

Autonomija visokoškolskog obrazovanja u Evropskoj uniji – Slučaj C-66/18 Evropska komisija protiv Mađarske



Radmila Dragišić

Univerzitet u Banjoj Luci, Pravni fakultet, Banja Luka, Republika Srpska

Sažetak:

Svjesni činjenice da je autonomija važan preduslov da bi obrazovne ustanove mogle obavljati svoje zadatke, u ovom radu istražujemo i analiziramo jedan od najinteresantnijih slučajeva iz jurisprudencije Suda pravde Evropske unije u ovoj oblasti. Naime, Evropska komisija pokrenula je postupak protiv Republike Mađarske zbog kršenja prava Evropske unije. U fokusu je Zakon o visokom obrazovanju te države članice koji je izazvao oštre polemike u okviru akademske zajednice u zemljama Evropskog ekonomskog prostora, ali i u trećim zemljama. Iako je rad u pretežnom dijelu posvećen slobodnom kretanju usluga u oblasti visokog obrazovanja, neizostavno istražujemo i odnos prava Evropske unije i pravnih instrumenata Svjetske trgovinske organizacije (WTO), kao i stavove Suda pravde u pogledu njihove interpretacije. Slučaj koji obrazlažemo značajan je i za status zemalja koje pretenduju da postanu članice evropske organizacije, budući da je Evropski parlament usvojio preporuku da se u Kopenhagenske kriterijume za postupak pristupanja uvrsti odbrana i zaštita akademske slobode i institucionalne autonomije s ciljem sprečavanja njihovog ugrožavanja u državama članicama.

Ključne reči: visokoškolsko obrazovanje; EU; jurisprudencija Suda pravde; WTO; autonomija

Primljen: 24/02/2021

Prihvaćen: 11/04/2021

Objavljen: 28/12/2021

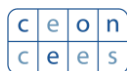
Autor za korespondenciju:

Radmila Dragišić

Email za korespondenciju:

r.dragisic@rsz.vladars.net

DOI: 10.5937/politeiao-31034



UVOD

Iako su određeni izvještaji, poput onog koji je za potrebe Petog međunarodnog kongresa u oblasti obrazovanja, koji je održan u julu 2007. godine pripremljen od strane saradnika Instituta za obrazovanje londonskog Univerziteta (Ball & Youdell, 2007), ukazivali na trend vršenja međunarodne komercijalizacije obrazovanja, zahtijevajući da se obrazovanje, istraživanje i ostale socijalne usluge isključe iz komercijalnih ugovora, nije se mnogo postiglo u tom smislu. Danas se susrećemo sa stavovima o tome da je na oblast slobodnog kretanja usluga visokoškolskog obrazovanja primjenljivo međunarodno pravo i u okviru njega pravo Svjetske trgovinske organizacije (Lamy, 2007; Paliwal, 2012), koje je sastavljeno od velikog broja sporazuma (Chaisse, 2015).

Za slučaj koji je predmet našeg interesovanja značajno je podsjetiti da je Evropska zajednica sporazumima zaključenim u Urugvajskom krugu pregovora pristupila 22. decembra 1994. godine (Decision 94/800/EC), te su ti sporazumi, u dijelu u kojem se odnose na njene na-

dležnosti, formirali integralni dio komunitarnog prava, kao što je to, na primjer, bio slučaj i sa odredbama A-tinskog ugovora (C-181/73 R. & V. Haegeman v Belgian State, para. 5. i 6), te odredbama Kyoto protokola (C-366/10 Air Transport Association of America and Others v Secretary of State for Energy and Climate Change, para 73). Na ovom mjestu pokazuje se opravdanim ukazati i na Mišljenje 1/17 (CETA Opinion-EU: C:2019:341) u kojem je Sud pravde odlučio dati "zeleno svjetlo" (mada vrlo oprezno) sistemu rješavanja sporova predviđenom u CETA sporazumu-sveobuhvatnom ekonomskom i trgovinskom sporazumu između Kanade i Evropske unije i njenih država članica, koji će nakon ratifikacije u svim državama članicama Unije postati integralni dio pravnog poretka ove evropske organizacije (Fanou, 2020).

Sporazum o osnivanju WTO obavezuje Evropsku uniju da uskladi svoje propise sa odredbama tog sporazuma i sporazuma priloženih uz njega, od kojih je od posebne važnosti Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS), sadržan u Prilogu 1B, koji "predstavlja prvi multilateralni sporazum takve vrste kojim su državama

članicama propisana pravila kojih se moraju pridržavati u međunarodnoj trgovini uslugama" (Popović i Vukadinović, 2007: 111). U doseg ovog ugovora ulaze i pregovori o obrazovanju kao javnom dobru i osnovnom ljudskom pravu (Verger, 2009).

