

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2854/2018 i U-I-2855/2018 od 10. ožujka 2020. i tri Izdvojena mišljenja sudaca

NN 47/2020 (17.4.2020.), Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-2854/2018 i U-I-2855/2018 od 10. ožujka 2020. i tri Izdvojena mišljenja sudaca

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

972

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Ingrid Antičević Marinović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Josip Leko, Davorin Mlakar, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, odlučujući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 10. ožujka 2020. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida:

- članak 6. stavak 2. točka 2. alineja 7. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« 64/18.) u dijelu koji glasi: »preddiplomskih stručnih studija« i
- članak 6. stavak 2. točka 2. alineja 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« 64/18.) u dijelu koji glasi: »specijalističkih diplomskih stručnih studija«.

II. Ukinuti dio članka 6. stavka 2. točke 2. alineja 7. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« 64/18.) prestaje važiti 31. prosinca 2020.

III. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru donio je na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava sedmi (7.) saziv Hrvatskog sabora na 7. sjednici održanoj 8. veljače 2013. Proglasio ga je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 14. veljače 2013. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 22 od 22. veljače 2013., a stupio je na snagu 2. ožujka 2013. (u daljnjem tekstu: ZoHKO:22/13).

2. Na dan donošenja ove odluke na snazi je Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru s izmjenama i dopunama (»Narodne novine« broj 22/13., 41/16. – odluka USRH broj: U-I-351/2016 i 64/18.).

3. Prijedloge koji se razmatraju u ovom ustavnosudskom postupku podnijeli su 27. srpnja 2018. Sveučilište u Zagrebu, koje zastupa rektor prof. dr. sc. Damir Boras (predmet broj: U-I-2854/2018) i Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, koji zastupa dekan prof. dr. sc. Igor Gliha, Pravni fakultet Sveučilišta J. J. Strossmayera u Osijeku, koji zastupa dekanica prof. dr. sc. Renata Perić, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, koji zastupa dekanica prof. dr. sc. Vesna Crnić-Grotić i Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, koji zastupa dekan izv. prof. dr. sc. Željko Radić (predmet broj: U-I-2855/2018; u daljnjem tekstu: predlagatelj).

3.1. Predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru klasa: 022-03/18-01/04 od 6. srpnja 2018., koji je donio deveti (9.) saziv Hrvatskog sabora na temelju članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava na 8. sjednici održanoj 6. srpnja 2018. Proglasila ga je predsjednica Republike Hrvatske odlukom od 10. srpnja 2018. Objavljen je u »Narodnim novinama« broj 64 od 18. srpnja 2018., a stupio je na snagu 26. srpnja 2018. (u daljnjem tekstu: ZIDZoHKO:64/18).

Iz prijedloga proizlazi da predlagatelji osporavaju suglasnost s Ustavom članka 6. stavka 2. točke 2. alineje 7. ZIDZoHKO-a:64/18 u dijelu kojim su preddiplomski sveučilišni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 6 Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (u daljnjem tekstu: HKO) i članka 6. stavka 2. točke 2. alineje 8. ZIDZoHKO-a:64/18 u dijelu kojim su specijalistički diplomski stručni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 7.1 HKO-a, kao i svih odredbi ZIDZoHKO-a:64/18 koje su organski povezane s člankom 6. ZIDZoHKO-a:64/18.

Predlagatelji u prijedlogu navode da je zakonodavac, donoseći članak 6. ZIDZoHKO-a:64/18, prekršio odluku Ustavnog suda broj: U-I-351/2016 od 20. travnja 2016. (»Narodne novine« broj 41/16.; u daljnjem tekstu: odluka broj: U-I-351/2016), jer su ponovno propisana zakonska rješenja koja su odlukom broj: U-I-351/2016 utvrđena neustavnima.

Predlagatelji su predložili da Ustavni sud do donošenja odluke privremeno obustavi izvršenje pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi ZIDZoHKO-a:64/18 obzirom na »izrazit javni interes povezan s pitanjem dopuštenosti primjene ZID-a ZoHKO-a:64/18 u praksi do konačne odluke Ustavnog suda, ali i teške i nepopravljive posljedice za cjelokupno područje visokog obrazovanja, a osobito za studente sveučilišnih studija, ako bi se ZID ZoHKO:64/18 počeo primjenjivati u praksi.«

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 42/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), o prijedlogu predlagatelja zatraženo je očitovanje Vlade Republike Hrvatske. Očitovanje je dostavljeno Ustavnom sudu aktom klasa: 022-03/18-39/12, ur. broj: 50301-27/12-18-5 od 27. rujna 2018. (u daljnjem tekstu: očitovanje Vlade).

II. OSPORENE I DRUGE RELEVANTNE ODREDBE

1) Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru

5. Članak 7. stavak 2. alineje 7. – 10. ZoHKO-a:22/13 glasile su:

»Razine cjelovitih i djelomičnih kvalifikacija
Članak 7.

(...)

(2) Minimalni uvjeti za stjecanje i pristupanje cjelovitim kvalifikacijama su:

(...)

– Razina 6 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 180 ECTS bodova, od kojih je najmanje 120 ECTS bodova na 6. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 4.2 ili više, uz položene ispite obveznih predmeta državne mature.

– Razina 7 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 60 ECTS bodova na 7. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Ukupno radno opterećenje kvalifikacije na razini 7., zajedno s prethodnom kvalifikacijom na razini 6., koja je uvjet pristupanja, je minimalno 300 ECTS bodova, od kojih je najmanje 180 ECTS bodova na 6. ili višoj razini skupova ishoda učenja i najmanje 60 ECTS bodova na 7. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 4.2 uz položene ispite obveznih predmeta državne mature ili posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 6 ili više.

– Razina 8.1 – stjecanje kvalifikacije uključuje najmanje jednu godinu znanstvenog ili umjetničkog istraživanja u ekvivalentu punog radnog vremena, čiji je rezultat barem jedan objavljen originalan rad s relevantnom međunarodnom recenzijom. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 7.

– Razina 8.2 – stjecanje kvalifikacije uključuje najmanje tri godine znanstvenih ili umjetničkih istraživanja u ekvivalentu punog radnog vremena, čiji su rezultat originalni radovi s relevantnom međunarodnom recenzijom. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 7.

(...)

5.1. Članak 8. stavak 1. alineje 7. – 10. ZoHKO-a:22/13 glasile su:

»Pridruživanje kvalifikacija razinama HKO-a
Članak 8.

(1) Cjelovitim kvalifikacijama koje se stječu u Republici Hrvatskoj pridružuju se razine HKO-a u skladu sa člancima 7. i 14. ovoga Zakona, kako slijedi:

(...)

– Razina 6: sveučilišni preddiplomski studiji; stručni preddiplomski studiji;

– Razina 7: sveučilišni diplomski studiji; specijalistički diplomski stručni studiji; poslijediplomski specijalistički studiji;

– Razina 8.1: poslijediplomski znanstveni magistarski studiji;

– Razina 8.2: poslijediplomski sveučilišni (doktorski) studiji; obrana doktorske disertacije izvan studija.

(...)

5.2. Člankom 6. ZIDZoHKO-a:64/18 izmijenjen je članak 7. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« broj 22/13. i 41/16. – odluka USRH broj: U-I-351/2016).

Članak 6. stavak 1. i stavak 2. točka 2. alineje 7. – 11. ZIDZoHKO-a:64/18 glase:

»Članak 6.

Naslov iznad članka 7. mijenja se i glasi: Cjelovite i djelomične kvalifikacije i njihovo pridruživanje razinama HKO-a.

(...)

(2) Cjelovitim kvalifikacijama koje se stječu u Republici Hrvatskoj pridružuju se razine HKO-a uz zadovoljavanje minimalnih uvjeta za stjecanje cjelovitih kvalifikacija i pristupanje cjelovitim kvalifikacijama kako slijedi:

(...)

– Razina 6 – kvalifikacije stečene završetkom preddiplomskih studija.

Na razinu 6 smještaju se dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom:

- a) preddiplomskih stručnih studija,
- b) preddiplomskih sveučilišnih studija.

Ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije minimalno je 180 ECTS bodova, od kojih je najmanje 120 ECTS bodova na razini 6 ili višoj razini ishoda učenja. Uvjet je pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 4.2 ili na razini 5 uz položene ispite obveznih predmeta državne mature.

– Razina 7.1 – kvalifikacije stečene završetkom diplomskih studija

Na razinu 7.1 smještaju se dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom:

- a) specijalističkih diplomskih stručnih studija;
- b) sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija.

Ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija i sveučilišnih diplomskih studija minimalno je 60 ECTS bodova na razini 7 ili višoj razini ishoda učenja, uz uvjet da se zajedno s prethodno stečenom kvalifikacijom na razini 6 stječe ukupno najmanje 300 ECTS bodova. Uvjet je pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 6 u skladu s uvjetima koje općim aktom utvrdi visoko učilište, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom visokog učilišta.

Ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije završetkom integriranoga preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija minimalno je 300 ECTS bodova na razini 6 i 7 ili višoj razini ishoda učenja, od kojih je najmanje 60 ECTS bodova na razini 7. Uvjet pristupanja je posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 4.2 ili na razini 5 uz položene ispite obveznih predmeta državne mature.

– Razina 7.2 – kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih specijalističkih studija

Ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije minimalno je 60 ECTS bodova na razini 7 ili višoj razini ishoda učenja. Uvjet je pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije koja se stječe završetkom odgovarajućeg studija u skladu s uvjetima propisanim zakonom kojim se regulira visoko obrazovanje te s uvjetima koje općim aktom utvrdi sveučilište, odnosno sastavnica sveučilišta, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom sveučilišta ili njegove sastavnice.

– Razina 8.1 – kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih znanstvenih magistarskih studija

Stjecanje kvalifikacije uključuje najmanje jednu godinu znanstvenoga ili umjetničkog istraživanja u ekvivalentu punoga radnog vremena, čiji je rezultat barem jedan objavljen originalan znanstveni rad s relevantnom međunarodnom recenzijom.

– Razina 8.2 – kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih sveučilišnih (doktorskih) studija

Uvjet za stjecanje kvalifikacije najmanje je tri godine znanstvenih ili umjetničkih istraživanja u ekvivalentu punog radnog vremena, čiji su rezultat originalni znanstveni radovi s relevantnom međunarodnom recenzijom. Iznimno, kvalifikacija se stječe sukladno iznimkama za stjecanje doktorata znanosti, odnosno doktorata umjetnosti propisanih zakonom kojim se uređuje znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje. Uvjet je pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije koja se stječe završetkom diplomskoga sveučilišnog studija ili integriranog preddiplomskog i diplomskoga sveučilišnog studija u skladu s uvjetima koje općim aktom utvrdi sveučilište, odnosno sastavnica sveučilišta, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom sveučilišta ili njegove sastavnice. Iznimno, sveučilište može svojim općim aktom kao uvjet pristupanja utvrditi i drugu prethodno stečenu kvalifikaciju uz završen odgovarajući sveučilišni razlikovni program.«

2) Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju

6. Za razumijevanje učinaka osporene odredbe ZIDZoHKO-a:64/18 relevantne su odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. – odluka USRH broj: U-I-1707/2006, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. – odluka i rješenje USRH broj: U-I-5578/2013 i dr., 60/15. – odluka USRH broj: U-I-7431/2014 i dr. i 131/17. – Uredba; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO:123/03-131/17).

6.1. Članak 69. ZoZDiVO-a:123/03-131/17 glasi:

»2. STUDIJI NA VISOKIM UČILIŠTIMA A. VRSTE STUDIJA: sveučilišni i stručni studij Članak 69.

(1) Visoko obrazovanje provodi se kroz sveučilišne i stručne studije.

(2) Sveučilišni studij osposobljava studente za obavljanje poslova u znanosti, umjetnosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te ih osposobljava za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća.

(3) Stručni studij pruža studentima primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja i osposobljava ih za neposredno uključivanje u radni proces.

(...)

6.2. Mjerodavne odredbe ZoZDiVO-a:123/03-131/17 koje uređuju sveučilišne studije glase:

»Sveučilišni studij Članak 70.

(1) Sveučilišno obrazovanje obuhvaća:

- (1) preddiplomski sveučilišni studij,
- (2) diplomski sveučilišni studij i
- (3) poslijediplomski studij.
- (2) Sveučilišni studiji ustrojavaju se i izvode na sveučilištu. Diplomski, sveučilišni i poslijediplomski studiji mogu se izvoditi i u suradnji sa znanstvenim institutima.
- (...)
- (4) Studijski programi mogu se provoditi i kao integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studiji čijim završetkom se stječe najmanje 300 ECTS bodova.
- (...)

Preddiplomski studij

Članak 71.

(1) Na preddiplomskom sveučilišnom studiju, koji u pravilu traje tri do četiri godine, stječe se od 180 do 240 ECTS bodova. Preddiplomski studij osposobljava studente za diplomski studij te im daje mogućnost zapošljavanja na određenim stručnim poslovima.

(...)

Diplomski studij

Članak 72.

(1) Diplomski sveučilišni studij traje jednu do dvije godine i njegovim završetkom stječe se od 60 do 120 ECTS bodova. Diplomski studij može trajati i duže, uz odobrenje Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj.

(2) Ukupan broj bodova koji se stječu na preddiplomskom i diplomskom studiju iznosi najmanje 300 ECTS bodova.

(...)

Poslijediplomski studij

Članak 73.

(1) Poslijediplomski studiji su poslijediplomski sveučilišni studij i poslijediplomski specijalistički studij.

(2) Poslijediplomski sveučilišni studij (doktorski studij) može se upisati nakon završetka diplomskog sveučilišnog studija.

(...)

(8) Sveučilište može organizirati poslijediplomski specijalistički studij u trajanju od jedne do dvije godine, kojim se stječe akademski naziv specijalist određenog područja (spec.), u skladu s posebnim zakonom. Naziv specijalist, odnosno njegova kratica dodaju se akademskom nazivu iz članka 72. stavka 3. ovoga Zakona. Završetkom poslijediplomskog specijalističkog studija stječe se od 60 do 120 ECTS bodova.

(...)

6.3. Mjerodavne odredbe ZoZDiVO-a:123/03-131/17 koje uređuju stručne studije glase:

»Stručni studiji

Članak 74.

(1) Stručno obrazovanje obuhvaća:

- kratki stručni studij,
- preddiplomski stručni studij,
- specijalistički diplomski stručni studij.

(2) Stručni studiji provode se na visokoj školi ili veleučilištu. Iznimno, stručni studiji mogu se provoditi i na sveučilištu, uz pribavljenu suglasnost Nacionalnog vijeća u skladu s ovim Zakonom.

(...)

(5) Preddiplomski stručni studij traje tri godine, a iznimno, uz odobrenje Nacionalnog vijeća, preddiplomski stručni studij može trajati do četiri godine, u slučaju kada je to sukladno s međunarodno prihvaćenim standardima. Završetkom preddiplomskog stručnog studija stječe se od 180 do 240 ECTS bodova te stručni naziv stručni/a prvostupnik/prvostupnica (baccalaureus/baccalaurea) uz naznaku struke, u skladu s posebnim zakonom.

(...)

(7) Specijalistički diplomski stručni studij traje jednu ili dvije godine i njegovim se završetkom stječe od 60 do 120 ECTS bodova. Završetkom specijalističkog diplomskog stručnog studija stječe se stručni naziv stručni/a specijalist/ica određene struke, u skladu s posebnim zakonom.

(8) Ukupan broj bodova koji se stječu na preddiplomskom i specijalističkom diplomskom stručnom studiju iznosi najmanje 300 ECTS bodova.

(...)

III. PRAKSA USTAVNOG SUDA

7. Ustavni sud u svojoj je dosadašnjoj praksi više puta istaknuo da između sveučilišta i njegovih učilišta s jedne strane i veleučilišta i visokih škola s druge strane postoji ustavna i zakonska razlika.

U odluci i rješenju broj: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. («Narodne novine» broj 14/00. i 26/00. – ispravak), Ustavni sud utvrdio je da se ustavno jamstvo autonomije sveučilišta odnosi na zakonom ustanovljena sveučilišta i njihove sastavnice jer se samo sveučilišta (i njihove sastavnice) bave sveučilišnim obrazovanjem kao posebnom vrstom visokog obrazovanja. S druge strane, veleučilišta se bave stručnim ili vokacijskim obrazovanjem kao vrstom visokog obrazovanja različitom od onog sveučilišnog ili znanstvenog.

U točki 3.1. odluke i rješenja broj: U-I-902/1999 u tom je smislu utvrđeno da se sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta »od ostalih visokih učilišta ustavno razlikuju po tome što se samo na njih odnosi ustavno jamstvo slobode znanstvenog stvaralaštva iz članka 68. stavka 1. Ustava, što za sobom povlači i njihovu zakonsku razliku, jer samo sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad«. Stoga je zakonodavac vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta samo u odnosu na sveučilišta i njihova učilišta, jer samo sveučilišta i njihova učilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad.

