

Opatija Inter-University Centre of Excellence

Working paper

WP H1/2011



**KAO BRODOVI U NOĆI: HRVATSKO VISOKO OBRAZOVANJE I
SLOBODE UNUTARNJEG TRŽIŠTA EUROPSKE UNIJE**

Siniša Rodin

KAO BRODOVI U NOĆI: HRVATSKO VISOKO OBRAZOVANJE I SLOBODE UNUTARNJEG TRŽIŠTA EUROPSKE UNIJE

Siniša Rodin

Kazalo

1. Uvod.....	3
2. Obrazovanje kao usluga i obrazovanje kao javno dobro	4
2.1. Obrazovanje kao usluga	4
2.2. Obrazovanje kao javno dobro	4
2.3. Regulatorna nadležnost u području obrazovanja.....	5
3. Kako pravo EU utječe na nacionalno pravo u sektoru obrazovanja?	6
3.1. Uklanjanje prepreka ostvarivanju tržišnih sloboda	6
3.2. Pozitivna integracija	7
3.3. Negativna integracija i opravdanje nacionalnih mjera	8
4. Normativni zahtjevi prava EU i hrvatsko pravo	10
4.1. Profesionalne kvalifikacije.....	11
4.2. Sloboda pružanja usluga i poslovnog nastana	13
4.3. Jamstva temeljem prava građanstva EU.....	14
5. Zaključak - Brodovi u noći.....	16

Summary

The main proposition of this paper is that Croatian legal framework for higher education fails to meet criteria of the internal market of the EU. In the first part author draws distinction between education as public good and education as service, and explains how EU law affects regulatory autonomy of the Member States in area of higher education. In the second part author analyses hitherto identified barriers to exercise of market freedoms created by national legal frameworks of higher education. The third part discusses Croatian legal framework and tests them against EU standards. Author concludes that deficiencies of Croatian higher education law is partly caused by ignorance of policy makers and partly by structural weakness of the negotiating process, where chapters are negotiated independently from one another and focused on formal fulfillment of benchmarks.

Keywords: higher education, qualifications, services, establishment, free movement, European Union, Croatia

1. Uvod

U pregovorima o članstvu Hrvatske u Europskoj uniji znanost i visoko obrazovanje smatraju se lakim pregovaračkim poglavljima. Poglavlje 25 – znanost i istraživanje i poglavlje 26 – obrazovanje i kultura otvoreni su i privremeno zatvoreni na samom početku pregovaračkog procesa, 12. lipnja, odnosno 11. prosinca 2006. godine.¹ Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija potpuno ispravno navodi da "Europska unija nema zajedničku obrazovnu politiku, a njezina se uloga svodi na to da stvori sustav suradnje između država članica. Prema načelu supsidijarnosti, svaka zemlja članica zadržava punu odgovornost za sadržaj i kvalitetu svog obrazovnog sustava."² Pregovaračko poglavlje o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga privremeno je zatvoreno 21. prosinca 2009. godine. Iz činjenice da su određena pregovaračka poglavlja privremeno zatvorena, često se izvodi zaključak o potpunosti usklađenosti hrvatskog prava s pravom EU u navedenim sektorima.³

Namjera je ovog rada pokazati na površnost takvog shvaćanja. Naime, pravo EU ograničava regulatornu autonomiju država članica u području visokog obrazovanja na više načina, prvenstveno putem pravnih pravila koja uređuju zajedničko tržište. Međutim, područje visokog obrazovanja s jedne i sloboda pružanja usluga i poslovnog nastana s druge, u pregovorima su se mimoišli kao brodovi u noći. Zbog toga je hrvatsko pravo koje uređuje visoko obrazovanje u određenim segmentima ostalo neusklađeno s pravom unutarnjeg tržišta EU.

Kako bih dokazao tezu da je hrvatsko pravno uređenje visokog obrazovanja suspektno iz perspektive unutarnjeg tržišta EU, najprije ću, u **prvom** dijelu, izložiti osnovu za razlikovanje obrazovanja kao tržišne usluge od obrazovanja kao javnog dobra, te pojasniti kako pravo Europske unije utječe na regulatornu autonomiju država članica u području visokog obrazovanja. U **drugom** dijelu prikazati ću određena nacionalna rješenja koja u očima Europske komisije i Europskog suda predstavljaju administrativne prepreke za ostvarivanje tržišnih sloboda zajamčenih pravom EU. U **trećem** dijelu, na primjeru propisa koji uređuju priznavanje kvalifikacija na unutarnjem tržištu, ukazati ću na elemente hrvatskog prava visokog obrazovanja koje je, prema mojem shvaćanju, suprotno pravu EU. U **četvrtom**, zaključnom, dijelu obrazložiti ću tvrdnju da je do rečene suprotnosti došlo, jednim dijelom, zbog strukturalne slabosti pregovaračkog procesa koji se vodi na segmentirani način, te je fokusiran na formalnu usklađenost propisa, ne vodeći dovoljno računa o primjeni pravne stečevine u praksi.

¹ <http://www.mvpei.hr/ei/default.asp?ru=568&gl=200701090000002&sid=&jezik=1>, posjećena 30. siječnja 2011. godine

² *Id.*

³ Vidi npr. <http://www.mingorp.hr/default.aspx?id=2051> posjećena 30. siječnja 2011. godine: "Sudjelujući u radu Hrvatskog investicijskog foruma ministar Đuro Popijač naglasio je kako je zakonodavni okvir iz područja poticanja ulaganja u potpunosti usklađen s pravnom stečevinom Europske unije"

2. Obrazovanje kao usluga i obrazovanje kao javno dobro

U pravu EU obrazovanje općenito, pa tako i visoko obrazovanje, može biti okarakterizirano kao usluga koja se pruža na tržištu, ali i kao javno dobro koje države osiguravaju u okviru svoje socijalne funkcije. Ovo je razlikovanje bitno zbog toga što pruža kriterij za primjenu normi prava EU kojima se jamče tržišne slobode. Drugim riječima, u području obrazovanja koje je izvan dosega jamstava tržišnih sloboda države članice imaju širu regulatornu autonomiju i veći prostor za provođenje nacionalne obrazovne i socijalne politike. Međutim, kada formiraju svoje nacionalne politike, države članice moraju biti svjesne europskih pravila koja uređuju tržišne slobode. Drugim riječima, nacionalna obrazovna i socijalna politika država članica s jedne strane može uživati prostor autonomije, a s druge strane, mora se formirati uz svijest o zajedničkim politikama EU i zahtjevima unutarnjeg tržišta. Isto vrijedi i za države kandidatkinje koje svoje obrazovne sustave prilagođavaju pravnoj stečevini EU.

