

**ЗА ПРАВОТО НА ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ПРЕДЕЛИТЕ
НА ОГРАНИЧАВАНЕТО МУ ОТ СТРАНА НА ДЪРЖАВАТА
В СВЕТЛИНАТА НА РЕШЕНИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД
ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА ПО ДЕЛОТО
*TARANTINO AND OTHERS V. ITALY*⁶**

Светла Маргаритова-Вучкова
Доцент, доктор по право, БСУ

**THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION AND THE LIMITS OF ITS
RESTRICTION BY THE STATE IN THE LIGHT OF THE DECISION
OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS IN THE CASE
OF *TARANTINO AND OTHERS V. ITALY***

Svetla Margaritova-Vuchkova, PhD
Associated professor of Criminology

Abstract: *University education as a human right is proclaimed in a number of international treaties – the UN Convention on the rights of the child (art. 28), the Universal Declaration of human rights (art. 26), the International Covenant on economic, social and cultural rights (art. 13), the European Convention on human rights and fundamental freedoms. Art. 2 of the first additional protocol of the Convention reads: „No one may be deprived of the right to education (...)”*

It is obvious that that right has a non-absolute character. At the same time the states have the obligation not only to provide and promote the access to the different levels of schooling, but also to set the criteria for this access, provided they do not impose unjustified restrictions or proscriptions.

In the case of Tarantino and Others v. Italy the European Court was seized for the first time to rule on the issue of compatibility of the Italian law with art. 2 of Protocol 1 of the Convention regarding the act of restriction imposed by the state on the student admission process for several majors at all the Italian universities - both state and private universities. On the 2nd of April 2013, the court ruled that the state did not misuse their prudence with the act of regulating the access to University education and by setting a certain quota for admission. The opinion of the majority of the judges is not shared by Judge Pinto de Albuquerque, who argues that the restrictions are not only in conflict with numerous international acts of the United Nations and the EU, but also that they aim to decrease the rate of competition among health care professionals.

The Tarantino and Others v. Italy case set on the agenda the question about the autonomy of the universities, particularly that of private universities and whether the state has legal basis and the authority to limit their sovereignty.

Key words: *right to education, art. 2 of Protocol 1 of the European Convention on human rights.*

⁶ Applications nos. 25851/09, 29284/09 and 64090/09, Judgment of 2 April 2013.

Университетското образование като човешко право е прокламирано в редица международни договори – Конвенцията на ООН за правата на детето (чл. 28), Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 26), Международния пакт за икономически, социални и културни права (чл. 13), Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи. Чл. 2 от Първия допълнителен протокол на Конвенцията гласи: „Никой не може да бъде лишен от правото на образование(...)”

Няма спор, че това право не е абсолютно, както и че държавите имат не само задължението да предоставят и насърчават достъпа до различните по степен училища, но и да определят условията за този достъп, стига да не налагат необосновани ограничения или забрани.

В делото *Tarantino and Others v. Italy* Европейският съд за пръв път бе сезиран да се произнесе относно съвместимостта на италианското законодателство с чл. 2 от Протокол 1 на Конвенцията във връзка с въведените ограничения за прием на студенти в няколко специалности на всички университети в Италия – както държавни, така и частни, измежду които са общата и дентална медицина. Със закон от 1997 г. се регламентира, че Министерството на научните и технологичните изследвания е оправомощено да въвежда ограничен достъп до държавните и частните университети, като броят на студентите се определя по региони и увеличаването на студентите в един университет може да стане за сметка на намаляване на бройката в друг от същия регион. Достъпът до образованието по медицина и стоматология се обуславя от два критерия. Първият от тях се основава на капацитета и ресурсния потенциал на университетите. Мотивът на правителството е свързан с необходимостта от осигуряването на високи стандарти за качество на университетското образование и висока степен на професионализъм при обучението по медицина и стоматология, гарантиране на балансираното съотношение между студенти и преподаватели, рационалното използване на наличните материални ресурси и контролирания достъп на стажанти до държавните болници. Вторият критерий е свързан с нуждите на обществото от дадените специалности, които се определят от работна група към министерството с участието на професионалните организации на лекарите и на стоматолозите. Според правителството преподаването и обучението на студенти по тези две специалности предполага не само значителни разходи за образованието, но и осигуряването на работни места, като всяко бъдещо насищане на пазара на труда би означавало и допълнителен разход и натоварване на социалната сфера, ако се стигне до безработица сред специалистите от тези професии.

