

ANNOTATIE

# Telek e.a. t. Turkije (EHRM, 66763/17 e.a.) – Doctoraatsopleiding beschermd door recht op onderwijs? Meer zorgvuldig onderzoek vereist

**D. Couck**

*Annotatie bij Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 21-03-2023, ECLI:CE:ECHR:2023:0321JUD006676317 (EHRC-2023-0096)*

1. Op 21 maart 2023 veroordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Turkije wegens ongerechtvaardigde inperkingen van het recht op eerbiediging van het privéleven enerzijds en het recht op onderwijs anderzijds. Turkije had op grond van noodwetten aangenomen na de gepoogde coup in 2016 Alphan Telek, Edgar Şar, and Zeynep Kivilcim, de verzoekende partijen, uit hun statuut als ambtenaar ontzet en hun paspoorten ingetrokken. De reden daarvoor was dat zij een petitie hadden ondertekend die het geweld veroordeelde dat de Turkse overheid had gebruikt tijdens acties tegen de PKK, de Koerdische Arbeiderspartij. Voor deze laatste maatregel trokken de verzoekers naar het Hof in Straatsburg.

## **Feiten en samenvatting van het arrest**

2. Telek was onderzoeksassistent aan de universiteit Yıldız Teknik in Istanboel en was ingeschreven in een doctoraatsopleiding aan Sciences Po in Parijs (*Institut d'études politiques de Paris*). Şar was eveneens verbonden aan dezelfde Turkse universiteit als onderzoeksassistent en volgde een doctoraatsopleiding aan het *European University Institute* in Firenze. Op verdenking van het hebben van banden met een terroristische organisatie, door het ondertekenen van de genoemde petitie, werden beide verzoekers ontslagen en ingevolge daarvan werd hun paspoort ingetrokken. Kivilcim was docent-onderzoeker aan de universiteit

van Istanboel. Omwille van dezelfde motieven kreeg tevens zij de genoemde sancties opgelegd. Zij verbleef op dat moment in Berlijn.

De verzoekers kregen tussen december 2019 en september 2020 een nieuw paspoort ingevolge een aanpassing van de noodwetten. Hun nationale procedure tegen de ontzetting uit hun ambt was op het moment van de uitspraak door het Europees Hof nog lopende.

3. Met betrekking tot het recht op eerbiediging van het privéleven voerden de verzoekende partijen aan dat de intrekking van hun paspoort hen gehinderd had om hun doctoraatsopleiding en onderzoeksactiviteiten aan buitenlandse universiteiten voort te zetten. Kivilcim voegde daaraan toe dat bij gebrek aan een geldig paspoort zij tijdens haar verblijf in Duitsland met ernstige hindernissen werd geconfronteerd, onder andere op administratief vlak. Zij brachten naar voren dat de Turkse noodwetten onvoldoende duidelijk waren geformuleerd om als wettelijke grondslag te kunnen dienen voor de sancties. Begrippen als ‘banden - lidmaatschap, aansluiting of vereniging – met een terroristische organisatie’ en ‘personen wier vertrek uit het land hinderlijk is voor de algemene veiligheid’ waren volgens de verzoekers te ruim en vaag.[1] Aldus lag een schending van hun rechten beschermd door het EVRM voor.

4. Het Hof volgde deze argumentatie. Door het inhouden van de paspoorten van de verzoekers en deze voor geruime tijd niet opnieuw uit te geven, perkte Turkije het recht op eerbiediging van het privéleven in. Artikel 8 van het Verdrag beschermt immers ook het recht om internationaal te reizen opdat personen professionele activiteiten kunnen uitoefenen en contacten kunnen onderhouden met kennissen.[2] Dat geldt volgens het EHRM des te meer voor academici daar deelname aan internationale wetenschappelijke conferenties, en de mogelijkheid om ideeën en onderzoek te delen en te bediscussiëren met andere onderzoekers essentieel is voor hun beroep. Maatregelen die een reisverbod inhouden of de mogelijkheid om te reizen inperken, hinderen per definitie de professionele activiteiten van onderzoekers, aldus het Hof. Hoewel een inperking van dit recht verantwoord kan worden, waren de beslissingen van de Turkse overheid die de paspoorten introkken te weinig precies, duiden ze noch de modaliteiten of de duur van de intrekking en was er geen verantwoording voorhanden voor de toepassing van de sanctie specifiek op de verzoekers. Adequate en effectieve rechterlijke controle was bijgevolg niet mogelijk, wat het Hof deed besluiten tot een schending van het legaliteitsbeginsel van art. 8 EVRM.