2.1. Obrazovanje kao usluga

U smislu Čl. 57 UFEU, usluge se pružaju uz naknadu. One obuhvaćaju aktivnosti industrijske i komercijalne naravi, te usluge obrtnika i profesija. Bitno je svojstvo naknade da ona predstavlja protučinidbu za obavljenju uslugu. Kada neki gospodarski subjekt (ili pojedinac) pruža usluge visokog obrazovanja uz naknadu, tada je riječ o uživanju tržišnih sloboda i uz uvjet da nije riječ o čisto unutarnjoj situaciji, takva će djelatnost biti u dosegu prava EU. Ovdje može biti riječi o slobodi pružanja usluga *stricto sensu*, o slobodi poslovnog nastana, ili o slobodi kretanja radnika. Primjerice, kada pojedinac obavlja aktivnost visokog obrazovanja u obliku predavanja, ta aktivnost predstavlja uslugu, budući da se pruža uz naknadu. To će biti slučaj čak i ako se navedena aktivnost obavlja na javnom sveučilištu i na njegov poziv. ⁴

Isto tako, kada se predavanja organiziraju u institucijama koje posluju prvenstveno u cilju stjecanja dobiti, ona predstavljaju usluge u smislu Čl. 57 UFEU budući da je njihov cilj pružanje usluga uz naknadu. ⁵

2.2. Obrazovanje kao javno dobro

Prema shvaćanju Europskog suda, kada država uspostavi sustav visokog obrazovanja, ona se time ne upušta u aktivnost kojom se stječe dobit, već ispunjava svoje socijalne, kulturne i obrazovne obaveze. ⁶ Da bi došao do tog zaključka ES je smatrao relevantnim da se javno obrazovanje, u pravilu, financira iz državnog proračuna, a ne od strane učenika i njihovih roditelja. Na javnu narav takvog obrazovanja ne utječe niti činjenica da učenici ili studenti ponekad moraju platiti školarinu ili upisninu. Stoga se javno obrazovanje ne smatra uslugom u smislu Čl. 57 UFEU.

⁴ Predmet C-281/06, *Hans-Dieter Jundt and Hedwig Jundt v Finanzamt Offenburg*, (2007) ECR I-12231 §§ 32-34 presude

⁵ Predmet C-109/92, *Stephan Max Wirth v Landeshauptstadt Hannover*, (1993) ECR I-6447 § 17 presude

⁶ Predmet 263/86, *Belgian State v René Humbel and Marie-Thérèse Edel*, (1988) ECR 5365, § 18 presude

Iz rečenoga proizlazi da u pravu EU postoji razlikovanje između obrazovanja kao javnog dobra i obrazovanja kao usluge. Pri tome je dio obrazovanja koji se ima smatrati uslugom u dosegu primjene primarnog i sekundarnog prava EU primjenjivog na tržišne slobode. Razgraničenje nije jednostavno. Prema shvaćanju ES, činjenica da su neke usluge posebne naravi, poput usluga u sektoru zdravstva ili obrazovanja, ne izuzima ih automatski od primjene temeljnog načela slobode kretanja.⁷ Hoće li one biti izuzete ovisi, prije svega, o prosudbi Europskog suda. U svakom slučaju, države članice ne mogu isključiti čitave sektore ekonomske aktivnosti iz dosega tržišnih sloboda,⁸ pa tako i jedan dio visokog obrazovanja uživa zaštitu jamstava tržišnih sloboda.

2.3. Regulatorna nadležnost u području obrazovanja

U Europskoj uniji visoko obrazovanje u regulatornoj je nadležnosti država članica, dok Europska unija, temeljem Čl. 6 TEU ima ovlasti potpomagati ga. Također, Čl. 165 UFEU (ranije Čl. 149 UEZ) propisuje da Unija pridonosi razvoju kvalitetnog obrazovanja potičući suradnju između država članica te, ukoliko je to potrebno, potpomažući i dopunjavajući njihove aktivnosti, uz puno poštivanje odgovornosti država članica za sadržaj nastave i ustrojstvo obrazovnih sustava, te njihovu kulturnu i jezičnu raznolikost. Međutim, bez obzira na činjenicu da u tom području nadležne države članice one, kada uređuju područje visokog obrazovanja ne smiju kršiti opća načela prava EU, poput načela jednakog postupanja,⁹ niti temeljne tržišne slobode, poput slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana.¹⁰ Drugim riječima pravna pravila koja uređuju visoko obrazovanje, koje je, načelno, u regulatornoj nadležnosti država članica, bez obzira na tu činjenicu podvrgnut je općim pravilima prava Europske unije i jurisdikciji Europskog suda. U tom kontekstu valja razlikovati dvije situacije.

U **prvoj** situaciji pravo EU ima prekluzivne učinke na nacionalno pravo stoga što je ono suprotno nekom od općih načela prava EU, pri čemu će najčešće biti slučaj o načelu jednakog postupanja, t.j. zabrani diskriminacije temeljem neke od zabranjenih osnova, primjerice, državljanstva, spola, dobi, rase. U toj situaciji prekluzivni učinci prava EU ograničavaju nacionalno pravo koje uređuje obrazovanje, kako njegov javni, tako i privatni segment.

U **drugoj** situaciji, pravo EU ima prekluzivne učinke na nacionalno pravo stoga što je ono suprotno nekoj od tržišnih sloboda zajamčenih Osnivačkim ugovorima ili sekundarnim pravom, tipično, direktivom. Tada pravo EU ograničava nacionalno pravo koje uređuje privatni sektor obrazovanja, a hoće li ono imati prekluzivne učinke i na nacionalno pravo koje uređuje javni sektor obrazovanja ovisi o tome u kojoj se mjeri javni sektor obrazovanja može smatrati javnom službom.

⁷ Predmet 279/80 *Webb* (1981) ECR 3305, § 10 presude; predmet C-158/96 *Kohll* (1998) ECR I-1931 § 20 presude

⁸ Predmet 131/85 *Gül v. Regierungspräsident Düsseldorf* (1986) ECR 1573, § 17 presude

⁹ Predmet C-267/06 *Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*. (2008) ECR I-1757, § 59 presude

¹⁰ Vidi npr. predmet 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (1979) ECR 649, § 8 presude

Između ostaloga, norme koje ograničavaju države članice kada uređuju nacionalne sustave visokog obrazovanja su odredbe Čl. 56, 57 i 49 UFEU kojima se uređuje sloboda pružanja usluga, odnosno sloboda poslovnog nastana. Međutim, ta ograničenja ne primjenjuju se na dio visokog obrazovanja koji obavlja usluge od posebnog javnog interesa, već samo na aktivnosti koje se mogu smatrati uslugama u smislu prava EU. Međutim, države članice ne mogu čitav sektor obrazovanja izuzeti iz primjene tržišnog prava EU.

Pravo EU na razlikovanje između obrazovanja kao javnog dobra i obrazovanja kao tržišne usluge ne gleda institucionalno već funkcionalno. Stoga je moguće da i javne visokoškolske institucije (npr. javna sveučilišta) jedan dio svoje djelatnosti nude na tržištu kao uslugu i time ulaze u tržišnu utakmicu s privatnim visokoškolskim institucijama.

