

*Проф. др Вилибалд Пош
Декан Правног Факултета
Универзитета У Грацу (Аустрија)
Председник асоцијације европских
правних факултета (ELFA)*

ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА ПРАВНИМ ОБРАЗОВАЊЕМ И БОЛОЊОМ*

А. Увод

Када су се 1999. године европски министри образовања споразумели, потписујући познату Болоњску декларацију, о стварању европске зоне високог образовања путем хармонизације наставних планова универзитетских студија и увођењем двостепених студија, који се састоје од основних и магистарских студија, није се могло знати какве ће то последице имати на студије права. У међувремену постало је очигледно да се правне студије разликују од студија друштвених и природних наука, већ у томе што правне студије омогућују стицање професионалног звања као што су звања правника, адвоката, нотара и судије, а реч је о звањима која су по својој природи специфична, било зато што су посебно регулисане професије (попут звања правника) за које је унутар Европске уније гарантована слобода пружања услуга и слобода оснивања, било зато што је реч о делатности која припада „јавној служби“ која је у блиској вези са извршном влашћу државе.

Идеја Болоњске декларације, која се огледа у израженој забринутости за квалитет, транспарентност и мобилност у оквиру европског образо-

* Са енглеског превела др Сања Ђајић, доцент Правног факултета у Новом Саду.

вања, јесте за похвалу. Такође, можемо се надати да ће Болоњски процес довести до веће конкуритивности међу европским установама високог образовања у глобализованом свету, као и да ће доћи до боље усаглашености система високог образовања, смањења броја студената који напуштају студије и оријентације универзитета ка оним звањима који изражавају стварне потребе динамичног тржишта радне снаге, при чему би се задржао висок стандард академског образовања.

Као што је познато, Болоњска декларација се везује за тзв. основни /магистарски/BA MA модел стицања високошколских звања, према којем се циклус редовних студија дели на три године основних студија које воде дипломи (*bachelor's degree*), и једну или две године последипломских студија које воде звању магистра (*master's degree*). Постоји и трогодишњи програм докторских студија који води звању доктора наука (Ph.D.) који је превасходно отворен за кандидате који желе академску каријеру научника или истраживача.

У погледу правног образовања потребно је имати на уму да стварање Европске зоне високог образовања значи и стварање *Европске зоне високог правног образовања*. Међутим, таква Европска зона правног образовања је реална тек уколико истовремено постоји и Европска зона професионалног пружања правних услуга. Тако би, коначно, то значило да се правници Немачке, Француске, Италије итд. могу заменити правим европским правником, који би могао пружати правне услуге и оснивати канцеларије било где унутар Европске уније. Међу највећим препрекама су разлике у материјалноправним условима и правилима поступка која постоје у државама чланицама, вишејезичност и различити менталитети.

У међувремену су многи правни факултети у старим и новим државама чланицама ЕЗ већ предузели мере ка реформисању наставних планова како би испунили захтеве предвиђене Болоњском декларацијом. До сада је једино Немачка остала уздржана у прилагођавању својих правних студија Болоњском моделу, док је Аустрија врло опрезна, упркос новом Закону о универзитету из 2002. године који предвиђа увођење звања правника након трогодишњих студија и звања магистра након додатних двогодишњих студија. Док су неке државе, попут Белгије, Француске, Италије, Холандије, Шпаније и Велике Британије, већ прилагодили своје системе Болоњском моделу, правни факултети нових држава чланица, попут Словеније (у сарадњи са факултетима у Хрватској) разматрају могућност измена, док правници и правни факултети у Аустрији и даље оклевају.

До сада, ниједан од пет правних факултета у Аустрији није понудио наставни план у складу са Болоњским моделом. Став већине професора права према Болоња-Саламанка процесу креће се од скептицизма до јаког противљења, чак и потпуног одбијања.

Б. Разлози за оклевање прихватања Болонског модела као модела правних студија

Важни су разлози који иду у прилог оваквом ставу. Најважнији међу њима су:

1. Прво, организација универзитета и правних факултета током прошле три деценије била је континуирано реформисана;
2. Друго, крајем седамдесетих година уведене су суштинске измене наставних планова правних студија;
3. Треће, није сасвим јасно какве су стручне перспективе звања „правник“, с обзиром да такво звање није подобно за обављање најважнијих правничких професија као што су адвокати, судије или нотари, иако би такво звање могло бити подобно за државног службеника, правника у привреди, осигуравајућем друштву или организацији правних експерата; и
4. Четврто, од 1995. године опада број студената права.