Делото пред Европейския съд е образувано по повод подадени жалби от 8 италиански граждани, които, след като са положили успешно кандидатстудентски изпити във факултети по медицина или дентална медицина, не са успели да се класират и да бъдат приети в тях. Те са на мнение, че подобно ограничение е несъвместимо с италианската конституция и с Европейското законодателство и че целите, преследвани от националния закон, не са легитимни и пропорционални. Признавайки необходимостта да се гарантира съответното ниво на компетентност на бъдещите професионалисти, те оспорват въведените два критерия със закона, които са еднакво приложими както към държавните, така и към частните университети. Наред с това жалбоподателите изтъкват, че нуждите на обществото не биха могли да се оценят единствено и само на основата на публичния сектор, още повече като се вземе предвид, че болшинството от професионалистите, особено в сферата на денталната медицина, работят в частния сектор. Наред с това оценката при определяне нуждите на съответния регион се е основавала единствено на локални фактори без да вземе предвид, че част от обучаващите се биха пожелали да упражняват професията си в друга държава. Жалбоподателите поясняват, че броят на местата за всеки един университет се определя от министерството въз

основа на нуждите на отделните региони. Обаче самите италиански институции наскоро са си дали сметка, че този ограничен достъп е създал липса на професионалисти, защото самите региони са декларирали, че в перспектива се очертава да се намали броят на медиците и стоматолозите поради излизането в пенсия на част от тях. Посочен е пример с областта Ломбардия, в която се прогнозира, че към 2015 г. около 40% от медицинския персонал ще се пенсионира. Поради това властите от този регион са поискали от правителството системата за ограничения достъп до образование да бъде отменена, но Министерството на здравеопазването е счело, че в Италия има повече медици от необходимото. Жалбоподателите намират, че този довод няма юридически характер, защото наситеността на един пазар не може да пречи на други оператори да имат достъп до него. Според тях реалната цел на тези ограничения всъщност е да се защити интересът на медиците и стоматолозите, които вече упражняват професията си, за да се намали конкуренцията в сектора. В този смисъл те виждат и конфликт и несъвместимост с общностното право. В частност жалбоподателите оспорват приложимостта на двата критерия по отношение на частните университети, които биха могли да увеличат приема на студенти без да натоварват финансово държавата. Така сегашната система на висше образование отказва на жалбоподателите достъп до образование по техен избор дори и срещу заплащане в един частен университет или пък, ако е необходимо (заплащането) – и в държавен университет. Наред с това жалбоподателите изтъкват, че невъзможността да се запишат в университета не се дължи на провала им на кандидатстудентските изпити (чието качество също оспорват), а на малкия брой места. Например, за изпита по дентална медицина през 2010 г. за 1 място са се борили по 25 кандидати.

Според ответното правителство ограниченият достъп до висше образование не е несъвместим по принцип с чл. 2 на Протокол 1, като се вземат предвид достъпните ресурси и поставената цел да се достигне високо професионално ниво на преподаване, особено в такива критично важни професии като медицината и стоматологията. Ето защо прилагането на такова ограничение не би могло да доведе до нарушаване на посочената норма, ако то е оправдано и е в обществен интерес. Държавата е избрала да извърши подбор на най-добрите кандидати въз основа на изпит, чрез който да провери техните способности. Така се осигурява обективна оценка и само най-добрите кандидати могат да се възползват от ограничения брой места за обучение.

Европейският съд изтъква, че правото на висше образование попада в предметния обхват на чл. 2 на Протокол 1, но въпреки своята значимост то не е абсолютно и може да бъде подлагано на определени ограничения, тъй като правото на достъп „изисква по своето естество една регламентация от страна на държавата”.⁷ Следователно, регламентацията относно учебните заведения може да варира по време и място и да зависи между другото и от нуждите и ресурсите на общността и различните особености на нивото на образование. Съдът заключава, че държавите – страни по Конвенцията разполагат с известна свобода на преценка в тази сфера, макар че крайното решение относно спазването изискванията на Конвенцията принадлежи на съда.