Ta je stajališta Ustavni sud ponovio u rješenju broj: U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. («Narodne novine» broj 177/03.).

8. I u odluci broj: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. («Narodne novine» broj 2/07.) Ustavni sud je ponovio »da je zakonodavac vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta samo u odnosu na sveučilišta i njihova učilišta, jer samo sveučilišta i njihova učilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad. To utvrđenje, međutim, nikako ne znači niti pretpostavlja zabranu sveučilištima i njihovim učilištima da uz sveučilišno ili znanstveno obrazovanje organiziraju, izvode, odnosno provode i stručno ili vokacijsko obrazovanje, sve dok zakonodavac razlikuje ta dva oblika visokog obrazovanja«. U toj je odluci dalje utvrdio:

»Iako su materijalni kriteriji njihova razlikovanja ponekad nejasni, za potrebe ovog ustavnosudskog postupka dostatno je utvrditi da sveučilišno ili znanstveno obrazovanje u sebi sadrži (i) stručno obrazovanje, pa svako sveučilište odnosno svako njegovo učilište ispunjava pretpostavke za organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu stručnih studija (načelo *a maiore ad minus*). Nasuprot tome, stručno obrazovanje – onako kako je postavljeno u pravnom poretku Republike Hrvatske – u sebi ne sadrži sveučilišno ili znanstveno obrazovanje, pa nijedno veleučilište odnosno njegovo učilište ne ispunjava pretpostavke za organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu znanstvenih studija.

Ustavni sud stoga utvrđuje da zakonom nije dopušteno zabranjivati sveučilištima i njihovim učilištima organiziranje, izvođenje, odnosno provedbu (i) stručnih studija. Zakonom je, međutim, dopušteno te studije slobodno uređivati u pitanjima vezanim uz njihovo osnivanje, ustrojavanje, tijela, nadležnost, te prava, obveze i odgovornosti sveučilišta kao osnivača.«

Odluka Ustavnog suda broj: U-I-351/2016

9. Zakonskim rješenjem koje je bilo na snazi prije donošenja odluke broj: U-I-351/2016 na razinu 6 HKO-a bili su smješteni sveučilišni preddiplomski studiji i stručni preddiplomski studiji (članak 8. stavak 1. alineja 7. ZoHKO-a:22/13), dok su na razinu 7 HKO-a bili smješteni sveučilišni diplomski studiji, specijalistički diplomski stručni studiji i poslijediplomski specijalistički studiji (članak 8. stavak 1. alineja 8. ZoHKO-a:22/13), te je bilo omogućeno osobama koje su završile odgovarajući stručni (vokacijski) studij stjecanje kvalifikacije na razini 8.2 HKO-a – akademski stupanj doktora znanosti ili umjetnosti (dr. sc. / dr. art.) koji se stječe završetkom poslijediplomskog sveučilišnog (doktorskog) studija (članak 8. stavak 1. alineja 8. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejom 10. ZoHKO-a:22/13), a da te osobe prethodno nisu pohađale nijedan diplomski sveučilišni studij odnosno odgovarajući sveučilišni razlikovni program.

Ustavni sud odlukom broj: U-I-351/2016 pokrenuo je postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te je ukinuo članak 8. stavak 1. alineju 8. ZoHKO-a:22/13 u dijelu koji glasi: »specijalistički diplomski stručni studiji«.

Ustavni sud je u odluci broj: U-I-351/2016 istaknuo da »općenito je pogrešno postojeći binarni sustav visokog obrazovanja sagledavati kroz usporedbu njihove vrijednosti za društvenu zajednicu, jer su oba sustava (i sveučilišni i stručni) za društvenu zajednicu jednako vrijedni i jednako potrebni« (točka 36. odluke broj: U-I-351/2016), međutim, naveo je i da to »ne znači da se ta dva sustava visokog obrazovanja smiju poistovjetiti na način na koji je to učinjeno osporenim člankom 8. stavkom 1. alinejom 8. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejama 9. i 10. ZoHKO-a:22/13 (smještanje sveučilišnog diplomskog studija i specijalističkog diplomskog stručnog studija na istu razinu 7 HKO-a pod jednakim minimalnim uvjetima za stjecanje i pristupanje cjelovitim kvalifikacijama na razinama 8.1 i 8.2).« (točka 37. odluke broj: U-I-351/2016).

Nadalje je naveo da »imajući u vidu sva prethodna utvrđenja, a polazeći od ustavnog okvira (članci 67. stavak 1. i 68. stavak 1. Ustava) i postojećeg binarnog sustava visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud ne vidi ustavnu mogućnost da stručni diplomski specijalistički studiji zakonom budu stavljeni na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji, a da stavljanje stručnog diplomskog specijalističkog studija na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji zakonodavac istodobno nije uvjetovao završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa.« (točka 40. odluke broj: U-I-351/2016).

Ustavni sud je utvrdio da je za pristupanje razinama 6 i 7 kao uvjet pristupanja propisano »posjedovanje prethodne kvalifikacije ... uz položene ispite obveznih predmeta državne mature«. Poštujući tu tehniku, Ustavni

sud je iz razine 7 uklonio specijalističke diplomske stručne studije kako bi omogućilo zakonodavcu da dosljednom primjenom iste zakonodavne tehnike odredi drugu razinu HKO-a za specijalističke diplomske stručne studije i da za te studije propiše posebne uvjete pristupanja razinama 8.1 i 8.2 HKO-a u skladu s pravnim stajalištima izraženima u toj odluci, te je ostavio zakonodavcu mogućnost da se posluži i drugačijim tehnikama ako se njima ostvaruje isti cilj (točka 43. odluke broj: U-I-351/2016).

IV. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

10. Predlagatelj navode da je ZIDZoHKO-a:64/18 formalno nesuglasan s člankom 3. Ustava, u dijelu kojim se propisuje da je vladavina prava najviša vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Formalnu nesuglasnost ZIDZoHKO-a:64/18 s člankom 3. Ustava obrazlažu propustima u postupku pripreme i donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 navodeći da je u vrijeme savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u Nacrtu prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18 uz članak 6. ZIDZoHKO-a:64/18 predložen i alternativni prijedlog prema kojem bi na razini skupa kvalifikacija 7 HKO-a umjesto dvije bile tri razine kvalifikacija, međutim da u daljnjem postupku donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 nikada nije obrazloženo zašto se predlagatelj ZIDZoHKO-a:64/18 odlučio za verziju koja je donesena i na temelju čega.

10.1. Predlagatelj nadalje ističu da je u vrijeme savjetovanja sa zainteresiranom javnošću na snazi bio Zakon o procjeni učinaka propisa (»Narodne novine« broj 90/11.; u daljnjem tekstu: ZoPUP:90/11) i Uredba o provedbi postupka procjene učinaka propisa (»Narodne novine« broj 66/12.), međutim da nemaju saznanja o tome da bi postupak vezan za izradu Nacrta iskaza i Prijedloga iskaza o procjeni učinaka ZIDZoHKO-a:64/18 bio proveden. Isto tako, ističu da je u vrijeme upućivanja prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18 u parlamentarnu proceduru (siječanj 2018.) na snazi bio Zakon o procjeni učinaka propisa (»Narodne novine« broj 44/17.; u daljnjem tekstu: ZoPUP:44/17), međutim da unatoč obvezi propisanoj člankom 14. stavkom 2. ZoPUP-a:44/17, uz Prijedlog ZIDZoHKO-a:64/18 broj 267/2018 iz siječnja 2018., ni uz Konačni prijedlog ZIDZoHKO-a:64/18 broj 267/2018 iz svibnja 2018. nije bio priložen Iskaz o procjeni učinaka propisa, nego je bilo sadržano samo »Izvjješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću«.

Stoga predlagatelj smatraju da je postupak donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 bio deficitaran jer je taj zakon donesen bez propisnog informiranja javnosti o procijenjenim učincima ZIDZoHKO-a:64/18 na gospodarstvo Republike Hrvatske u cjelini i na pojedina gospodarska područja, na tržišno natjecanje, na rad i tržište rada, socijalne trendove itd.

11. Predlagatelj osporavaju i materijalnu nesuglasnost članka 6. ZIDZoHKO-a:64/18 s Ustavom, smatrajući da osporeno zakonsko rješenje ponovo propisuje rješenja koja su odlukom broj: U-I-351/2016 utvrđena neustavnima jer se na istu razinu ponovo stavljaju kvalifikacije stečene na sveučilišnim i »ne-sveučilišnim« studijima. Predlagatelj osporavaju ustavnost odredbi kojima se preddiplomski sveučilišni studiji smještaju na razinu kvalifikacija 6 HKO-a, a specijalistički diplomski stručni studiji na razinu kvalifikacija 7.1 HKO-a.

Navode da se osporenim člankom ponovo na razini 6 HKO-a izjednačavaju ishodi učenja na preddiplomskom stručnom studiju s ishodima učenja na preddiplomskom sveučilišnom studiju, a da se na razini 7.1 HKO-a ponovo izjednačavaju ishodi učenja na specijalističkom diplomskom stručnom studiju s onima na sveučilišnom diplomskom studiju odnosno integriranom preddiplomskom i diplomskom sveučilišnom studiju.

Predlagatelj iznose vlastite prijedloge zakonskih rješenja, pa tako navode da bi, u skladu s odlukom broj: U-I-351/2016, samo kvalifikacije stečene na sveučilišnim studijima – koji pripremaju (i) za znanstvenu, odnosno znanstveno-istraživačku djelatnost – trebale biti na razini skupa kvalifikacija 7 HKO-a, i to: specijalistički poslijediplomski studiji na razini 7.3, sveučilišni diplomski studiji te integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studiji na razini 7.2 HKO-a, a preddiplomski sveučilišni studiji na razini 7.1 HKO-a. Te tri razine odgovarale bi razini 7 Europskog kvalifikacijskog okvira. Za specijalističke diplomske stručne studije, s obzirom na ishode učenja, trebala bi biti stvorena zasebna (viša) razina kvalifikacija 6.2 HKO-a, uz preddiplomske stručne studije na zasebnoj nižoj razini cjelovitih kvalifikacija 6.1 HKO-a. Te dvije razine odgovarale bi razini 6 Europskog kvalifikacijskog okvira.

11.1. Predlagatelj nadalje navode da je EQF prevodilački alat koji pomaže i pridonosi komunikaciji i usporedbi između kvalifikacijskih sustava u Europi, te da bi posredstvom EQF-a hrvatske kvalifikacije trebale biti prepoznate na jedinstvenom europskom tržištu, što bi trebalo povećati »mobilnost radne snage, polaznika obrazovnih programa i nastavnika te povećati integrativni potencijal hrvatskog obrazovnog sustava u europskom prostoru.« Ističu da razinu 7 EQF-a primarno obilježava originarno mišljenje koje dovodi do inovacija, rezultat kojih je stvaranje novih znanja i procedura, odnosno istraživanje, te da u postojećem binarnom sustavu obrazovanja takve ishode učenja mogu osigurati samo sveučilišni studiji.

11.2. Slijedom navedenog, predlagatelj smatraju da osporena odredba nije u skladu s načelnim ustavnopravnim stajalištima o ishodima učenja bitnim za kvalifikacije koje proizlaze iz postojećeg binarnog

sustava visokog obrazovanja, izraženima u odluci broj: U-I-351/2016, kao i da je donošenjem ZIDZoHKO-a:64/18 došlo do ponovne uspostave protuustavnog stanja koje je 31. prosinca 2016. bilo prekinuto po sili točke II. izreke odluke broj: U-I-351/2016.

Smatraju da osporeno zakonsko rješenje nije u suglasnosti ni s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava ni s člankom 67. stavkom 1. u vezi s člankom 68. stavkom 1. Ustava, jer je »osporenim zakonskim rješenjima ne samo uvedena materijalna ili supstancijalna diskriminacija po osnovi naobrazbe osoba koje su završile sveučilišne studije u odnosu prema osobama koje su završile ne-sveučilišne studije, odnosno da je narušeno jamstvo autonomije sveučilišta neuvažavanjem i obezvrjeđivanjem ustavnopravne činjenice da je znanstvena i/ili istraživačka komponenta stvaralaštva inherentna ishodima učenja bitnima za kvalifikacije koji se stječu isključivo na sveučilišnim studijima, a ne i na stručnim (ne-sveučilišnim) studijima. Osporenim zakonskim rješenjima u cijelosti je obezvrjeđen i sam sveučilišni sustav kao ustavna kategorija.«

V. OČITOVANJE VLADE

12. Mjerodavni dijelovi očitovanja Vlade o postupku donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 glase:

»Vezano uz korake u donošenju ZIDZoHKO-a, Vlada Republike Hrvatske napominje da je u cijelosti provedena procedura te da nije bilo propusta u postupku pripreme i donošenja ZIDZoHKO-a. Nacrt prijedloga ZIDZoHKO-a izradilo je Povjerenstvo za izradu Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a na temelju pravnih stajališta iskazanih u Odluci Ustavnog suda koja se odnose na uvjete za stjecanje i pristupanje kvalifikacijama po razinama HKO-a, te uzimajući u obzir odredbe ZZDiVO-a koje se odnose na vrste studijskih programa i kvalifikacija koje se završetkom studijskih programa stječu. Konzultirani su modeli europskih zemalja i materijali o Europskom kvalifikacijskom okviru i Kvalifikacijskom okviru Europskog prostora visokog obrazovanja. Povjerenstvo je raspravljalo o dvije verzije Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a izrađene slijedom prethodnih rasprava i Zaključka Rektorskog zbora sa sjednice održane 20. siječnja 2017. godine. Zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa u raspravi oko dvije predstavljene verzije, Ministarstvo znanosti i obrazovanja otvorilo je javnu raspravu o Nacrtu prijedloga ZIDZoHKO-a, s alternativnim prijedlogom članka 6. Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a (dosadašnji članak 7., a novi članak 8.) koji se odnosi na pridruživanje kvalifikacija razinama HKO-a. Alternativni prijedlog formuliran je temeljem Zaključka Rektorskog zbora.

(...)

Javno savjetovanje bilo je otvoreno od 7. ožujka do 7. travnja 2017. U sklopu savjetovanja u Ministarstvu znanosti i obrazovanja održan je 23. ožujka 2017. godine i okrugli stol na kojemu su sudjelovali članovi Povjerenstva za izradu Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a, članovi Posebnog stručnog povjerenstva za provedbu Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije, Nacionalnog vijeća za razvoj ljudskih potencijala, sektorskih vijeća, predstavnici Rektorskog zbora, Vijeća studenata veleučilišta i visokih škola, Hrvatskog studentskog zbora, Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, ministarstava, agencija, poslodavaca, sindikata i drugi.

(...)

Temeljni prijedlog podržalo je ukupno 1.230 osoba, odnosno 97%, od čega je 1.196 fizičkih osoba i 41 pravna osoba. Od ukupnog broja fizičkih osoba (1.196), 907 predstavljaju studente stručnih studija i osobe s kvalifikacijom stručnih studija, 28 je studenata sveučilišnih studija, 15 predavača na veleučilištima te 243 fizičke osobe bez navedene kvalifikacije. Od ukupno 41 pravne osobe temeljni prijedlog podržalo je 16 tijela, 11 poslodavaca i 7 veleučilišta i visokih škola.

Alternativni prijedlog podržala je ukupno 41 osoba, odnosno 3%, od čega su 27 pravne osobe, a 14 fizičke. Od 27 pravnih osoba 25 predstavljaju sveučilišta i fakultete, a 2 osobe druga tijela, dok 14 fizičkih osoba predstavlja 12 studenata sveučilišnih studija, 1 student stručnih studija, 1 predavač i 2 fizičke osobe.

Uvažavajući komentare primljene tijekom provedene javne rasprave Ministarstvo znanosti i obrazovanja uputilo je u daljnju zakonodavnu proceduru temeljni prijedlog i Izvješće o provedenom javnom savjetovanju. Ministarstvo znanosti i obrazovanja objavilo je Izvješće o provedenom javnom savjetovanju na propisanom obrascu koji se sastoji od primljenih primjedbi i od odgovora na primljene primjedbe. Onima koji su kroz e-savjetovanje podržali alternativni prijedlog detaljno je obrazloženo i argumentirano zašto se alternativni prijedlog ne prihvaća. Vlada Republike Hrvatske uputila je navedeno Izvješće Hrvatskome saboru zajedno sa zakonskim prijedlogom.«

12.1. Mjerodavni dijelovi očitovanja Vlade o potrebi izrade iskaza o procjeni učinka ZIDZoHKO-a:64/18 glase:

»Predmetni ZIDZoHKO bio je uvršten u Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2017. godinu pod rednim brojem 8., u dijelu Plana normativnih aktivnosti u području hrvatskog zakonodavstva. Tijekom pripreme Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu, Ministarstvo znanosti i obrazovanja postupalo je sukladno tada važećem Zakonu o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11). Na temelju provedenog postupka za izradu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu, stručni nositelj proveo je prethodnu procjenu učinaka propisa i sve potrebne radnje da bi se planirani zakon redovito uvrstio u Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2017. godinu. Provedenim postupkom prethodne procjene učinaka propisa sukladno članku 11. tadašnjeg Zakona o procjeni učinaka propisa, utvrđeno je od strane stručnog nositelja da predmetni zakon ne nosi učinke koje bi bilo potrebno detaljnije analizirati kroz daljnji postupak procjene učinaka propisa prema člancima 18. do 23. navedenoga Zakona. Stoga stručni nositelj nije ni bio u obvezi izraditi Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa niti provesti savjetovanje sukladno tada važećem Zakonu o procjeni učinaka propisa. Za zakone za koje je utvrđeno da ne podliježu daljnjoj detaljnoj analizi učinaka sukladno predmetnom Zakonu, na postupak savjetovanja sa zainteresiranom javnošću primjenjuju se odredbe Zakona o pravu na pristup informacijama (Narodne novine, br. 25/13 i 85/15).

