

Izazovi i mogućnosti inozemnih habilitacija u Republici Hrvatskoj u kontekstu Europske unije

Recognition of foreign habilitations of the Republic of Croatia in the context of the European Union

Patricija Jankovič¹, Ninoslav Gregurić-Bajza²

¹AREMA Visoka škola za logistiku in management, Kidričeva ulica 28, Rogaška Slatina, Republika Slovenija, patricija.jankovic@guest.arnes.si

²Veleučilište Baltazar Zaprešić, Vladimira Novaka 23, Zaprešić, Republika Hrvatska, nbajza@bak.hr

Sažetak:

Bolonjski proces, kojemu je Republika Hrvatska pristupila 2001. godine, predstavlja temelj Europskog prostora visokog obrazovanja (European Higher Education Area – EHEA). Iako je EHEA kao jedan od ciljeva postavila i poboljšanje uvjeta za mobilnost i zapošljavanje nastavnika i istraživača iz drugih država članica Europske unije, u praksi se to često suočava s ograničenjima na nacionalnoj razini. Unatoč postojanju formalnog zakonodavnog okvira, koji omogućuje priznavanje znanstvenih i znanstveno nastavnih zvanja nastavnika stečenih u drugim državama članicama Europske unije, praksa visokoobrazovnih ustanova u Republici Hrvatskoj pokazuje značajna odstupanja, nerijetko obilježena arbitrarnim odlučivanjem i nedostatkom transparentnosti. Autonomija visokoobrazovnih institucija, iako ključna za očuvanje akademske slobode, u hrvatskoj praksi postaje alat za proizvoljno odlučivanje koje umanjuje akademsku mobilnost i integraciju. S tim u vezi, cilj je ovoga rada metodom komparativne analize pravnih okvira i prakse u visokom obrazovanju u Hrvatskoj, Sloveniji i odabranim državama Europske unije, pokazati kako trenutačni pristup priznavanju inozemnih habilitacija u Republici Hrvatskoj nije u skladu s temeljnim načelima Bolonjske reforme, posebno s načelima mobilnosti, međusobnog povjerenja i usporedivosti kvalifikacija. Stoga autori ovoga rada pozivaju na uspostavu obvezujućeg pravnog okvira na razini EHEA te na razvoj mehanizama nadzora, transparentnosti i pravne zaštite u postupcima priznavanja inozemnih habilitacija.

Ključne riječi:

habilitacija, Bolonjski proces, mobilnost, usporedivost kvalifikacija

Abstract:

The Bologna Process, which the Republic of Croatia joined in 2001, forms the foundation of the European Higher Education Area (EHEA). Although one of the stated aims of the EHEA is to enhance the conditions for the mobility and employability of academic staff and researchers from other EU Member States, its practical implementation is often hindered by national-level constraints. Despite the existence of a formal legislative framework enabling the recognition of academic and research titles acquired in other EU countries, the practices of higher education institutions in Croatia reveal significant inconsistencies—frequently marked by arbitrary decision-making and a lack of transparency. While institutional autonomy is vital for safeguarding academic freedom, in the Croatian context, it often becomes a mechanism for discretionary decisions that undermine academic mobility and integration. In this regard, the aim of this paper is to use the method of comparative analysis of legal frameworks and practices in higher education in Croatia, Slovenia, and selected EU countries, this paper demonstrates that the current approach to recognising foreign habilitations in Croatia does not align with the core principles of the Bologna reform, particularly those of mobility, mutual trust, and the comparability of qualifications. The authors therefore call for the establishment of a binding legal framework at the

EHEA level, alongside the development of monitoring mechanisms, transparency standards, and legal safeguards in procedures for the recognition of foreign qualifications.

Keywords:

habilitation, Bologna Process, mobility, comparability of qualifications

Uvod

Mobilnost visokoškolskih nastavnika jedan je od ključnih ciljeva Bolonjskog procesa, koji je osmišljen kao temelj Europskog prostora visokog obrazovanja (European Higher Education Area – EHEA). Bolonjski proces je započeo 1999. godine Zajedničkom deklaracijom europskih ministara obrazovanja (dalje u tekstu: Bolonjska deklaracija), te predstavlja jednu od najvažnijih prekretnica u oblikovanju europskog visokog obrazovanja. Cilj procesa bio je usklađivanje visokoobrazovnih sustava, uvođenje trostupanjske strukture studija (preddiplomski – diplomski – doktorski studij), te osobito povećanje mobilnosti studenata i nastavnog osoblja. Među važnijim dokumentima u ovom kontekstu nalazi se i Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe (dalje u tekstu: Lisabonska konvencija) iz 1997.g., koja postavlja pravni temelj za međudržavno priznavanje kvalifikacija. Lisabonska konvencija je u Republici Hrvatskoj potvrđena Zakonom o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe¹.