5. Verzoekers Telek en Şar brachten daarnaast ook een schending van hun recht op onderwijs aan. Doordat zij hun doctoraatsopleiding in het buitenland niet hadden kunnen voortzetten in de periode dat zij geen paspoort hadden, zou de Turkse overheid dit recht ongerechtvaardigd ingeperkt hebben. Het Hof besloot ook met betrekking tot dit middel tot een schending

omwille van de gebrekkige rechtsgrond voor de maatregelen.

6. Het Hof gebruikte een tweeledige maar bondige argumentatie om aan te tonen dat het recht op onderwijs zoals vervat in art. 2 van het Eerste Protocol bij het EVRM, eveneens van toepassing is op een doctoraatsopleiding. Het stelde ten eerste dat het geen reden zag waarom een doctoraatsopleiding niet onder toepassing van het recht op onderwijs zou vallen. De inhoud van het recht op onderwijs is naar eerdere rechtspraak van het Hof immers een variabel gegeven dat verandert in de tijd en ruimte naargelang de sociale en economische omstandigheden.[3] In de zaak *Leyla Şahin* uit 2005 had het Hof art. 2 Protocol 1 al van toepassing verklaard op universitaire studies en in verschillende latere arresten bevestigde het Hof dat het recht op onderwijs inherent een recht impliceert op toegang tot de bestaande instellingen voor hoger onderwijs.[4] Hoewel het Hof dat niet uitdrukkelijk poneert in het arrest, lijkt daaruit te moeten volgen dat een doctoraatsopleiding moet beschouwd worden zoals een andere universitaire opleiding. Bovendien verantwoordt het belang van doctoraatsstudies en -onderzoek voor de wetenschappelijke voortuitgang voor het Hof dat zij door het recht op onderwijs gevat worden.

7. Gelet op het belang van samenwerking en uitwisseling tussen landen op het vlak van onderwijs en onderzoek, oordeelde het Hof ten tweede dat de verplichtingen die op Turkije rustten zich niet beperkten tot het vrijwaren van de toegang tot doctoraatsopleidingen in Turkije zelf. Studenten- en onderzoeksmobiliteit behoren tot de essentie van het hoger onderwijs binnen de Raad van Europa. Zo heeft het Verdrag van Lissabon inzake de erkenning van diploma's betreffende het hoger onderwijs in de Europese Regio – dat ook door Turkije werd geratificeerd – tot doel om de wederzijdse erkenning van studiebekrchtigingsbewijzen te faciliteren.[5] Artikel VI.3 van dat verdrag bepaalt dat wanneer een staat een diploma hoger onderwijs erkent, de houder van het diploma op dezelfde basis als houders van een diploma van die staat toegang heeft tot verdere studies in het hoger onderwijs met inbegrip van doctoraatsopleidingen. Daaruit leidde het EHRM af dat Turkije de plicht had om zich te onthouden van een tussenkomst in de mogelijkheid van haar burgers om hun diploma in het buitenland te laten erkennen en zodoende toegang te krijgen tot een doctoraatsopleiding aldaar.

### **Kritisch voor een (terecht) kritische dissenting opinion**

8. De Turkse rechter Yüksel schreef met betrekking tot de toepasselijkheid van het recht op onderwijs op doctoraatsopleidingen een *dissenting opinion* bij het arrest. Haar uitgangspunt – en dat treed ik bij – is dat de argumentatie van het Hof om het recht op onderwijs uit te breiden naar doctoraatsopleidingen nogal pover onderbouwd is. Zij bekritiseerde de meerderheidsargumentatie op drie punten. Ten eerste meende zij dat een loutere verwijzing

naar het arrest *Leyla Şahin* bezwaarlijk kan volstaan om doctoraatsstudies onder het toepassingsgebied van het recht op onderwijs te brengen. Dat arrest had immers betrekking op de voorzetting van universitaire studies in het eigen land en niet op een doctoraatsopleiding in het buitenland. Ten tweede achtte Yüksel dat het incorrect was om met een verwijzing naar het Verdrag van Lissabon als een onderscheiden instrument de rechten voorzien in het EVRM te verruimen. Tot slot voerde zij aan dat het arrest lidstaten de positieve verplichting oplegde om de effectieve toegang tot instellingen voor hoger onderwijs te voorzien, met inbegrip van deze in het buitenland en dit in weerwil van de negatieve verwoording van art. 2 Protocol 1.

