnych - obowiązuje limit przyjęć. W latach 2007, 2008 i 2009, Claudia Tarantino nie zdała kolejnych egzaminów wstępnych na Wydział Lekarski w Palermo. Dwukrotnie wystąpiła w związku z tym ze skargą do prezydenta Republiki. Jej żądania, aby sprawa została skierowana do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a ona sama tymczasowo przyjęta na uniwersytet, oddalono.

Pozostałych siedmiu skarżących od wielu lat pracowało lub nadal pracuje jako technicy dentystyczni lub higieniści. Sześciu z nich nie zdało egzaminów wstępnych na wydział dentystyczny w 2009r., chociaż posiadali odpowiednie doświadczenie zawodowe. Ósmy - Marcuzzo – zdał egzamin wstępny, ale został w pewnym momencie skreślony z listy studentów, bo przez kolejnych osiem lat był nieobecny i nie zdał wymaganych egzaminów.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucili naruszenie ich prawa do nauki (art. 2 Protokołu nr 1).

Trybunał potwierdził, że gwarancje art.2 Protokołu nr 1 odnoszą się do istniejących wyższych uczelni w państwach członkowskich Rady Europy, a nieodłączną częścią prawa zapisanego w zdaniu pierwszym art.2 Protokołu nr 1 jest dostęp do tych, które istnieją w danym czasie.

Prawo to, chociaż ważne, nie jest jednak absolutne i może być przedmiotem ograniczeń. Są one dozwolone w sposób dorozumiany, bo prawo dostępu z samej swojej natury wymaga uregulowania przez państwo. Regulacje odnoszące się do instytucji edukacyjnych mogą różnić się w zależności od czasu i miejsca m.in. potrzeb i środków, jakimi dysponuje społeczeństwo oraz rozmaitych cech poszczególnych poziomów edukacji. W rezultacie państwa Konwencji korzystają z pewnej swobody oceny w tej sferze, chociaż ostateczne rozstrzygnięcie dotyczące tego, czy wymagania Konwencji były przestrzegane, należy do Trybunału.

Ocena, czy nałożone restrykcje nie ograniczają prawa wchodzącego w grę w stopniu dotyczącym samej jego istoty i odbierającym mu skuteczność, wymagała od Trybunału ustalenia, czy ich adresaci mogli je przewidzieć i stanowiły one realizację uprawnionego celu. W odróżnieniu od art. 8 do 11 Konwencji, art.2 Protokołu nr 1 nie zawiera wyczerpującej listy takich "uprawnionych celów". Ograniczenie jest zgodne z art. 2

Protokołu nr 1, jeśli istnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i celem, który ma być przy ich pomocy realizowany.

Trybunał odnotował, że art. 2 Protokołu nr 1 w każdej sytuacji zezwala, aby dostęp do wyższych uczelni był ograniczony do osób, które we właściwy sposób złożyły wniosek o przyjęcie i zdały egzamin.

W tej sprawie Trybunał zgodził się, że ograniczenia zastosowane przez państwo włoskie, a więc egzamin wstępny i limit miejsc były jako takie możliwe do przewidzenia na podstawie odpowiednich ustaw. Odpowiadały one uprawnionemu celowi, jakim było osiągnięcie w interesie ogólnym wysokiego poziomu profesjonalizmu przez zapewnienie odpowiedniego minimalnego poziomu edukacji na uniwersytetach działających w właściwych warunkach.

W związku z kwestią proporcjonalności ograniczeń polegających na obowiązku zdania egzaminu wstępnego, Trybunał odnotował, że ocena kandydatów w drodze odpowiednich testów mających wskazać osoby, które najbardziej zasługują na to, aby być studentami, stanowi środek proporcjonalny służący zapewnieniu minimalnego i odpowiedniego poziomu edukacji uniwersyteckiej. W sprawie *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen v. Dania* (wyrok z 7 grudnia 1976r.) – chociaż w innym kontekście – orzekł, że tworzenie i planowanie programu nauczania należy zasadniczo do kompetencji państw Konwencji i Trybunał nie może się w tym zakresie wypowiadać. Nie jest on również właściwy do decydowania o treści lub przydatności wchodzących w grę testów.

Jeśli chodzi o limit miejsc Trybunał zauważył, że problemem dla skarżących były głównie podstawy jego wprowadzenia, a konkretnie dwa kryteria odnoszące się do potencjału możliwości i środków, jakimi dysponują uniwersytety oraz społecznych potrzeb związanych z określonym zawodem. Uważał, że wymagana jest równowaga między indywidualnymi interesami skarżących i całego społeczeństwa, w tym innych studentów. Oba kryteria są zgodne z orzecznictwem Trybunału, z którego wynika, że regulacje dotyczące prawa do nauki mogą różnić się w zależności od potrzeb i dostępnych środków: społecznych i indywidualnych. W tym przypadku chodziło o ograniczenia odnoszące się do najwyższego poziomu edukacji, a więc szkolnictwa wyższego.

Nie było wątpliwości, iż kryterium związane ze środkami finansowymi było istotne i zasługujące na akceptację. Wynika to logicznie z interpretacji art.2 Protokołu nr 1, że prawo do nauki obejmuje dostęp do instytucji szkolnictwa wyższego, ale wyłącznie "istniejących" w danym czasie. Z Konwencji nie wynikają więc żadne konkretne obowiązki co do zakresu dostępnej edukacji oraz sposobu jej organizacji lub subsydiowania. Prawo do nauki istnieje wyłącznie w skali, w jakiej jest ona aktualnie dostępna oraz we właściwych granicach. Istniejące ograniczenia są często zależne od niezbędnych aktywów, w tym m.in. zasobów ludzkich, materialnych i finansowych, z

właściwym uwzględnieniem ich jakości. Ma to szczególne znaczenie w przypadku uczelni państwowych.

