

Zmiana reguł wstępu na studia uniwersyteckie wprowadzona bez przepisów przejściowych

Altınay przeciwko Turcji (wyrok – 9 lipca 2013r., Izba (Sekcja II), skarga nr 37222/04)

Bekir Güven Altınay w 1995r. rozpoczął naukę w liceum zawodowym wyspecjalizowanym w nauczaniu komunikowania. Maturzyści z tego liceum mogli więc zdawać – konkurując na tych samych warunkach z maturzystami z liceów ogólnokształcących - na wydziały nauki o komunikowaniu, aby następnie móc zajmować odpowiedzialne stanowiska w mediach. W lipcu 1998r. Rada Szkolnictwa Wyższego zmodyfikowała jednak reguły egzaminów wstępnych na uniwersytety wprowadzając do średniej uzyskanej w liceum współczynnik 0,5 jakości nauczania dla maturzystów z liceów ogólnokształcących i współczynnik 0,2 dla maturzystów z liceów zawodowych komunikacji społecznej. Skarżący zwrócił się w tej sytuacji o zgodę na opuszczenie liceum zawodowego, do którego uczęszczał, aby móc zrealizować program liceum ogólnokształcącego. Jego żądanie zostało oddalone. Nie zdał egzaminu wstępnego na wydział nauk o komunikowaniu, obliczył jednak, że bez narzuconego nowego współczynnika, uzyskane przez niego oceny wystarczyłyby, aby go zdać. Odwołał się do Rady Stanu, ale bez powodzenia. W następnym roku znowu zmieniono zasady i stało się możliwe przechodzenie z liceów zawodowych do ogólnokształcących, aby w ten sposób móc skorzystać z korzystniejszego współczynnika jakości nauczania.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucił, iż stał się podwójną ofiarą dyskryminacji związanej z prawem do nauki (art. 14 w połączeniu z art. 2 Protokołu nr 1).

Niezależnie od tego jak ważne, prawo do nauki zagwarantowane w pierwszym zdaniu art.2 Protokołu nr 1 nie jest jednak absolutne. Możliwe były jego ograniczenia, dozwolone w sposób dorozumiany, prawo to bowiem „z istoty wymaga reglamentacji przez państwo”. Z pewnością, reguły rządzące instytucjami edukacyjnymi mogą się różnić w czasie w zależności m.in. od potrzeb i środków, jakimi dysponuje społeczeństwo i szczególnych cech edukacji na różnych poziomach. W rezultacie władze krajowe korzystają w tej dziedzinie z pewnej swobody. Do Trybunału należy natomiast orzekanie w ostatniej instancji w kwestii poszanowania wymagań Konwencji.

Trybunał, aby uznać, iż wprowadzone ograniczenia nie redukują prawa wchodzącego w grę w stopniu dotyczącym jego istoty i pozbawiającym je skuteczności, musi przekonać się, iż są one przewidywalne dla ich adresatów i mają uprawniony cel. W odróżnieniu jednak od art.8 do 11 Konwencji, w sferze objętej art.2 Protokołu nr 1 nie wiąże go wyczerpująca lista “uprawnionych celów”. Ograniczenie możliwe jest do pogodzenia z tym artykułem, jeśli stnieje rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i takim celem.

Art.2 Protokołu nr 1 zezwala na ograniczenie dostępu na studia uniwersyteckie do osób, które przystąpiły we właściwy sposób do egzaminów i je zdały.

W związku z kwestią różnicy traktowania w sferze dostępu do wydziału nauk o komunikowaniu z powodu zastosowania różnych współczynników do średniej ocen w zależności od tego, czy chodziło o maturzystę z liceum ogólnokształcącego i maturzystę liceum ogólnokształcącego, Trybunał stwierdził, że zdanie krajowego egzaminu wstępnego na studia wyższe w owym czasie (rok akademicki 1998-1999) było uzależnione od dwóch rezultatów: średniej ocen uzyskanej w

liceum oraz ocen na egzaminach, w których uczestniczyli wszyscy kandydaci bez żadnej różnicy.