9. Startende bij het begin van de argumentatie van het Straatsburgse Hof en de kritiek van de Turkse rechter: valt een doctoraatsopleiding onder het recht op onderwijs zoals vervat in art. 2 van het Eerste Protocol? Het Hof oordeelde in de zaak *Leyla Şahin* dat de inhoud van het recht op onderwijs kan variëren in de ruimte en tijd in functie van de economische en sociale omstandigheden.[6] Zodoende had het Hof al de deur geopend voor een ruimere interpretatie van het recht op onderwijs die zich niet beperkt tot het basis- en secundair onderwijs (*i.e.* primair en voortgezet onderwijs in Nederland). Anders dan in de zaak *Leyla Şahin*, is de argumentatie van het Hof in het becommentarieerde arrest voor de verruiming van het recht op onderwijs tot doctoraatsopleidingen, zo goed als afwezig. Wanneer in 2005 ook het universitaire onderwijs werd gebracht onder het toepassingsgebied van art. 2 Protocol 1, steunde het EHRM hiervoor op aanbevelingen van het Comité van Ministers en van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.[7]

10. Hoewel ik de uitkomst van het becommentarieerde arrest onderschrijf, is het toch kort door de bocht om doctoraatsopleidingen gelijk te stellen aan een initiële universitaire opleiding en omwille van hun belang voor de wetenschap – wat ik op zich niet tegenspreek – zonder enige verdere onderbouwing, die opleidingen onder het recht op onderwijs te brengen. Een doctoraatsstudent zou met dergelijke redenering niet kunnen weggkomen. Data van de OESO hadden bijvoorbeeld kunnen dienen als onderbouwing;[8] een analyse van nationale wetgeving had er eventueel ook op kunnen wijzen dat doctoraatsopleidingen in verschillende landen van de Raad van Europa beschouwd worden als hoger onderwijs.[9] Dergelijke analyse had mijns inziens tot eenzelfde conclusie kunnen leiden maar dan wel met een onderbouwing die, zoals het goed onderzoek betaamt, had geverifieerd kunnen worden.

11. Wat de positieve verplichting betreft die rechter Yüksel aangaf te lezen in het arrest, kan ik haar niet bijtreden. Dergelijke positieve verplichting volgt mijns inziens niet uit de uitspraak. Het Hof oordeelde in de eerste plaats dat doordat de diploma's van Telek en Şar waren erkend in Frankrijk respectievelijk Italië – dat valt impliciet uit af te leiden uit de vaststelling dat zij in die landen een doctoraatsopleidingen hebben kunnen aanvatten – en zij zodoende toegang hadden gekregen tot de doctoraatsopleiding aldaar, Turkije hen niet had mogen verhinderen

te reizen om de opleiding te kunnen volgen. De formulering van het Hof leidt evenwel tot een ruimere verplichting in hoofde van de lidstaten: zij mogen niet verhinderen dat onderdanen gebruik maken van hun recht op onderwijs in een buitenlandse instelling voor hoger onderwijs. Het EHRM benadrukt dat deze verplichting zich onderscheidt van deze om een onvoorwaardelijke toegang te bieden tot deze instellingen. Van een positieve verplichting lijkt aldus geen sprake te zijn.

12. De wijze waarop het Europees Hof tot deze conclusie komt, is evenwel beknopt. Een loutere verwijzing naar het Verdrag van Lissabon en de bedoeling van de deelnemende landen om elkaars diploma's te erkennen is nogal pover; des te meer wanneer het Hof via art. 2 van het Eerste Protocol eigenlijk lijkt te willen bekomen dat studenten een recht hebben om, overeenkomstig datgene waartoe de partijen bij Verdrag van Lissabon zich verbonden hebben, hun diploma hoger onderwijs in het buitenland te laten erkennen en daar vervolgstudies zoals een doctoraatsopleiding aan te vatten. Dergelijke conclusie was te begrijpen geweest indien het Hof het Verdrag van Lissabon zou gebruikt hebben ter ondersteuning van andere, op zich staande motieven. Wanneer het daarentegen slechts tot deze conclusie kan komen met een argumentatie die in essentie steunt op een ander juridisch instrument dan het EVRM zelf, dan is de uitlegging van art. 2 Protocol 1 zoals gegeven door het Hof opvallend ruim. Deze overstijgt een interpretatie in het licht van andere rechtsbronnen. Het arrest kent onderdanen van de verdragsstaten bij het EVRM immers een recht toe dat eigenlijk slechts bestaat als een verplichting rustende op de staten die partij zijn bij het Verdrag van Lissabon.