Odredbe GATS-a, koje su u segmentu međunarodnog pravnog okvira značajne za ostvarivanje slobodnog pružanja usluga visokoškolskog obrazovanja primarno su one iz člana 1, koje određuju da se taj sporazum primjenjuje na mjere ugovornih članica koje utiču na prekograničnu trgovinu uslugama (između ugovornih članica i kroz komercijalno prisustvo). Shodno članu XIV GATS-a, te mjere ne smiju da konstituišu proizvoljnu ili neopravdanu diskriminaciju među ugovornim članicama i prikriveno ograničavaju trgovinu uslugama. Istovremeno, one treba da budu u skladu sa moralnim i etičkim standardima (javnim moralom) i treba da su u funkciji održavanja javnog poretka. Suštinski, ugovorne članice su u cilju ostvarivanja usklađenosti sa odredbama GATS-a dužne da spriječe prevarne i obmanjive prakse, kao i da utvrde raspored za sektore u kojima se preuzimaju specifične obaveze, pri čemu svaki raspored sadrži, između ostalog, uslove i ograničenja pristupa tržištu i odredbe o nacionalnom tretmanu iz člana XVII tog ugovora. U Sporazum o osnivanju WTO uključen je i Sporazum o pravilima i postupcima za rješavanje sporova, koji je od bazičnog značaja za sprovođenje Sporazuma i osiguranje transparentnosti multilateralnog trgovinskog sistema (Hauser & Zimmermann, 2003; Palmetier & Mavroidis, 2004).

Na ravni Evropske unije taksativno su u članu 6. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) navedene nadležnosti koje su toj međunarodnoj organizaciji dodijelile države članice i prema odredbama tog člana, kada je riječ o nadležnosti u oblasti obrazovanja, Unija ima koordinirajuću ulogu, u smislu da podstiče i dopunjuje djelovanje svojih članica. Odredbom iz člana 165. stav 1. UFEU propisano je da Unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja podsticanjem saradnje među državama članicama te, ako je potrebno, podsticanjem i dopunjavanjem njihovih aktivnosti, pri čemu u potpunosti poštuje odgovornost država članica za nastavni sadržaj i organizaciju obrazovnih sistema, te njihovu kulturnu i jezičku raznolikost. Povelja o osnovnim pravima Unije u članu 13. sadrži odredbu o poštovanju akademske slobode, dok u članu 14. sadrži odredbe o pravu na obrazovanje, kao i odredbe prema kojima se sloboda osnivanja obrazovnih ustanova, uz poštovanje demokratskih načela, uvažava u skladu sa nacionalnim

zakonima koji uređuju ostvarivanje ove slobode. Odredba člana 6. Povelje određuje da se sloboda preduzetništva priznaje u skladu sa pravom Unije i nacionalnim zakonodavstvom i praksom i ona je relevantna kada se visoko obrazovanje posmatra iz preduzetničke prizme, baš onako kako to čini Sud pravde rješavajući u slučaju kojim se bavimo.

U domenu sekundarnog prava Unije od suštinske je važnosti Direktiva 2006/123 Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. decembra 2006. o uslugama na unutrašnjem tržištu (Direktiva o uslugama), koja uređuje slobodu poslovnog nastanijavanja i slobodno kretanje usluga. U pravnoj literaturi postoje različiti pogledi o tome da li je oblast visokog obrazovanja "na tržištu", pa samim tim i o tome da li se na nju primjenjuje Direktiva o uslugama. Tako se kao polazna hipoteza u naučnim radovima sadrži i ona prema kojoj se Direktiva o uslugama ne primjenjuje na sistem javnog obrazovanja (Morijn, 2006), koji je u strogoj i isključivoj nadležnosti država članica. Ističe se i da državu članicu, ako tako izabere, ništa ne sprečava da u potpunosti i prihvati primjenu Direktive (Staničić i Britvić Vetma, 2020).

Od značaja za visoko obrazovanje i akademske slobode jeste i Preporuka 1726 (2006) pod nazivom "Akademska sloboda i autonomija univerziteta" koju je usvojila Parlamentarna skupština Savjeta Evrope a iz koje proizlazi da akademska sloboda podrazumijeva institucionalnu i organizacionu dimenziju, pri čemu je povezanost sa infrastrukturom bitan uslov za obavljanje djelatnosti podučavanja i istraživanja. Takođe, u skladu sa tačkom 18. Preporuke o statusu nastavnog osoblja u visokom obrazovanju, koju je Generalna skupština Organizacije ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) donijela 11. novembra 1997. godine, autonomija je institucionalni izraz akademskih sloboda i nužan preduslov kako bi nastavnici i ustanove visokog obrazovanja mogli obavljati svoje dužnosti, dok se u njenoj tački 19. navodi da je dužnost država članica da zaštite autonomiju ustanova visokog obrazovanja od svake prijetnje, nezavisno od toga odakle ona dolazi.

U nastavku, upotrebom metode analize, istorijskog i komparativnog metoda, fokusirajući se na slučaj C-66/18 Evropska komisija protiv Mađarske, između ostalog, istražujemo interpretacije i stavove Suda pravde o sadržini i odnosu prava Evropske unije i pravnih instrumenata WTO u oblasti slobodnog kretanja usluga visokog obrazovanja, nakon čega donosimo zaključna razmatranja.