Dok je studentska mobilnost često u središtu pozornosti obrazovnih politika, akademska mobilnost nastavnika i istraživača donekle je zanemarena. Ova vrsta mobilnosti ključna je za internacionalizaciju visokog obrazovanja, razmjenu znanja te podizanje kvalitete nastave. Mobilnost akademskog osoblja obuhvaća više dimenzija: privremeni angažman, dugoročno zapošljavanje u inozemstvu, sudjelovanje u međunarodnim projektima, ali i priznavanje znanstvenih zvanja i habilitacija. Iako su uspostavljeni mehanizmi za priznavanje diploma i bodova (ECTS), priznavanje habilitacija i dalje ostaje u nadležnosti pojedinih država, što predstavlja dodatni izazov. Unatoč formalnoj opredijeljenosti za akademsku mobilnost, u praksi pojedinih država Europskog prostora visokog obrazovanja (dalje u tekstu: EHEA), među kojima je i Republika Hrvatska, se i dalje uočavaju nedovoljno razumljive birokratske, institucionalne pa i političke prepreke, koje otežavaju nesmetani i ravnopravni protok kadrova između visokoobrazovnih institucija.

Iako se pretpostavlja da države članice Europske unije primjenjuju usklađene habilitacijske postupke, stvarnost je drukčija. EHEA je kao jedan od svojih ciljeva neprijeporno postavila i poboljšanje uvjeta za

zapošljavanje i priznavanje znanstvenih i nastavnih zvanja nastavnika i istraživača unutar EHEA. U praksi se ostvarenje ovoga cilja često suočava s ograničenjima na nacionalnoj razini i to unatoč tome što visokoobrazovne institucije uživaju određeni stupanj autonomije, što znači da načelno mogu samostalno određivati kriterije za priznavanje znanstvenih i nastavnih zvanja nastavnika i istraživača, koji su svoja zvanja ostvarili u nekoj drugoj državi članici EHEA.

1. Pravni okvir u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj područje visokog obrazovanja primarno je uređeno Zakonom o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti² (dalje u tekstu: ZVOZD). Već u članku 2. ZVOZD utvrđuje se da su djelatnost visokog obrazovanja, znanstvena i umjetnička djelatnost od interesa za Republiku Hrvatsku, da su dio međunarodnog, posebno europskog obrazovnog, znanstvenog i umjetničkog prostora te da se visoko obrazovanje temelji se na europskoj humanističkoj i demokratskoj tradiciji te europskom sustavu visokog obrazovanja. Polazeći od te premise, bilo je za očekivati da će ZVOZD biti u najmanju ruku lišen nekih nedosljednosti, nedorečenosti pa i pravnih praznina. Kako je cilj ovoga rada ukazati na izazove priznavanja inozemnih izbora u znanstvena, znanstveno nastavna i nastavna zvanja (dalje u tekstu: inozemnih habilitacija) u Republici Hrvatskoj u kontekstu Europske unije, radom će se ukazati samo na one nedosljednosti, nedorečenosti i pravne praznine, koje su na neki način vezane uz naslovnu temu i cilj ovoga rada.

ZVOZD propisuje uvjete pod kojima se određena osoba može zaposliti na znanstveno-nastavno, umjetničko-nastavno, znanstveno i nastavno radno mjesto na sveučilištu i znanstvenom institutu te na veleučilištu (čl. 39.). ZVOZD također uređuje način i postupak izbora nastavnika, znanstvenika i suradnika na slobodno radno mjesto na javnom visokom učilištu i javnom znanstvenom institutu (čl. 40.) te trajanje toga izbora (čl. 41.).

Prema članku 39. ZVOZD-a na znanstveno-nastavno, umjetničko-nastavno, znanstveno i nastavno radno mjesto na sveučilištu i znanstvenom institutu može se zaposliti osoba koja ima odgovarajući stupanj obrazovanja u znanstvenom odnosno umjetničkom području i polju, koja ispunjava Nacionalne kriterije za izbor na znanstveno-nastavno, umjetničko-

¹ Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe (NN br. 9/22) - https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2002_07_9_118.html (19.07.2025.)

² Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN br. 119/22) - <https://www.zakon.hr/z/3328/zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti> (19.07.2025.)

nastavno, znanstveno i nastavno radno mjesto na sveučilištu i znanstvenom institutu (dalje u tekstu: Nacionalni kriteriji) te dodatne kriterije utvrđene općim aktom visokog učilišta i/ili znanstvenog instituta. Iako je člankom 119. stavkom 3. ZVOZD-a propisano da je Nacionalno vijeće za visoko obrazovanje, znanost i tehnološki razvoj (dalje u tekstu: Nacionalno vijeće) u sazivu iz članka 115. stavka 1. ZVOZD-a obvezno donijeti Nacionalne kriterije najkasnije u roku od devet mjeseci od imenovanja, a Hrvatski sabor je članove Nacionalnog vijeća imenovano još 03. listopada 2023. g., ti Nacionalni kriteriji do dana pisanja ovoga rada još nisu doneseni. U tim i takvim okolnostima, a sukladno članku 119. stavku 6. ZVOZD-a, i dalje se primjenjuju podzakonski akti doneseni po ranije važećem Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, čija je važnost i primjena prestala danom stupanja na snagu ZVOZD-a 22. listopada 2022.g. Slijedom toga, još uvijek se između ostalih primjenjuju Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja³, Pravilnik o uvjetima za izbor u umjetničko-nastavna zvanja⁴, itd.