Primjer koji pokazuje kako pravo unutarnjeg tržišta EU ima prekluzivne učinke i na javni i na privatni sektor nalazimo u području priznavanja kvalifikacija. Naime, uzajamno priznanje kvalifikacija dio je prava unutarnjeg tržišta koje ograničava nacionalno pravo koje uređuje visoko obrazovanje, bez obzira je li riječ o regulaciji javnog ili privatnog sektora.¹¹

3. Kako pravo EU utječe na nacionalno pravo u sektoru obrazovanja?

3.1. Uklanjanje prepreka ostvarivanju tržišnih sloboda

Unutarnje tržište Europske unije obuhvaća četiri tržišne slobode. Slobodu kretanja dobara, slobodu kretanja usluga, slobodu kretanja radnika i slobodu kretanja kapitala. Sloboda poslovnog nastana u širem je smislu dio slobode pružanja usluga, ali se u pravu EU diferencirala od slobode pružanja usluga *stricto sensu*.

Unutarnje tržište EU ostvaruje se mjerama pozitivne i negativne integracije kojima se uklanjaju tržišne prepreke. Izraz *pozitivna integracija* označava donošenje pravnih pravila prava EU kojima se usklađuju nacionalne norme ili donose zajedničke europske norme. Izraz *negativna integracija* odnosi se na uklanjanje ili izuzimanje iz primjene, u pravilu, nacionalnih pravnih i faktičnih barijera sudskim putem.

Prepreke ostvarivanju tržišnih sloboda nalazimo i u sektoru visokog obrazovanja. One mogu ograničavati pristup tržištu temeljem nacionalnih pravnih pravila koja uređuju sustav kvalifikacija, pravilima koja poduzetnicima iz drugih država članica ograničavaju pristup tržištu obavezama poput upisa u nacionalni registar ili propisivanja dodatnih uvjeta za obavljanje djelatnosti (prostor, broj i kompetencije nastavnog osoblja). Jednu od mogućih prepreka predstavlja i obaveza nacionalne akreditacije već akreditiranih visokih učilišta, a moguće i monopol nacionalne akreditacijske agencije.

Ostvarivanje neke od tržišnih sloboda može doći u sukob s ostvarivanjem drugih ciljeva i vrednota Europske unije i njenih država članica. Tržišne slobode

¹¹ O tome vidi više Rodin, S., *Higher Education Reform in Search of Bologna*, Croatian Political Science Review 5 (2009) 21

ponekad utječu na primjenu dobro utvrđenih nacionalnih politika za čije su formiranje i provedbu nadležne države članice. Takav je slučaj sa socijalnom politikom, politikom obrazovanja, politikom zaštite zdravlja i dr. Tako i Čl. 9 UFEU propisuje da u stvaranju i provedbi svojih politika Unija mora uzimati u obzir zahtjeve "... koji su vezani uz promicanje visoke razine zaposlenosti, jamstva prikladne socijalne zaštite, borbe protiv socijalne isključivosti, te visoke razine obrazovanja, obuke i zaštite ljudskog zdravlja." Hoće li se neka nacionalna mjera ili politika smatrati nedopuštenom preprekom trgovini ovisi, u konačnoj instanci, o prosudbi Europskog suda. Pri tome će ES odvagati interes zaštite društvenog dobra s jedne, i interes zaštite tržišne slobode s druge strane.¹²

3.2. Pozitivna integracija

Harmonizacija nacionalnog prava kao instrument pozitivne diskriminacije može biti djelomična ili potpuna. Ove koncepte objasniti ću na primjeru sustava priznanja visokoškolskih kvalifikacija, što uređuje Direktiva 2005/36/EC.¹³ Upravo na primjeru te direktive možemo vidjeti kako Europska unija, uređujući jedan segment unutarnjeg tržišta, smanjuje regulatorni prostor država članica u području obrazovanja, za što države članice imaju isključivu nadležnost.

(a.) Potpuna harmonizacija provedena je u pogledu sedam sektorski reguliranih profesija: arhitekata, zubnih liječnika, liječnika, farmaceuta, veterinarara, medicinskih sestri i primalja. Za te profesije vrijedi potpuna harmonizacija što znači da države članice ne smiju donositi nikakve nacionalne propise kojima bi ograničili njihov pristup tržištu, već ih moraju tretirati jednako kao vlastite građane, a kada je riječ o pravnim osobama, kao vlastite pravne osobe.

(b.) Djelomična harmonizacija u području kvalifikacija provedena je u odnosu na druge regulirane profesije. Direktiva 2005/36 propisuje minimalne uvjete za priznavanje profesije pri čemu država odredišta može propisivati stroža pravila, ali pri tome mora uzeti u obzir kvalifikacije koje su stečene u drugoj državi članici.¹⁴ Pri tome, Direktiva propisuje razine kvalifikacija, te određuje minimum od tri godine post-sekundarnog obrazovanja kao nužni uvjet za priznavanje visokoškolskih kvalifikacija.¹⁵ Mogući stroži uvjeti pristupa profesiji podvrgnuti su sudbenom nadzoru Europskog suda koji provodi test proporcionalnosti. Kako vidimo, djelomična harmonizacija sama za sebe je mjera pozitivne integracije. Ipak, njen puni potencijal ostvaruje se zajedno s mjerama negativne integracije, (uzajamnog priznanja), odnosno, ukidanja nacionalnih prepreka koje se temelje na nacionalnom sustavu kvalifikacija poduzetnicima i radnicima iz drugih država članica.

¹² O tome vidi više *infra*

¹³ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications (Text with EEA relevance), *OJ L 255, 30.9.2005, str. 22-142*

¹⁴ Vidi predmet C-39/07, *Commission of the European Communities v Kingdom of Spain* (2008) ECR I-3435, § 37 presude. Vidi i predmet C-340/89 *Vlassopoulou* (1991) ECR I-2357, § 16, i predmet C-238/98 *Hocsmann* (2000) ECR I-6623, § 23

¹⁵ Vidi predmet C-39/07, *Commission of the European Communities v Kingdom of Spain* (2008) ECR I-3435, § 32 presude

(c.) Opći sustav priznavanja kvalifikacija temelji se na načelu uzajamnog priznanja i primjenjuje se na sve neregulirane profesije. Pristup obavljanju neregulirane profesije mora biti slobodan temeljem kvalifikacije stečene u državi porijekla.