Осим последњег разлога, сви разлози противљења усвајању Болоњског ВА/МА модела тичу се наведених проблема. На европском нивоу расправљало се о неким од наведених проблема од којих су на европском нивоу решени тек неки. Асоцијација европских правних факултета (која обухвата више од 150 правних факултета из Европске уније и иностранства) утврдило је следећа кључна питања:

1. Болоњски ВА/МА модел поделе високог образовања свакако има одређених предности, као што су поједностављивање и транспарентност студија, али ипак није у потпуности у складу са потребама и условима професионалног образовања, што нарочито важи за правно образовање. У процесу имплементације Болоњске декларације више пажње треба посветити посебним потребама и стандардима професионалног правног образовања. То постаје важније самим тим што је узајамно признање диплома и слобода оснивања канцеларија већ регулисано директивама Европске заједнице, бр. 89/48/ЕЕЗ и бр. 98/5/ЕЗ. Према томе, било би упутније

- остварити координацију и транспарентност у погледу минималних стандарда академског и професионалног образовања које омогућава приступ правничким професијама, без *stricto sensu* хармонизације на европском нивоу. Тиме би се избегле негативне последице утакмице унутар правне професије које су данас последица различитих захтева и дужине трајања студија права.
2. Најзначајнији утицај на правничко образовање би имало увођење могућности стицања дипломе након три године студија права – реч је о могућности која до скоро није била прихваћена у већини европских држава. У сваком случају, ова диплома неће и не може омогућити директан приступ правничкој професији (нарочито занимању адвоката или судије). Сви европски правни системи захтевају додатну теоријску и/или практичну обуку, у минималном трајању од две године, а у неким државама и дуже. Остаје да се види да ли је могуће успоставити општи оквир за све европске правне системе (упркос разликама које постоје међу правним системима, а самим тим и међу студијама права) у оквиру којег би се студенти права могли бавити правном професијом.
 3. Треба даље размотрити могућност двостепеног правног образовања (основне студије и магистарске студије). Факултети чланице ЕЛФА већ имају програм по којем кандидат стиче звање магистра, у виду *додатне дипломе*, која се додељује студентима који су већ завршили право. Реч је о једногодишњим програмима чије звање доказује специјализацију у одређеној правној области или интердисциплинарну обуку, чиме се побољшава могућност запослења лица које стекне овакву диплому (на пример, LL.M. EUR, LL.M. за пореско право, LL.M. за међународно право, итд.). Овакво звање магистра би требало укључити у Болоњски модел правног образовања. Европски суд правде је у случају *Краус* (одлука C-1992/19 од 31.3.1993.) признао значај који додатна звања могу имати на слободно кретање лица унутар Европске уније.
 4. Болонска декларација ћути о два важна питања која су предмет расправа о високом образовању. Прво питање су услови за приступ високом образовању, тј. високом правном образовању, док је друго финансирање високог образовања.

а. Приступ студијама права

1. Поједине државе, иако не све, ограничавају или врло строго контролишу упис на студије права, путем *numerus clausus*, постојањем

пријемних испита, итд. Не постоји једнообразно правило за упис на студије права у Европи, и чини се да ће се таква једнообразност тешко постићи. Разлике које постоје могу угрозити мобилност студената и наставника, тако да се у оквиру Болоњске декларације морају решити и питања мобилности студената. Сваком студенту који се уписао на студије права треба омогућити, као и што студенте треба охрабрити у том правцу, да студирају на страном правном факултету најмање један семестар пре стицања дипломе.

б. Финансирање високог образовања.

У већини европских држава финансирање је из буџета, иако и овде долази до промена. Све је више приватних факултета (попут Правног факултета *Bucerius* у Хамбургу) где је упис стриктно регулисан и где постоје високе школарине (уз могућност добијања стипендија). Приватни правни факултети који се финансирају из школарина све су присутнији у државама источне Европе (на пример: Пољска, Естонија, Мађарска, Чешка Република). Финансијске потешкоће могу навести државе да ускрате буџетско финансирање основних студија (укључујући и студије права), чиме би се само повећало задуживање свршених студената и отежало даље професионално напредовање.

Постојећи систем оцењивања на студијама права се значајно разликује међу различитим европским системима, тако да неће бити лако пронаћи једноставно решење за превазилажење постојећих разлика. И даље предстоји доста рада на проширивању ECTS система, како би он представљао прави и поуздани индикатор квалитета високог образовања.

В. Закључак о ситуацији у Аустрији

Као и у другим државама, највећи проблем за имплементацију Болонског ВА/МА модела у Аустрији представља неизвесност професионалне перспективе звања правника. Да ли ће се правници након трогодишњег академског правног образовања моћи запослити као правници при државним органима, органима локалне самоуправе или у заједници: реч је о суштинском питању које се поставља не само у Аустрији.