Stručni nositelj uputio je ZIDZoHKO na savjetovanje s zainteresiranom javnošću sukladno odredbama zakona kojim se uređuje pitanje prava na pristup informacijama i proveo je savjetovanje u razdoblju od 7. ožujka do 7. travnja 2017. godine.

Tijekom provedbe predmetnog savjetovanja, stručni nositelj nije bio u obvezi postupati sukladno tada važećim odredbama Zakona o procjeni učinaka propisa ni Uredbe o provedbi postupka procjene učinaka propisa (Narodne novine, broj 66/12).

S tim u vezi, Vlada Republike Hrvatske upućuje i na odredbu članka 29. Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 44/17) kojom se postupci procjene učinaka propisa započeti do dana stupanja na snagu ovoga Zakona dovršavaju prema odredbama Zakona o procjeni učinaka propisa (Narodne novine, broj 90/11). Savjetovanje za predmetni ZIDZoHKO provedeno je u razdoblju prije stupanja na snagu novog Zakona o procjeni učinaka propisa iz 2017. godine.

Slijedom navedenoga, u dijelu primjene propisa iz područja procjene učinaka propisa, ne postoje propusti niti otvorena pitanja ustavno-pravne prirode vezano za konkretni zakonodavni postupak donošenja ZIDZoHKO-a.«

12.2. Mjerodavni dijelovi očitovanja Vlade o poštovanju odluke broj: U-I-351/2016 glase:

»Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (Narodne novine, broj 64/18) – u daljnjem tekstu: ZIDZoHKO, izrađen je polazeći od Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske, broja: U-I-351/2016, od 20. travnja 2016. godine (Narodne novine, broj 41/16) – u daljnjem tekstu: Odluka Ustavnog suda, vezano uz ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske odredbi Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (Narodne novine, broj 22/13) – u daljnjem tekstu: ZoHKO, a koju je podnijelo Sveučilište u Zagrebu, jer su se člankom 8. ZoHKO-u na razinu 7 Hrvatskog kvalifikacijskog okvira svrstavale kvalifikacije koje se stječu završetkom sveučilišnog diplomskog studija, specijalističkog diplomskog stručnog studija te poslijediplomskog specijalističkog studija.

Razina 7 Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (u daljnjem tekstu: HKO) bila je propisana kao uvjet pristupanja razini 8 HKO-a na kojoj su smješteni poslijediplomski sveučilišni (doktorski) studiji. Navedenom Odlukom Ustavnog suda ukinuta je odredba članka 8. u dijelu koji glasi: 'specijalistički diplomski stručni studij', zbog čega je bilo potrebno izraditi zakonsko rješenje kojim će se ZoHKO u potpunosti usuglasiti sa stajalištem Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Slijedom navedenoga, izrađen je ZIDZoHKO, kojim se na razinu 6 smještaju dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom: a) preddiplomskih stručnih studija i b) preddiplomskih sveučilišnih studija. Na razinu 7.1 smještaju se kvalifikacije stečene završetkom: a) specijalističkih diplomskih stručnih studija i b) sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija. Na razinu 7.2 smještaju se kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih specijalističkih studija. Razine 7.1 i 7.2 povezuju se s razinom 7 Europskoga kvalifikacijskog okvira, odnosno s razinom 2 Kvalifikacijskog okvira Europskog prostora visokog obrazovanja.

Dakle, navedene izmjene i dopune ZoHKO napravljene su na način da se uredi smještanje kvalifikacija na različite razine HKO-a, tako da se propiše jasno razlikovanje kvalifikacija prema različitim vrstama studijskih programa kojima se one stječu. Navedeno podrazumijeva mogućnost da određene kvalifikacije budu različite prema vrsti, a pridružene istoj razini HKO-a. Vrste studija u visokom obrazovanju već su definirane Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/03, 105/04, 174/04, 02/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 60/15 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 131/17) – u daljnjem tekstu: ZZDiVO, a ZIDZoHKO, u skladu s temeljnim propisima u obrazovanju, uređuje vrste kvalifikacija na svim razinama obrazovanja.

Nadalje, uvjeti pristupanja svim kvalifikacijama koje se stječu u visokom obrazovanju dopunjeni su i u potpunosti usklađeni sa ZZDiVO-m koji propisuje da je preduvjet za pristup doktorskom studiju završen sveučilišni diplomski studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij u skladu s uvjetima koje općim aktom propiše sveučilište ili sastavnica te uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom sveučilišta ili njegove sastavnice. Ovakva odredba je u skladu sa sveučilišnom autonomijom iz koje proizlazi pravo sveučilišta da samostalno utvrđuje uvjete upisa na studij.

(...)

U članku 6. ZIDZoHKO-a, u alineji u kojoj se propisuju uvjeti za stjecanje kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih sveučilišnih (doktorskih) studija te uvjeti pristupanja stjecanju kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih sveučilišnih (doktorskih) studija, navodi se da je uvjet 'pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije koja se stječe završetkom diplomskoga sveučilišnog studija ili integriranog preddiplomskog i diplomskoga sveučilišnog studija u skladu s uvjetima koje općim aktom utvrdi sveučilište, odnosno sastavnica sveučilišta, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom sveučilišta ili njegove sastavnice. Iznimno, sveučilište može svojim općim aktom kao uvjet pristupanja utvrditi i drugu prethodno stečenu kvalifikaciju uz završen odgovarajući sveučilišni razlikovni program.'

Takva odredba je doslovna i dosljedna primjena Odluke Ustavnog suda u kojoj se, raspravljajući o binarnosti hrvatskog sustava visokog obrazovanja u kojem znanstveno, odnosno umjetničku istraživačku komponentu imaju samo sveučilišni studijski programi i sveučilišta koja su obuhvaćena ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta, u točki 40. navodi kako 'Ustavni sud ne vidi ustavnu mogućnost da stručni diplomski specijalistički studiji zakonom budu stavljeni na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji, a da stavljanje stručnog diplomskog specijalističkog studija na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji zakonodavac istodobno nije uvjetovao završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa.'

Stoga, iz Odluke Ustavnog suda proizlazi da stručni studijski programi veleučilišta koja izvode samo stručne studijske programe kojima nedostaje akademska (znanstvena ili umjetnička istraživačka) komponenta ne mogu pripremiti studente za pristup poslijediplomskom sveučilišnom (doktorskom) studiju bez odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa kojim bi se nadomjestila akademska (znanstvena ili umjetnička istraživačka) komponenta.

Drugim riječima, Ustavni sud vidi ustavnu mogućnost da stručni diplomski specijalistički studiji zakonom budu stavljeni na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji, ako je to istodobno uvjetovano završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa. Stoga je zakonodavac kvalifikaciju koja se stječe završetkom stručnog

diplomskog specijalističkog studija stavio na razinu 7.1 kao i kvalifikaciju koja se stječe završetkom sveučilišnog diplomskog te integriranog preddiplomskog i diplomskog studija, te je pristup poslijediplomskom sveučilišnom (doktorskom) studiju istodobno uvjetovano završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa.

(...)

Međutim, predlagatelji su propustili uočiti da je zakonodavac upravo uvođenjem uvjeta završetka odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa za pristup poslijediplomskom sveučilišnom (doktorskom) studiju postupio u skladu s Odlukom Ustavnog suda, jer je propisao da se prema pojedincima u različitim situacijama (pojedincima koji su završili stručni diplomski specijalistički studij u odnosu na pojedince koji su završili sveučilišni diplomski studij) postupa različito budući da, sukladno ZIDZoHKO-u, pristup poslijediplomskom sveučilišnom (doktorskom) studiju imaju pojedinci koji posjeduju kvalifikacije koje su stekli završetkom diplomskog sveučilišnog studija ili integriranog preddiplomskog i diplomskoga sveučilišnog studija te da, samo iznimno, sveučilište može svojim općim aktom, u skladu sa svojom Ustavom zagaraniranom autonomijom, kao uvjet pristupanja utvrditi i drugu prethodno stečenu kvalifikaciju uz završen odgovarajući sveučilišni razlikovni program. Obveza završavanja odgovarajućeg sveučilišnog razlikovnog programa uvodi razlikovanje pojedinaca u odnosu na prethodnu naobrazbu, odnosno pojedinaca koji su završili sveučilišni diplomski studij u odnosu na pojedince koji su završili neki drugi studij (primjerice, stručni diplomski specijalistički studij).

(...)

Predlagatelji smatraju neustavnim izjednačavanje stručnih i sveučilišnih studija, pri čemu smještanje kvalifikacija koje se stječu završetkom stručnih studijskih programa i sveučilišnih studijskih programa na istu razinu smatraju 1397967985izjednačavanjem', jer ne uvažava postojanje binarnog sustava, odnosno razlikovanje studijskih programa i kvalifikacija koje se njima stječu prema vrsti (uz već postojanje razlikovanja studijskih programa i kvalifikacija koje se njima stječu, prema razini).

S tim u vezi, Vlada Republike Hrvatske napominje da u HKO-u ne dolazi do svrstavanja studijskih niti obrazovnih programa, već se kvalifikacije koje se stječu završetkom studijskih i obrazovnih programa smještaju na određene razine, sukladno opisnicama definiranim u Dodatku A, a koje su odgovarajuće u odnosu na opisnice Europskog kvalifikacijskog okvira, odnosno QF-EHEA (Dublinski deskriptori Bolonjskog procesa). Predlagatelji ovakvo viđenje smatraju 1397967985notornim' jer da 'razine kvalifikacija na koje se smještaju različiti studiji moraju objektivno odražavati ishode učenja bitne za kvalifikacije koje se na tim studijima stječu.'. Obrazloženje predlagatelja je valjano, odnosno veza između razina i vrsta studijskih programa, ishoda učenja i kvalifikacija koje se završetkom studijskih programa stječu je neosporna. Međutim, ZIDZoHKO nije normativni akt kojim se uređuje smještanje studijskih programa na razine visokog obrazovanja (preddiplomska, diplomatska, poslijediplomska), već kvalifikacija koje se završetkom studijskih i obrazovnih programa stječu dok je uređivanje vrsta i razina studijskih programa predmet ZZDiVO-a. Stoga se ne može govoriti o izjednačavanju studijskih programa, već samo o smještanju kvalifikacije koje se stječu studijskim programima na određenu razinu, pri čemu se za visoko obrazovanje uzima u obzir kako su studijski programi definirani u odnosu na Bolonjski proces te regulirani ZZDiVO-om.

Prema ZZDiVO-u kvalifikacije se stječu kroz binarni sustav prema kojem različite vrste kvalifikacija (one koje se stječu kroz sveučilišne studije i one koje se stječu kroz stručnu studije) mogu biti smještene na istu razinu, odnosno u isti Bolonjski ciklus. Tako se kvalifikacije koje se stječu preddiplomskih sveučilišnim studijima i kvalifikacije koje se stječu preddiplomskim stručnim studijima u Bolonjskom procesu svrstaju u prvi ciklus, u skladu s Dublinskim deskriptorima. Kvalifikacije koje se stječu završetkom diplomatskih studija, bilo na sveučilišnoj bilo na stručnoj vertikali, smještaju se u drugi Bolonjski ciklus, što je razvidno i iz uvjeta propisanim člankom 74. stavkom 8. ZZDiVO-a prema kojem su uvjeti za stjecanje kvalifikacije završetkom stručnog preddiplomskog i specijalističkog diplomskog stručnog studija najmanje 300 ECTS bodova, jednako kao i uvjeti za stjecanje kvalifikacije završetkom preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija, sukladno članku 72. stavku 2. ZZDiVO-a. Isti uvjeti preneseni su i u Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, što ukazuje na njegovu usklađenost s temeljnim aktom u visokom obrazovanju, ZZDiVO-om.

Slijedom svega navedenoga, Vlada Republike Hrvatske smatra da nije utemeljen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske ZIDZoHKO-a, kao ni prijedlog za privremenu obustavu izvršenja pojedinačnih akata i radnji koje se poduzimaju na osnovi predmetnog Zakona, te stoga predlaže da navedene prijedloge Ustavni sud Republike Hrvatske ne prihvati.«

VI. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

13. Razmatrajući osnovanost prijedloga predlagatelja, Ustavni sud ocijenio je mjerodavnim sljedeće odredbe Ustava:

»Članak 14.

Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o ... naobrazbi ...«

»Članak 65.

Obrazovanje je u Republici Hrvatskoj svakomu dostupno, pod jednakim uvjetima, u skladu s njegovim sposobnostima.

(...)«

»Članak 67.

Jamči se autonomija sveučilišta.

(...)

Članak 68.

Jamči se sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva.

(...)«

VII. OCJENA USTAVNOG SUDA

1) Formalna (ne)suglasnost ZIDZoHKO-a:64/18 s Ustavom

14. Predlagatelji iznose više prigovora u odnosu na formalnu ustavnost ZIDZoHKO-a:64/18, koji se mogu sistematizirati u dvije grupe:

– da je u vrijeme savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u Nacrtu prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18 uz članak 6. ZIDZoHKO-a:64/18 predložen i alternativni prijedlog prema kojem bi na razini skupa kvalifikacija 7 HKO-a umjesto dvije bile tri razine kvalifikacija, međutim da u daljnjem postupku donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 nije obrazloženo zašto se predlagatelj ZIDZoHKO-a:64/18 odlučio za verziju koja je donesena i na temelju čega, te

– da je postupak donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 bio deficitaran jer je taj zakon donesen bez propisnog informiranja javnosti o procijenjenim učincima ZIDZoHKO-a:64/18.

14.1. U odnosu na prigovor da nije obrazloženo zašto se predlagatelj ZIDZoHKO-a:64/18 odlučio za verziju koja je donesena, ističe se da je Vlada u očitovanju navela da je prijedlog ZIDZoHKO-a:64/18 izradilo Povjerenstvo za izradu Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18. Povjerenstvo je raspravljalo o dvije verzije Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18 izrađene na temelju provedenih prethodnih rasprava i Zaključka Rektorskog zbora sa sjednice održane 20. siječnja 2017. Zbog nemogućnosti postizanja konsenzusa u raspravi oko dvije predstavljene verzije, Ministarstvo znanosti i obrazovanja otvorilo je javnu raspravu o Nacrtu prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18, s alternativnim prijedlogom članka 6. Nacrta prijedloga ZIDZoHKO-a:64/18 koji je formuliran na temelju Zaključka Rektorskog zbora. Temeljni prijedlog podržalo je ukupno 1.230 osoba, odnosno 97 %, dok je alternativni prijedlog podržala ukupno 41 osoba, odnosno 3 %. Uvažavajući komentare tijekom provedene javne rasprave, Ministarstvo znanosti i obrazovanja uputilo je u daljnu zakonodavnu proceduru temeljni prijedlog i Izvješće o provedenom javnom savjetovanju. Ministarstvo znanosti i obrazovanja objavilo je Izvješće o provedenom javnom savjetovanju na propisanom obrascu koji se sastojao od primljenih primjedbi i od odgovora na primljene primjedbe. Onima koji su kroz e-savjetovanje podržali alternativni prijedlog detaljno je obrazloženo i argumentirano zašto se alternativni prijedlog ne prihvaća, nakon čega je Vlada uputila navedeno Izvješće Hrvatskome saboru zajedno sa zakonskim prijedlogom.

Slijedom navedenog, Ustavni sud ocjenjuje neosnovanim prigovore predlagatelja da u postupku donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 nije obrazloženo zašto se predlagatelj ZIDZoHKO-a:64/18 odlučio za verziju koja je donesena i na temelju čega.