1. PRAVNI OSNOV ZA VRŠENJE USLUGA VISOKOG OBRAZOVANJA U REPUBLICI MAĐARSKOJ

U pravnom sistemu Republike Mađarske 2017. godine izvršena je izmjena Zakona br. CCIV iz 2011. godine o nacionalnom visokom obrazovanju tako što je, između ostalog, u članu 76. stav 1. tačka (a) propisano da strane obrazovne ustanove smještene izvan Evropskog ekonomskog prostora moraju sklopiti međunarodni ugovor kao predušlov za pružanje usluga iz oblasti obrazovanja, dok je u tački (b) propisano da strane ustanove visokog obrazovanja moraju obavljati djelatnost visokog obrazovanja u svojoj zemlji, konkretnije moraju imati svojstvo državno priznatih ustanova visokog obrazovanja, te u dotičnoj državi stvarno obavljati djelatnost visokog obrazovanja. U skladu sa članom 77. stav 3. mađarskog zakona, odredbe iz člana 76. stav 1. tačka (b) primjenjuju se i na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u državi članici evropskog ekonomskog prostora. Navedene uslove strane obrazovne ustanove moraju ispuniti kako bi usluge visokog obrazovanja mogle pružati na teritoriji Republike Mađarske.

Članom 115. stav 7. nacionalnog propisa, 1. januar 2017. godine određen je kao rok u kojem strane visokoškolske ustanove treba da ispune uslove iz člana 76. stav 1, uz izuzetak federalnih država, u pogledu kojih je prethodni sporazum sa centralnom vladom trebalo da bude zaključen unutar šest mjeseci od objavljivanja Zakona br. XXV iz 2017. godine, odnosno prije 11. oktobra 2017. godine. Dodatno, tom odredbom propisano je da se stranim visokoškolskim ustanovama koje ne ispunjavaju uslove iz navedenog nacionalnog propisa oduzima odobrenje za vršenje usluga visokoškolskog obrazovanja, te da od 1. januara 2018. godine nije moguć upis studenata na prvu godinu studija kod ustanova koje nisu ispunile tražene uslove, pri čemu je ostavljena mogućnost da se nastava u nepromijenjenim uslovima završi najkasnije u akademskoj godini 2020/2021, kroz sistem postepenog napuštanja.

2. PREDSUDESKI POSTUPAK I TUŽBA EVROPSKE KOMISIJE

U djelokrugu Evropske komisije jeste staranje o primjeni prava Unije i to je jasno vidljivo iz člana 17. Ugovora o Evropskoj uniji. U tom kontekstu, smatra se da su bazične ugovorne odredbe koje se vežu za ovo pitanje, odredbe iz člana 258. UFEU (procedura zbog kršenja prava) i odredbe iz člana 260. istog ugovora (finansijske sankcije). Ako u predsudskom postupku Komisija ne uspije da osigura efektivnu primjenu prava

Unije, podnosi tužbu Sudu pravde Evropske unije koji nakon provedenog postupka utvrđuje da je došlo do kršenja prava ili potvrđuje da kršenja nije bilo (Scheppele, 2016).

Evropska komisija smatrala je da je Mađarska donošenjem Zakona iz 2017. godine postupila suprotno odredbama iz čl. 9, 10. i 13, člana 14. tačka 3. i člana 16. Direktive o uslugama, kao i čl. 49. i 56. UFEU, člana XVII GATS-a i člana 13, člana 14. stav 3. i člana 16. Povelje. Uputila je toj državi članici pismo opomene i zatražila izjašnjenje u roku od mjesec dana. Mađarska je u svom odgovoru osporavala povrede, te je Komisija u julu 2017. godine donijela obrazloženo mišljenje u kojem je detaljno ukazala na kršenje prava Unije i odredila rok od novih mjesec dana za preduzimanje mjera neophodnih za usklađivanje sa zahtjevima iz obrazloženog mišljenja, odnosno za podnošenje izjašnjenja. Mađarska je zatražila produženje tog roka, što je Komisija odbila. U avgustu 2017. godine Mađarska je odgovorila na obrazloženo mišljenje tako što je istakla da ne postoje povrede prava Unije, iznoseći uporedni prikaz između svoje i situacije u drugim državama članicama. Budući da su postojali protivrječni stavovi Komisije i države članice, a imajući u vidu da ni nakon održanog stručnog sastanka predstavnika suprotstavljenih strana, kao i nakon dopunjenih informacija koje je dostavila država članica nije došlo do njihovog približavanja, Komisija je 1. februara 2018. godine podnijela tužbu Sudu pravde Evropske unije zbog kršenja prava, a odlukom od 25. jula 2018. godine predsjednik tog suda dao je ovom predmetu prednost pri odlučivanju, uz poziv na član 53. stav 3. Poslovnika Suda.

3. PRIGOVOR DA JE TUŽBA NEDOZVOLJENA

U odgovoru na tužbu Mađarska je navela da istu treba odbaciti kao nedozvoljenu zbog Komisijinog postupanja u predsudskom postupku, ističući da joj je Komisija bez ikakvog opravdanja naložila da u rokovima od po mjesec dana podnese svoja izjašnjenja na pismo opomene, a zatim na obrazloženo mišljenje, umjesto u roku od dva mjeseca, koji se uobičajeno primjenjuje u okviru predsudskih postupaka, uprkos tome što je Mađarska bila suočena sa dva druga uporedna postupka zbog kršenja prava, u kojima su takođe bili određeni slični rokovi, kao i da je Komisija odbila njene zahtjeve za produženje roka bez odgovarajućeg obrazloženja. Prema ocjeni te države članice, Komisija je povrijedila načelo lojalne saradnje (Nanopoulos, 2017) i onemogućila Mađarsku da iznese svoja sredstva odbrane. Tvrdila da je Komisija teško povrijedila pravo na dobru upravu iz člana 41. stav 1. Povelje time što je jasno dala do znanja da je postupak zbog kršenja prava pokrenula isklju-