U smislu naslovne teme ovoga rada ključno je naglasiti da ZVOZD i još uvijek važeći, naprijed spomenuti podzakonski akti, uređuju samo i isključivo uvjete pod kojima se određena osoba može zaposliti na znanstveno-nastavno, umjetničko-nastavno, znanstveno i nastavno radno mjesto na sveučilištu i znanstvenom institutu te na veleučilištu, kao i način i postupak izbora nastavnika, znanstvenika i suradnika na slobodno radno mjesto na javnom visokom učilištu i javnom znanstvenom institutu te trajanje toga izbora. Niti ZVOZD niti podzakonski akti ne uređuju način i postupak priznavanja inozemnih habilitacija pa čak niti onih stečenih u nekoj od država članica Europske unije odnosno EHEA. Važno je također naglasiti da navedeni nacionalni propisi Republike Hrvatske niti ne zabranjuju visokoobrazovnim institucijama u Republici Hrvatskoj da autonomno urede i provedu postupak priznavanja inozemnih habilitacija za nastavnike koji su u radnom odnosu u konkretnoj visokoobrazovnoj instituciji. Razložno je stoga zaključiti, da u takvom formalno-pravnom činjeničnom stanju, valja primijeniti jedno od osnovnih pravnih načela koje glasi: *sve što nije zabranjeno jest dopušteno, pod uvjetom da nije protivno Ustavu i moralu društva (javnom moralu)*. Izbori u zvanja hrvatskih nastavnika i znanstvenika ostvareni u nekoj od država članica Europske unije, a posebice EHEA,

stečena su prava tih nastavnika i znanstvenika te sigurno nisu u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske, a niti s moralom društva tj. s javnim moralom.

2. Posljedice postojećeg pravnog okvira - dvojbe i nesigurnost u praktičnoj primjeni

Kriteriji utvrđeni ZVOZD-om i važećim podzakonskim propisima koji se, kako je naprijed već rečeno, ne odnose na uvjete, način i postupak kojim se hrvatskom državljaninu može priznati inozemna habilitacija ostvarena na odgovarajućoj visokoobrazovnoj instituciji u nekoj od država članica Europske unije tj. EHEA-e, mogli bi za priznavanje inozemne habilitacije poslužiti kao orijentacija visokoobrazovnim institucijama, te bi imali snagu preporuke koja ne zamjenjuje autonomne opće akte pojedinih sveučilišta, znanstvenih instituta ili veleučilišta.

Odlučivanje o priznavanju inozemnih habilitacija, pod uvjetom da su stečene na akreditiranim inozemnim visokoobrazovnim institucijama i to prema usporedivim kriterijima, u cijelosti bi trebalo biti prepušteno svakoj pojedinoj nacionalnoj visokoobrazovnoj instituciji. Nadalje, imajući u vidu opisani pravni okvir, niti jedno državno tijelo nema ovlast prisiliti bilo koju nacionalnu visokoobrazovnu instituciju da prizna inozemnu habilitaciju, ali također nije niti ovlašteno to joj zabraniti.

S tim u vezi, a imajući u vidu cilj Bolonjskog procesa i EHEA, hrvatska visokoobrazovna institucija mogla bi priznati inozemnu habilitaciju „svoga“ nastavnika ili znanstvenika, ako su ispunjeni uvjeti usporedivosti i ako:

- je inozemna visokoobrazovna institucija koja je provela izbor u zvanje, akreditirana u svojoj matičnoj državi,
- su kriteriji u postupku izbora u zvanje usporedivi s onima koje propisuje Agencija za znanost i visoko obrazovanje (AZVO),
- je izbor u zvanje proveden u skladu s načelima transparentnosti, jednakosti i akademske izvrsnosti,
- je izbor u zvanje stečen u odgovarajućem znanstvenom području i polju,
- kandidat posjeduje usporediv znanstveni opus, pedagoško iskustvo i sudjelovanje u

³ Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja (NN br. 28/17., 72/19., 21/21. i 111/22.)

⁴ Pravilnik o uvjetima za izbor u umjetničko-nastavna zvanja (NN br. 86/10)

sustavu visokog obrazovanja i znanosti.