14.2. Isto tako, nisu osnovani niti navodi predlagatelja da je postupak donošenja ZIDZoHKO-a:64/18 bio deficitaran jer je taj zakon donesen bez propisnog informiranja javnosti o procijenjenim učincima ZIDZoHKO-a:64/18. Navedeno stoga što iz očitovanja Vlade proizlazi da je stručni nositelj, na temelju provedenog postupka za izradu Godišnjeg plana normativnih aktivnosti za 2017. godinu, proveo prethodnu procjenu učinaka propisa i sve potrebne radnje da bi se ZIDZoHKO:64/18 redovito uvrstio u Godišnji plan normativnih aktivnosti za 2017. godinu. Provedenim postupkom prethodne procjene učinaka propisa, sukladno članku 11. ZoPUP-a:90/11, utvrđeno je da predmetni zakon ne nosi učinke koje bi bilo potrebno detaljnije analizirati kroz daljnji postupak procjene učinaka propisa prema člancima 18. – 23. ZoPUP-a:90/11. Stoga stručni nositelj nije bio u obvezi ni izraditi Nacrt prijedloga iskaza o procjeni učinaka propisa ni provesti savjetovanje sukladno tada važećem ZoPUP-u:90/11, već je uputio ZIDZoHKO:64/18 na savjetovanje sa zainteresiranom javnošću koje je provedeno od 7. ožujka do 7. travnja 2017.

2) Materijalna (ne)suglasnost ZIDZoHKO-a:64/18 s Ustavom

15. Predlagatelji osporavanju i materijalnu nesuglasnost članka 6. stavka 2. točke 2. alineja 7. i 8. ZIDZoHKO-a:64/18 s Ustavom, navodeći da osporeno zakonsko rješenje ponovno propisuje rješenja koja su odlukom broj: U-I-351/2016 utvrđena neustavnima jer se na istu razinu ponovo stavljaju kvalifikacije stečene na sveučilišnim i »ne-sveučilišnim« studijima, odnosno da su preddiplomski sveučilišni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 6 HKO-a, a specijalistički diplomski stručni studiji na razinu kvalifikacija 7.1 HKO-a. Ističu da razinu 7 EQF-a primarno obilježava originarno mišljenje koje dovodi do inovacija, rezultat kojih je stvaranje novih znanja i procedura, odnosno istraživanje, te da u postojećem binarnom sustavu obrazovanja takve ishode učenja mogu osigurati samo sveučilišni studiji.

Predlagatelji smatraju da osporena odredba nije u skladu s načelnim ustavnopravnim stajalištima o ishodima učenja bitnim za kvalifikacije koje proizlaze iz postojećeg binarnog sustava visokog obrazovanja izraženima u odluci broj: U-I-351/2016, te da je donošenjem osporene odredbe došlo do ponovne uspostave protuustavnog stanja koje je 31. prosinca 2016. bilo prekinuto po sili točke II. izreke odluke broj: U-I-351/2016.

15.1. Nadalje navode da osporeno zakonsko rješenje nije u suglasnosti ni s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava ni s člankom 67. stavkom 1. u vezi s člankom 68. stavkom 1. Ustava, jer je »osporenim zakonskim rješenjima ne samo uvedena materijalna ili supstancijalna diskriminacija po osnovi

naobrazbe osoba koje su završile sveučilišne studije u odnosu prema osobama koje su završile ne-sveučilišne studije, odnosno da je narušeno jamstvo autonomije sveučilišta neuvažavanjem i obezvrjeđivanjem ustavnopravne činjenice da je znanstvena i/ili istraživačka komponenta stvaralaštva inherentna ishodima učenja bitnima za kvalifikacije koji se stječu isključivo na sveučilišnim studijima, a ne i na stručnim (ne-sveučilišnim) studijima. Osporenim zakonskim rješenjima u cijelosti je obezvrjeđen i sam sveučilišni sustav kao ustavna kategorija.«

16. Ustavni sud odlukom broj: U-I-351/2016 iz razine 7 HKO-a uklonio je specijalističke diplomske stručne studije kako bi se omogućilo zakonodavcu da za specijalističke diplomske stručne studije odredi drugu razinu HKO-a i da za te studije propiše posebne uvjete pristupanja razinama 8.1 i 8.2 HKO-a u skladu s pravnim stajalištima izraženima u toj odluci (točka 43. odluke broj: U-I-351/2016). Isto tako, Ustavni sud odredio je da bi se do 31. prosinca 2016. trebale preispitati i po potrebi doraditi sve postojeće razine kvalifikacija i pridruženih im razina HKO-a u skladu s pravnim stajalištima izraženima u odluci broj: U-I-351/2016 (točka 49. odluke broj: U-I-351/2016).

17. Zakonodavac je (nakon odluke broj: U-I-351/2016) člankom 6. stavkom 2. točkom 2. alinejom 11. ZIDZoHKO-a:64/18 propisao uvjet pristupanja studiju kojim se stječe kvalifikacija na razini 8.2 HKO-a, a to je završetak sveučilišnog diplomskog ili integriranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija u skladu s uvjetima koje općim aktom utvrdi sveučilište, odnosno sastavnica sveučilišta, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom sveučilišta ili njegove sastavnice. Iznimno je određeno da sveučilište može svojim općim aktom kao uvjet pristupanja utvrditi i drugu prethodno stečenu kvalifikaciju uz završen odgovarajući sveučilišni razlikovni program.

Ustavni sud ocjenjuje da je propisivanjem uvjeta pristupanja studiju kojim se stječe kvalifikacija na razinama 8.1 i 8.2 HKO-a zakonodavac samo djelomično ispoštovao odluku broj: U-I-351/2016.

17.1. Naime, na razinu 6 HKO-a ponovno su smještene dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom preddiplomskih stručnih studija i preddiplomskih sveučilišnih studija, dok su na razinu 7.1 HKO-a smještene kvalifikacije stečene završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija i sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija.

Dakle, zakonodavac nije za specijalističke diplomske stručne studije odredio drugu razinu HKO-a, nego je i nakon odluke broj: U-I-351/2016 na istu razinu HKO-a (razine 6 i 7.1) smjestio kvalifikacije stečene završetkom stručnih i sveučilišnih studija, odnosno ponovno je kvalifikacije koje su različite prema vrsti pridružio istoj razini HKO-a.

18. Opravdanje za donošenje takvog zakonskog rješenja obrazloženo je u Konačnom prijedlogu ZIDZoHKO-a:64/18 u kojem je Vlada (akt klasa: 022-03/17-01/139, ur. broj: 50301-27/12-18-8 od 30. svibnja 2018., P.Z. br. 267) u poglavlju »Razlozi zbog kojih se zakon donosi« navela:

»Ukidanjem odredbe članka 8. stavka 1. podstavka 8. Zakona, Ustavni sud Republike Hrvatske naložio je zakonodavcu doradu odredbi Zakona kojima se postojećim kvalifikacijama pridružuju razine HKO-a, u skladu s pravnim stajalištima izraženima u Odluci Ustavnog suda. Pritom Ustavni sud Republike Hrvatske omogućuje zakonodavcu da dosljednom primjenom zakonodavne tehnike formuliranja uvjeta pristupanja razinama HKO-a odredi drugu razinu HKO-a za specijalističke diplomske stručne studije i da za te studije propiše posebne uvjete pristupanja razinama 8.1 i 8.2 HKO-a, ali isto tako da se posluži i drugačijim tehnikama ako se njima ostvaruje isti cilj:

(...)

Predloženo rješenje izrađeno je koristeći se drugačijim tehnikama kojima će se ostvariti cilj rješavanja nesukladnosti dijela odredbi Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru s Ustavom Republike Hrvatske poštujući u isto vrijeme odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/03, 105/04, 174/04, 02/07 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 60/15 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske). Tehnika primijenjena u rješavanju ovoga pitanja uključuje nekoliko različitih aspekata postavljanja kvalifikacija na određene razine.

Prvo, uvodi se jasno i nedvosmisleno razlikovanje kvalifikacija prema vrsti, uz već postojeće razlikovanje kvalifikacija prema razini. Isto podrazumijeva mogućnost da određene kvalifikacije budu različite prema vrsti, a pridružene istoj razini HKO-a. Navedeno je u sukladnosti s Preporukom Vijeća od 22. svibnja 2017. godine o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. godine o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje (OJ: C 189) te sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Kako je navedeno u stavovima iz obrazloženja Odluke Ustavnog suda, u obrazovnom sustavu Republike Hrvatske postoje različite vrste obrazovanja (naobrazbe), a u visokom obrazovanju različite vrste studija definirane su odredbom članka 69. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Stoga se u ovom zakonu predlažu odredbe kojima se definiraju različite vrste kvalifikacija koje postoje na svim razinama obrazovanja, a koje proizlaze iz temeljnih propisa u sustavu odgoja i obrazovanja.

Drugo, smještanje kvalifikacija koje se stječu završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija, sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija na istu razinu 7.1 u skladu je s obvezujućim pravom Europske unije. Naime, područje priznavanja stručnih kvalifikacija regulirano je Direktivom 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L255, 30.9.2005.) kako je zadnje izmijenjena i dopunjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o izmjeni

Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (SL L 354, 28.12.2013.) te osnivačima Ugovorima Europske unije koji sadrže relevantne odredbe o slobodama kretanja radnika, pružanja usluga, poslovnog nastana, te o europskom građanstvu. Predmetna Direktiva nalaže Republici Hrvatskoj priznavanje kvalifikacija stečenih u drugim državama članicama na način da osigurava građanima ista prava koja bi imali u državi članici u kojoj je kvalifikacija stečena.

Nadalje, praksa Europskog suda u Luxemburgu o tržišnim slobodama i europskom građanstvu konzistentno traži uvažavanje diploma iz drugih država članica, a zabranjuje se postavljanje prepreka onima koji su kvalifikaciju stekli u drugoj državi članici, neovisno o tome jesu li oni strani ili hrvatski državljani. Čak i u slučajevima kada bi se za određeno zanimanje tražila diploma sveučilišnih studija, a kandidat bi imao završen stručni studij u drugoj državi članici, ne bi bila dozvoljena diskriminacija na temelju formalne razlike u vrsti diplome već bi bilo potrebno izvršiti supstancijalnu ocjenu istovjetnosti. 'Ocjena istovjetnosti strane diplome treba se izvršiti isključivo uzimajući u obzir stupanj znanja i kvalifikacija za koje se može pretpostaviti da ih ta osoba posjeduje na temelju te diplome, vodeći računa o prirodi i trajanju studija i praktičnog osposobljavanja na koje se odnosi diploma.' (C-298/14 Brouillard ECLI:EU:C:2015:652). Iz prava Europske unije slijedi da se nepovoljni tretman onih koji su završili stručne studije u odnosu na one koji su završili sveučilišne studije ne može primijeniti na one koji su ih završili u državama članicama Europske unije u kojima bi ostvarili određena prava na tržištu rada. Kada bi Republika Hrvatska propisala nepovoljniji tretman za one koji su u Republici Hrvatskoj završili stručne studije u odnosu na one koji su završili sveučilišne studije, diskriminirala bi građane koji su se odlučili studirati u Hrvatskoj u odnosu na one koji su stručne studije završili u drugoj zemlji članici Europske unije. Međutim, što se tiče prava na nastavak obrazovanja, pravo Europske unije ne ukida autonomiju sveučilišta koje, pri upisu u bilo koju razinu studija, ima pravo samo odrediti uvjete pristupanja i/ili razlikovne programe.

(...)

Slijedom svega navedenoga, ovim zakonom na razinu 6 smještaju se dvije vrste kvalifikacija i to kvalifikacije stečene završetkom: a) preddiplomskih stručnih studija i b) preddiplomskih sveučilišnih studija. Na razinu 7.1 smještaju se kvalifikacije stečene završetkom: a) specijalističkih diplomskih stručnih studija i b) sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija. Na razinu 7.2 smještaju se kvalifikacije stečene završetkom poslijediplomskih specijalističkih studija. Navedeno razlikovanje uvest će jasno razlikovanje različitih studija i olakšati prepoznatljivost kvalifikacija koje se stječu u Republici Hrvatskoj.

(...)

Nadalje, sukladno Odluci Ustavnog suda, izrađene su izmjene i dopune Zakona vezano uz uvjete pristupanja studiju kojim se stječe kvalifikacija na razini 7.2 i 8.2 HKO-a koji udovoljavaju stavovima iz obrazloženja Odluke Ustavnog suda. Kako bi se utvrdilo pravo u pogledu pristupa razini poslijediplomskog specijalističkog studija uvjeti pristupanja dopunjeni su i u potpunosti usklađeni sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Isto tako, vezano uz uvjete pristupa doktorskom studiju, izmjenama i dopunama Zakona propisuje se da je uvjet pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije koja se stječe završetkom diplomskog sveučilišnog studija ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij u skladu s uvjetima koje općim aktom utvrdi sveučilište, odnosno sastavnica sveučilišta, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih studijskim programom sveučilišta ili njegove sastavnice, a iznimno, sveučilište može svojim općim aktom kao uvjet pristupanja propisati i drugu prethodno stečenu kvalifikaciju uz završen odgovarajući sveučilišni razlikovni program. Ovakvo je rješenje u skladu s Odlukom Ustavnog suda te ujedno uvažava autonomiju sveučilišta da iznimno i u zadanim okvirima propiše i drugačije uvjete pristupa stjecanju kvalifikaciji. Intervencija je izvršena i u pogledu nenavođenja uvjeta pristupanja studijima kojima se stjecala kvalifikacija magistra znanosti (razina 8.1), a koji se, nakon uvođenja Bolonjskog sustava, više ne izvode.«

19. Ustavni sud ponavlja da je visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj utemeljeno na binarnom sustavu sveučilišnih studija i stručnih studija (vidi točke od 18. do 21. obrazloženja odluke broj: U-I-351/2016), te je pogrešno postojeći binarni sustav visokog obrazovanja sagledavati kroz usporedbu njihove vrijednosti za društvenu zajednicu, jer su oba sustava (i sveučilišni i stručni) za društvenu zajednicu jednako vrijedni i jednako potrebni.

Međutim, sveučilišni i stručni studiji su dva različita sustava visokog obrazovanja, koja obrazuju i osposobljavaju studente za različite svrhe (sveučilišni studij osposobljava za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća, a stručni studij osposobljava za neposredno uključivanje u radni proces – članak 69. stavci 2. i 3. ZoZDiVO-a:123/03-131/17). Dosljedno tome, stručni i sveučilišni studiji podliježu i drugačijim institucionalnim kriterijima u svim postupcima vrednovanja, od inicijalne akreditacije (osnivanja), tematskih vrednovanja, reakreditacije i sl.

20. Ustavni sud stoga ocjenjuje da smještanjem kvalifikacija stečenih završetkom stručnih i sveučilišnih studija na istu razinu HKO-a, odnosno pridruživanjem kvalifikacija različitih prema vrsti istoj razini HKO-a, zakonodavac nije ispoštovao odluku broj: U-I-351/2016 u cijelosti, jer je ponovo propisao rješenja koja su odlukom broj: U-I-351/2016 utvrđena neustavnima. Osporeni zakonodavčev pristup može biti ustavnopravno prihvatljiv ako za njega postoji objektivno i razumno opravdanje. Ustavni sud, međutim, ne vidi da takvo opravdanje postoji, jer je u konkretnom slučaju riječ o različitim vrstama obrazovanja (naobrazbe) kojima se po naravi stvari ne može jednako pristupati.

Osporeno zakonsko rješenje nesuglasno je s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava (diskriminacija po naobrazbi) jer su bez objektivnog i razumnog opravdanja kvalifikacije stečene završetkom stručnih i sveučilišnih studija smještene na istu razinu HKO-a.

Isto tako, osporeno zakonsko rješenje zadire u ustavni položaj sveučilišta (članak 67. stavak 1. Ustava) koje je jedino ovlašteno osposobljavati studente za oblike stvaralaštva iz članka 68. stavka 1. Ustava. Specijalistički diplomski stručni studiji za to nisu ni stvoreni ni ovlašteni.

20.1. Ustavni sud stoga ocjenjuje da osporena odredba nije u skladu s načelnim ustavnopravnim stajalištima o ishodima učenja bitnim za kvalifikacije koje proizlaze iz postojećeg binarnog sustava visokog obrazovanja izraženima u odluci broj: U-I-351/2016, a smještanjem cjelovitih kvalifikacija stečenih završetkom preddiplomskog stručnog studija i preddiplomskog sveučilišnog studija na razinu 6 HKO-a, odnosno smještanjem kvalifikacija stečenih završetkom specijalističkog diplomskog stručnog studija i sveučilišnog diplomskog studija na razinu 7.1 HKO-a postupljeno je protivno stajalištima izraženim u odluci broj: U-I-351/2016, čime je došlo do ponovne uspostave protuustavnog stanja koje je 31. prosinca 2016. bilo prekinuto po sili točke II. izreke odluke broj: U-I-351/2016.

3) Izreka odluke

21. Točka I. izreke ove odluke temelji se na članku 55. stavku 1. Ustavnog zakona.

22. Budući da bi učinci ukidanja dijela članka 6. stavka 2. točke 2. alineja 7. i 8. ZIDZoHKO-a:64/18 s danom objave ove odluke u »Narodnim novinama« doveli do ustavnopravno neprihvatljive pravne praznine, Ustavni sud je na temelju ovlaštenja iz članka 55. stavka 2. Ustavnog zakona odgodio prestanak važenja ukinutog dijela članka 6. stavka 2. točke 2. alineja 7. i 8. ZIDZoHKO-a:64/18 do isteka roka određenog u točki II. izreke.