Važno je naglasiti da sustav potpune harmonizacije ne isključuje primjenu općeg sustava priznavanja kvalifikacija. Države članice ne mogu uvoditi nove razine kvalifikacija koje bi otežale pristup nacionalnom tržištu. Primjerice, iako je profesija farmaceuta u potpunosti harmonizirana, španjolsko pravo uvelo je posebnu kategoriju bolničkih farmaceuta, te za obavljanje te specijalizacije propisalo posebne uvjete. Europski sud zaključio je da je riječ o reguliranoj profesiji, te da je situacija u dosegu direktive 89/48 (koja je prethodila direktivi 2005/36). Sukladno tome, Španjolska je morala uzeti u obzir kvalifikaciju (farmaceuta) stečenu u drugim državama članicama, te je uvodeći dodatne zahtjeve povrijedila pravo EU.

3.3. Negativna integracija i opravdanje nacionalnih mjera

Države članice formiraju nacionalne politike obrazovanja te ih provode donošenjem nacionalnih mjera. Ciljevi takvih mjera mogu biti različiti, primjerice, osiguranje kvalitete obrazovanja, ostvarivanje ciljeva socijalne zaštite, i slično. Bez obzira na činjenicu da predstavljaju sredstvo za ostvarivanje nacionalne politike visokog obrazovanja, neke od tih mjera ulaze u doseg pravnih pravila EU o tržišnim slobodama, te predstavljaju prepreku za ostvarivanje unutarnjeg tržišta. Zakonitost takvih nacionalnih mjera u odnosu na primarno i sekundarno pravo EU prosuđuje Europski sud.

Primjerice, u primjeni općeg sustava priznavanja kvalifikacija države članice zadržavaju pravo propisivanja najniže razine kvalifikacija, kako bi se osigurala kvaliteta usluga. Međutim, takvi nacionalni zahtjevi moraju biti u skladu s Čl. 45 i 49 UFEU, te država ne smije zahtijevati od državljana drugih država članica da iznova stječu kvalifikacije koje su oni već prethodno stekli u nekoj drugoj državi.

Pri ocjeni zakonitosti nacionalnih mjera koje propisuju takve dodatne uvjete primjenjuje se test proporcionalnosti. U pogledu priznavanja kvalifikacija relevantna je presuda Europskog suda u predmetu *Gebhard* prema kojoj se nacionalne mjere koje otežavaju ili čine manje atraktivnim korištenje nekom od temeljnih tržišnih sloboda moraju (i.) primjenjivati bez diskriminacije; (ii.) moraju biti opravdane imperativnim razlozima javnog interesa; (iii.) moraju biti prikladne za ostvarivanje regulatornog cilja kojemu teže, konzistentne i sistematične¹⁶ te (iv.) ne smiju biti strože od onoga što je nužno da bi se taj cilj ostvario.¹⁷

Na izloženi način Europska komisija i Europski sud ocjenjuju administrativne prepreke ostvarivanju tržišnih sloboda na unutarnjem tržištu. Isto vrijedi i u

¹⁶ Spojeni predmeti C-570/07 i C-571/07, *José Manuel Blanco Pérez and María del Pilar Chao Gómez v Consejería de Salud y Servicios Sanitarios and Principado de Asturias*, još neobjavljeno u ECR. Za uvjet konzistentnosti i sistematičnosti vidi predmet C- § 94 presude. Nacionalna norma ispunjava uvjet konzistentnosti i sistematičnosti ukoliko "stvarno odražava namjeru da se njen cilj ostvari na konzistentan i sistematičan način"

¹⁷ Predmet C-55/94, *Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, (1995) ECR I-4165 § 37 presude

području visokog obrazovanja. na ovome mjestu iznosim nekoliko primjera iz drugih država članica koji su jednako tako relevantni i za Hrvatsku.

Primjer 1 – Italija

U praksi Europskog suda nalazimo slučaj gdje je talijansko Ministarstvo vanjskih poslova, posebnim cirkularom (br. 442 od 30. travnja 1997. godine) propisalo da studiji koji su djelomično izvođeni u Italiji od strane stranih sveučilišta, mogu biti predmetom priznavanja kvalifikacija ukoliko su popraćeni ovjerom talijanskog diplomatskog predstavništva u državi gdje je visoko učilište akreditirano, kojime se dokazuje da je osoba koja priznavanje traži čitavo trajanje studija provela u toj državi. Na taj je način onemogućeno priznavanje kvalifikacija u slučajevima da su studenti nastavu koju u Italiji organizira sveučilište neke druge države članice pohađali u Italiji. Europski sud našao je takvo nacionalno pravo i praksu suprotnim Čl. 49 UFEU (tada 43 UEZ) kojime se jamči sloboda poslovnog nastana.¹⁸ Učinak ove presude ES je u tome da države članice ne smiju ograničavati visokoškolske institucije koje su uredno akreditirane u drugoj državi članici da organiziraju i izvode nastavu u Italiji i uspješnim studentima, temeljem takve akreditacije dodjeljuju diplome.

Primjer 2 - Grčka

Na dan 27. siječnja 2011. Europska komisija uputila je Grčkoj formalnu notu¹⁹ kojom je zatražila da osigura da se njena pravna pravila o poslovnom nastanu i poslovanju privatnih visokoškolskih institucija usklade s pravilima EU o slobodi poslovnog nastana i slobodi primanja usluga.²⁰ Komisija smatra da grčko pravo zahtjeva od takvih institucija podvrgavanje posebnom postupku izdavanja dopusnice kako bi mogli obavljati svoju djelatnost u Grčkoj. Pojedine obaveze propisane postupkom izdavanja dopusnice su suprotni, smatra Komisija, pravu EU, posebice, obaveza polaganja jamstva u iznosu od 500.000 €, kako bi se studentima mogao izvršiti povrat školarine u slučaju da institucija prestane s radom.

Drugo, Komisija smatra da grčko pravo propisuje nedopuštene prepreke za pružanje usluga visokog obrazovanja propisujući minimalne akademske uvjete koje moraju ispunjavati nastavnici koji predaju u okviru programa koji su akreditirani u nekoj drugoj državi članici, te propisi koji obvezuju takve nastavnike da se registriraju u Grčkom registru nastavnika u centrima post-sekundarnog obrazovanja. Takva pravna pravila zadiru u područje regulacije koje pripada državi članici porijekla usluge, odnosno državi članici u kojoj se nalazi institucija koja dodjeljuje diplomu.

¹⁸ Predmet C-153/02, *Valentina Neri v European School of Economics (ESE Insight World Education System Ltd)*, (2003) ECR I-13555 § 51 presude

¹⁹ Formalna nota je prvi korak u postupku kojega Europska komisija može pokrenuti protiv države članice za koju smatra da je povrijedila pravo EU (povredbeni postupak, engl. infringement ili infraction procedure). Kako je propisano Čl. 258 UFEU, Komisija nakon administrativnog dijela postupka može pokrenuti sudski postupak zbog povrede prava EU pred Europskim sudom. Tijekom administrativnog dijela postupka Komisija upućuje državi članici za koju smatra da je povrijedila pravo EU, najprije tzv. formalnu notu, a nakon toga i tzv. obrazloženo mišljenje. Konačna posljedica postupka pred Europskim sudom može biti obaveza plaćanja novčane kazne.