Naravno da opisano normativno uređenje u praksi može dovesti do toga da dvije visokoobrazovne institucije u Republici Hrvatskoj mogu različito odlučiti o formalno-pravno sličnoj inozemnoj habilitaciji tj. jedna je može priznati, a druga odbaciti.

U praksi su, prema interpretacijama pojedinih stručnjaka i prema dostupnim podacima iz akademskih izvora, već zabilježeni slučajevi različitog postupanja visokoobrazovnih institucija u priznavanju inozemnih habilitacija, a što se posredno može iščitati i iz godišnjih izvješća Agencije za znanost i visoko obrazovanje (2022), iako bez eksplicitne formulacije. Prema neslužbenim informacijama iz akademskih krugova, postoje primjeri u kojima su habilitacije stečene na akreditiranim visokoobrazovnim institucijama u Republici Sloveniji priznate od strane jedne visokoobrazovne institucije u Republici Hrvatskoj, dok su iste u drugom slučaju odbijene s obrazloženjem neusklađenosti kriterija s internim pravilnicima. Opisani primjeri, iako rijetko javno dokumentirani, ukazuju na neujednačenu praksu i izostanak jedinstvenog pristupa. Takav fragmentirani sustav otvara prostor arbitrarnosti, smanjuje pravnu sigurnost kandidata i dovodi do nesukladnosti koje su u suprotnosti s temeljnim načelima Bolonjskog procesa.

Da prevelika diskrecija bez jasnih i nedvojbenih pravnih normi, omogućuje arbitarnost u primjeni trenutnog pravnog okvira Republike Hrvatske i da dovodi do akademske nesigurnosti, pokazuje i najnoviji primjer iz jedne hrvatske visokoobrazovne institucije. Naime, pojedini nastavnici te visokoobrazovne institucije stekli su svoja znanstveno-nastavna zvanja u Republici Sloveniji, a nekima od njih je tako stečeno zvanje čak i neformalno priznato od strane druge hrvatske visokoobrazovne institucije. Međutim, zbog nesigurnosti u primjeni postojećeg pravnog okvira za priznavanje inozemne habilitacije, predmetna se visokoobrazovna institucija obratila Ministarstvu znanosti, obrazovanja i mladih (dalje u tekstu: MZO), tražeći mišljenje o mogućnosti da svojim nastavnicima prizna tako stečene inozemne habilitacije. U e-mailom dostavljenom mišljenju MZO⁵, koje potpisnica mišljenja naziva „tumačenjem“ iako pravnu normu smije i može tumačiti jedino sud, navedeno je između ostaloga da je „*izbor nastavnika, znanstvenika i suradnika na slobodno radno mjesto propisan člankom 40. Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN 119/22), te da shodno*

tome, nema zakonske niti podzakonske osnove za priznavanje odluke o zvanju iz inozemstva i potrebno je provesti izbor u Republici Hrvatskoj.“ Potpisnica dostavljenog mišljenja je previdjela činjenicu da se članak 40. ZVOZD-a na koji se u svom e-mailu referirala, ne odnosi na priznavanje već realizirane habilitacije u drugoj državi članici Europske unije i članici EHEA-e. Taj se članak ZVOZD-a, kako je već naprijed navedeno, odnosi na način i postupak habilitacije u Republici Hrvatskoj ali se ne odnosi na priznavanje prethodno već stečene inozemne habilitacije. Pravno načelo: „sve što nije zakonom zabranjeno jest dopušteno, pod uvjetom da nije protivno Ustavu i moralu društva (javnom moralu)“, potpisnica predmetnog mišljenja je, kao i neki drugi pravници, zanemarila ili ga je neutemeljeno izokrenula u „dopušteno je činiti samo ono što je zakonom dozvoljeno“!? Slijedom takve logike je i dala svoje pravno mišljenje „*da nema zakonske niti podzakonske osnove za priznavanje odluke o zvanju iz inozemstva i potrebno je provesti izbor u Republici Hrvatskoj.*“