čivo u interesu Central European University (CEU) i političkih razloga. Komisija je osporavala osnovanost ove argumentacije. Kasnije se i opšti pravobranilac Kokott, u uvodnom dijelu svog Mišljenja od 5. marta 2020. godine (ECLI:EU:C:2020:172), osvrnuo na okolnost da kritičari smatraju da mađarska Vlada spornim zakonom nastoji postići isključivo to da se zabrani djelovanje CEU u Mađarskoj, te konstatovao da je CEU 1991. osnovala inicijativa koja je prema vlastitim navodima za cilj postavila podsticanje kritičke rasprave u obrazovanju novih donosilaca odluka u zemljama Srednje i Istočne Evrope, u kojima prije nije bilo pluralizma. CEU je univerzitet koji je osnovan u skladu s pravom države New York, s dozvolom za rad (tzv. Absolute Charter) koju je izdala ta država. Glavni ulagači jesu fondacije Otvoreno društvo, koje je osnovao američki preduzetnik mađarskog porijekla George Soros, navodi se u Mišljenju opšteg pravobranioca. CEU zbog svoje posebne namjene nije ni u jednom trenutku obavljao obrazovnu ili istraživačku djelatnost u Sjedinjenim Američkim Državama. Pored toga, navodi se da je CEU, među šest inostranih univerziteta koji su u Mađarskoj u trenutku izmjene Zakona o visokom obrazovanju obavljali djelatnost za koju je potrebna dozvola za rad, bio jedini koji zbog svog posebnog modela nije mogao udovoljiti novim zahtjevima. Taj univerzitet obustavio je rad u Mađarskoj, a u novembru 2019. godine otvorio je novi kampus u Beču.

Sud je u vezi sa navodima o kratkim rokovima istakao da oni mogu biti opravdani u posebnim slučajevima, kada je potrebno hitno otkloniti povredu obaveze, ili ako je dotična država članica bila u potpunosti upoznata s Komisijinom pozicijom mnogo prije početka postupka. Dodao je da je razumljivo zašto rokovi nisu duži jer se u skladu sa spornim nacionalnim zakonom oduzima odobrenje za obavljanje djelatnosti stranim visokoškolskim ustanovama i pravo na upis novih studenata na prvu godinu studija od 1. januara 2018. godine, pri čemu se već započete obaveze moraju završiti najkasnije u akademskoj 2020/2021 godini. U vezi sa navodima države članice prema kojima je Komisija navodno pokrenula postupak zbog kršenja prava s jedinim ciljem zaštite interesa CEU i to isključivo u političke svrhe, Sud je istakao da je cilj koji se nastoji postići postupkom predviđenim u članu 258. UFEU objektivno utvrđivanje da država članica nije poštovala obaveze koje joj nalaže pravo Unije, kako je to već utvrđeno u sudskoj praksi (slučaj C-620/16 European Commission v Federal Republic of Germany), u skladu sa kojom Komisija u okviru takvog postupka, kad je riječ o svrshodnosti njegovog pokretanja, raspolaže diskrecionim ovlaštenjem nad kojim Sud ne može izvršavati sudski nadzor (slučaj C-549/18 European Commission v

Romania). Iz navedenih razloga Sud je utvrdio da je tužba Komisije dozvoljena.

4. PRIGOVOR NENADLEŽNOSTI

Mađarska je u odgovoru na tužbu istakla i prigovor nenadležnosti Suda pravde za odlučivanje po predmetnoj tužbi u pogledu Komisijinih stavova, koji se zasnivaju na povredama GATS-a, kao i da, u skladu sa članom 6. tačka (e) UFEU područje visokog obrazovanja nije u nadležnosti Evropske unije i da države članice u tom području pojedinačno odgovaraju za moguće nepoštovanje svojih obaveza. Dalje je navela da je, u skladu s opštim pravilima međunarodnog prava, isključivo na panelima i žalbenom tijelu WTO, koje je ustanovilo tijelo za rješavanje sporova (TRS), da ocijene da li je Zakon o visokom obrazovanju u skladu sa obavezama koje je Mađarska preuzela na osnovu GATS-a. Ova država članica smatra da iz jurisprudencije Suda pravde (slučaj C-61/94 Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany) proizlazi da je Komisija nadležna za ispitivanje sprovođenja sporazuma WTO, koji je postao sastavni dio prava Unije, u okviru odnosa između država članica i institucija Unije, ali ne i u okviru odnosa između države članice i treće države. U slučaju da Sud prihvati Komisijin zahtjev u dijelu u koji se zasniva na povredi GATS-a, on bi svojim autonomnim tumačenjem članova tog sporazuma i obavezujućeg rasporeda specifičnih obaveza Mađarske doveo u pitanje isključivu nadležnost članica WTO i tijela koja čine sistem rješavanja sporova da tumače WTO sporazum, čime bi prekršio član 216. stav 2. UFEU, prema kojem sporazumi koje sklapa Unija obavezuju njene institucije i njene države članice, te na taj način ugrozio ujednačeno tumačenje GATS-a. Kako navodi Mađarska, kada Sud utvrdi postojanje povrede obaveza države članice koje proizlaze iz GATS-a, treće države više nemaju nikakav interes za pokretanje postupka u okviru sistema rješavanja sporova WTO.