²⁰ IP/11/85, Brussels, 27. siječnja 2011.

Prema shvaćanju Komisije, grčko pravo ograničava pružanje usluga privatnog obrazovanja davateljima usluga koji već imaju poslovni nastan u Grčkoj, kao i onima iz drugih država članica koji ga ondje tek žele ostvariti. Grčko pravo također ograničava slobodu pružanja usluga u okviru obrazovnih franšiza, t.j. visokoškolskog obrazovanja koje se izvodi u Grčkoj od strane institucija i u okviru programa akreditiranih u drugim državama članicama. Sve to zajedno ima negativni učinak na tržišnu utakmicu na tržištu obrazovnih usluga, te ograničava mogućnost izbora grčkim studentima.

Shvaćanje Europske komisije temelji se na dobro utvrđenoj praksi Europskog suda prema kojoj se sloboda pružanja usluga i sloboda poslovnog nastana smije ograničiti nacionalnim pravom samo ukoliko nacionalne norme imaju legitimni cilj, te ukoliko su jednako primjenjive na domaće i strane usluge i poduzetnike, te ukoliko su prikladne i nužne (test proporcionalnosti). Legitimni cilj određen je Čl. 52 UFEU, te mora biti u funkciji zaštite javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja (engl.: public policy, public security and public health), pri čemu se navedeni razlozi isključenja protupravnosti interpretiraju restriktivno. U konkretnom području, legitimnim regulatornim ciljem smatra se visoka razina kvalitete obrazovanja. Naravno, interes osiguravanja visoke kvalitete obrazovanja podvrgnut je testu proporcionalnosti,²¹ a država članica odredišta usluge visokog obrazovanja mora uzeti u obzir jamstva kvalitete koja su osigurana u državi porijekla usluge, t.j. države u kojoj je davatelj usluge akreditiran.²²

4. Normativni zahtjevi prava EU i hrvatsko pravo

Pravo EU pred nacionalnog zakonodavca postavlja posve konkretne normativne zahtjeve koji se mogu sistematizirati na slijedeći način.

- u području regulatornih nadležnosti država članica, u koje se ubraja i pravno uređenje sustava visokog obrazovanja, države članice ne smiju (a.) kršiti opća načela prava EU poput zabrane diskriminacije, i (b.) ne smiju nesrazmjerno ograničavati tržišne slobode, posebice, slobodu kretanja radnika, slobodu pružanja usluga i slobodu poslovnog nastana;
- u području u kojemu EU ima regulatornu nadležnost, poput priznavanja stručnih kvalifikacija, države članice moraju svoje sustave obrazovanja ustrojiti na način da nacionalno pravo ne otežava i ne čini manje atraktivnim uživanje neke od tržišnih sloboda.

Kako smo pokazali, nacionalno pravo koje je suspektno iz perspektive tržišnih sloboda uključuje, ali nije ograničeno na, obaveze registracije sveučilišnih nastavnika u posebne upisnike, obaveze uplate visokih novčanih depozita kao jamstvo u slučaju prekida djelatnosti, obaveze posjedovanja posebnih kvalifikacija za nastavnike na privatnim institucijama visokog obrazovanja,

²¹ Vidi npr. C-145/99 *Commission v Italy* (2002) ECR I-2235, § 22, a za noviju praksu npr. predmet C-73/08, *Nicolas Bressol and Others and Céline Chaverot and Others v Gouvernement de la Communauté française*, još neobjavljen u ECR

²² Vidi npr. predmet C-274/05, *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, (2008) ECR I-7969, §§ 46-47 i 76

otežavanje ili zabrana priznavanja kvalifikacija stečenih u državi primateljici kada institucija koja ih dodjeljuje ima poslovni nastan u drugoj državi članici, i drugo. Sve takve i slične norme nacionalnog prava mogu biti opravdane razlozima zaštite javnog interesa, javne sigurnosti i javnog zdravlja, ali su ta opravdanja podvrgnuta sudbenom nadzoru Europskog suda koji ih interpretira restriktivno. Tržišne slobode ograničavaju države članice kada donose propise koji se primjenjuju na privatne visokoškolske institucije, ali isto vrijedi i za javna sveučilišta u mjeri u kojoj se njihova djelatnost može definirati kao usluga koja se nudi na tržištu uz određenu novčanu naknadu.

U opisanom svjetlu razmotriti ćemo usklađenost hrvatskog pravnog uređenja visokog obrazovanja s pravom Europske unije. Izlaganje će se ograničiti na tri točke. U prvoj ću ukazati na suprotnost pravu EU hrvatskog pravnog uređenja profesionalnih kvalifikacija, u drugome ću sugerirati da se isti prigovori vezani uz slobodu pružanja usluga i poslovnog nastana koje Europska komisija upućuje Grčkoj, jednako tako mogu uputiti Hrvatskoj, a u trećoj ću ukazati na probleme koje pred hrvatski sustav visokog obrazovanja postavlja pravo građanstva EU, t.j. zabrana diskriminacije temeljem državljanstva.

4.1. Profesionalne kvalifikacije

Različitost nacionalnih sustava profesionalnih kvalifikacija može predstavljati prepreku slobodi pružanja usluga, slobodi poslovnog nastana i slobodi kretanja radnika. U Europskoj uniji, pravno uređenje kvalifikacija dio je prava unutarnjeg tržišta i teži njegovoj integraciji putem mjera pozitivne i negativne integracije. Glavni instrument pozitivne integracije u tom području danas je gore spomenuta Direktiva 2005/36/EC koja se primjenjuje na čitav Europski ekonomski prostor.

Razina kvalifikacije može se izraziti na više načina. Bolonjskom deklaracijom uvedena su 3 ciklusa visokoškolskog obrazovanja (engl. undergraduate, graduate i postgraduate) što se izražava formulom 3+2+3 ili 4+1+3. Međutim, Direktiva 2005/36/EC, nastavno na ranije direktive koje su uređivale isto pravno gradivo, koristi se terminologijom starijom od Bolonjske deklaracije te u Čl. 11, između ostaloga, razlikuje postsekundarno obrazovanje trajanja od najmanje tri a ne više od četiri godine i postsekundarno obrazovanje trajanja od najmanje četiri godine. Ovime su određene razine kvalifikacija i njihov obujam,²³ kao minimalni uvjet za prekograničnu mobilnost.