Ne slažući se s ovakvim mišljenjem, autori ovoga rada smatraju da nema potrebe za hrvatske nastavnike, koji imaju važeću inozemnu habilitaciju stečenu u nekoj od zemalja članica Europske unije i EHEA-e, provoditi novi izbor u zvanje sukladno člancima 40., 43. i 53. ZVOZD-a, jer je taj postupak već obavljen na akreditiranoj inozemnoj visokoobrazovnoj instituciji u državi članici Europske unije i EHEA. Radi se o stečenom pravu tih hrvatskih nastavnika, koje bi im trebalo biti priznato u cijelom svijetu, a posebice u svim državama članicama Europske unije i EHEA. Kada bi se postupalo po opisanom mišljenju potpisnice e-maila iz MZO, to se stečeno pravo ne bi se moglo priznati u Republici Hrvatskoj!? Stoga se logično nameće pitanje znači li to da bez prethodno provedenog izbora u zvanje sukladno člancima 40., 43. i 53. ZVOZD-a u hrvatskim visokoobrazovnim institucijama ne bi mogli u svojim zvanjima raditi niti eminentni nastavnici iz inozemstva, koji su ta zvanja stekli u istim zemljama članicama Europske unije i EHEA i to u istim visokoobrazovnim institucijama tih zemalja, na kojima su takva zvanja stekli i hrvatski nastavnici, za koje potpisnica mišljenja MZO smatra da im se inozemne habilitacije ne bi mogle priznati u hrvatskim visokoobrazovnim institucijama? Imajući u vidu da Ustav Republike Hrvatske svakome jamči pravo, da pod jednakim uvjetima, sudjeluje u obavljanju javnih poslova te da radi u javnim služ-

⁵ Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih, Uprava za visoko obrazovanje, e-mail dostavljen Veleučilištu Baltazar Zaprešić dana 24.06.2024.g.

bama, ali i imajući u vidu na hrvatskim visokoobrazovnim institucijama rade brojni inozemni nastavnici sa zvanjima stečenim u inozemnim visokoobrazovnim institucijama, autori ovoga članka smatraju da postupanje prema osporavanom mišljenju MZO hrvatske nastavnike sa stečenim inozemnim habilitacijama stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na njihove inozemne kolege sa istim zvanjima.

Razvidno je da trenutni regulatorni okvir izaziva različita mišljenja i dvojbe te dodatno doprinosi osjećaju nesigurnosti i proizvoljnosti u postupanju jer omogućuje visok stupanj institucionalne diskrecije, bez jasnih mehanizama nadzora ili pravne zaštite kandidata. Ovakva situacija rezultira neujednačenom praksom i otvara prostor za arbitrarne odluke, koje u konačnici potkopavaju temeljna načela Bolonjskog procesa, a osobito načelo međusobnog povjerenja i mobilnosti unutar europskog visokoškolskog prostora. Stoga bi bilo nužno da u svrhu osiguravanja transparentnosti i pravne sigurnosti u postupcima priznavanja inozemnih habilitacija, zakonodavac propiše obvezne minimalne standarde koji bi bili jednako obvezujući za sve visokoobrazovne institucije. Normativno usklađivanje na nacionalnoj razini predstavljalo bi važan korak prema uspostavi pravednog, predvidivog i kvalitetnog sustava priznavanja akademskih kvalifikacija.

Iako u dostupnoj hrvatskoj sudskoj praksi još uvijek nije zabilježen slučaj koji bi izričito obvezao neku hrvatsku visokoobrazovnu instituciju na priznavanje inozemne habilitacije, nastavnicima koji su svoje habilitacije stekli u inozemstvu, poglavito u nekoj od država Europske unije tj. EHEA, preostaje mogućnost da svoje stečeno pravo te pravo na jednakost i obrazloženu odluku, pokušaju ostvariti kroz upravni postupak, a po potrebi i kroz upravni spor. U konačnici bi upravni sud kao jedini mjerodavan za tumačenje zakona, a po potrebi i Sud Europske unije, mogao svojom presudom razriješiti ovo dvojbena pitanje.

3. Komparativna analiza: Hrvatska, Slovenija, Europska unija

Kako bi se dokazalo da trenutačni pristup priznavanju inozemnih habilitacija u Republici Hrvatskoj nije u skladu s temeljnim načelima Bolonjske reforme, posebno s načelima mobilnosti, međusobnog povjerenja i usporedivosti kvalifikacija, provedena je komparativna analiza pravnih okvira i prakse priznavanja inozemnih habilitacija u ustanovama visokog

obrazovanja u Hrvatskoj, Sloveniji i odabranim državama Europske unije.

Komparativnom analizom relevantnih propisa i prakse vezane uz predmetnu problematiku u Hrvatskoj, Sloveniji, Italiji i Njemačkoj, utvrđeno je da postoje bitne razlike u priznavanju habilitacija među državama članicama Europske unije.

Slovenija unutar svojih javnih sveučilišta (npr. Sveučilište u Ljubljani, Sveučilište u Mariboru) omogućuje priznavanje inozemnih habilitacija, ali pod uvjetom da su stečene na akreditiranim inozemnim visokoobrazovnim institucijama i prema usporedivim kriterijima. Postupci su uglavnom formalizirani i uključuju procjenu habilitacijskog povjerenstva, koje provjerava znanstveni opus, pedagoški rad i institucionalni ugled inozemne visokoobrazovne institucije koja je provela habilitaciju. Iako u Sloveniji djeluje ENIC/NARIC centar⁶, on ne odlučuje o priznavanju habilitacija, već izdaje informativna mišljenja o usporedivosti obrazovanja. Konačna odluka ostaje isključivo u nadležnosti visokoobrazovne institucije. Slovenski sustav priznavanja inozemnih habilitacija formalno je usklađen s načelima Bolonjske reforme, no praksa ostaje uvjetovana internim procjenama pojedinih visokoobrazovnih institucija. To osigurava visoku razinu akademske autonomije, ali može predstavljati prepreku za jedinstvenu i predvidljivu provedbu europske akademske mobilnosti.