23. Odluka o objavi temelji se na članku 29. Ustavnog zakona (točka III. izreke).

24. Prijedloge podnesene u smislu članka 45. Ustavnog zakona, kojima je zatraženo donošenje rješenja o privremenoj obustavi izvršenja pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi osporenog zakona, Ustavni sud nije razmatrao jer je meritorno odlučio o nesuglasnosti članka 6. stavka 2. točke 2. alineja 7. i 8. ZIDZoHKO-a:64/18 s člancima 14., 65., 67. i 68. Ustava.

Broj: U-I-2854/2018

U-I-2855/2018

Zagreb, 10. ožujka 2020.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednik

dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) iznosim

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU

**broj: U-I-2854/2018 i U-I-2855/2018 od
10. ožujka 2020.**

Ne slažem se s odlukom većine u naprijed navedenom predmetu iz nekoliko razloga. Prvo, kao sudac (sutkinja) koji je sudjelovao u raspravi i glasao za raniju odluku Ustavnog suda broj: U-I-351/2016 od 20. travnja 2016., ne mogu prihvatiti mišljenje većine da u osporenim Izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru nije u cijelosti poštovana ta odluka Ustavnog suda (v. točku 20. obrazloženja odluke). Prije svega, u odluci broj: U-I-351/2016, sam Ustavni sud je (u odnosu na šire prigovore predlagatelja) odredio kako on vidi prigovore predlagatelja i što smatra ustavnopravno spornim:

»1) Članak 8. stavak 1. alineja 8. ZoHKO-a:22/13 u dijelu koji se odnosi na specijalističke diplomske stručne studije

29. Predlagatelj osporava smještanje kvalifikacije koja se stječe završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija na istu razinu s kvalifikacijom koja se stječe završetkom sveučilišnih diplomskih studija (to jest na razinu 7). Smatra da se

takvim zakonskim rješenjem brišu razlike između sveučilišnog i stručnog obrazovanja kao dvjema različitim vrstama visokog obrazovanja.

30. Temeljni prigovor predlagatelja može se svesti na sljedeću tvrdnju: na temelju zakonskih rješenja koja su danas na snazi (članak 8. stavak 1. alineja 8. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejom 10. ZoHKO-a:22/13), osoba koja završi specijalistički diplomski stručni studij može – bez pohađanja i završetka diplomskog sveučilišnog studija ili odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa – neustavno steći kvalifikaciju razine 8.2 – akademski stupanj doktora znanosti ili umjetnosti (dr. sc. / dr. art.) koji se stječe završetkom poslijediplomskog sveučilišnog (doktorskog) studija. Isti prigovor odnosi se i na razinu 8.1.«

Navedenu konstataciju Ustavni sud ponovio je i u točkama 32. («... Iz navedenog slijedi da ZoHKO:22/13 omogućava osobi koja je završila odgovarajući stručni /vokacijski/ studij stjecanje kvalifikacije na razini 8.2 HKO-a /akademski stupanj doktora/, a da ta osoba prethodno nije pohađala nijedan diplomski sveučilišni studij odnosno odgovarajući sveučilišni razlikovni program.») i 35. odluke zbog čega je, polazeći od toga da je riječ o dvjema različitim vrstama visokog obrazovanja, u točki 37. odluke ustvrdio sljedeće:

»37. To, međutim, ne znači da se ta dva sustava visokog obrazovanja smiju poistovjetiti na način na koji je to učinjeno osporenim člankom 8. stavkom 1. alinejom 8. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejama 9. i 10. ZoHKO-a:22/13 (smještanje sveučilišnog diplomskog studija i specijalističkog diplomskog stručnog studija na istu razinu 7 HKO-a pod jednakim minimalnim uvjetima za stjecanje i pristupanje cjelovitim kvalifikacijama na razinama 8.1 i 8.2).

(...)

Iz navedenog slijedi da je osporeno zakonsko rješenje nesuglasno s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava (diskriminacija po naobrazbi) jer bez objektivnog i razumnog opravdanja osobama koje su završile stručni (vokacijski) studij omogućuje stjecanje kvalifikacije razine 8.2 (akademski stupanj doktora) pod jednakim uvjetima kao i osobama koje su završile sveučilišni studij (to su za razinu 8.2 sljedeći uvjeti: »najmanje tri godine znanstvenih ili umjetničkih istraživanja u ekvivalentu punog radnog vremena, čiji su rezultat originalni radovi s relevantnom međunarodnom recenzijom« – članak 7. stavak 2. alineja 10. ZoHKO-a:22/13).«

Smatram da je već iz citiranih dijelova obrazloženja ranije odluke (a Ustavni sud je to ponovio još nekoliko puta) razvidan razlog zašto je Ustavni sud u toj odluci zaključio sljedeće:

»43. S obzirom na organsku povezanost osporenog dijela članka 8. stavka 1. alineje 8. s člankom 7. stavkom 2. alinejama 9. i 10. ZoHKO-a:22/13, Ustavni sud je pri odlučivanju o dijelovima pravnih normi koje treba ukloniti iz pravnog poretka pošao od odabrane zakonodavne tehnike formuliranja uvjeta pristupanja određenim razinama HKO-a, prihvaćene u članku 7. ZoHKO-a:22/13. Primjerice, za pristupanje razinama 6 i 7 kao uvjet pristupanja propisano je »posjedovanje prethodne kvalifikacije ... uz položene ispite obveznih predmeta državne mature«. Poštujući tu tehniku, Ustavni sud je iz razine 7 uklonio specijalističke diplomske stručne studije kako bi omogućilo zakonodavcu da dosljednom primjenom iste zakonodavne tehnike odredi drugu razinu HKO-a za specijalističke diplomske stručne studije i da za te studije propiše posebne uvjete pristupanja razinama 8.1 i 8.2 HKO-a u skladu s pravnim stajalištima izraženima u ovoj odluci. Međutim, to ne priječi zakonodavca da se posluži i drugačijim tehnikama ako se njima ostvaruje isti cilj.

(...)

49. ... Tim bi se izmjenama i dopunama ZoHKO-a:22/13 morao osigurati uredan razvitak oba društveno jednako vrijedna sustava visokog obrazovanja utemeljena na ishodima učenja i usklađena s potrebama tržišta rada, pojedinaca i društva u cjelini, ali bez mogućnosti da osobe koje su završile stručne (vokacijske) studije ili druge vrste obrazovanja, usavršavanja, osposobljavanja ili programa steknu kvalifikacije i akademske nazive koji su inherentni sveučilišnim studijima, a da istodobno nisu završile odgovarajući sveučilišni studij, odnosno odgovarajući sveučilišni razlikovni program ...«

Zbog toga se, kako sam već navela, ne slažem sa stajalištem da nije u cijelosti ispoštovana odluka Ustavnog suda donesena u predmetu broj: U-I-351/2016 iz razloga što su ponovo na istu razinu HKO-a (razine 6. i 7.1.) smještene kvalifikacije stečene završetkom stručnih i sveučilišnih studija odnosno ponovno su kvalifikacije koje su različite prema vrsti pridružene istoj razini HKO-a.

Korektnosti radi, ističem da je Ustavni sud doista u ranijoj odluci u točki 40. istaknuo da polazeći od postojećeg binarnog sustava visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj ne vidi ustavnu mogućnost da stručni diplomski specijalistički studiji zakonom budu stavljeni na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji, a stavljanje stručnog diplomskog specijalističkog studija na istu razinu HKO-a, na kojoj su sveučilišni diplomski studiji, zakonodavac istodobno nije uvjetovao završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa. Međutim, smatram da se (samo) taj odlomak točke 40. ne može staviti izvan samo djelomično naprijed reproduciranog cjelokupnog obrazloženja odluke Ustavnog suda, s jedne strane, kao i konteksta u kome je ta konstatacija u tom odlomku točke 40. iznesena. Naime, Ustavni sud je prethodno u točkama 38. i 39. konstatirao da je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju izbrisana razlika između diplomskih sveučilišnih studija i specijalističkih diplomskih stručnih studija u pogledu njihova vremena trajanja i broja zahtijevanih ECTS bodova. U vezi s navedenim Ustavni sud je primijetio da ne ulazi u te rasprave, a osobito ne u pitanje je li u Republici Hrvatskoj potrebno visoko obrazovanje utemeljeno na binarnom sustavu, odnosno kakav bi sustav visokog obrazovanja trebao biti. Međutim, naglasio je da je dužan štitići postojeći ustavni okvir i jamstva koja su Ustavom priznata samo sveučilištu, a time i razlike koje moraju postojati između sveučilišnog sustava i onog stručnog (vokacijskog) kroz koji se također provodi visoko

obrazovanje, ali na drugim osnovama, s drugim ciljevima, pa onda nužno i s drugačijim učincima kvalifikacija (koje bi se razlike trebale jasnije vidjeti i iz opisnica).

Navedenom se nema što prigovoriti. Međutim, vezano uz sve navedeno postavlja se pitanje u koji je zakon trebalo intervenirati, odnosno koji je zakon trebalo osporavati da bi se ostvario taj cilj odnosno očuvala različitost obrazovanja koje se stječe u postojećem binarnom sustavu visokog obrazovanja: Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju ili Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru.

Uz opasnost da budem (opravdano) kritizirana da nisam iznijela ustavnopravno relevantne razloge, smatram ipak korisnim naznačiti neke odredbe obaju zakona koje je Ustavni sud morao imati u vidu kada je donosio obje odluke, a čini mi se da je i imao u vidu kada je donosio raniju odluku (polazeći od onoga što je kao neustavno ukinuo i od onoga što je naznačeno u točkama 38., 39. i 40. te odluke).

Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju temelji se, između ostalih, na načelima uzajamnosti i partnerstvu pripadnika akademske zajednice, europskoj humanističkoj i demokratskoj tradiciji te usklađivanju s europskim sustavom visokog obrazovanja (članak 2.).

Člankom 47. tog zakona propisane su vrste visokih učilišta i njihova zadaća. Visoka učilišta su sveučilište te fakultet i umjetnička akademija u njegovom sastavu, veleučilište i visoka škola (stavak 1.). Sveučilište, fakultet i umjetnička akademija osnivaju se radi obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja, znanstvene, stručne i umjetničke djelatnosti te druge djelatnosti u skladu sa zakonom i svojim statutom (stavak 3.) Veleučilište i visoka škola osnivaju se radi obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja putem organizacije i izvođenja stručnih studija te mogu obavljati stručnu, znanstvenu i umjetničku djelatnost u skladu sa zakonom i svojim statutom (stavak 4.).

Člankom 69. tog zakona propisane su vrste studija koje se obavljaju na visokim učilištima. Visoko obrazovanje provodi se kroz sveučilišne i stručne studije (stavak 1.). Sveučilišni studij osposobljava studente za obavljanje poslova u znanosti, umjetnosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te ih osposobljava za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća (stavak 2.). Stručni studij pruža studentima primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja i osposobljava ih za neposredno uključivanje u radni proces (stavak 3.). Sveučilišni i stručni studiji usklađuju se s onima u europskom obrazovnom prostoru, uz uvažavanje pozitivnih iskustava drugih visokoškolskih sustava (stavak 4.) i moraju biti u skladu s europskim sustavom stjecanja i prijenosa bodova (u daljnjem tekstu: ECTS) po kojem se jednom godinom studija u punom nastavnom opterećenju u pravilu stječe najmanje 60 ECTS bodova (stavak 5.). ECTS bodovi dodjeljuju se studijskim obvezama studenata na temelju prosječno ukupno utrošenog rada koji student mora uložiti kako bi stekao predviđene ishode učenja u sklopu te obveze, pri čemu jedan ECTS bod predstavlja u pravilu 30 sati ukupnog prosječnog studentskog rada uloženog za stjecanje ishoda učenja (stavak 6.).

Člankom 75. tog zakona predviđena je mogućnost prijenosa ECTS bodova između različitih studija ili obrazovnih programa po kriterijima i uvjetima prijenosa propisanim općim aktom visokog učilišta, odnosno ugovorom između visokih učilišta.

Člankom 78. tog zakona propisano je, između ostalog, sljedeće:

»(...)

(3) Studijski program donosi se u skladu sa statutom i drugim općim aktom sveučilišta, veleučilišta ili visoke škole te sadrži:

1. stručni ili akademski naziv ili stupanj koji se stječe završetkom studija,

(...)

3. predviđene ishode učenja koji se stječu ispunjavanjem pojedinačnih studijskih obveza, modula studija i ukupnog studijskog programa, kao i predviđen broj sati za svaku studijsku obvezu koji osigurava stjecanje predviđenih ishoda učenja,

4. za svaku studijsku obvezu dodijeljen odgovarajući broj ECTS bodova temeljen na prosječno ukupno utrošenom radu koji student mora uložiti kako bi stekao predviđene ishode učenja u sklopu te obveze,

(...)

Člankom 84. tog zakona propisano je da se po završetku sveučilišnog preddiplomskog studija studentu izdaje diploma kojom se potvrđuje završetak studija i stjecanje određenog akademskog naziva (stavak 1.). Nakon završetka diplomskog sveučilišnog, integriranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija, poslijediplomskog sveučilišnog i poslijediplomskog specijalističkog studija studentu se izdaje diploma. Diplomom se potvrđuje da je student završio određeni studij i stekao pravo na akademski naziv ili stupanj (stavak 2.).

Nakon završetka kratkog stručnog studija studentu se izdaje svjedodžba, a nakon završetka preddiplomskog stručnog studija i specijalističkog diplomskog stručnog studija studentu se izdaje diploma kojima se potvrđuje završetak studija i stjecanje određenog stručnog naziva (stavak 3.). Oblik diploma i drugih isprava o studiju, sadržaj i oblik svjedodžbi i potvrda te informacijskih paketa za prijenos ECTS bodova propisuje sveučilište, veleučilište i visoka škola (stavak 8.).

Konačno, u odnosu na broj ECTS bodova koji se stječu sveučilišnim i stručnim studijima Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju predviđa isti broj bodova, neovisno o tome što je riječ o različitoj vrsti studija. Tako je člankom 71. propisano da se na preddiplomskom sveučilišnom studiju, koji u pravilu traje tri do četiri godine, stječe od 180 do 240 ECTS bodova. (Završetkom preddiplomskog studija stječe se akademski naziv prvostupnik/prvostupnica (baccalaureus odnosno baccalaurea) uz naznaku struke.)

Prema članku 74. stavku 5. preddiplomski stručni studij traje tri godine (iznimno, uz odobrenje Nacionalnog vijeća, preddiplomski stručni studij može trajati do četiri godine, u slučaju kada je to sukladno s međunarodno prihvaćenim standardima. Njegovim završetkom stječe se stručni naziv stručni/a prvostupnik/prvostupnica /baccalaureus/baccalaurea/ uz naznaku struke, u skladu s posebnim zakonom.) Završetkom preddiplomskog stručnog studija stječe se od 180 do 240 ECTS bodova.

Prema članku 72. diplomski sveučilišni studij traje jednu do dvije godine i njegovim završetkom stječe se od 60 do 120 ECTS bodova. Ukupan broj bodova koji se stječu na preddiplomskom i diplomskom studiju iznosi najmanje 300 ECTS bodova. (Završetkom diplomskog sveučilišnog studija stječe se akademski naziv magistar odnosno magistra struke u skladu s posebnim zakonom.)

Prema članku 74. stavcima 7. i 8. specijalistički diplomski stručni studij traje jednu ili dvije godine i njegovim se završetkom stječe od 60 do 120 ECTS bodova. Ukupan broj bodova koji se stječu na preddiplomskom i specijalističkom diplomskom stručnom studiju iznosi najmanje 300 ECTS bodova. (Završetkom specijalističkog diplomskog stručnog studija stječe se stručni naziv stručni/a specijalist/ica određene struke, u skladu s posebnim zakonom.)

Što zaključiti iz navedenoga?

Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju predviđen je isti broj ECTS bodova, kao ekvivalent prosječno utrošenog rada koji student mora uložiti kako bi stekao predviđene ishode učenja, za dvije različite vrste studija sveučilišni i stručni. Dakle, polazi se od toga da je opseg truda i angažmana isti neovisno o tome što je riječ o različitim vrstama studija.

Kraj takvih zakonodavnih rješenja u »matičnom« zakon – Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, smatram da nije bilo druge mogućnosti nego dvije različite vrste studija (sveučilišni i stručni) kojima je prema tom zakonu dodijeljen isti opseg ECTS bodova staviti na istu razinu kako je to i predviđeno Zakonom o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru.