Kako stoji u tč. 13 preambule Direktive, sustavi nacionalnog obrazovanja grupirani su u različite razine. Te razine služe jedino u svrhu primjene općeg sustava priznanja i ne utječu na nacionalnu strukturu obrazovanja, niti na regulatornu nadležnost država u tom području. To znači, da iz Direktive ne proizlazi nikakva obaveza uvođenja sustava 3+2+3 ili 4+1+3, već samo da se osobe koje su stekle odgovarajuću razinu visokoškolskog obrazovanja mogu koristiti pravima zajamčenim Direktivom. Ipak, navedeni sustav posredno utječe na nacionalnu obrazovnu politiku budući da državljanima drugih država članica otvara tržište rada pod uvjetima koji mogu biti manje strogi od onih koji se traže u okviru nacionalnog sustava. Primjerice, osoba koja je stekla tri godine visokoškolskog obrazovanja, imati će jednaku mogućnost pristupa tržištu kao i

²³ Ali ne izražen u ECTS bodovima

osoba koja se u državi članici odredišta morala obrazovati četiri godine. U tome Direktiva stvara situaciju u kojoj već trogodišnji, a u svakom slučaju četverogodišnji, sveučilišni studij vodi stjecanju pune kvalifikacije kao preduvjetu za međudržavnu mobilnost radnika, usluga i poslovnog nastana.

Prva, i vjerovanto jedna od najdalekosežnijih suprotnosti hrvatskog prava pravu EU proizlazi iz činjenice da se u čitavom području regulacije, počevši od 2003. godine, do najnovijih zakonskih nacрта, provodi koherentna politika prema kojoj se, između ostaloga, potpuna kvalifikacija, za sve profesije, stječe nakon pet godina visokoškolskog obrazovanja, te se ona izjednačava s ranijom četverogodišnjom kvalifikacijom. Kako sam već pojasnio ranije, takvo rješenje otežava pristup tržištu rada i usluga za studente koji su kvalifikaciju stekli na hrvatskim visokoškolskim institucijama, budući da je za stjecanje pune kvalifikacije i pristup tržištu EU dovoljno tri, a maksimalno četiri nominalne godine visokoškolskog obrazovanja. U tom kontekstu svi nacionalni propisi koji će od državljana država članica koji su stekli potrebne trogodišnje ili četverogodišnje kvalifikacije zahtijevati ispunjavanje posebnih uvjeta (primjerice petogodišnje obrazovanje i titulu magistra struke) biti suspektni iz perspektive općeg sustava priznanja kvalifikacija. Rečeno vrijedi jednako i za javne i za privatne visokoškolske institucije, budući da su i jedne i druge podvrgnute istom nacionalnom kvalifikacijskom okviru.

Na činjenicu da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz srpnja 2004. godine ²⁴ nekadašnje četverogodišnje sveučilišne studije izjednačio s petogodišnjim magistrarskim (tzv. diplomskim) studijima već sam ukazivao ranije. ²⁵ Time je ne samo falsificiran jedan od ciljeva Bolonjske deklaracije, već i stvorena prepreka slobodi kretanja radnika, pružanja usluga i poslovnog nastana. Isti je politički izbor ugrađen u Čl. 14. Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju ²⁶ koji u stavku 2. propisuje:

"Stručni naziv i akademski stupanj stečen prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, br. 123/03.), u smislu prava koja iz toga proizlaze, izjednačen je s odgovarajućim akademskim ili stručnim nazivom ili akademskim stupnjem utvrđenim ovim Zakonom."

Isti članak u stavku 3. izjednačava četverogodišnji studij s petogodišnjim magistrarskim studijem:

"Stručni naziv stečen završetkom: sveučilišnoga dodiplomskog studija, čijim završetkom se stječe visoka stručna sprema (VSS), izjednačen je s akademskim nazivom magistar odnosno magistra uz naznaku struke ili magistar inženjer, odnosno magistra inženjerka uz naznaku struke ili doktor, odnosno doktorica uz naznaku struke, sukladno članku 4. ovoga Zakona"

²⁴ Narodne novine 105/2004 od 28.07.2004.

²⁵ Rodin, S., *supra*, bilješka 11

²⁶ Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine br.: 107/2007 od 19. 10. 2007.

Ovu koherentnu politiku Ministarstvo dovršava člankom 28 Nacrta prijedloga Zakona o visokom obrazovanju koji u stavku 2. propisuje da "Prijediplomski studij osposobljava studente za stručni rad i zapošljavanje na **određenim stručnim poslovima srednje složenosti** (naglasio S.R.), odnosno za diplomski studij." Rečeno je u izravnoj suprotnosti s Direktivom 2005/36/EC, budući da zatvara tržište rada i ograničava slobodu pružanja usluga za osobe koje su kvalifikacije stekle na trogodišnjim sveučilišnim studijima u nekoj od država članica EU.

Ova se prepreka odnosi i na javna i na privatna visoka učilišta, budući da zakonski okvir između njih u ovom aspektu ne čini nikakvu razliku.

4.2. Sloboda pružanja usluga i poslovnog nastana

Na prvi pogled u hrvatskom pravnom sustavu ne postoje pravne zapreke koje bi sprečavale visokoškolske institucije iz Europske unije da u Hrvatskoj pružaju naplatnu uslugu visokog obrazovanja. Takve institucije ne bi bile podvrgnute hrvatskim propisima koji se primjenjuju na sveučilišta, te se na njih ne bi primjenjivao niti Zakon o sveučilištima, ukoliko bude prihvaćen. One bi mogle izvoditi nastavu, održavati ispite i podjeljivati diplome o stečenim kvalifikacijama bez obzira na hrvatsko zakonodavstvo kojime se ta područja uređuju, pod uvjetom da posluju u skladu s pravom države u kojoj su osnovana. Da je tome tako potvrđuje i pravno shvaćanje Europskog suda izraženo u citiranom predmetu *Neri*.²⁷ Čini se da je takva mogućnost u potpunosti promakla autorima hrvatskih propisa u području visokog obrazovanja, te nije isključeno da će, kada se takvi slučajevi pojave, doći do naknadne reakcije u vidu prihvaćanja nacionalnih mjera koje idu za ograničenjem ili zabranom takve vrste djelatnosti.

Dodatne restrikcije slobodi poslovnog nastana proizlaze iz postupka izdavanja dopusnice visokoškolskim institucijama koje imaju poslovni nastan u Hrvatskoj i njihovim programima. Dvije su odredbe suspektne.

Prva, sadržana u Čl. 7 i 8 Pravilnika o sadržaju dopusnice,²⁸ gdje se propisuje da je nužan uvjet za institucionalnu akreditaciju zaključivanje ugovora "... s već postojećim visokim učilištem o zajedničkom izvođenju studijskog programa koji ima dopusnicu." Nakon dvije godine izvođenja zajedničkog programa, postojeće visoko učilište izdaje potvrdu (Čl. 11) kojom se potvrđuje ispunjenje uvjeta iz ugovora. Drugim riječima, kontrola pristupa tržištu usluga visokog obrazovanja dodjeljena je instituciji koja može biti izravna konkurencija novoj visokoškolskoj instituciji. Pravilnik ničime ne daje naslutiti da se primjenjuje i na strane visokoškolske institucije. Štoviše, izraz "dopusnica" valja interpretirati u smislu Čl. 2(10) Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju²⁹ koji je definira kao "upravni akt kojeg donosi Ministarstvo na temelju provedenog postupka vrednovanja...". Iz rečenoga je vidljivo da će takav ugovor biti moguće zaključiti samo s visokoškolskim institucijama iz Hrvatske, što ovu

²⁷ *Supra*, bilješka 18

²⁸ Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditacije visokih učilišta, Narodne novine 24/2010 od 22.02.2010.