Komisija je, u skladu sa svojim mandatom da osigura da države članice poštuju međunarodne obaveze koje je prihvatila Unija, odgovorila da je shodno članu 207. stav 4. UFEU trgovina obrazovnim uslugama u isključivoj nadležnosti Unije, te da nepoštovanje međunarodnih sporazuma od strane država članica predstavlja povredu obaveze koja može biti predmet tužbe na osnovu člana 258. UFEU, te koja se i podnosi kako bi se spriječio nastanak međunarodne odgovornosti Unije usljed eventualnog pokretanja spora pred WTO. Ova institucija evropske organizacije podsjetila je da treće zemlje nisu vezane Unijinim rješavanjem sporova koji se odnose na međunarodne propise koji su obavezuju-

ći za Uniju i njene države članice, ni tumačenjem Suda u pogledu tih međunarodnih obaveza.

Kada je riječ o prigovoru o nenadležnosti, određenje Suda se, uglavnom, podudara sa određenjem Komisije, s tim što je Sud naglasio da države članice imaju široku nadležnost u području obrazovanja, ali da obaveze preuzete u okviru GATS-a, uključujući one koje se odnose na liberalizaciju trgovine privatnim obrazovnim uslugama, ulaze u isključivu nadležnost Unije, pa prema ocjeni Suda, Mađarska pogrešno tvrdi da u području trgovine obrazovnim uslugama države članice pojedinačno odgovaraju za moguće nepoštovanje svojih obaveza iz tog ugovora. Što se tiče navoda Mađarske da posebnost u pogledu postojanja sistema rješavanja sporova WTO, koji se naročito primjenjuje na obaveze članica WTO koje proizlaze iz GATS-a, ne pruža mogućnost da Sud pravde rješava po predmetnoj tužbi Komisije, Sud je ista kao da o tom pitanju nije odlučivao u sudskoj praksi koja se odnosi na odnose prava Unije sa pravom WTO. Do sada je odlučivao ili u okviru ocjene valjanosti akta sekundarnog prava Unije zbog njegove neusklađenosti sa pravom WTO (C-377/02 *Léon Van Parys NV v Belgisch Interventie-en Restitutiebureau (BIRB)*), ili u okviru mogućeg nastanka vanugovorne odgovornosti Unije i ostvarivanja prava na naknadu pretrpljene štete (C-120/06P i C-121/06P *Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio SpA (FIAMM) and Fabbrica italiana accumulatori motocarri Montecchio Technologies LLC, Giorgio Fedon & Figli SpA and Fedon America, Inc. v Council of the European Union and Commission of the European Communities*). Obrazlažući svoje nadležnosti u predmetnom slučaju, Sud se upustio u sadržinu Sporazuma o rješavanju sporova u okviru WTO, te je konstatovao da je na osnovu člana 11. tog sporazuma panel ovlašten da objektivno ocijeni spor koji rješava, dok na osnovu člana 17. stav 13. žalbeno tijelo može podržati, izmijeniti ili poništiti nalaze i zaključke panela, pri čemu je članom 17. stav 6. njegova nadležnost ograničena na pravna pitanja obuhvaćena izvještajem panela i njegovim pravnim tumačenjima. Članice WTO načelno su obavezne odmah postupiti u skladu sa preporukama i odlukama TRS, kao što to proizlazi iz člana 21. stav 1. i 3. Sporazuma o rješavanju sporova. Iz navedenog, prema rezonovanju Suda proizlazi da pod određenim uslovima nadzor koji se provodi u okviru sistema rješavanja sporova WTO može dovesti do utvrđenja da mjere koje je preduzela njegova članica nisu u skladu sa pravom te organizacije i u konačnici do nastanka međunarodne odgovornosti Unije kao članice WTO. Uz to, članom XVI stav 4. Sporazuma o osnivanju WTO svaka njegova članica ima obavezu da u okviru svog unutrašnjeg pravnog poretka osigura izvršenje obaveza koje proizlaze iz prava