Tim zakonom uspostavljen je Hrvatski kvalifikacijski okvir (*engl. Croatian Qualifications Framework, CROQF*) kao instrument uređenja sustava kvalifikacija u Republici Hrvatskoj koji osigurava jasnoću, pristupanje stjecanju, utemeljeno stjecanje, prohodnost i kvalitetu kvalifikacija, kao i povezivanje razina kvalifikacija u Republici Hrvatskoj s razinama kvalifikacija EQF-a i QF-EHEA. Kvalifikacijski okvir Europskog prostora visokog obrazovanja (*engl. Qualifications Framework for the European Higher Education Area, QF-EHEA*) instrument je uspostave razina kvalifikacija u sustavu visokog obrazovanja radi prepoznavanja i razumijevanja kvalifikacija između nacionalnih kvalifikacijskih okvira Europskog prostora visokog obrazovanja.

Kvalifikacija (*engl. Qualification*) je naziv za objedinjene skupove ishoda učenja određenih razina, obujma, profila, vrste i kvalitete. Dokazuje se svjedodžbom, diplomom ili drugom javnom ispravom koju izdaje ovlaštena pravna osoba. Vrsta kvalifikacije (*engl. Types of Qualifications*) je karakteristika prema kojoj se kvalifikacije razlikuju i dijele na kvalifikacije koje se stječu završetkom osnovnoškolskih, strukovnih, umjetničkih ili gimnazijskih srednjoškolskih programa te kvalifikacije koje se stječu završetkom stručnih ili sveučilišnih studija.

Kompetencije (*engl. Competences*) su znanja i vještine te pripadajuća samostalnost i odgovornost. Ishodi učenja (*engl. Learning Outcomes*) su kompetencije koje je osoba stekla učenjem i dokazala nakon postupka učenja.

Prema članku 3., između ostalih, načela i ciljevi tog zakona su razvijanje kvalifikacija na osnovama jasno definiranih ishoda učenja temeljem kojih se kvalifikacije svrstavaju prema različitim vrstama i razumijevanje različitih kvalifikacija i ishoda učenja te njihovih međuodnosa. Prema članku 4. tog zakona kvalifikacije svrstavaju prema razinama i vrstama.

Prema članku 5. tog zakona za svaku kvalifikaciju i skup ishoda učenja određuje se obujam odnosno prosječno ukupno utrošeno vrijeme potrebno za stjecanje te kvalifikacije, odnosno tog skupa ishoda učenja (stavak 1.), s time što se prosječno ukupno utrošeno vrijeme iskazuje u ECTS (Europski sustav prijenosa i prikupljanja bodova/European Credit Transfer and Accumulation System) bodovima u visokom obrazovanju, ECVET (Europski sustav bodova strukovnog obrazovanja/European Credit System for Vocational Education and Training) bodovima u strukovnom obrazovanju (stavak 2.).

Jedan ECTS bod obuhvaća od 25 do 30 radnih sati u trajanju od 60 minuta potrebnih za stjecanje odgovarajućih ishoda učenja, a ishodi učenja prikazuju se kroz znanja, spoznajne vještine, psihomotoričke vještine, socijalne vještine te pripadajuću samostalnost i odgovornost.

Na temelju članka 7. tog zakona (odnosno osporenog članka 6. stavka 2. točke 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru) na razini 6. smještene su dvije vrste kvalifikacija stečene završetkom preddiplomskih studija:

- a) preddiplomskih stručnih studija;
- b) preddiplomskih sveučilišnih studija.

Na razini 7.1 smještene su dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom diplomskih studija:

- a) specijalističkih diplomskih stručnih studija;
- b) sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija.

Iz citiranih odredaba Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru po mom mišljenju jasno proizlazi da taj zakon ne dokida, nego dapače uvažava činjenicu da u Hrvatskoj postoji binarni sustav, to jest dvije različite vrste visokog obrazovanja, kako je to predviđeno Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Stoga se ne mogu usuglasiti niti s utvrđenjem iz točke 20. da je osporeno zakonsko rješenje nesuglasno s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava (diskriminacija po naobrazbi) jer su bez objektivnog i razumnog opravdanja kvalifikacije stečene završetkom stručnih i sveučilišnih studija smještene na istu razinu HKO-a.

One su stavljene na istu razinu iz jednostavnog razloga što su ishodima učenja koji se stječu završetkom bilo koje vrste visokoškolskog obrazovanja (sveučilišnog ili stručnog) »dodijeljeni« isti ECTS bodovi koji odgovaraju deskriptorima koji se žele postići određenim ishodima učenja. Ti bodovi za potrebe preuzimanja Europskog kvalifikacijskog okvira u Hrvatski kvalifikacijski okvir unaprijed su već određeni relevantnim odredbama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Stoga je Zakonom o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru kao provedbenom zakonu preslikano ono što je već ranije vezano uz ekvivalente ishoda učenja propisano Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, pa njihovo smještanje na istu razinu ima svoje objektivno opravdanje.

Što se tiče diskriminacije, smatram da o tome ne može biti riječi, budući da se Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru uopće ne bavi modelom visokog obrazovanja, pa samim time ne dovodi u pitanje postojeći binarni sustav koji visoko obrazovanje po vrsti dijeli na sveučilišno ili stručno niti dokida njihove razlike (one su vidljive iz diplome ili druge isprave o završenom visokom obrazovanju kako je naprijed navedeno).

Zaključno, smatram da je osporenim izmjenama i dopunama u potpunosti ispoštovana ranija odluka Ustavnog suda, da se njime ni na koji način ne diskriminiraju osobe po naobrazbi, niti dovodi u pitanje autonomiju sveučilišta. U ovom izdvojenom mišljenju nisam se bavila pitanjem koliko naša odluka utječe na ostvarivanje svrhe zbog koje za Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru donesen, odnosno koliko će ona utjecati na protok i ujednačavanje kvalifikacija u Europskom kvalifikacijskom okviru.

Zagreb, 18. ožujka 2020.

Sutkinja
dr. sc. Snježana Bagić, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) i članaka 50. i 51. Poslovnika Ustavnog suda Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 181/03., 16/06., 30/08., 123/09., 63/10., 121/10., 19/13., 37/14. i 2/15.) prilažem sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

UZ ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE BROJ: U-I-2854/2018 I U-I-2855/2018 OD 10. ožujka 2020.

Izdvojeno mišljenje podnosim jer smatram da je u ovom predmetu trebalo donijeti odluku kojom se odbija prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 7. stavka 2. alineja 7. i 8. Zakona o hrvatskom klasifikacijskom okviru (»Narodne novine« broj 22/13., 41/16. i 64/18.).

Većina sudaca Ustavnog suda Republike Hrvatske, odlučila je drugačije. Glasajući protiv odluke koju je izglasala većina sudaca, najavio sam izdvojeno mišljenje (koje podnosim uz Odluku) u kojem ću u bitnom navesti razloge takvog mog glasanja u ovom predmetu.

Prvo, Hrvatski sabor je donio ZIDZoHKO-a, »Narodne novine« broj 64/18., kojim je uskladio Zakon sa Odlukom broj: U-I-351/2016 od 20. travnja 2016., »Narodne novine« broj 41/16.

U navedenoj Odluci Ustavni sud je izrazio stajalište da »općenito je pogrešno postojeći binarni sustav visokog obrazovanja sagledavati kroz usporedbu njihove vrijednosti za društvenu zajednicu, jer su oba sustava (i

sveučilišni i stručni) za društvenu zajednicu jednako vrijedni i jednako potrebni« (točka 36. Odluke broj: U-I-351/2016). Uz to naveo je i sljedeće da to: »ne znači da se ta dva sustava visokog obrazovanja smiju poistovjetiti na način na koji je to učinjeno osporenim člankom (stavkom 1. alinejom 8. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejama 9. i 10. ZoHKO-a, »Narodne novine« broj 22/13. (smještanje sveučilišnog diplomskog studija i specijalističkog diplomskog stručnog studija na istu razinu 7 HKO-a pod jednakim minimalnim uvjetima za stjecanje i pristupanje kvalifikacijama na razinama 8.1. i 8.2.)«, (točka 37. Odluke).

Ustavni sud je u Odluci broj: U-I-351/2016 istaknuo da »imajući u vidu sva prethodna utvrđenja, a polazeći od ustavnog okvira (članci 67. stavak 1. i 68. stavak 1. Ustava) i postojećeg binarnog sustava visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, Ustavni sud ne vidi ustavnu mogućnost da stručni diplomski specijalistički studij zakonom bude stavljen na istu razinu HKO-a na kojoj su sveučilišni diplomski studiji, a da stavljanje stručnog diplomskog specijalističkog studija na istu razinu nije uvjetovano završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa.« (točka 4. odluke broj: U-I-351/2016.).

Istom tom odlukom kojom je Ustavni sud ukinuo osporene odredbe sadržane u dijelovima članka 8. u vezi s člankom 7. ZoHKO-a »Narodne novine« broj 22/13., omogućio je zakonodavcu (Hrvatskom saboru) da za specijalističke diplomske stručne studije odredi drugu razinu HKO-a u skladu s pravnim stajalištima izraženim u toj odluci, te je ostavljena mogućnost zakonodavcu da se »... posluži i drugačijim tehnikama ako se njima postiže isti cilj.« (točka 43. Odluke).

Polazeći od takvih stajališta u gore navedenoj Odluci Ustavnog suda, Hrvatski sabor je donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom klasifikacijskom okviru (»Narodne novine« broj 64/18.). Njime je na istu razinu HKO (razine 6. i 7.1) postavio klasifikacije stečene završetkom stručnih i sveučilišnih studija, čime je klasifikacije različite po vrsti stavio na istu razinu. No, zakonodavac je člankom 7. stavkom 2. alinejom 11. ZoHKO-a (»Narodne novine« broj 22/13. i 64/18.) propisao uvjet pristupanja studiju kojim se stječe klasifikacija na razini 8.2 HKO-a, a to je završetak sveučilišnog diplomskog ili integriranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija u skladu s uvjetima koje općim aktom utvrdi sveučilište, odnosno njegova sastavnica, uz ispunjavanje uvjeta utvrđenih njihovim studijskim programom. Pored toga, iznimno je utvrđeno da sveučilište može svojim općim aktom kao uvjet pristupanja utvrditi i drugu prethodno stečenu kvalifikaciju uz završen odgovarajući sveučilišni razlikovni program. Prema tome, zakonskim rješenjima koja su na snazi (a koja osporavaju podnositelj prijedloga) osobama koje su završile stručni diplomski specijalistički studij u odnosu na osobe koje su završile sveučilišni diplomski studij postupa se različito, budući da pristup poslijediplomskom (doktorskom) studiju imaju samo osobe koje posjeduju kvalifikacije koje su stekle završetkom diplomskog sveučilišnog studija ili integriranog preddiplomskog i diplomskog studija.

Slijedom iskazanog smatram da je Hrvatski sabor donošenjem ZIDZoHKO-a (»Narodne novine« broj 64/18.), ispoštovao Odluku broj: U-I-351/2016 Ustavnog suda Republike Hrvatske, i to koristeći se drugačijim tehnikama kojima se ostvario cilj rješavanja nesuglasnosti članka 8. stavka 1. alineje 8. ZoHKO-a (»Narodne novine« broj 22/13.) s člankom 67. stavkom 1. u vezi s člankom 68. stavkom 1. Ustava (u vezi pristupanja razinama 8.1 i 8.2 HKO-a) i s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava Republike Hrvatske te je udovoljio zahtjevu Ustavnog suda sadržanom u njegovoj Odluci broj: U-I-351/2016. Zbog toga sam mišljenja da je prijedlog predlagatelja za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom u konkretnom predmetu neprihvatljiv. Kako je većina sudaca bila drugačijeg stajališta ja sam glasao protiv usvajanja prijedloga predlagatelja, a takvo svoje glasovanje temeljim na stajalištima koje sam u bitnom izložio u ovom izdvojenom mišljenju.

Zagreb, 19. ožujka 2020.

Sudac
dr. sc. Mato Arlović, v. r.

* * *

Na temelju članka 27. stavaka 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst) prilažemo sljedeće

IZDVOJENO MIŠLJENJE

U ODNOSU NA ODLUKU USTAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE U PREDMETU BROJ:

U-I-2854/2018, U-I-2855/2018 OD 10. OŽUJKA 2020.

Smatramo da je odluka većine duboko pogrešna iz niza razloga. Koristeći ovlast izdavanja mišljenja ukazat ćemo na tri ključna razloga zbog kojih joj se protivimo kao pogrešnoj primjeni Ustava nadajući se da stajališta koje je većina izrazila u obrazloženju ove odluke neće zaživjeti u praksi.

Prvo, izreka se »temelji« na argumentima koji nemaju uporište niti u samom tekstu ustavnih odredbi niti u nekoj iole smisljenoj ustavnoj doktrini. Argumenti kojima većina pokušava opravdati svoju izreku su suviše

općeniti i nedorečeni. Dobar dio njih je u međusobnoj suprotnosti. Zbog svoje nedorečenosti, nekoherentnosti i kontradiktornosti vode k pravnim zaključcima koji su ustavnopravno izuzetno problematični pa i u određenim aspektima apsurdni.

Drugo, argumentacija koja čini obrazloženje ove odluke u potpunosti je odvojena od životne realnosti i prijeti otvaranjem ozbiljnih problema za studente stručnih studija na visokoobrazovnim institucijama (kako unutar tako i izvan sveučilišnog sustava), ali i zakonodavca. Zakonodavac je ovom odlukom doveden u izuzetno tešku poziciju koja od njega traži da uredi sustav obrazovanja tako da istovremeno zadovoljava nejasne kriterije postavljene ovom odlukom, a pri tome ne krši neka druga jamstva zajamčena kako Ustavom tako i EU pravom. Nismo sigurni da je to moguće.

Naglašavamo kako je, s obzirom na raspravu koja joj je prethodila odluci, većina svjesna dalekosežnosti ove odluke. Rasprava povodom konkretnih zahtjeva ocjene ustavnosti je bila vrlo opsežna, praktična i široko argumentirana. Stoga je i većina bez sumnje svjesna cijelog niza praktičnih nedoumica koje će ova odluka otvoriti kako za zakonodavca tako i za institucije visokog obrazovanja (unutar i izvan sveučilišnog sustava), ali je ocijenila nepotrebnim pružiti jasnije odgovore na praktična pitanja s kojima je bila suočena u raspravi smatrajući da takve odgovore nije neophodno pružiti u postupku tzv. apstraktne ocjene ustavnosti. Ocjene koje većina u svom obrazloženju odluke predstavlja kao ustavnopravna stajališta nisu zbog svoje nedorečenosti u stanju pružiti niti okvirne, a kamoli suvisle odgovore na cijeli niz dalekosežnih praktičnih pitanja koje odluka otvara.

Odluke koje se prikazuju kao nužna posljedica apstraktnih, općenitih i široko postavljenih stajališta temeljem kojih je, uz malo pravničke ili lingvističke domišljatosti, moguće »opravdavati« niz supstancijalno različitih »zaključaka« smatramo izuzetno nepoželjnim oblikom pravnog formalizma jer se nisu sposobne suočiti s praktičnim posljedicama koje će izazvati za konkretne interese građana i funkcioniranje postojećih društvenih odnosa u kojima ti građani svakodnevno sudjeluju na (ustavno)pravno jasan, razumljiv i precizan način. Radi se o posebno zabrinjavajućem obliku arbitarnosti u odlučivanju, jer polazi od stajališta da Sud građanima nije dužan pružiti pravno precizne, koherentne i suvisle odgovore na pitanja od vrlo praktičnog utjecaja na njihove interese, prava i obveze. S obzirom da se u postupcima tzv. konkretne ocjene ustavnosti povodom ustavnih tužbi pojedinaca Ustavni sud ne libi ukidati odluke redovnih sudova ocjenjujući ih arbitrnim, samovoljnim ili »pretjerano formalističkim« ovakav način odlučivanja ne ide u prilog njegovoj navodnoj predanosti ustavnom jamstvu »pravičnog suđenja«.

Treće, odluka većine odstupa od načela na kojima počiva pristup razvoju obrazovanja koje je razvila Europska unija i ozbiljna je prijetnja 1) slobodi kretanja studenata u svrhu obrazovanja i stručnog usavršavanja kao preduvjeta uspješnom uključivanju i sudjelovanju na EU tržištu rada i 2) pravnih osoba koje se obrazovanjem bave kao uslužnom djelatnošću na zajedničkom EU tržištu usluga.

U ostatku izdvojenog mišljenja precizno ćemo obrazložiti svaku od ove tri kritike upućene duboko zabrinjavajućoj odluci većine.

Nedorečenost, apstraktnost i kontradiktornost pravnih ocjena većine

Većina naizgled odaje priznanje stručnim (u pravilu izvansveučilišnim) i znanstvenim (isključivo sveučilišnim studijima) iznoseći ocjenu kako se radi o dvije vrste procesa u području visokog obrazovanja koje su društveno jednako vrijedne iako, prema ocjeni većine, služe drugačijim obrazovnim svrhama (vidi tč. 19. Odluke većine).