²⁹ Narodne novine 45/2009 od 10. 04. 2009.

mjeru čini nejednako primjenjivom, a time i suprotnom pravu EU. Temeljem prava EU, takve mjere, koje se nejednako primjenjuju na domaće i strane gospodarske subjekte, uglavnom³⁰ nije moguće opravdati. U svakom slučaju, takva mjera ograničava pristup tržištu svima koji takav ugovor zaključuju sa stranim visokoškolskim institucijama.

Druga suspektna odredba Pravilnika, sadržana u Čl. 2, propisuje da je za osnivanje privatnih veleučilišta ili visokih škola potrebna je bankarska garancija o osiguranim sredstvima za početak obavljanja djelatnosti te nastavak i završetak studija u slučaju prestanka rada ili prestanka izvođenja određenog studijskog programa u korist postojećeg visokog učilišta s kojim ima sklopljen ranije opisani ugovor. Nemoguće je ne primjetiti da je zbog slične odredbe Europska komisija uputila formalnu notu Grčkoj tražeći od nje izričito da ukloni tu prepreku.

Pozivajući se na formalnu notu Europske komisije možemo zapaziti i stav Komisije da propisivanje minimalnih akademskih uvjeta za nastavnike koji u Grčkoj predaju na institucijama akreditiranim u drugoj državi članici, te njihovu obavezu upisa u registar nastavnika. Nacrt prijedloga Zakona o visokom obrazovanju također propisuje minimalne uvjete za izbor na radna mjesta, a primjenjuje se, bez razlike, na javne i privatne institucije visokog obrazovanja. Pri tome, poput grčkih propisa, ne uzima u obzir uvjete koje su takvi nastavnici ispunili u nekoj drugoj državi članici.³¹ Ovime se ograničava ne samo sloboda pružanja usluga takvim osobama, već i privatnim institucijama visokoškolskog obrazovanja koje su već prisutne ili tek žele biti prisutne na hrvatskom tržištu.

Isti restriktivni potencijal ima i obaveza upisa u registar sveučilišnih nastavnika, odnosno, u Hrvatskoj u Upisnik znanstvenika.³² Kako propisuje relevantni Pravilnik, u njega se upisuju znanstvenici izabrani u znanstvena zvanja znanstvenog suradnika, višega znanstvenog suradnika i znanstvenog savjetnika, te nastavnici izabrani u znanstveno-nastavna zvanja ili umjetničko-nastavna zvanja docenta, izvanrednog profesora i redovitog profesora. Članak 9 propisuje da se obavezno prilaže dokaz o hrvatskom državljanstvu, što je suprotno pravu EU, ali i bez toga Pravilnik je sročan na način da uvjete mogu ispuniti samo hrvatski državljani.

4.3. Jamstva temeljem prava građanstva EU

Izvan dosega tržišnih sloboda, nacionalno pravo može također ograničavati prava koja se izvode iz građanstva EU, posebice prava studenata da ostvaruju mobilnost između država članica i pristup visokom obrazovanju. U mjere koje su

³⁰ Catherine Barnard ostavlja mogućnost da opravdanje nejednako primjenjivih mjera nije u potpunosti isključeno. Vidi. Catherine Barnard, *THE SUBSTANTIVE LAW OF THE EU*, 3rd Edition, Oxford 2010, na str. 511

³¹ Čl. 80 Statuta Sveučilišta u Zagrebu propisuje da se gostujućem profesoru iz inozemstva može odlukom Senata ili Vijeća "...povjeriti izvođenje nastave iz određenog predmeta najdulje u dvije uzastopne godine." Ovo je jasan primjer nejednako primjenjive mjere.

³² Pravilnik o upisniku znanstvenika, Narodne novine 72/2004 od 01.06.2004. s izmjenama, Narodne novine br.: 82/2010 od 01.07.2010.

suspektne iz perspektive prava građanstva EU ubraja se, primjerice, propisivanje upisnih kvota za studente.³³

U predmetu 42/87 *Commission v Belgium*³⁴ postavilo se pitanje sukladnosti s pravom EU belgijskog prava koje studentima iz drugih država članica ograničava upis bez plaćanja studija na 2% ukupnog broja studentata. Europski sud nije imao problema zaključiti da je u tom slučaju riječ o zabranjenoj diskriminaciji temeljem državljanstva.

U predmetu C-147/03 *Commission v Austria*, radilo se o normi austrijskog prava koja je upis na studij medicine uvjetovala ispunjavanjem uvjeta za upis na isti studij u državi gdje je student završio srednju školu. Ta mjera bila je rezultat povećanog interesa njemačkih kandidata za studij medicine u Austriji, budući da u Njemačkoj nisu ispunjavali uvjete za upis. Mjera je bila jednako primjenjiva na austrijske državljane i državljane drugih država članica. Ipak, ES zauzeo je shvaćanje da, usprkos tome, austrijsko pravo stavlja nositelje diploma sekundarnog obrazovanja stečenih izvan Austrije u nepovoljniji položaj, budući da ne mogu ostvariti pristup austrijskom visokom obrazovanju pod jednakim uvjetima kao nositelji austrijskih diploma.³⁵ Taj se zaključak temelji na pretpostavci da potencijalni studenti iz drugih država članica, temeljem prava građanstva Unije uživaju pravo na jednako postupanje.³⁶

U novijem predmetu *Bressol*, radilo se o belgijskom zakonodavstvu koje neograničeni upis i besplatni studij medicine omogućuje studentima koji imaju prebivalište u Belgiji, bez obzira na državljanstvo. Takvo rješenje, prema shvaćanju ES, predstavlja indirektnu diskriminaciju, budući da će taj uvjet lakše moći ispuniti belgijski državljani. Opravdanje koje je za navedenu mjeru isticala belgijska vlada, a podržala austrijska, bilo je osiguranje visoke razine kvalitete obrazovanja. Europski sud pozvao se na Čl. 18 (zabrana diskriminacije temeljem državljanstva) i 21 UFEU (europsko građanstvo) te zauzeo shvaćanje da bi takva restrikcija mogla biti opravdana isključivo iz razloga zaštite javnog zdravlja, odnosno, ukoliko bi zbog nedovoljnog broja lokalnih liječnika prouzročeno velikim brojem nerezidentnih studenata došlo do poremećaja u pružanju zdravstvenih usluga.³⁷

Ukratko, pravo EU u pogledu upisa na visoka učilišta, jasno propisuje zabranu izravne diskriminacije (Čl. 18 i 21 UFEU). Indirektna diskriminacija može se opravdati, ali na moguća opravdanja ES gleda izrazito restriktivno. Sve to može stvoriti dodatni financijski pritisak, posebice u slučajevima kada studenti dolaze iz država članica u kojima studenti dobro govore ili razumiju jezik poduke.