52. W związku z uwagą skarżących, że te same restrykcje obowiązują również w prywatnych uczelniach a więc odnoszą się do nauki, za którą studenci są gotowi sami zapłacić, Trybunał przyznał, iż nie można zaprzeczyć, że skala edukacji – teoretycznej i praktycznej – może w rzeczywistości w znacznym stopniu zależeć od kapitału ludzkiego, materialnego i finansowego prywatnych uniwersytetów. Można w ten sposób podnieść liczbę miejsc na uczelniach bez dodatkowych obciążeń finansowych dla państwa i jego struktur. W tym kontekście pewne znaczenie miał fakt, że sektor prywatny we Włoszech jest częściowo subsydiowany przez państwo. Większe znaczenie miało jednak to, że w okolicznościach tej sprawy nie można było uznać za nieproporcjonalne ani arbitralne regulacji - obejmujących również instytucje prywatne – niezbędnych, aby zapobiec arbitralnemu przyjmowaniu na studia lub wydalaniu z nich oraz zapewnić równe traktowanie. Trybunał przypomniał, że podstawowe prawo do nauki musi być zagwarantowane w taki sam sposób uczniom szkół państwowych i niezależnych. Państwo ma więc obowiązek uregulowania tych kwestii zgodnie z Konwencją. Rygorystyczna państwowa regulacja tego sektora - zwłaszcza we wchodzących tu w grę dziedzinach studiów, w których minimalny odpowiedni poziom wykształcenia miał szczególnie duże znaczenie – była usprawiedliwiona potrzebą zapewnienia, aby dostęp do uczelni prywatnych nie zależał wyłącznie od finansowych możliwości kandydatów, niezależnie od ich kwalifikacji i zdolności.

Trybunał zgodził się również, że przeludnienie na uczelniach może być szkodliwe dla skuteczności systemu edukacji, bo utrudnia osiągnięcie rezultatów edukacyjnych.

Z tego wynikało, że – biorąc pod uwagę konkurujące ze sobą interesy - pierwsze kryterium było zarówno uprawnione jak i proporcjonalne.

W związku z kryterium potrzeb społecznych związanych z określonym zawodem Trybunał uważał, że ich interpretacja była w istocie restrykcyjna. Ograniczała się do skali krajowej i to w sektorze publicznym, z pominięciem wszelkich istotnych potrzeb w szerszym kontekście - EU lub prywatnym. Ponadto, mogła być również uważana za krótkowzroczną, bo nie były – jak się wydaje - poważnie rozważane przyszłe potrzeby lokalne.

Zdaniem Trybunału, rząd może starać się unikać nadmiernych wydatków publicznych. Szkolenie konkretnych kategorii zawodowych stanowi ogromną inwestycję. Państwo może więc rozsądnie dążyć do zagospodarowania każdego absolwenta na rynku pracy. Tym bardziej, że brak dla nich miejsc pracy z powodu zaspokojenia potrzeb oznacza dalsze wydatki a bezrobocie obciąża niewątpliwie całe społeczeństwo. Ze względu na to, że państwo nie jest w stanie ustalić, ilu absolwentów może próbować opuścić lokalny rynek pracy i szukać zatrudnienia zagranicą, nie można było uważać za nierozsądną

wykazywanej przez nie ostrożności i w rezultacie opierania się na założeniu, że duża część absolwentów pozostanie w kraju i będzie starać się tu znaleźć zatrudnienie. Zdaniem Trybunału, drugie kryterium było więc również proporcjonalne.

Trybunał zauważył wreszcie, że skarżący nie zostali pozbawieni prawa do ubiegania się o miejsce na innych kierunkach zgodnie ze swoimi zainteresowaniami i posiadanymi wymaganymi kwalifikacjami. Mogli również studiować zagranicą, jeśli mieli wolę kontynuowania tam kariery zawodowej. Liczba prób zdania egzaminu wstępnego była - jak się wydaje – nieograniczona. Mogli oni więc nadal próbować dostać się na kierunek swojego pierwszego wyboru. Wprowadzone środki nie były nieproporcjonalne, a państwo przy ich stosowaniu nie przekroczyło granic posiadanej swobody. Nie doszło więc do naruszenia art.2 Protokołu nr 1 (sześć do jednego).

Zarzut ósmego skarżącego - Marcuzzo – dotyczył obowiązku ponownego zdania egzaminu wstępnego po skreśleniu z listy studentów w rezultacie ośmioletniej nieobecności. Trybunał stwierdził, że środek ten był możliwy do przewidzenia a ponadto nie było nieuzasadnione skreślenie z listy studenta, który przez osiem kolejnych lat nie zdał egzaminów zwłaszcza, gdy na jego kierunku obowiązywał limit przyjęć. W rezultacie środek ten realizował uprawniony cel i w sytuacji, gdy państwo było uprawnione do regulowania prawa do nauki, był proporcjonalny. Zachował równowagę między interesami skarżącego i osób, które chciały dostać się na ten kierunek oraz potrzebami społeczeństwa jako całości. Z tego wynikało, że również w tej części nie doszło do naruszenia (jednogłośnie).

Uwagi:

Trybunał po raz pierwszy miał okazję zająć się kwestią zgodności z gwarancjami prawa do nauki systemu, zgodnie z którym na poziomie uniwersyteckim obowiązuje na określonych kierunkach studiów limit przyjęć połączony z egzaminem wstępnym.