13. Het voorgaande mag niet de indruk wekken dat ik het uitgangspunt van het arrest Telek niet bijtreed. Het is positief dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het recht op onderwijs van doctoraatsstudenten erkent en verduidelijkt dat lidstaten niet kunnen verhinderen dat onderdanen dit recht zowel in een instelling voor hoger onderwijs in de eigen staat als in het buitenland uitoefenen. Toch lijkt het me weinig positief dat het Hof tot die conclusie komt steunend op een weinig tastbare redenering – minstens is die niet terug te vinden in de tekst van het arrest zelf. Los daarvan roept de erkenning van doctoraatsopleidingen als hoger onderwijs vragen op naar de toepassing van andere, gerelateerde rechten en plichten. Zo schrijft art. 13.2.c van het ECOSOC-verdrag voor dat *“het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt”*. Het Belgische Grondwettelijk Hof leest het recht op onderwijs uit onze Grondwet alleszins in het licht van deze bepaling.<sup>[10]</sup> Zal dit engagement in hoofde van de overheid zich ook uitstrekken naar doctoraatsopleidingen? Het is alleszins nader onderzoek waard.

Dylan Couck

Academisch assistent Universiteit Gent

Onderzoeksgroep ConstitUGent

[1] In het arrest zelf was sprake van "les liens – appartenance, adhésion, affiliation ou association – avec des organisations terroristes" en "les personnes dont la sortie du territoire (...) [est considérée comme] [gênante] (mahzurlu) au regard de la sûreté générale, (...) les personnes dont le ministère de l'Intérieur a établi (...)". (*Telek e.a. t. Turkije*, EHRM 21 maart 2023, nrs. 66763/17, 66767/17 en 15891/18, ECLI:CE: ECHR:2023:0321JUD006676317, par. 102.)

[2] *Pişkin t. Turkije*, EHRM 15 december 2020, nr. 33399/18, ECLI:CE:ECHR:2020:1215JUD003339918. *Kotiy t. Ukraine*, EHRM 5 maart 2023, nr. 28718/09, ECLI:CE:ECHR:2015:0305JUD002871809.

[3] *Leyla Şahin, t. Turkije*, EHRM 10 november 2005, nr. 44774/98, ECLI:CE:ECHR:2005:1110JUD004477498.

[4] *Mürsel Eren t. Turkije*, EHRM 7 februari 2006, nr.60856/00, ECLI:CE:ECHR:2006:0207JUD006085600; *İrfan Temel e.a. t. Turkije*, EHRM 3 maart 2009, nr. 36458/02, ECLI:CE:ECHR:2009:0303JUD003645802.

[5] Verdrag inzake de erkenning van diploma's betreffende het hoger onderwijs in de Europese Regio, gedaan te Lissabon op 11 april 1997, *United Nations Treaty Series*, vol. 2136, 3.

[6] *Leyla Şahin*, reeds aangehaald, par. 136.

[7] Aanbeveling nr. R (98) 3 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (17 maart 1998), *On access to higher education*; aanbeveling nr. 1353(1998) van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (12 mei 1998), *Access of minorities to higher education*.

[8] Bij wijze van voorbeeld OECD, *Skills Matter. Additional Results from the Survey of Adult Skills*, 2019.

[9] Zie bijvoorbeeld art. L612-7 Code de l'éducation (Frankrijk) of art. II.58, §8 Codex Hoger Onderwijs (Vlaamse Gemeenschap).

[10] Zie bijvoorbeeld Belgisch Grondwettelijk Hof 7 mei 1992, nr. 33/92; Belgisch Grondwettelijk Hof 1 april 1998, nr. 35/98; Belgisch Grondwettelijk Hof 17 juli 2008, nr. 105/2008.