Садашња ситуација у јавним службама у Аустрији прилично је несигурна. Јавна управа је постала сувише скупа тако да је потребно смањити број стално запослених државних службеника. Број дипломираних студената права који би могли пронаћи запослење у јавној управи на

савезном или државном нивоу, или на нивоу заједнице, тиме постаје много мањи. У недостатку одговарајуће законске регулативе нико не може знати да ли ће се такви правници моћи запослити као правници у јавној управи.

Осим тога, у Аустрији су прилично строги услови за пријем у адвокатске коморе. Кандидат који жели постати адвокат мора прво успешно завршити студије права са звањем “magister iuris”, и мора доказати трогодишњи приправнички стаж и кандидатуру за пријем у комору. Раних осамдесетих аустријске адвокатске коморе су се противиле звању “magister iuris” сматрајући да ово звање није довољно за адвокатску професију, те је извесно да звање „правника“ неће бити прихваћено као испуњеност услова за приступање правосудном испиту, нити ће услов трогодишњег стажа бити смањен због продужења основних студија са четири на пет година.

Након подношења аустријског Нацрта закона о универзитету 2002. године, који је предвиђао звања „bachelor“ и „master“ на енглеском језику, појавили су се протести против оваквих семантичких иновација што је коначно резултирало у измени термина и увођењу назива “baccalaureus” и “magister” у коначну верзију Закона о универзитету из 2002. Члан 54. разликује звања “Diplom-, Baccalaureats-, Magister- und Doktoratstudien”, а став 6 предвиђа за студије права звање “Baccalarauea” и “Baccalaureus” за студије права, са скраћеницом: “Bakk. iur.”

Можда ново звање не изгледа превише привлачно, али ће скептицизам, у сваком случају, још дуго остати на правним факултетима у Аустрији, што је и разумљиво с обзиром да је потпуно нови систем наставних планова уведен 1997. године као резултат иновативног Општег закона о универзитетским студијама, тако да су се многи правни факултети, попут мог факултета у Грацу, суочили са неочекиваним проблемима у погледу извора и обима посла. Ако би поново дошло до великих измена, поново би се створили нови проблеми, таман када су проблеми у вези са последњим изменама наставних планова решени.

Ипак, идеја формирања “baccalaureus” студија за “привредно право” предмет је разматрања на једном од мањих правних факултета, док на другим правним факултетима се разматра могућност увођења паралелних правничких трогодишњих студија са традиционалним четворогодишњим *magister* студијама. Студенти који се одреде за трогодишње студије

имаће могућност да наставе студирање на међународном нивоу, за које ће бити потребно организовати последипломске магистарске студије у трајању од две године у сарадњи са страним правним факултетима, које ће водити звању магистра и које ће кандидату пружити могућност за пријем у адвокатску комору у више европских држава.

Реч је о самом почетку припрема оваквих студија. Биће потребно доста времена правним факултетима у Аустрији да у потпуности прихвате концепт Болоња-Саламанка – још више ће времена бити потребно за постизање овог циља у Немачкој.

Prof. Dr Willibald Posch
Dean for Study Affairs
Faculty of Law
University of Graz (Austria)
Председник асоцијације европских
правних факултета (ELFA)

THE PROBLEM WITH BOLOGNA AND LEGAL EDUCATION

A. Introduction

When the European ministers of Education agreed in 1999 in the famous Bologna Declaration on the creation of a European Space of higher education by harmonizing the curricula of university studies and by introducing a study in two stages consisting of a bachelor and a master study, it was not foreseeable what the impact on the study of law would be. Meanwhile it became evident that legal education is different from humanities or natural sciences, in that it leads to certain core professions such as lawyer, advocate, notary and judge, which are peculiar by their nature in that they are either regulated professions (such as lawyer) for which freedom to provide services and freedom of establishment are guaranteed within the European Union, or activities within the “public service” closely affiliated to the enforcement of authority of a state.

The spirit underlying the Bologna Declaration, which is expressed in a general concern about the quality, transparency and mobility in European education is a good one. And indeed, it may be hoped that the Bologna process may result in an increase in competitiveness of European institutions of higher education in a globalising world and the achievement of greater compatibility and comparability of systems of higher education, as well as in a reduction of

student drop-up rates, and an orientation of university degrees towards the true needs of the changing labour market, whilst always maintaining high standards in academic education.