Oceny skarżącego na egzaminach były takie same, jakie uzyskali kandydaci pochodzący z liceów ogólnokształcących dające im prawo do wstępu na wydziały nauk o komunikowaniu. Poza tym, na średnią ocen uzyskanych w liceum miał wpływ współczynnik zastosowany do kandydatów z liceów zawodowych takich, jak skarżący. Doprowadził on do niepowodzenia na egzaminie. Trybunał stwierdził, że w nowym systemie do uzyskanej średniej miał zastosowanie współczynnik 0,5 dla maturzystów z liceów ogólnokształcących, którzy uzyskali wiedzę w dziedzinach, które – zgodnie z okólnikiem – odpowiadała dziedzinom nauczanych na wydziałach nauk o komunikacji oraz współczynnik 0,2 dla maturzystów z liceów zawodowych komunikacji społecznej, którzy nabyli wiedzę w dziedzinach „nie odpowiadających” tym, których nauczano na tych wydziałach. Tak więc, mimo uzyskania oceny „dostatecznej” na egzaminach, skarżący, z powodu różnicy traktowania ze względu na kategorię liceum nie mógł być przyjęty na wydział nauk o komunikowaniu.

W rezultacie, skarżący padł ofiarą różnicy traktowania w korzystaniu z prawa dostępu do nauki na wyższej uczelni zagwarantowanego w art.2 Protokołu nr 1 z powodu zróżnicowanych współczynników mających zastosowanie do rezultatów uzyskanych przez kandydatów w liceum.

Do Trybunału należało zbadanie, w świetle tych zasad, czy przyjęty system realizował uprawniony cel i czy istniała rozsądna proporcja między zastosowanymi środkami i realizowanym celem. Zastosowanie obu tych kryteriów pozwoliło Trybunałowi odpowiedzieć na pytanie, czy sporne środki oznaczały dyskryminację sprzeczną z art.14 Konwencji czy zamach na samą istotę prawa do nauki zagwarantowanego w art.2 Protokołu nr 1.

Przy regulacji dostępu do uniwersytetów lub szkół wyższych państwa członkowskie dysponują znacznym marginesem swobody, jeśli chodzi o wymagane kwalifikacje, aby móc wybrać kandydatów zdolnych do kontynuowania z powodzeniem studiów wyższych. Uważał jednak, że system selekcji nie może negować samej istoty prawa do nauki ani oznaczać oceny kandydatów oznaczającej brak równości i niesprawiedliwej, jeśli ma nie oznaczać zamachu na prawa chronione w art. 14 Konwencji w połączeniu z art.2 Protokołu nr 1.

W tym przypadku Rada Szkolnictwa Wyższego, zmieniając system wstępu na uniwersytety, uważała, że w liceach zawodowych nauczanie przedmiotów podstawowych (matematyka, nauki techniczne lub nauki społeczne) było na tle wymagań studiów wyższych, na poziomie niższym niż nauczanie w liceach ogólnokształcących i że ocenom uzyskanym w tych ostatnich należało nadać współczynnik wyższy niż w przypadku liceów zawodowych. Celem miało być zapewnienie poprawy poziomu studiów uniwersyteckich. Trybunał stwierdził, że Rada Stanu w tej sprawie uważała, że nowy system naboru na studia uniwersyteckie uwzględniał wymagania wynikające z ewolucji warunków ekonomicznych i społecznych w społeczeństwie, jeśli chodzi o kwalifikacje studentów uniwersyteckich i odpowiadał wymaganiu poprawy poziomu kształcenia na poziomie wyższym.

Trybunał nie mógł jednak pominąć faktu, iż w krajach europejskich istnieje tendencja do rozszerzania rodzajów sposobów dostępu na uniwersytet przez umożliwienie przyjęcia w innych

sposób niż klasyczny, zwłaszcza przez uznanie „wykształcenia zawodowego na wysokim poziomie za odpowiednie przygotowanie do studiów wyższych».