Većina očigledno smatra da tijekom sveučilišnog studija studenti stječu vještine i znanja koji im omogućavaju aktivni rad u razvoju znanosti (tj. postaju znanstvenici) dok studenti stručnih studija stječu čisto tehnička stručna znanja i vještine tj. postaju »majstori (konkretnog) zanata«. Naravno, većinu pri tome uopće ne zanima je li to uistinu tako u stvarnosti. Radi se o čisto apstraktnoj ocjeni koja je neovisna od onog što se uistinu događa u stvarnom životu. Stoga nas zabrinjava što unatoč dalekosežnosti ove odluke za položaj stručnih studija kao sastavnog dijela visokog obrazovanja u Hrvatskoj (čl. 69. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju Narodne novine 123/03-60/15) većina smatra potpuno bespotrebnim razmatrati stječu li studenti sveučilišnih studija *uistinu* ona znanja i vještine koje ih čine »znanstvenicima« ili što je s onim stručnim studijima u kojima studenti stječu i ona znanja koja nisu čisto »tehnička« već su primjerenija znanstvenom istraživanju i teoriji.

Ovom odlukom većina onemogućava ikakvu mogućnost da se stručni studiji smjeste na razinu 7. kvalifikacijskog okvira čime im, neovisno o njihovim institucionalnim kapacitetima, kvaliteti nastavnog sadržaja i ugledu nastavničkog kadra, *a priori* negira sposobnost pružanja visokospecijaliziranih znanja u području rada i/ili učenja od kojih su neka na granicama poznatog, a koja mogu biti temelj za originalno promišljanje i znanstveno istraživanje te povezivanje znanja među različitim područjima. Većina tako smatra da je usprkos činjenici što je diljem Europske unije potpuno uobičajeno da visoka učilišta koja nisu sastavni dio sveučilišnog

sustava pružaju obrazovanje koje studentima omogućava stjecanje upravo ove razine znanja, te štoviše svojim istraživačkim i obrazovnim radom pridonose razvoju ne samo tehničkog stručnog znanja već i znanstvene teorije ne samo nisu sposobna nego nemaju ustavno pravo pokušati doseći taj nivo. Većina drži da su u Hrvatskoj znanost i njen razvoj rezervirani isključivo za one institucije visokog obrazovanja koje su dio nekog postojećeg državnog sveučilišnog sustava. Pri tome u potpunosti ignorira jednostavnu životnu činjenicu da je kroz povijest niz nesporno vrhunskih znanstvenika (npr. Albert Einstein ili Nikola Tesla) stasao upravo na studijima koje većina smatra »čisto« stručnim, a nikako znanstvenim iz jednostavnog razloga što nisu bili ustrojeni i provedeni u sklopu nekog državnog sveučilišnog sustava.

Kako bi osobi koja ima tek uobičajeno razumijevanje sustava obrazovanja predočili koliko je odluka većine odvojena od realnosti ukazat ćemo na činjenicu da je osoba koja je u Hrvatskoj osnovala kompaniju koja se redovno uvrštava među globalno vodeće inovatore znanja i procese tehnološkog razvoja automobilske industrije završila upravo jedan od hrvatskih stručnih studija kojem većina negira sposobnost i pravo pružanja upravo takvog znanja temeljem kojeg ona uživa svjetski ugled kako u stručnim tako i u znanstvenim krugovima i zahvaljujući kojem predstavlja jednog od glavnih investicijskih pokretača hrvatskog gospodarstva.

Usprkos ovakvim posljedicama svoje odluke većina nije smatrala potrebnim uspostaviti ikakve suvisle objektivne kriterije temeljem kojih je uopće moguće razlučiti je li neko stečeno znanje »znanstveno« ili tek »stručno«, a kamoli odgovoriti na pitanje je li ta razlika uopće smisljena odnosno je li uopće moguće steći znanje, a da ono ujedno nema djelomično i jednu i drugu komponentu. Većina je ovakav apstraktan pristup pokušala opravdati pozivajući se na pozitivne odredbe hrvatskog zakonodavstva kojima je određeno da sveučilišni studiji osposobljavaju studente za obavljanje poslova u znanosti, umjetnosti i visokom obrazovanju, u poslovnom svijetu, javnom sektoru i društvu općenito te ih osposobljavaju za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća (čl. 69. st 2. ZoZDiVO) odnosno da stručni studiji pružaju studentima primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja i osposobljavaju ih za neposredno uključivanje u radni proces (čl. 69. st 3. ZoZDiVO). Kako bi opravdala svoj apstraktni pristup većina je ovim odredbama dala značenje koje one nemaju. Dok citirane odredbe propisuju minimalne okvire za ustrojavanje sveučilišnih i stručnih studija većina je odredbe protumačila na način da je zakonodavac stručnim studijima zabranio da svojim studentima osiguraju i ono (znanstveno) znanje koje ide iznad propisanog minimuma osiguranja »primjerene razine znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja i osposobljavaju ih za neposredno uključivanje u radni proces«. Nakon što je citiranim odredbama dala značenje koje one nemaju u takvom tumačenju je našla potvrdu svog stajališta da temeljem ustavnog jamstva autonomije sveučilišta iz čl. 67. Ustav brani institucijama visokog obrazovanja koje nisu dio nekog državnog sveučilišta da osposobljavaju studente za znanstveno stvaralaštvo (vidi tč. 19.-20. Odluke većine).

Ovakvim cirkularnim zaključivanjem većina se jednostavno koristi apstraktnom argumentacijom koja joj dopušta da zauzme transcendentalno stajalište kako »formalno-pravno gledano« postoje znanstveni studiji (koji mogu uključivati i stručno obrazovanje, ali idu preko njega u znanstvenu sferu) i »čisto« tehnički stručni studiji. Smatramo da većina inzistira na takvoj apstraktnosti koja nije podložna ikakvom praktičnom propitkivanju jer bez nje nisu moguća daljnja (jednako apstraktna) stajališta koja većina zauzima u svom obrazloženju.

Prije svega, inzistirajući na nužnosti razlikovanja znanstvenih studija od čisto tehničko stručnih studija većina može zauzeti naizgled velikodušan stav kako se unatoč njihovoj (apstraktnoj) različitosti radi o društveno jednako hvalevrijednim studijima. Većina uopće ne smatra potrebnim obrazložiti koje su konkretne posljedice te društvene jednakovrijednosti studija (koji su ipak različiti po svojoj svrsi). Kako se ta ustavna društvena jednakovrijednost odražava u konkretnim pravima i obvezama osoba koje su završile jedan odnosno drugi studiji? Na primjer, može li se temeljem tog stajališta s ikakvom sigurnošću tvrditi kako zbog te društvene jednakovrijednosti zakonodavac ne može propisati porezne olakšice za one koji se obrazuju kroz znanstvene studije, a iste uskratiti studentima »čisto stručnih« (neznanstvenih) studija? S obzirom na razinu apstraktnosti ove vrste stajališta naravno da konkretnog odgovora na ovu dilemu o poreznom razlikovanju, kao i na druge moguće konkretne dileme, nema. Moguća su samo nagađanja, kako na jednu tako i na drugu stranu. Usprkos tome većina inzistira da je dovoljno zadržati se upravo na razini takvih apstraktnih općenitih argumenata. No, kakvu praktičnu korist imaju osobe koje su završile znanstvene odnosno stručne studije od ovakvih »načelnih« stajališta? Što zakonodavac može zaključiti o zahtjevima koje pred njega stavlja Ustav u slučajevima u kojima se odlučuje zakonski urediti položaj takvih osoba? Ako ne pružaju odgovore na konkretna praktična pitanja kako ona pridonose onom što uobičajeno nazivamo pravnom sigurnošću?

Istovremeno, isto apstraktno stajalište o društvenoj jednakovrijednosti dopušta većini da zauzme stajalište kako unatoč toj njihovoj društvenoj jednakovrijednosti zakonodavcu nije dopušteno znanstvene i »čisto« stručne studije smjestiti na istu razinu klasifikacijskog okvira. Prema ocjeni većine odluka da se društveno jednakovrijedne studije smjesti na istu razinu klasifikacijskog okvira predstavlja ni manje niti više već povredu samog Ustava. Zašto? Zato jer su unatoč svojoj društvenoj jednakovrijednosti ipak različiti. Kao što napominje većina, služe različitoj svrsi. Ovakvom apstraktnom formulom »različiti različito« većina pokušava svojem

stajalištu osigurati privid neke vrste logičnosti pa time i objektivnosti. U stvarnosti ocjena većine je u potpunosti arbitrarna.

Naime, kao što ne postavlja neki konkretan kriterij razlikovanja »čisto znanstvenog« od čisto stručnog (i neznanstvenog) većina niti na koji način ne obrazlaže kako je svrha znanstvenih studija (kako je ona sama zamišljena) – *osposobiti studenta za promišljanje i odlučivanje karakteristično za znanstvenu metodu, stvoriti od nje i stručnjakinju i znanstvenicu* – ugrožena činjenicom da su »čisto« stručni studiji smješteni na istu razinu klasifikacijskog okvira. Ovaj nedostatak ikakvog objašnjenja ugroze je tim uočljiviji s obzirom da je zakonodavac kroz zakonske odredbe Zakona o hrvatskom klasifikacijskom okviru izričito i jasno naglasio da se ne radi o istovrsnim studijima tj. da se kroz njih stječe različita vrsta znanja što onda znači i da osobe koje su stekle stručne diplome ne mogu upisivati znanstvene studije više razine klasifikacijskog okvira *ako je odnosno jer je tako odredilo sveučilište koje samo kontrolira uvjete upisa u svoje studije*.

Pri tome većina u primjeni svoje apstraktne formule »sa sličnima slično, a različitima različito« ne nalazi shodnim odgovoriti na argument koji je Ustavnom sudu podastrijela Vlada kao ovlaštena predlagateljica Zakona. Vlada u svom odgovoru na prijedlog ocjene ustavnosti Zakona ispravno navodi da se ne radi o zanemarivanju različitih karaktera ove dvije vrste studije jer klasifikacijska razina odražava tek formalnu činjenicu da su studenti uložili određeni broj sati rada/truda (preračunatih u ECTS bodove) kako bi stekli konkretno specifično znanje koje se stječe kroz konkretni studij. Pojednostavljeno, razina klasifikacijskog okvira nam »govori« da je student uložio npr. 100 sati truda kako bi savladao studijsko gradivo i stekao određeno znanje u određenom vremenskom periodu. ECTS bodovi koji određuju razinu u klasifikacijskom okviru ne govore o tome o kakvom se znanju radi – znanstvenom, »čisto stručnom« ili »mješovitom«. Štoviše, kako bi naglasio različitosti između znanstvenih i stručnih studija, a time i jasno ukazao da se u okviru njih stječe drugačija vrsta znanja, zakonodavac je unutar iste razine uveo dvije različite potkategorije. Povrh toga zakonodavac je izričito naglasio kako sveučilišta uživaju punu autonomiju pri određivanju uvjeta upisa na svoje (znanstvene i stručne) studije. Drugim riječima, studenti koji su završili stručne studije nemaju zakonsko pravo na upis na sveučilišne studije mimo autonomne volje samih sveučilišta.

Većina u svojoj odluci korektno citira te Vladine navode, ali se u svom obrazloženju s njima uopće ne suočava. Jednostavno prelazi preko njih i navodi kako uvođenjem tih potkategorija zakonodavac nije odgovorio na raniju odluku Ustavnog suda i to usprkos činjenici da većina izričito priznaje da je zakonodavac vrlo jasno naglasio da sveučilište nije dužno osigurati pristup sveučilišnom studiju onim studentima koji su završili stručni studij niže, iste, pa i više razine klasifikacijskog okvira. Drugim riječima, samim svrstavanjem znanstvenih (sveučilišnih) i stručnih (prvenstveno izvansveučilišnih) studija na istu razinu klasifikacijskog okvira *predstavlja povredu samog Ustava bez obzira na činjenice što se time 1) studentima tih studija nikako ne omogućavaju jednaka prava u pogledu daljnjeg obrazovanja; 2) niti na koji način ne dovodi u pitanje autonomija sveučilišta i 3) pokušava uspostaviti jednostavno formalno mjerilo uloženog truda prilikom stjecanje nekog znanja u okviru nekog studija kako bi se poslodavcima u različitim dijelovima zajedničkog tržišta Europske unije olakšalo razumjeti kojom razinom tog nekog znanja raspolaže konkretna osoba koja je koristeći slobodu kretanja stigla iz druge države članice*.

Kako bi se razumjela apsurdnost ove odluke treba ukazati kako većina u svom obrazloženju nigdje ne navodi da smatra kako će svrstavanjem znanstvenih i »čisto« stručnih studija na istu razinu klasifikacijskog okvira poslodavci biti dovedeni u zabludu jer neće razlučiti da je određena osoba završila stručni, a ne (po stjecanju znanja složeniji?) znanstveni studij. Većina nije tim argumentom obrazložila povredu Ustava. Osim što bi bio uvredljiv za same poslodavce, takav argument je podložan jednostavnoj verifikaciji u praksi. Naravno, s obzirom da je hrvatski klasifikacijski okvir krojen prema zajedničkom klasifikacijskom okviru Europske unije, on bi također implicirao da je Europska unija uspostavila sustav vrednovanja stečenog znanja koji poslodavce u Europskoj uniji dovodi u zabludu.

Većina je izabrala puno apstraktniji argument kojim obrazlaže koja su to točno prava zajamčena Ustavom (i kome) povrijeđena svrstavanjem znanstvenih i »čisto« stručnih studija na istu razinu klasifikacijskog okvira izraženu kroz broj ostvarenih ECTS bodova.

Većina smatra kako su svrstavanjem znanstvenih i »čisto« stručnih studija na istu razinu povrijeđena čak dva ustavna jamstva. Većina smatra kako su takvim svrstavanjem studenti sa završenim znanstvenim studijem diskriminirani u odnosu na studente koji su završili (društveno jednakovrijedne) stručne studije čime je povrijeđeno jamstvo jednakosti iz članka 14. stavka 1. Ustava. Ovakva ocjena je izuzetno neobična. Naime prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda diskriminacija zabranjena jamstvom iz članka 14. stavka 1. Ustava sastoji se od nepovoljnog postupanja prema određenoj osobi uvjetovanog pripadnošću te osobe nekoj od društvenih skupina koje su bile ili jesu sustavno dovođene u podređeni položaj u društvu. Iako suočena s tim pitanjem tijekom rasprave većina u svom obrazloženju niti na koji način nije obrazložila kako je moguće da skupina – studenti koji su završili znanstvene (sveučilišne) studije – kojoj zakon jasno i izričito priznaje veća prava u pogledu mogućnosti napredovanja kroz različite razine obrazovanja ima nepovoljniji položaj u odnosu na skupinu kojoj ta prava nisu priznata.

U čemu točno se sastoji *nepovoljno* postupanje? Smatra li većina da je zakonsko priznanje da su studenti stručnih studija prikupili jednaki broj ECTS bodova s obzirom na uloženi trud u stjecanju stručnog znanja kao i studenti znanstvenih studija u stjecanju svog znanja nepovoljno postupanje? Ne možemo se oteti dojmu da većinu muči upravo ova činjenica. No, to ne želi jasno izraziti jer bi se time izričito odredila suprotno zajedničkom Europskom klasifikacijskom okviru koji klasifikacijske razine ustrojava upravo na temelju ostvarenih ECTS bodova koji su procjena uloženog studentskog truda izraženih kroz broj sati potrebnih da bi se steklo *neko* znanje, bilo ono znanstvenog karaktera ili stručnog. Štoviše, osim što jasno ne obrazlaže zašto je svrstavanje na istu razinu klasifikacijskog okvira ustrojenog temeljem ostvarenih ECTS bodova nepovoljno postupanje prema studentima znanstvenih studija većina ničim ne obrazlaže temeljem čega *vrsta završenog studija* predstavlja jednu od diskriminacijskih osnova iz članka 14. stavka 1. Ustava. Smatra li većina da su studenti znanstvenih (sveučilišnih) studija uistinu društvena skupina koja se sustavno dovodi u nepovoljniji položaj u društvu? Takva ocjena bila bi, bez ikakve sumnje, jedinstvena u komparativnoj praksi ustavnih sudova.