WTO na različitim dijelovima svoje teritorije. Istovrsna obaveza predviđena je članom 1. stav 3. tačka (a) GATS-a. Unija je obavezna svoje nadležnosti izvršavati poštujući cjelokupno međunarodno pravo, što uključuje ne samo odredbe međunarodnih sporazuma koji je obavezuju nego i pravila i načela opšteg međunarodnog običajnog prava (C-266/16 *Western Sahara Campaign UK v Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs and Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs*). Sud je podsjetio da je kvalifikacija radnje države kao „međunarodno protivpravne“ obuhvaćena isključivo međunarodnim pravom. Slijedom toga, na tu kvalifikaciju ne može uticati kvalifikacija iste radnje koja bi se, zavisno od slučaja, provela na osnovu prava Unije. Nadalje, Sud je naveo da, iako u tom pogledu Komisija opravdano naglašava da ocjena postupanja koje se stavlja na teret dotičnoj državi članici, a koju Sud mora provesti na osnovu člana 258. UFEU, ne obavezuje druge članice WTO, valja primijetiti da takva ocjena ne utiče ni na ocjenu koju bi eventualno mogao donijeti TRS. Sud je istakao i da opšte načelo međunarodnog prava o poštovanju ugovornih obaveza (*pacta sunt servanda*), propisano članom 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. maja 1969. godine, podrazumijeva da Sud mora u svrhe tumačenja i primjene GATS-a uzeti u obzir tumačenja koja je TRS zauzeo u pogledu različitih odredbi tog sporazuma. U slučaju da TRS još nije tumačio predmetne odredbe, na Sudu je da ih tumači u skladu sa običajnim pravilima za tumačenje međunarodnog prava koja obavezuju Uniju, uz poštovanje načela izvršenja tog međunarodnog sporazuma u dobroj vjeri. Dakle, Sud je u potpunosti odbio argumentaciju Mađarske u pogledu svoje nenadležnosti da odlučuje u predmetnom slučaju.

Nakon naprijed pomenutih nalaza Suda pravde u vezi sa njegovom nadležnošću ukazaćemo i na jedan od stavova koje je stručna javnost iznijela, a koji se odnosi na tvrdnju da je očigledno da predmetni slučaj, iako 'umotan' u pravo trgovine, nema apsolutno ništa sa međunarodnom trgovinom jer je riječ o sporu između Unije i Mađarske. S tim u vezi u literaturi nalazimo i naslove kao što su: „Komisijini Al Capone trikovi – korištenje GATS-a za zaštitu akademske slobode u Evropskoj uniji“. Prema ovim stavovima, primjena GATS-a izazvala je nedoumice. S jedne strane, GATS je pružio uredan pravni osnov za zaštitu CEU. S druge strane, Sud pravde dosljedno je odbijao direktno dejstvo WTO sporazuma i nije postojala ni najmanja namjera da se ovo promijeni. Pravo WTO nema direktno dejstvo ni u jednoj od glavnih trgovinskih država i prekidanje ove sudske prakse nije dolazilo u obzir: to bi imalo razarajuće ekonomske posledice po Uniju i ozbiljno ugrozi-

lo njenu pregovaračku poziciju u međunarodnim trgovinskim sporovima (Nagy 2020).

5. ODREĐENJE SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE U POGLEDU USLOVA IZ ZAKONA O VISOKOM OBRAZOVANJU REPUBLIKE MAĐARSKE

Sud pravde Evropske unije presudu u predmetu C-66/18 donio je 6. oktobra 2020. godine. Odlučujući o tužbenom zahtjevu, između ostalog, utvrdio je da odredba iz člana 76. stav 1. tačka (a) Zakona o visokom obrazovanju podrazumijeva da Mađarska raspoláže diskrecionim ovlaštenjem, kako u pogledu svrsishodnosti sklapanja međunarodnog ugovora, tako i u pogledu njegove sadržine. U tim okolnostima mogućnost da ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u ugovornoj članici WTO koja nije država koja pripada Evropskom ekonomskom prostoru obavljaju svoje djelatnosti na mađarskom državnom području u potpunosti podliježe diskrecionoj ocjeni mađarskih tijela. Iz navedenog proizlaze nepogodnosti u pogledu tržišne konkurencije za pružaoce usluga sa sjedištem u ugovornoj članici WTO koja ne pripada Evropskom ekonomskom prostoru, tako da se zahtjevom koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora mijenjaju uslovi tržišne konkurencije u korist mađarskih pružalaca usluga, a što je u suprotnosti sa članom XVII GATS-a.

Što se tiče tvrdnje Mađarske da je zahtjev koji se odnosi na postojanje prethodno sklopljenog međunarodnog ugovora nužan za održavanje javnog poretka i sprečavanje zavaravajućih praksi, Sud je ocijenio da Mađarska u tom pogledu nije ponudila valjanu argumentaciju.

Zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove prema ocjeni Suda nije u skladu sa članom XVII GATS-a. Ograničenje slobode poslovnog nastanjivanja može se prihvatiti samo pod uslovom da je opravdano važnim razlogom u opštem interesu i da se poštuje načelo proporcionalnosti, a to podrazumijeva da je prikladno da na dosljedan i sistematičan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje. Suštinski, Sud je ocijenio da zahtjev koji se odnosi na obavljanje djelatnosti obrazovanja u državi sjedišta predmetne ustanove uopšte ne sadrži pojašnjenje u pogledu potrebnog nivoa kvaliteta obrazovanja koju strana ustanova pruža u državi članici sjedišta i da, uostalom, ni na koji način ne prejudicira kvalitetu obrazovanja koje će biti pruženo u Mađarskoj, tako da ni u kojem slučaju ne može garantovati ostvarenje tog cilja. Argumentacija Mađarske koja se

temelji na održavanju javnog poretka i razlozima u opštem interesu, koji se odnose na sprečavanje zavaravajućih praksi i nužnost osiguranja visokog nivoa kvaliteta visokog obrazovanja, prema ocjeni Suda ne može se opravdati. Iz navedenog razloga Sud je zaključio da je donošenjem mjere iz člana 76. stav 1. tačka (b) Zakona o visokom obrazovanju Mađarska povrijedila obaveze koje ima na osnovu člana 49. UFEU jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici, ali i obaveze iz člana XVII GATS-a, člana 16. Direktive 2006/123 i člana 13, člana 14. stav 3. i člana 16. Povelje.