Nasuprot tome, u Hrvatskoj, kako je prethodno opisano, ne postoji jedinstveni obvezujući standard niti središnji postupak priznavanja inozemnih habilitacija pa resorno ministarstvo svojim mišljenjima, kao što je u ovom radu opisano, upućuje na nepriznavanje inozemnih habilitacija te na provođenje novog postupka habilitacije prema člancima 39., 40. i 53. ZVOZD-a. Takav stav ministarstva u praksi dovodi do toga da je postupak priznavanja inozemne habilitacije prepušten hrvatskim visokoobrazovnim institucijama, koje onda zbog naprijed opisanog mišljenja ministarstva od takvog priznavanja ponajčešće zaziru i izbjegavaju ga. Razvidno je da nedostatak jasno definiranih i obvezujućih kriterija za priznavanje inozemnih habilitacija, omogućuje različitu praksu čak i unutar iste države.

Na žalost niti na razini Europske unije ne postoji obvezujuće zakonodavstvo koje bi reguliralo priznavanje habilitacija unutar Europske unije i EHEA-e, no brojni dokumenti među kojima i Lisabonska konvencija i Bolonjska deklaracija, definiraju jasne smjer-

⁶ Slovenski nacionalni kontaktni centar za priznavanje i vrednovanje inozemnih kvalifikacija, pri Ministarstvu za visoko školstvo, znanost i inovacije Republike Slovenije

nice za priznavanje akademskih kvalifikacija, uključujući i inozemne habilitacije u nastavna, znanstveno-nastavna i znanstvena zvanja. Europska komisija u svojim izvješćima o modernizaciji visokog obrazovanja više je puta naglasila potrebu za međusobnim priznavanjem kvalifikacija kao preduvjeta za akademsku mobilnost i zajedničke istraživačke inicijative. U takvim okolnostima, valjalo bi se poslužiti sudskom praksom kao neizravnim izvorom prava.

Vrlo poučan primjer sudske prakse dolazi iz Italije, gdje je savjetnik Državnog vijeća u predmetu *Consiglio di Stato*, presuda br. 02703/2019 (Naso, 2021) presudio da talijansko sveučilište mora priznati zvanje *professore associato*⁷ stečeno u Španjolskoj, jer je stečeno prema usporedivim kriterijima, akreditirano na nacionalnoj razini i unutar države članice Europske unije. U obrazloženju je istaknuto kako akademska autonomija ne može biti izgovor za nepoštivanje europskih obveza i načela međusobnog povjerenja. Ta presuda postala je svojevrsni temelj na kojem su brojne države članice Europske unije (Slovenija, Španjolska, Austrija, Poljska, Češka, Nizozemska, Belgija, Portugal itd.) počele priznavati inozemne habilitacije stečene u državama članicama Europske unije na akreditiranim visokim učilištima koja ispunjavaju tražene standarde. Priznavanje se temelji na procjeni usporedivosti studijskih programa i stečenih kompetencija.

U Njemačkoj se za preliminarnu provjeru inozemnih visokoškolskih kvalifikacija koristi baza podataka ANABIN, koju su razvili Kultusministerkonferenz (KMK) i Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB), a koja pruža informacije o statusu i razini ekvivalencije stranih visokoobrazovnih institucija i kvalifikacija. Međutim, sama baza ne donosi odluku o priznavanju, već služi kao tehnička potpora postupku. Sukladno Lisabonskoj konvenciji i smjernicama ZAB-a, inozemne akademske kvalifikacije – uključujući i habilitacije – moraju biti priznate osim ako se dokažu značajne razlike u odnosu na nacionalne standarde. Stoga se habilitacije stečene u državama članicama EU i EHEA, kada ispunjavaju kriterije ekvivalentnosti, ne smiju odbiti zbog njihova inozemnog podrijetla, nego ih njemačka sveučilišta priznaju kroz postupak utvrđivanja sadržajne i znan-

stvene usporedivosti. Prema smjernicama Sveučilišta u Mainzu, habilitacija stečena na drugom (uključujući i inozemnom) sveučilištu može biti priznata ako su znanstvena postignuća ekvivalentna onima koja zahtijeva to sveučilište. 8.9.10

Ovi primjeri potvrđuju da je u Europskoj uniji priznavanje inozemnih habilitacija moguće, ako su ispunjeni određeni uvjeti, poput akreditacije inozemne visokoobrazovne institucije, usporedivosti studijskog programa i stečenih kompetencija. Ipak, praksa priznavanja i dalje nije ujednačena i može se razlikovati među državama članicama Europske unije, što ukazuje na potrebu za daljnjom harmonizacijom i jasnijim smjernicama na razini Europske unije.