Съдът насочва основно своя анализ върху пропорционалността на въведените изисквания за прием и дали те не ограничават съответното право до степен, че да бъде накърнена самата му същност и да го лишат от неговата ефективност. Ето защо той изтъква, че следва да установи доколко тези ограничения са били предвидими и дали

⁷ В този смисъл той многократно в решението си се позовава на делото „*Affaire relative à certains aspects de la législation sur l'emploi des langues dans l'enseignement en Belgique*” *Belgique (fond)*, le 23 Juillet 1968, série A no. 6

те са преследвали легитимна цел. Съдът отбелязва, че за разлика от другите относителни права, регламентирани в чл. 8 – 11, в чл. 2 на Протокол 1 липсва такъв изчерпателен списък от легитимни цели (само при наличието на които е допустимо ограничаването на изброените права). Според него подобно ограничение не би било в противоречие с чл. 2 на Протокол 1, ако съществува разумна връзка на пропорционалност между използваните средства и целта, която трябва да се постигне. Той отбелязва, че във всички случаи тази разпоредба позволява да се ограничи достъпа до университета за *тези*, които успешно са се справили с изпитите. В частност Съдът посочва, че избраните ограничения от страна на държавата са били предвидими на основата на самото италианско законодателство, което е конкретизирало тези изисквания. Наред с това те са съответствали и на легитимната цел да гарантират едно достатъчно високо ниво на компетентност на бъдещите професионалисти чрез обучение с високо качество.

Анализирайки пропорционалността на ограниченията по повод приемния изпит, Европейският съд отбелязва, че оценяването на тестовете е било необходимо, за да се идентифицират най-способните и добре представили се ученици и така може да се гарантира достигнатото минимално ниво на образование за постъпването на университетите. По отношение съдържанието на самите изпитни тестове той изтъква, че определянето на учебните програми попада в рамките на компетенциите на договарящите държави и не е негова задача да се произнася по тези въпроси. По същия начин стои въпросът и с тестовете за кандидатстудентските изпити.

Колкото до въведените два критерия, т.н. *numerus clausus* (потенциалните възможности за обучение на самите университети и нуждите на общността), Съдът намира, че е справедливо да се намери баланс между личния интерес на жалбоподателите и този на обществото като цяло, включително на други студенти, посещаващи университетски курсове. Той отбелязва, че двата критерия са в съответствие с неговата съдебната практика. Конвенцията не налага на държавите специфични задължения по отношение на степента на образование. Съдът специално обръща внимание, че в настоящия случай въведените ограничения трябва да се разглеждат в контекста на висшето образование. В тази връзка по повод първия критерий (ресурсното обезпечаване) очевидно е от значение и напълно е приемлива концепцията, че за осигуряване на високо качество трябва да се вземат предвид човешките, материалните и финансовите активи, особено когато става въпрос за университетите, финансирани от държавата.

По повод оплакването, че въведените ограничения се прилагат и по отношение на частните университети, макар че жалбоподателите са готови да заплатят обучението си без това да бъде в тежест на държавата, поради което те могат да обучават и повече студенти, Съдът не намира нарушаване на принципа на пропорционалност. Той изтъква, че макар частните университети до голяма степен да се самоиздържат, но не е без значение фактът, че в Италия частният сектор отчасти зависи от държавните субсидии. Наред с това държавното регулиране и на частните институции е гаранция за предотвратяване произволното приемане или изключване на студенти и създава гаранции за равно третиране на всички лица. Съдът припомня, че основното право на образование на всеки гарантира еднакви права на учениците независимо дали се обучават в държавни или независими училища, припомняйки отново решението си по делото *Лейла Шахин срещу Турция*.⁸ Поради това той намира, че достъпът до частните университети не трябва да бъде открит само поради финансовите възможности на кандидатите без оглед на тяхната квалификация. Ето защо е подходящо държавата да бъде възискателна при регламентиране изискванията за получаване на висше образование в такъв важен сектор, като здравеопазването. Наред с това не е без значение и обстоя-

⁸ *Leyla Şahin c Turquie [GC], no. 44774/98, § § 134 à 42, CEDH 2005-X*

телството как би се отразило това на пазара на труда, в случай, че бъде увеличен броят на приетите, както и на безработицата, която би се оказала бремене за цялото общество.

В своето решение от 2 април 2013 г. Европейският съд по правата на човека приема, че държавата не е злоупотребила със свободата си на преценка, като е регламентирала достъпа до обучение в университетите, установявайки определена квота за прием, поради което и не е нарушен чл. 2 на Протокол 1.