Sumarno prikazano, Sud pravde Evropske unije utvrdio je da je, usvajanjem mjere iz člana 76. stav 1. tačka (a) Zakona o visokom obrazovanju, kojom se u Mađarskoj obavljanje djelatnosti obrazovanja kojim se stiče kvalifikacija stranih ustanova visokog obrazovanja smještenu izvan Evropskog ekonomskog prostora uslovljavama time da su mađarska Vlada i vlada države sjedišta predmetne ustanove pristale na to da ih obavezuje međunarodni ugovor, Mađarska prekršila obaveze koje ima na osnovu člana XVII GATS. Zatim je utvrdio da je usvajanjem mjere iz člana 76. stav 1. tačka (b) kojom se u Mađarskoj obavljanje djelatnosti stranih ustanova visokog obrazovanja uslovljava time da one obavljaju djelatnost obrazovanja u državi svog sjedišta, Mađarska prekršila obaveze iz člana XVII GATS, jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u trećoj državi članici WTO kao i obaveze koje ima na osnovu člana 49. UFEU i člana 16. Direktive o uslugama, jer se ta zakonska odredba primjenjuje na ustanove visokog obrazovanja sa sjedištem u drugoj državi članici. U konačnici, Sud je odredio da je usvajanjem mjera predviđenih u članu 76. stav 1. t. (a) i (b) Zakona o visokom obrazovanju mađarska prekršila obaveze koje ima na osnovu člana 13, člana 14. stav 3. i člana 16. Povelje Evropske unije o osnovnim pravima.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Sasvim je legitimno tvrditi da obrazovanje na generalnoj ravni ima dva izraza. Prvi se veže za njegovu ulogu u oblasti istraživanja, ekonomskog razvoja, slobodnog razmišljanja, razmjene ideja i sveopštoj dobrobiti za određenu državu. Drugi izraz, koji kao i prvi treba da je oslobođen svake ambivalentnosti, veže se za potrebu da se znanje prenosi, i.e. da se usluge obrazovanja slobodno kreću izvan granica matične države jer znanje i obrazovanje nisu kruto predodređeni za bivstvovanje u okvirima zatvorene matrice.

Slučaj neusklađenosti mađarskog propisa sa međunarodnim i sa *stricto sensu* izvorima prava Evropske unije,

te izvjesnim korpusom mekog prava različitih međunarodnih organizacija, višestruko je interese-santan. Sud implicira da se navedeni pravni izvori međusobno u potpunjuju u dijelu nesporne potrebe za ostvarivanjem liberalizacije u trgovini uslugama u oblasti visokog obrazovanja. Međutim, stiče se utisak da se Sud pravde dosljedno pridružuje stavovima Evropske komisije koji bi se mogli dovesti u vezu sa političkim uticajem koji, ipak, baca sjenu na predmetni slučaj. Pored toga, presuda Suda izazvala je nedoumice u pravnoj zajednici, kako iz razloga 'nategnuto' utvrđene nadležnosti, tako i zbog toga što je teško dokazati da li su usluge obrazovanja "na tržištu", što pomalo asocira na vršenje mobinga nad međunarodnim trgovinskim pravom.

Sud se, tražeći brojna opravdanja za utvrđivanje vlastite nadležnosti, oslanjao na svoju jurisprudenciju, u onom dijelu u kojem se ona bavi statusom međunarodnog prava u okviru prava Evropske unije, pri čemu je više puta ponavljao činjenicu da su međunarodni ugovori koje je zaključila ta evropska organizacija integralni dio njenog pravnog poretka, te da stoga on ima pravo da vrši njegovu interpretaciju. I on je to upravo i učinio jer se upustio u interpretaciju sadržine Sporazuma o rješavanju sporova u okviru WTO, te je konstatao da je na osnovu člana 11. tog sporazuma panel ovlašten da objektivno ocijeni spor koji rješava, dok na osnovu člana 17. stav 13. žalbeno tijelo može podržati, izmijeniti ili poništiti nalaze i zaključke panela, pri čemu je članom 17. stav 6. njegova nadležnost ograničena na pravna pitanja obuhvaćena izvještajem panela i njegovim pravnim tumačenjima.

Sud pravde posegnuo je i za opštim načelom međunarodnog prava o poštovanju ugovornih obaveza (*pacta sunt servanda*), propisano članom 26. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora od 23. maja 1969. godine, koje podrazumijeva da Sud mora u svrhe tumačenja i primjene GATS-a uzeti u obzir tumačenja koja je TRS zauzeo u pogledu različitih odredbi tog sporazuma. U slučaju da TRS još nije tumačio predmetne odredbe, Sud smatra da baš on treba da ih tumači u skladu sa običajnim pravilima za tumačenje međunarodnog prava koja obavezuju Uniju, uz poštovanje načela izvršenja tog međunarodnog sporazuma u dobroj vjeri. Ipak, u ovom dijelu treba biti veoma oprezan. Sve navedeno ide u prilog zaključku da odnos između tijela za rješavanje sporova koja djeluju u okviru WTO i Suda pravde EU nije u dovoljnoj mjeri rasvijetljen.