³³ Vidi npr. predmet C-73/08, *Nicolas Bressol and Others and Céline Chaverot and Others v Gouvernement de la Communauté française*, još neobjavljen u ECR; predmet C-147/03 *Commission v Austria* (2005) ECR I-5969

³⁴ Predmet 42/87 *Commission v Belgium* (1988) ECR 5445, § 8 presude

³⁵ *Commission v Austria, supra*, bilješka 33, § 46 presude

³⁶ *Id.* § 45 presude

³⁷ *Bressol, supra*, bilješka 33, § 82 presude

5. Zaključak - Brodovi u noći

Reforma hrvatskog sustava visokog obrazovanja provodi se kontinuirano od 2003. godine. Kao glavnu vodilju reformskog procesa Ministarstvo znanosti obrazovanja i športa navodi "usklađivanje s europskim standardima." U tom kontekstu doneseni su (i kasnije mijenjani) propisi koji uređuju znanost i visoko obrazovanje, priznavanje visokoškolskih kvalifikacija,³⁸ osiguranje kvalitete, uključujući i sustav akreditacije visokoškolskih institucija i programa, akademski i stručni nazivi,³⁹ te djelomično, hrvatski kvalifikacijski okvir.⁴⁰ Ovome valja pridodati paket novog zakonodavstva u pripremi, kojime se uređuje znanost, visoko obrazovanje i rad sveučilišta.⁴¹

Glavne odrednice usklađivanja hrvatskog sustava visokog obrazovanja s pravnom stečevinom EU iznesene su u dokumentu pod nazivom "Izvješće o analitičkom pregledu Hrvatska, Poglavlje 26. – Obrazovanje i kultura" dostupnom na stranicama Ministarstva znanosti obrazovanja i športa.⁴² Potpuno razumljivo, analitički pregled uopće ne spominje problematiku tržišnih sloboda, već se fokusira na sudjelovanje Hrvatske u programima Europske unije, suradnja u području politika EU, te jačanje institucionalnog kapaciteta. Isto tako, niti jedan od gore navedenih propisa izravno ne referira na tržišne slobode, niti ih uzima kao relevantne. Kako sam naglasio na početku izlaganja, opisano sljepilo na zahtjeve unutarnjeg tržišta EU dovodi čitav zakonodavni okvir visokog obrazovanja u sukob s njenom pravnom stečevinom. Neke elemente te suprotnosti moguće je prepoznati temeljem iskustva drugih država članica dok su neki izvorno hrvatski.

Moguće je zaključiti da se reforma hrvatskog sustava visokog obrazovanja već godinama odvija u odsustvu ikakve spoznaje o pravu unutarnjeg tržišta EU i o slobodama koje pojedinci i institucije visokoškolskog obrazovanja ondje uživaju. Ukupni zakonodavni okvir visokog obrazovanja izuzetno je etatiziran, što samo po sebi nije nužno suprotno pravu EU. Međutim, ono što jest suprotno je sveprisutna tendencija podvrgavanja privatnog sektora visokog obrazovanja istim pravnim pravilima koja se primjenjuju na javni sektor, pa čak i stavljanje privatnog sektora u nepovoljniji položaj. O tome, primjerice, svjedoče pravila o institucionalnoj akreditaciji.

Nadalje, reforma visokog obrazovanja provodi se u odsustvu ikakvog senzibiliteta na, a vjerovatno i bez spoznaje da postoje, mjere koje ograničavaju

³⁸ Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine 124/2009 od 16. 10. 2009.

³⁹ Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine br.: 107/2007 od 19. 10. 2007.

⁴⁰ Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine 45/2009 od 10. 04. 2009.; Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditacije visokih učilišta, Narodne novine 24/2010 od 22.02.2010.

⁴¹ Nacrt prijedloga zakona o sveučilištu, nacrt prijedloga zakona o visokom obrazovanju i nacrt prijedloga zakona o znanosti. Tekst je dostupan na web stranici Ministarstva <http://public.mzos.hr/Default.aspx?art=10240>, posjećena 30. siječnja 2011.

⁴² <http://public.mzos.hr/fgs.axd?id=14470>, posjećena 30. siječnja 2011.

slobodu poslovnog nastana, slobodu pružanja usluga i slobodu kretanja radnika na zajedničkom tržištu. Restriktivni pristup inicijalnoj akreditaciji znatno ograničava pristup tržištu davateljima usluga iz drugih država članica, a ne postoji niti izražena volja da se priznaju akreditacije europskih akreditacijskih agencija. Jednostavno, sve visokoškolske institucije akreditira AZVO – Agencija za znanost i visoko obrazovanje.

Sustav visokoškolskih kvalifikacija predstavlja problem za sebe, budući da je potpuno inkompatibilan s Direktivom 2005/36/EC. Hrvatski sustav kvalifikacija, koji se upravo dovršava, proizvodi dvostruki problem. S jedne strane, on je diskriminatoran za hrvatske studente, budući da punu kvalifikaciju mogu steći tek nakon petogodišnjeg visokoškolskog obrazovanja. S druge strane, ista pravila ne mogu se primjeniti na strane studente, koji će temeljem Direktive imati mogućnost pristupa tržištu rada već nakon 3 ili najviše 4 godine visokoškolskog obrazovanja.

Sve to moglo se desiti samo iz dva razloga. Ili su tvorci hrvatske politike od 2003. godine do danas djelovali uz potpuno nepoznavanje prava unutarnjeg tržišta EU, ili su sve opisane greške učinili namjerno. U prilog teoriji neznanja govori činjenica da je Direktiva 2005/36/EC u hrvatsko pravo implementirana Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija (ZRPiPISK)⁴³ koji, doslovce, prepisuje relevantne dijelove Direktive. Na taj je način preostali dio hrvatskog normativnog okvira koji uređuje sustav kvalifikacija postao suprotan ne samo Direktivi, već i nacionalnom zakonu.

Međutim, počinjene greške svjedoče i o strukturalnoj slabosti pregovaračkog procesa o članstvu Hrvatske u EU. Pregovori o slobodi poslovnog nastana i slobodi pružanja usluga nisu se fokusirali na sustav visokog obrazovanja, a poglavlje o obrazovanju i kulturi zatvoreno je u ranoj fazi pregovora, nakon čega je nestao poticaj za daljnjim usklađivanjem. Hrvatskom zakonodavcu, jednostavno, nitko nije rekao da visoko obrazovanje ne funkcionira u vakumu i da se Hrvatska priprema postati dio zajedničkog tržišta EU.

⁴³ *Supra*, bilješka 38