Postoji više primjera u kojima je Sud Europske unije (dalje u tekstu: SEU) razmatrao pitanja povezana s priznavanjem inozemnih akademskih kvalifikacija, uključujući habilitacije. Kao primjer može se navesti predmet C-330/03: *Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos protiv Državne uprave* (European courts reports, 2003, 2008), u kojem je SEU razmatrao priznavanje stručnih kvalifikacija i naglasio da države članice moraju poštovati načelo proporcionalnosti pri određivanju uvjeta za priznavanje inozemnih kvalifikacija. SEU je presudio da države članice mogu zahtijevati dodatne uvjete ali samo ako su oni proporcionalni i nužni za obavljanje predmetne profesije. Nadalje, u predmetu C-200/08: *Komisija protiv Francuske* (European courts reports, 2003, 2008), SEU je razmatrao slučaj u kojem je Francuska odbila priznati kvalifikaciju britanskog učitelja skijanja Simona Butlera. Sud je odlučio da Francuska nije imala opravdanja za odbijanje priznanja, budući da je kvalifikacija bila stečena u drugoj državi članici Europske unije i ispunjavala je sve potrebne standarde. Taj primjer naglašava važnost načela međusobnog povjerenja među državama članicama pri priznavanju stručnih kvalifikacija.

Ovi slučajevi ističu važnost načela slobodnog kretanja osoba (nastavnika) i nediskriminacije unutar Europske unije. Takva sudska praksa trebala bi poslužiti kao smjernica i državama poput Hrvatske. Odbijanje tj. nepriznavanje inozemnih habilitacija bez jasne komparativne analize nije samo akademski upitno, već može predstavljati i kršenje načela jednakog

⁷ Izvanredni profesor

⁸ Council of Europe & UNESCO. (1997). *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (Lisbon Recognition Convention)*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=165> (15.08.2025.)

⁹ Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB). (n.d.). Principles for the recognition of foreign higher education qualifications, <https://www.kmk.org/zab> (15.08.2025.)

¹⁰ Johannes Gutenberg-Universität Mainz. (n.d.). Recognition of habilitations completed at other universities, <https://www.um-mainz.de/rfl> (15.08.2025.)

postupanja unutar EHEA. Stoga je važno da države članice, ali i pojedine institucije, razviju ujednačenije postupke i osiguraju pravnu zaštitu kandidata u slučaju odbijanja.

4. Usklađenost s ciljevima Bolonjskog procesa

Odbijanje priznavanja habilitacija stečenih na akreditiranim visokoobrazovnim institucijama unutar Europske unije proturječi temeljnim načelima Bolonjske reforme. Ova reforma počiva na tri ključna načela: mobilnosti, međusobnom povjerenju i usporedivosti kvalifikacija. Njezin je cilj bio stvoriti prostor u kojem su akademske titule i kompetencije među državama članicama međusobno prepoznatljive i prenosive, pri čemu bi usporedivost, uključujući i na razini habilitacija, trebala biti ključno mjerilo. Usporedivost podrazumijeva da bi visokoobrazovne institucije, uz poštovanje akademske slobode i autonomije, trebale priznavati inozemne habilitacije ako su one stečene u postupcima koji su po svojoj naravi, zahtjevnosti i kvalitativnim kriterijima usporedivi s nacionalnim. Ne traži se identičnost postupaka, već podudarnost u namjeri, kriterijima i standardima. Odbijanje priznavanja inozemne habilitacije bez takve procjene jasno pokazuje nepoštivanje osnovnog načela usporedivosti. Takva praksa nije samo pravno problematična, nego je i štetna za akademsku mobilnost. Nastavnici i istraživači iz drugih država članica Europske unije, koji ispunjavaju usporedive uvjete, suočeni su s nesigurnošću, što smanjuje atraktivnost zapošljavanja ili gostovanja u inozemstvu. Istodobno, visokoobrazovne institucije koje ne priznaju takve habilitacije propuštaju priliku za iskorištavanje dostupnog kadrovskog potencijala u Europskoj uniji i EHEA-u.

Usporedivost kao temelj Bolonjskog procesa ostaje neostvarena sve dok visokoobrazovne institucije imaju potpunu diskreciju u odbijanju inozemnih habilitacija bez jasnih i usporedivih obrazloženja. Stoga je nužno uspostaviti mehanizam vanjskog nadzora nad provedbom tog načela na razini pojedinih visokoobrazovnih institucija.