REFERENCE

Ball, S., & Youdell, D. (2008). Hidden privatisation in public education. In: *Education International 5th World Congress*,

July. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/228394301_Hidden_privatisation_in_public_education. on 16.02.2021.

Biondi, A. (2020). Module Convenor for EU Law, A discussion on Case C-66/18 Commission v Hungary of the 6th of October 2020: Looks like an exam model answer! Retrieved from <https://lawsblog.london.ac.uk/2020/11/18/adiscussion-on-case-c-66-18-commission-vhungary-of-the-6th-of-oct-2020-looks-likean-exam-model-answer>. Retrieved on 17.02.2021.

Chaisse, J. (2015). Deconstructing the WTO conformity obligation: A theory of compliance as a process. *Fordham Int Law J*, 38(1). [Google Scholar]

Council of EU - 94/800/EC: Council Decision (of 22 December 1994) concerning the conclusion on behalf of the European Community, as regards matters within its competence, of the agreements reached in the Uruguay Round multilateral negotiations (1986)-. (1994). *OJ L* 336.

Council of Europe - Parliamentary Assembly. (2006). Recommendation 1762 (2006): Academic freedom and university autonomy. Retrieved from .

Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market. (2006). *OJ L*.

Fanou, M. (2020). The CETA ICS and the autonomy of the EU legal order in opinion 1/17: A compass for the future. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22, 106-132. [Crossref] [Google Scholar]

Hauser, H., & Zimmermann, T. (2003). The challenge of reforming the WTO dispute settlement understanding. *Intereconomics - Review of European Economic Policy*, 38(5), 241-245. [Google Scholar]

Lamy, P. (2006). The place of the WTO and its law in the international legal order. *European Journal of International Law*, 17(5), 969-984. [Crossref] [Google Scholar]

Morijn, J. (2006). Economic liberalisation of education provision within the EC & WTO: A human rights perspective. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 2(2), 99-136. [Crossref] [Google Scholar]

Nagy, I. (2013). Does WTO law protect academic freedom?: It depends on how you use it. *Insights - American Society of International Law*, 25(1). [Crossref] [Google Scholar]

Nanopoulos, E. (2013). Judicial review of measures implementing Security Council resolutions: The relevance of the EU principle of loyal cooperation. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 15, 669-697. [Crossref] [Google Scholar]

Paliwal, S. (2012). Strengthening the link in linkage: Defining 'development needs' in WTO Law. *American University International Law Review*, 27(1), 37-90. [Google Scholar]

Palmeter, D., & Mavroidis, P.C. (2004). *Dispute settlement in the World Trade Organization: Practice and procedure*. Cambridge University Press. [Google Scholar]

Popović, V., & Vukadinović, R. (2007). *Međunarodno poslovno pravo, opšti deo*. Kragujevac: Univerzitet za poslovne studije - Centar za pravo Evropske unije. [Google Scholar]

Scheppele, K. (2016). Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions. In: C. Closa, & D. Kochenov, (Ed.). *Reinforcing Rule of Law Oversight in the Eu-*

- ropean Union. (pp. 105-132). Cambridge University Press. [Crossref] [Google Scholar]
- Staničić, F., & Britvić-Vetma, B. (2020). Primjena Direktive o uslugama u sistemu visokog obrazovanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* (1), 157-177. [Crossref] [Google Scholar]
- The Guardian. (2020). *EU court rules against Hungary over law that targeted Soros-affiliated university*. Associated Press. Retrieved from <https://www.theguardian.com/law/2020/oct/06/top-eu-court-rules-against-hungary-on-sorosuniversity> Retrived on: Tue 6 Oct 2020.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (1997). Recommendation concerning the status of higher-education teaching personnel. Retrieved from .
- Uruguay Round of multilateral Trade negotiations (1986-1994): Agreement establishing the World Trade Organization (WTO). (1994). *OJL*.
- Verger, A. (2010). *WTO/GATS and the global politics of higher education*. Routledge. [Crossref] [Google Scholar]

Autonomy of higher education in the European Union: Case C-66/18 European Commission v. Hungary

Abstract:

Aware of the fact that autonomy is an important prerequisite for educational institutions to be able to perform their tasks, in this paper we explore and analyze one of the most interesting cases from the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union in this area. Namely, the European Commission initiated proceedings against the Republic of Hungary for violating the rights of the European Union. The focus is on the Law on Higher Education of that member state, which has caused sharp controversies within the academic community in the countries of the European Economic Area, but also in third countries. Although the work is mostly dedicated to the free movement of services in the field of higher education, we inevitably explore the relationship between European Union law and legal instruments of the World Trade Organization (WTO), as well as the views of the Court of Justice regarding their interpretation. The case we are discussing is also important for the status of countries aspiring to become members of the European organization, since the European Parliament adopted a recommendation to include in the Copenhagen criteria for accession the defense and protection of academic freedom and institutional autonomy in order to prevent their endangerment in member states.

Keywords: University education; EU; jurisprudence of the EU Court of Justice; WTO; autonomy