W tym przypadku Trybunał wskazał, że w liceach zawodowych komunikacji społecznej nauczanie przedmiotów podstawowych takich, jak matematyka, nauki techniczne (fizyka, chemia, biologia) lub nauki społeczne (filozofia, literatura, historia, geografia) stopniowo było ograniczane aż do ich braku w programie ostatnich dwóch lat nauki. Uważał, że nauczanie licealne w ten sposób ograniczone mogło utrudniać realizację celu „wykształcenia zawodowego na wysokim poziomie”.

W staraniach, aby wykształcenie zawodowe osiągnęło poziom wymagany do kontynuowania nauki na poziomie wyższym - co wymaga inwestowania przez państwa w średnie wykształcenie zawodowe - państwo może uwzględnić, w związku z kwestią dostępu na studia, naturę szkoły średniej. Przypomniał, że ustalanie i regulacja programu studiów należy co do istoty do kompetencji państw.

Z tych względów Trybunał uważał, że system selekcji dowartościowujący nauczanie w liceach ogólnokształcących realizował uprawniony cel poprawy poziomu studiów uniwersyteckich.

Trybunał zauważył, że współczynnik przyjęty na potrzeby egzaminów wstępnych na uniwersytet miał zastosowanie do kandydatów w zależności od kierunku wybranego przez nich w momencie podjęcia nauki w liceum. Wynosił on 0,5 dla maturzystów z liceów ogólnokształcących i 0,2 dla tych, którzy ukończyli licea zawodowe. W celu ustalenia, czy różnica traktowania wynikająca ze stosowania wchodzących w grę współczynników nie była nieproporcjonalna, Trybunał musiał w pierwszej kolejności ocenić ich skutki.

Maturzyści liceów zawodowych zdają wstępne egzaminy krajowe na takich samych zasadach co kandydaci z liceów ogólnokształcących i ich wyniki są tak samo oceniane. Do średniej ich ocen z liceum stosuje się jednak współczynnik niższy niż wobec kandydatów z maturą ogólną. Uczniowie w wieku przyjęcia do liceum mają swobodę zapisania się do liceum ogólnokształcącego albo do liceum zawodowego, w którym nauczanie jest ograniczone do określonej dziedziny.

Z tych względów sporna różnica traktowania w zakresie, w jakim opierała się na zróżnicowaniu między liceami ogólnokształcącymi i zawodowymi była rozsądnie proporcjonalna do realizowanego celu poprawy poziomu studiów na wyższych uczelniach. W rezultacie nie doszło w tym zakresie do naruszenia art.14 w połączeniu z art.2 Protokołu nr 1 (stosunkiem głosów pięć do dwóch).

W związku z kwestią różnicy traktowania skarżącego w stosunku do maturzystów z lat poprzedzających lub następujących po jego ostatnim roku w liceum z powodu wprowadzenia nowego systemu przyjmowania na studia uniwersyteckie i to przy braku rozwiązań przejściowych, Trybunał stwierdził, że w okresie, kiedy skarżący zdecydował się wstąpić do liceum zawodowego komunikacji społecznej, aby następnie podjąć studia na wydziale nauk o komunikowaniu, aby przygotować się w ten sposób do zawodu dziennikarza, wszyscy kandydaci posiadający maturę ogólną albo zawodową mogli korzystać ze współczynnika 0,5. Ocena w ten sposób obliczona była brana pod uwagę wraz z uzyskaną na egzaminach

krajowych w celu ustalenia oceny końcowej egzaminu wstępnego na uniwersytet. Współczynnik ten został obniżony do 0,2 w czasie, kiedy skarżący uczył się już w ostatniej klasie liceum. Domagał się on zmiany liceum na ogólnokształcące, ale spotkał się z formalną odmową. Rok później, a więc po tym jak skończył naukę w szkole średniej, Rada Szkolnictwa Wyższego umożliwiła przechodzenie - pod pewnymi warunkami - z liceów zawodowych do liceów ogólnokształcących. Przyznała również, że brak rozwiązań przejściowych miał niekorzystne konsekwencje dla uczniów liceów zawodowych.