5. Zaključak – poziv na djelovanje

Unatoč zakonskoj mogućnosti priznavanja inozemnih habilitacija, visokoobrazovne institucije često postupaju arbitrarnim načinom. Nacionalni standardi za priznavanje inozemnih habilitacija ili ne postoje ili su okvirni i nisu obvezujući za nacionalne visokoobrazovne institucije, zbog čega je potrebna snažnija

pravna regulacija na nadnacionalnoj razini. Bez jasnijih pravila i učinkovitog nadzora nad visokoobrazovnim institucijama, mobilnost akademskog osoblja ostaje tek djelomično ostvarivi europski cilj.

Očito je da se iza fasade europske integracije i službenih obveza krije fragmentirana praksa, koja često onemogućuje temeljnu ideju EHEA – slobodno kretanje znanja i stručnjaka. Ako jedna europska visokoobrazovna institucija može arbitrarno spriječiti da visoko kvalificirani kandidat s legitimnom habilitacijom iz druge države članice Europske unije i EHEA obavlja pedagoški rad s tom habilitacijom, tada je nužno ozbiljno preispitati učinkovitost postojećeg sustava.

Ovdje se ne radi samo o formalno-pravnom pitanju, nego o pitanju akademskog integriteta, kvalitete i vjerodostojnosti visokoobrazovnih institucija. Toleriranje takvih praksi ne ugrožava samo pojedinačne karijere, nego potkopava i temeljne vrijednosti Europske unije i EHEA.

Stoga je nužno:

- da se na razini EHEA uspostavi obvezujući okvir za priznavanje inozemnih habilitacija,
- da se visokoobrazovne institucije obvežu na transparentnost, obrazloženost i pravnu zaštitu u svim postupcima priznavanja inozemnih habilitacija,
- da se uspostave nacionalne evidencije i javni registri o priznatim i odbijenim inozemnim habilitacijama,
- da države članice EHEA ojačaju nadzor nad poštivanjem minimalnih standarda i spriječe zlouporabe autonomije.

Ako uistinu želimo otvoreno, uključivo i kvalitetno akademsko okruženje, tada više ne smijemo tolerirati sustavne praznine u kojima autonomija postaje izgovor za arbitrnost.

Literatura:

- [1] Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Godišnje izvješće za 2022. godinu, <https://www.azvo.hr/2023/02/24/godisnje-izvjesce-2022/> (26.07.2025.)
- [2] Avv. Domenico Naso, La pronuncia del Consiglio di Stato del 25/06/2021 sul riconoscimento dei titoli conseguiti in Spagna, Ricorsi Docenti – Scuola, <https://avvocatodomeniconaso.com/specializzazione-spagna/> (26.07.2025.)
- [3] Johannes Gutenberg-Universität Mainz – priznavanje tuđih habilitacija. Johannes Gutenberg-Universität Mainz. (n.d.). Recognition of habilitations completed at other universities, <https://www.um-mainz.de/rfl/> (15.8.2025.)
- [4] Judgment of the Court of Justice in cases C-330/03 and C-200/08, European Court Reports, <https://www.google.com/search?client=firefox-b->

- [d&q=%5B3%5D+Judgment+of+the+Court+of+Justice+in+cases+C+330%2F03+and+C+200%2F08%2C+European+Court+Reports+](#) (26.07.2025.)
- [5] Lisbon Recognition Convention. Council of Europe & UNESCO. (1997). *Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region (Lisbon Recognition Convention)*, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyid=165> (15.8.2025)
- [6] Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih RH, Uprava za visoko obrazovanje, e-mail dostavljen Veleučilištu Baltazar Zaprešić 24.06.2024. g. (26.07.2025.)
- [7] Pravilnik o uvjetima za izbor u umjetničko-nastavna zvanja (NN br. 86/10), <https://www.zakon.hr/c/podzakonski-propis/6312/nn-86-10-od-12.07.2010.%2C-pravilnik-o-uvjetima-za-izbor-u-umjetnicko-nastavna-zvanja> (19.07.2025.)
- [8] Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja (NN br. 28/17., 72/19., 21/21. i 111/22.), <https://www.zakon.hr/c/podzakonski-propis/6312/nn-86-10-od-12.07.2010.%2C-pravilnik-o-uvjetima-za-izbor-u-umjetnicko-nastavna-zvanja> (19.07.2025.)
- [9] ZAB / KMK – načela priznavanja tuđih kvalifikacija. Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen. (n.d.). *Principles for the recognition of foreign higher education qualifications*. Kultusministerkonferenz, <https://www.kmk.org/zab> (15.8.2025.)
- [10] Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe (NN br. 9/22), https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2002_07_9_118.html (19.07.2025.)
- [11] Zakon o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti (NN br. 119/22), <https://www.zakon.hr/z/3328/zakon-o-visokom-obrazovanju-i-znanstvenoj-djelatnosti> (19.07.2025.)