As is well known, the Bologna Declaration is usually associated with the so-called bachelor/masters/(BAMA) model of awarding degrees in higher education according to which the cycle of regular studies is to be divided into a three year undergraduate study resulting *a bachelor's degree*, and a one or two year(s) post-graduate programme leading to *a master's degree*. In addition thereto a three year *doctoral programme* leading to a PhD should be available mainly for candidates for an academic career as a scientist or researcher.

As far as the study of law is concerned, it must not be forgotten that the creation of a European space for higher education as envisaged by the Bologna Declaration should also lead to a *European space of legal education*. However, a European space for legal education is only realistic if it is paralleled by a *European space of professional practice in law*. Thus, in the final result, the German, French, Italian etc. lawyer should be replaced by a true European lawyer, who could provide legal services and establish his chambers everywhere in the EU. Among the greatest obstacles that must be overcome are the huge differences in substantive and procedural rules in the Member States, the plurality of languages and the different mentality.

Meanwhile many law faculties in the old and new EC-Member States have already undertaken or are about to undertake changes of their curricula in order to fulfil the requirements of the Bologna Declaration. Only Germany has so far abstained from adapting its study of law to the Bologna model, and Austria is very hesitant to react although the new law on the universities the University Act 2002 provides for the introduction of a bachelor degree for law students after three years of study and of a master degree of two additional years. Whilst countries such as Belgium, France, Italy, The Netherlands, Spain, and the UK have already adopted the Bologna model, the law faculties of new Member States such as Slovenia (in cooperation with the Croatian faculties) are considering changes, the Austrian legal profession and the law schools are very hesitant.

So far, none of the five Austrian law faculties offers a curriculum that would comply with the Bologna model, and the dominant approach among law professors to Bologna-Salamanca ranges from scepticism to opposition, and even express rejection. -Salamanca.

B. The reasons for the reluctance of accepting Bologna as a model for the study of law

There is no doubt that there are important reasons for this position. Most important are the following ones:

1. First, the organisation of the universities and law faculties has been the object of a permanent and increasingly radical reform during the last three decades,
2. second, several fundamental changes in the curriculum of the study of law have taken place since the late seventies,
3. third, there is a high uncertainty about the professional perspectives of “bachelors of law”, which will not be accepted as candidates for the legal core professions as lawyers, judges, or notaries, but may be accepted as a state official, company, insurance or organisation law expert; and
4. forth, the number of law students has been continuously declining since 1995.

With the exception of the last point, all the aspects that support opposition to the adoption of the Bologna BA/MA model concern problems that have been raised, discussed and only to a certain degree resolved on the European level. The European Law Faculties Association (an association of more than 150 law faculties from the EU and abroad) has identified the following crucial points:

1. The Bologna BA/MA model of division of higher learning has the advantage of a certain simplicity and transparency but is not completely compatible with the needs and conditions of professional education and training, especially in law. In the process of implementing the Bologna Declaration more attention should be devoted to the specific needs and standards of professional legal education. This is all the more important since the mutual recognition of diplomas and free establishment of lawyers has already been regulated by EC directives 89/48/EEC and 98/5/EC. Therefore, it would be useful to coordinate and make transparent, without trying to harmonise them *strictu sensu* on a European basis, the minimum standards of academic and professional training allowing access to the legal professions. This should also help

to avoid distortions of competition in the exercise of the legal professions which are now provoked by different requirements and different length of study and training in law.

2. The most important impact on legal education would be the introduction of the possibility of obtaining a *Bachelor* degree after three years of higher education in law – a possibility which until recently was not accepted by most European jurisdictions. In any event, this degree will not and cannot give immediate access to the legal profession (especially as a lawyer or judge). *All European jurisdictions* require substantial additional theoretical and/or practical training of usually a minimum of two years, in several jurisdictions even more. It remains to be seen whether a general framework can be established for all European jurisdictions (despite many peculiarities in their legal systems and therefore law studies) within which a law student can be admitted to practice law.
3. Whether the two phases of legal education (the undergraduate Bachelor and the graduate Master part) should be finished with separate Bachelor's and Master's degrees must remain subject to further discussion. Many member faculties of ELFA already award a Master's degree as an *additional diploma* to students already trained in law. These are often based on a one year degree programme documenting specialised legal or interdisciplinary training improving the job opportunities of the degree holder (e.g. LL.M. EUR, LL.M. Taxation, LL.M. Int. Law etc.). This type of master's degree should be integrated into the Bologna model of legal education. The European Court of Justice has recognised the importance of such an additional degree for the free movement of persons in the European Union in the *Kraus* decision C-1992/19 of 31.3.1993.
4. The Bologna Declaration is silent about two further important points in the current debate on higher education, the first one being access to higher education viz. the access to legal studies and the financing of higher education.