Skarżący nie skorzystał więc ze współczynnika 0,5 do średniej ocen z liceum, jak to było w przypadku licealistów w latach wcześniejszych a poza tym nie uzyskał zgody na przeniesienie do liceum ogólnokształcącego, z którego maturzyści korzystali ze współczynnika 0,5 podczas gdy w następnym roku taka możliwość przejścia się pojawiła. Uważał więc, że przy braku rozwiązania przejściowego w związku z modyfikacją systemu selekcji kandydatów na uniwersytet, skarżący padł ofiarą różnicy traktowania w korzystaniu z prawa dostępu na uniwersytet w stosunku do maturzystów z lat poprzedzających lub następujących po jego ostatnim roku nauki w liceum.

Trybunał wziął pod uwagę wniosek Rady Stanu, zgodnie z którym brak środków przejściowych w związku z nową regulacją dostępu na studia miał na celu równe traktowanie kandydatów na uniwersytet i szybką poprawę poziomu studiów uniwersyteckich. Natychmiastowe zastosowanie nowych przepisów miało szybko poprawić jakość studiów wyższych.

Przy badaniu, czy w tym przypadku istniała rozsądna proporcja między użytymi środkami i realizowanym celem Trybunał zauważył, że skarżący, który od momentu zapisania się do liceum miał zamiar zostać dziennikarzem, wybrał liceum zawodowe komunikacji społecznej. Ponadto, do średniej ocen uzyskanych w liceach zawodowych komunikacji społecznej stosowany był, aż do przejścia przez skarżącego do ostatniej klasy, współczynnik 0,5. Z tego wynikało, że skarżący w dobrej wierze twierdził, iż wybrał liceum zawodowe komunikacji społecznej, aby następnie odbyć studia uniwersyteckie w dziedzinie nauki o komunikowaniu i w rezultacie opanować zawód dziennikarza.

Zmiana reguł wstępu na uniwersytet, która doprowadziła do deprecjacji nauki w liceach zawodowych komunikacji społecznej jako przygotowania do studiów dziennikarskich, odebrała w istocie skarżącemu możliwość znalezienia miejsca na wydziale nauk o komunikowaniu. W rezultacie nawet, jeśli skarżący z powodzeniem skończył lata nauki w liceum otrzymując maturę a na krajowych egzaminach wstępnych na uniwersytet tyle samo punktów, co kandydaci z liceów ogólnokształcących, nie miał szansy wstępu na uniwersytet.

Trybunał stwierdził również, że mimo nieoczekiwanego charakteru zmiany reguł wchodzących w grę, skarżący nie mógł skorzystać ze środków korygujących.

Prośba o przejście do szkoły ogólnokształcącej została formalnie odrzucona. Możliwość taka była przewidziana przez ustawodawstwo jako środek korekcyjny, ale została wprowadzona w praktyce dopiero od roku szkolnego następującego po wprowadzeniu nowych reguł.

Program skarżącego w ostatniej klasie liceum zawodowego komunikacji społecznej nie został zaadaptowany do nowego poziomu wymaganego do wstępu na wydział nauk o komunikowaniu.

Program ten nie został uzupełniony o materiał, który od 1999r., był wymagany do wstępu na uniwersytety.

W związku z wnioskami dotyczącymi niemożności przewidzenia przez skarżącego zmian reguł wstępu na studia wyższe i brakiem jakichkolwiek środków korygujących mogących mieć zastosowanie w jego przypadku, Trybunał uważał, że różnica traktowania zredukowała jego prawo dostępu na studia wyższe w stopniu pozbawiającym je realnego znaczenia, co nie było rozsądnie proporcjonalne do realizowanego celu i było w rezultacie sprzeczne z art.14 w połączeniu z art. 2 Protokołu nr 1. W rezultacie nastąpiło ich naruszenie (jednocześnie).

Turcja musi zapłacić skarżącemu 5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną.

Uwagi:

Nieprzemysłane, jeśli chodzi o wszystkie skutki decyzje ustawodawcy mogą czasami prowadzić do dyskryminacji i w rezultacie krzywdy. Tak było w tym przypadku. Ustawodawca szybko wycofał się z błędu, ale już po szkodzie, przynajmniej w stosunku do skarżącego.