Становището на мнозинството от съдиите не е споделено от съдия Пинто де Албукерк от Португалия, който излага тезата си, че въведените ограничения не само че противоречат на редица международни актове на ООН и ЕС, но и целят да ограничат конкуренцията между професионалистите в областта на здравеопазването. Основните му аргументи са свързани с това, че държавата няма право да упражнява в същата степен контрол по отношение на частните университети, както върху държавните. Докато държавните училища се ползват само с определена степен на институционална автономия в съответствие с образователната политика на държавата, то частните трябва да разполагат с по-голяма степен на автономия. Ако държавата реши да се намеси в регулирането на някои аспекти от тази автономия, то тази намеса трябва да отговаря на строги изисквания за необходимост и пропорционалност.

Според съдия Албукерк установените ограничения за достъп до специалностите медицина и стоматология се основават на критерии, които нямат своето оправдание и обосновка на практика. Те са представени по-скоро като някаква „магическа формула”, за да се обясни въведеното ограничение. Но правителството не е представило на Съда всички данни относно капацитета и ресурсната обезпеченост на университетите, нито е дало разумно обяснение защо прилага тези критерии и по отношение на частите университети. В своето пространно изложение (което по обем надхвърля мотивите на самия Съд) съдия Албукерк излага становището си, че с налагането на тази ограничителна формула държавата е засегнала сериозно свободата на предоставяне на образование на частните университети, защото не е позволила на тези от тях, които разполагат с добра инфраструктура и достатъчен капацитет и персонални възможности да увеличат броя на местата за своя сметка. Така е било отречено правото на студентите да финансират за своя сметка образованието си и поради тази причина оспорваната система за *numerus clausus* е непропорционална на базата на първия критерий, използван от държавата ответник. Оспорена е целесъобразността и на втория критерий, тъй като италианската здравна система разчита на медиците не само от държавния, но и от частния сектор, особено що се отнася до стоматолозите. Този критерий пренебрегва и факта, че Италия е член на по-широк пазар на здравни услуги – Европейския съюз, в рамките на който имат право да се движат специалистите и да работят свободно. Този критерий противоречи според съдията на развитието на европейската зона за висше образование чрез Болонския процес, който насърчава не само по-голямата институционална автономия на университетите (в смисъл, че основната отговорност за осигуряване на качеството във висшето образование принадлежи на всяка отделна институция), но също така е насочен и към разширяване на общото участие и особено – към увеличаване участието на по-слабо представените групи в областта на висшето образование. Този критерий според съдия Албукерк е в противоречие със задължението на държавите да направят образованието достъпно за всички въз основа на неговите качества, както е посочено в чл. 13(2)(в) от Международния пакт за икономически, социални и културни права и в чл. 26 (1) от Всеобщата декларация за правата на човека. Крайният критерий за оценка е заслугата на всеки кандидат, а не пазарната нужда. *„Практическият резултат на сегашната система numerus clausus е да се ограничи конкуренцията между професионалисти в областта на здравеопазването и да задържи пазара на здраве ограничен и неефективен, зависим от държавата срещу*

предлагане на услуги на изкуствено високи такси за здравето. За потенциалните студенти тъжният резултат е да ги принуди да учат в чужбина или поне тези от тях, които разполагат с необходимите средства, да го направят”.

Според съдия Албукерк произволът на този правен режим така, както се практикува, е лишен от практическа цел, освен да се осигури предимство на тези специалисти, които вече работят в сектора на здравеопазването. Доказателство за това е участието в работната група на професионални сдружения, които са в очевиден конфликт на интереси по поставения проблем. Поради тези аргументи съдията намира, че намесата в правото на образованието на жалбоподателите е била непропорционална и чл. 2 на Протокол 1 бил нарушен.

Делото *Tarantino and Others v. Italy* поставя на дневен ред проблема докъде стигат пределите на автономията на университетите и особено на частните и доколко държавата има основание и право на ограничаване тяхната независимост. Макар и да е повдигнат въпрос относно образованието по медицина, той би могъл да възникне и в други обществено значими сфери. Неговата актуалност надхвърля пределите както на конкретния казус, така и на отделната държава, поради което си заслужава да бъде дискутиран в по-общ контекст:

- Гарантира ли се по-високо качество на висшето образование чрез определяне броя на студентите по дадена специалност от страна на държавата;
- Не е ли от по-голямо значение държавата да създаде сериозни и единни критерии за оценяване качеството на придобитите знания и в този смисъл контролът да е на изхода на системата за висше образование, а не на входа;
- Как се вписва наличието на подобни ограничения за броя на приеманите студенти в контекста на Лисабонския договор и на Болонския процес?