a. Access to legal studies

1. Some but not all jurisdictions restrict or severely control *access to legal studies* e.g. by *numerus clausus*, entrance requirements, midterm exams etc. No uniformity exists with regard to access to law schools in Europe, and it seems difficult to imagine that this will ever be possible. The great differences may affect student and teacher mobility and it is

necessary that the consequences of the Bologna Declaration on student mobility are taken into consideration. As a rule, every student admitted to law school should be allowed and encouraged to study at least one semester in a foreign law school before being awarded a degree in law.

b. Financing of higher education.

Most European jurisdictions adhere to public funding, but this consensus seems to be withering. Increasingly, private law are (eg. Bucerius School of Law, Hamburg) where access is highly regulated and considerable tuition fees (with the possibility to obtain scholarships) are charged. Private law schools financed by tuition fees are becoming increasingly available in Eastern European countries (e.g. Poland, Estonia, Hungary, Czech Republic). Financial constraints in all European jurisdictions may induce governments to pull out of public responsibility for the financing of undergraduate education (including law) which would only increase the indebtedness of young law graduates and make more difficult their later success in the professions.

2. The existing schemes of grading and assessment in the study of law vary considerably among European jurisdictions, and simple solutions to overcome these differences will not easily be found. Considerable work still has to be done to extend the ECTS system as a true and reliable indicator of quality in higher education.

C. A Final remark on the Situation in Austria

As elsewhere, the uncertain professional perspectives for bachelors of law is probably the biggest problem for the implementation of the Bologna BA/MA model in Austria. Will bachelors after three years of academic legal education be employed as lawyers by the state, regions, and big communities: This is the crucial question not only in Austria.

The current situation in Austrian public service is very uncertain. It has become evident that the public administration is too expensive and that the number of civil servants with a fixed tenure until retirement age has to be reduced. Thus, the number of graduates from a law school who may find employment by the public administration on federal, state and community level is very low and in the absence of any relevant statutory provision nobody knows,

whether bachelors of law will be accepted as fully educated lawyers for service in the public administration.

In addition thereto, the requirements for being accepted as a member of the bar are rather strict in Austria. The candidate for the profession of an attorney must have successfully finished his or her diploma-study of law with a “magister iuris” degree, and must provide evidence of three years of practical experience as a clerk and a candidate for the bar. Since there was a lot of opposition by the Austrian Chambers of Advocates against accepting the “magister iuris” degree in the early Nineteen-eighties as sufficient for becoming an attorney, it is easy to predict, that a “bachelor of law” would not be accepted as a candidate for the bar exam, and it is also easily to predict that the Bar exams will refuse to reduce their professional formation of three years, notwithstanding the prolongation of the regular study for a master from four to five years.

When the Draft Bill for the Austrian University Act 2002 proposed the introduction of the degrees of “bachelors” and “masters” in their English notations, strong opposition against these semantic innovation occurred and caused the legislative bodies to resort to “baccalaureus” and “magister” in the final wording of the University Act 2002. Its § 54 distinguishes between “*Diplom-, Bakkalaureats-, Magister- und Doktoratsstudien*” and provides in its N° 6 for the study of law the degree of “Baccalaurea of legal studies” or “Baccalaureus of legal studies”, or abbreviated: “*Bakk. iur.*”

That new degree may not appear to be very attractive, in any case the predominant view at the Austrian law schools will remain scepticism, and this position is understandable, since a totally new conception of the curriculum had been realised as a result of the innovative General Statute on studies at University level of 1997, and in many law schools, like in my own in Graz, these new (and now already obsolete) curricula caused unexpected problems with regard to resources and workload. Another fundamental change may turn out to cause new problems, now that the problems with the most recent modifications of the curriculum are resolved.

Nevertheless, the idea to create a “baccalaureus study” for “economic law” is discussed at one of the smaller law faculties, and in another law faculty the discussion of developing a parallel “bachelor study” of three years alongside the traditional “magister study” of four years has just started. Those students deciding in favour of the bachelor study shall be given the opportunity to con-

tinue in their studies of law on an international level, for which a master study of two years should be developed in co-operation with foreign law schools, resulting in a bilateral Master degree, that would enable the candidate to be admitted to the bar in more than one European state.

All these conceptions are obviously in the earliest stage of preparation. It will therefore take some time until Bologna-Salamanca may expect full recognition by the Austrian Law Schools – and it may take even more time to reach this end in Germany.