Većina pokušava izbjeći ovakve posljedice svog pristupa inzistirajući na apstraktnoj formuli »sa sličnima slično, različitima različito« iako je kroz svoju praksu Ustavni sud naglašavao kako sama činjenica da se radi o različitom postupanju prema osobama u naizgled sličnim situacijama nije dovoljna za zaključak da se radi o povredi članka 14. stavka 2. Ustava. Usprkos takve prakse Ustavnog suda većina u svom obrazloženju navodi kako nije dopušteno jednako postupati prema osobama odnosno skupinama koje su različite osim ako takvo postupanje ima »objektivno i razumno« opravdanje. Inzistirajući na ovakvoj apstraktnosti u argumentaciji većina ponovo prkosi osnovama dosljednosti u zaključivanju. Naime, ako je različito postupanje u dvije situacije moguće opravdati nekim »objektivnim« razlogom nije li onda moguće tvrditi kako te situacije i nisu istovjetne odnosno slične? No, ostavljajući ovakve apstraktne i cirkularne argumente po strani, problem sa ovakvim stajalištem leži u činjenici da je zakonodavac jasno naveo cilj osporenog klasifikacijskog okvira – olakšati prepoznavanja uloženog truda, a time i razine stečenog znanja (bez obzira na njegovu vrstu) u kontekstu različitosti nacionalnih sustava obrazovanja na području EU. Štoviše, precizno je obrazložio kako se taj cilj na razini cijele Europske unije postiže putem mehanizma ECTS vrednovanja. U potpunosti ignorirajući navod Vlade koja je ukazivala na ovu činjenicu većina je očigledno ocijenila, iako to nije izričito pismeno izrazila, da ovaj cilj nije »objektivan i razuman« pa stoga nije sposoban opravdati puko svrstavanje studenata na određenu razinu klasifikacijskog okvira temeljem ostvarenih ECTS bodova.

Naravno, to neizbježno otvara pitanje smatra li većina da su studenti znanstvenih studija diskriminirani i temeljem zajedničkog Europskog klasifikacijskog okvira odnosno smatra li i da Europski klasifikacijski okvir nije »objektivan i razuman«? Naime, kao što tome svjedoči pomagalo koje Europska komisija nudi na svojim službenim internetskim stranicama (<https://ec.europa.eu/ploteus/en/compare>; posebno zanimljive rezultate daje usporedba Irske i Slovenije), a kojim se olakšava usklađivanje nacionalnih klasifikacijskih okvira sa zajedničkim Europskim klasifikacijskim okvirom, čak i ako se stručni studiji tijekom kojih je prikupljen određeni broj ECTS bodova svrstaju na nižu razinu nacionalnog klasifikacijskog okvira u odnosu na znanstvene studije tijekom kojih je prikupljen isti broj ECTS bodova, oni će zbog činjenice jednakog broja ECTS bodova biti svrstani na istu razinu Europskog klasifikacijskog okvira. Smatra li većina da je Europski klasifikacijski oblik suprotan jamstvu jednakosti iz članka 14. stavka 1. Ustava? Ako je diskriminatoran treba li zatražiti od Suda Europske unije da Europski klasifikacijski okvir ocijeni s aspekta jamstva jednakosti iz Povelje o temeljnim pravima Europske unije?

Nadalje, većina također ocjenjuje kako je svrstavanjem znanstvenih i stručnih na istu razinu klasifikacijskog okvira povrijeđeno jamstvo autonomije sveučilišta. Većina takvu ocjenu ničim nije konkretizirala. Upravno suprotno, jednu tvrdnju potkrijepila je još ozbiljnijom tvrdnjom. Naime, većina izričito navodi kako se osporenim zakonskim rješenjem zadire u ustavni položaj sveučilišta jer je ono jedino ovlašteno osposobljavati studente za znanstvenu i umjetničku djelatnost dok stručni studiji za to nisu stvoreni, ni ovlašteni. Ostaje potpuno nejasno kako je zakonsko rješenje kojim je vrlo jasno i izričito propisano da znanstvene studije mogu pružati isključivo sveučilišta koja sama autonomno određuju uvjete upisa na svoje studije povrijedilo autonomiju sveučilišta. Većina to ničim ne obrazlaže. No zbog dosljednosti mi moramo ponoviti pitanje koje smo bezuspješno postavljali i tijekom rasprave. Ako se pukim svrstavanjem na određenu razinu klasifikacijskog okvira, kako je rečeno tijekom rasprave, vrijeđa »dostojanstvo sveučilišta« ne vrijedi li ista ocjena i za Europski klasifikacijski okvir koji čini istu stvar s obzirom da je usredotočen na ostvareni broj ECTS bodova tijekom studija?

Ono što najviše brine je činjenica da je u nedostatku uvjerljivih argumenta kojima bi obrazložila ocjenu da svrstavanje znanstvenih i stručnih studija na istu razinu klasifikacijskog okvira predstavlja zadiranje u ustavni položaj sveučilišta većina zauzela izuzetno neobično ustavnopravno stajalište. Naime, većina je u obrazloženju vrlo jasno i izričito navela kako se osposobljavanjem studenata za znanstveno stvaralaštvo mogu baviti isključivo sveučilišta (t. 20.3 Odluke većine). Uz najbolju volju ne vidimo kako je većina našla osnovu za takvu tvrdnju u tekstu ustavnih odredbi na koje se poziva u obrazloženju.

Članak 67. stavak 1. Ustava, na kojeg se većina poziva kako bi opravdala svoju tvrdnju da je osporenim zakonskim rješenjem došlo do zadiranja u ustavni položaj sveučilišta, jednostavno navodi »jamči se autonomija sveučilišta« dok u stavku 2. dalje navodi da »sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom«. Ponovo naglašavamo kako je zakonodavac izričito propisao da sveučilišta autonomno određuju uvjete pristupa studijima koje samostalno uređuju i pružaju. Drugim riječima, zakonodavac nije niti na koji način ograničio tu istu autonomiju. Upravo stoga većina pokušava svoju ocjenu opravdati tvrdnjom da su sveučilišta jedina ovlaštena osposobljavati studente za oblik stvaralaštva iz članka 68. stavka 1. Ustava. No, članak 68. stavak 1. jednostavno navodi da »jamči se sloboda znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva«. S obzirom na ovakav tekstualni izričaj citiranih ustavnih jamstava smatramo neprihvatljivim tvrdnju većine da ustavno jamstvo autonomije sveučilišta znači da su ona jedina ovlaštena osposobljavati studente za znanstveno, kulturno i umjetničko stvaralaštvo.

Smatramo da Ustav nalaže zaključak koji je upravo suprotno toj tvrdnji. Odredbom članka 66. Ustav jamči pravo osnivanja privatnih škola i učilišta sukladno uvjetima koje odredi zakonodavac. Jednako tako članak 67. stavak 2. Ustava propisuje da sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, ali u skladu s uvjetima koje je propisao zakonodavac. Ustav jamči *pravo* osnivanja privatnih škola i učilišta kao što jamči autonomiju (državnih) sveučilišta. Ustav nigdje ne propisuje da privatne škole i učilišta *ne smiju* pružati znanstveno, umjetničko i kulturno obrazovanje (kao što tvrdi većina) kao što ne propisuje da sveučilišta *moraju* pružati takvo obrazovanje. Štoviše, Ustav jasno propisuje da je na zakonodavcu da postavi uvjete što mogu ili ne mogu privatne škole i učilišta. Ustav zakonodavcu ostavlja manju slobodu diskrecije u pogledu određivanja što mogu, a što ne mogu sveučilišta, ali je jasan da autonomija sveučilišta ne može biti apsolutna (tim više jer država financijski podupire rad sveučilišta). No, kada uređuje djelovanje kako privatnih škola i učilišta tako i državnih sveučilišta zakonodavac mora uzeti u obzir da odredbom članka 68. Ustav jamči *slobodu* znanstvenoga, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva. Ta sloboda je zajamčena *svima* koji uživaju zaštitu Ustava pa tako i privatnim školama i učilištima iz članka 66. Ustava. Stoga, ako zakonodavac smatra potrebnim tu slobodu ograničiti za to mora imati izuzetno uvjerljiv valjan razlog te takvo ograničenje slobode izražavanja ove vrste mora moći opravdati u svjetlu načela razmjernosti iz članka 16. stavka 2. Ustava.

Apstraktnim stajalištima i neobrazloženim tvrdnjama većina u svom obrazloženju dovodi u pitanje ovu ustavnu ovlast zakonodavca, prijeti slobodi izražavanja privatnih škola i sveučilišta te stavlja na teret sveučilištima ono što Ustav ne zahtjeva. Naime, većina *de facto* tvrdi da sveučilišta nisu sposobna uspješno ostvariti svoju autonomiju (pa čak i dostojanstvo) bez da se ograniči sloboda znanstvenog, umjetničkog i kulturnog izražavanja privatnih obrazovnih institucija. Štoviše, zbog nedorečenosti ovih stajališta koja u svom obrazloženju iznosi većina kao i zbog njihove odvojenosti od stvarnih znanstvenih i obrazovnih procesa u društvu ova odluka prijeti izuzetno štetnim stvarnim posljedicama kako za niz znanstvenih institucija koje nisu dio sveučilišnog sustava, ali i za same fakultetske sastavnice sveučilišta.

Konkretna posljedica odluke većine

Nažalost, usprkos (odnosno upravo zbog) nedorečenosti i apstraktnosti ranije raspravljenih stajališta kojima većina pokušava opravdati ovu odluku, ona prijeti vrlo konkretnim posljedicama kako za studente tako i za privatne škole i učilišta, ali i za fakultete kao sastavnice sveučilišta.

S obzirom na našu raniju kritiku ocjene većine da se osporenim zakonskim rješenjem diskriminira studente znanstvenih studija korisno je ukazati na vrlo konkretna pitanja koja takva ocjena stavlja pred studente stručnih studija. S obzirom da većina smatra da puko svrstavanje znanstvenih i stručnih studija na istu razinu klasifikacijskog okvira predstavlja diskriminaciju studenata znanstvenih studija potpuno je opravdano postaviti pitanje mogu li studenti sa završenim prethodnim znanstvenim studijem tužiti fakultete zbog diskriminacije samo stoga jer zbog ograničenog broja mjesta na znanstvenom studiju višeg stupnja nisu ostvarili upis dok je istovremeno upis ostvario neki student koji je u državi članici iz koje dolazi stekao diplomu na stručnom studiju koji je u toj državi vrednovan i klasificiran jednako kao i sveučilišni znanstveni studiji koji je preduvjet za upis na konkretni studij višeg stupnja. Isto tako je potpuno opravdano postaviti pitanje mogu li nakon ovakve odluke većine studenti koji su završili znanstveni studij (primjerice doktorat znanosti) na hrvatskim sveučilištima tužiti poslodavce koji su zaposlili njihovog protukandidata koji je završio isti stupanj znanstvenog studija u nekoj od država članica, ali je na taj studij primljen usprkos činjenici da je u Hrvatskoj prethodno završio stručni studij (primjerice magistar specijalista), a ne znanstveni studij nižeg stupnja (primjerice magistar znanosti).

Većina nije našla shodnim odgovoriti na ove i slične konkretne pravne dileme iako su one očigledna posljedica stajališta koje iznosi u svom obrazloženju.

S obzirom na našu raniju kritiku ocjene većine da su temeljem svoje autonomije jedino sveučilišta ovlaštena osposobljavati studente za znanstveno, umjetničko i kulturno stvaralaštvo dužni smo ukazati na realnu činjenicu da u Hrvatskoj na zakonit način djeluje čitav niz privatnih obrazovnih institucija koje u okviru stručnih studija za koje imaju valjane akreditacije studentima pružaju nastavu u okviru koje stječu znanje i vještine karakteristične

za znanstveno istraživanje i teoriju. Postupaju li takve privatne obrazovne institucije suprotno Ustavu jer narušavaju autonomiju sveučilišta?

Štoviše, određeni broj međunarodno priznatih privatnih obrazovnih institucija koje zakonito djeluju u Hrvatskoj pružaju izričito znanstvene studije (kao što su magistar znanosti ili doktor znanosti) na način da sklapaju sporazume o suradnji sa određenim sveučilištem ili drugom obrazovnom institucijom iz drugih država članica u kojima su ovlaštene pružati takve programe. U sklopu takve suradnje studenti pohađaju nastavu u Hrvatskoj u prostorijama hrvatskih privatnih obrazovnih institucijama gdje im dio nastave predaju nastavnici konkretne hrvatske institucije, a dio nastavnici partnerske institucije iz druge države članice, ali stječu diplomu te partnerske institucije koja im je u Hrvatskoj priznata kao jednaka diplomi koju bi ostvarili da su pohađali studiji iste razine na hrvatskom sveučilištu. Iz dalekosežnih stajališta koje je većina iznijela u obrazloženju ove odluke pravna valjanost takvih studija i više je nego upitna bez obzira na njihovu kvalitetu ili činjenicu da uživaju veliki ugled kako među poslodavcima tako i među obrazovnim institucijama iz te profesije na međunarodnoj razini.

Slikovit primjer apsurdnosti ovog stajališta većine možemo naći na primjeru možda i najuglednije hrvatske znanstvene institucije. Naime, iz općenitog i u smislu ustavnopravne argumentacije nedorečenog stajališta većine da je, temeljem Ustavom zajamčene autonomije, sveučilište jedino ovlašteno osposobljavati studente za znanstveno stvaralaštvo proizlazi kako niti znanstveni instituti kao što je Institut Ruđer Bošković ne mogu osnivati svoje znanstvene studije, primjerice doktorske studije, izvan suradnje s nekim od hrvatskih sveučilišta. Istovremeno, ako se pogleda vizija razvoja koju je usvojio IRB lako se može utvrditi da IRB planira upravo to: osnivanje »vlastitih studija« kao dio strategije da bi mogao u »sljedećih 5.-10. godina postati nacionalni i regionalni centar za poslijediplomsko obrazovanje iz pojedinih smjerova znanstvene djelatnosti Instituta« (vidi <https://www.irb.hr/Obrazovanje/Aktivnosti>). Treba li tu viziju smatrati upitnom nakon ovakve odluke i njenog obrazloženja? Smatra li većina da Ustav u području znanstvenog obrazovanja uistinu ne pruža dovoljno prostora i za sveučilišta i za institute kao što je IRB iako bi tako što zakonodavac izričito omogućio?

Posebno ironičnom smatramo činjenicu da određena stajališta većine u konačnici vode samom ograničavanju autonomije sveučilišta, a u dodatno izazovan položaj dovode fakultete kao zasebne sastavnice sveučilišta. S obzirom da smatra kako osporeno zakonsko rješenje prema kojem se znanstveni i stručni studiji s istim brojem ECTS bodova razvrstavaju u različite potkategorije na istoj razini klasifikacijskog okvira predstavlja povredu Ustava, jasno je da većina od zakonodavca traži da stručne studije svrsta na nižu razinu u odnosu na onu na koju su smješteni znanstveni studiji s jednakim brojem ECTS bodova. No takvo svrstavanje koje stručne studije stavlja u jasan odnos hijerarhijske podređenosti unatoč istog broja ECTS bodova otvara sljedeću dilemu od važnosti za sveučilišta: mogu li fakulteti svojom slobodnom voljom i ocjenom odlučiti da studentima koji su završili stručne studije (primjerice magistarski specijalistički studiji) omoguće upis na doktorski studiji jer su ocijenili da su tijekom svojih studija stekli znanja i vještine koje ih osposobljavaju za uspješno sudjelovanje na doktorskom studiju (vidi primjerice čl. 73. st. 4. ZoZDiVO-a), a da pri tome od njih ne traže zadovoljavanje neke »razlike«?

Iako većina u svom pisanom obrazloženju ne nudi odgovor na ovo konkretno pitanje, tijekom rasprave jasno su bila izražena stajališta kako se »razlika« mora polagati inače bi studentima stručnih studija bilo omogućeno da »preskoče« jednu (znanstvenu) razinu klasifikacijskog okvira. Štoviše, većina smatra kako *sam zakonodavac* mora propisati *obvezu* polaganja naknade bez obzira na ocjenu samih sveučilišta. Smatramo kako takvo stajalište predstavlja ograničenje ustavnog jamstva autonomije sveučilišta. Ustav ovlašćuje sveučilište da samostalno određuje pod kojim kriterijima će se studenti upisivati na sveučilišne studije.

Štoviše smatramo da u trenutnim okolnostima u kojima im je zajamčena zasebna pravna osobnost tu autonomiju uživaju primarno sami fakulteti kao zasebne sastavnice sveučilišta. Fakulteti su u najboljoj poziciji ocijeniti uvjete razvoja studijskih programa u znanstvenom području koje predstavlja njihovo područje djelovanja odnosno procijeniti koji studenti su sposobni sudjelovati i doprinosti kvaliteti takvih studija uz zadovoljavanje zakonskih minimuma. Iz obrazloženja odluke i rasprave koja joj je prethodila imamo dojam da većina smatra kako bi sveučilište moglo ograničiti takvu slobodu svojih fakultetskih sastavnica temeljem stajališta da je temeljem ustavnog jamstva iz članka 67. Ustava sveučilište jedino ovlašteno osposobljavati studente za znanstveno, umjetničko i kulturno stvaralaštvo. U tom smislu ocjena fakulteta u pogledu upisa studenata na poslijediplomske studije koje provode u svom znanstvenom području bila bi uvijek podložna vetu nekog centralnog tijela određenog od strane sveučilišta. S obzirom da bi na taj način pukim autoritetom institucionalne forme sveučilišta fakultetskim sastavnicama kao institucijama visokog obrazovanja sa zajamčenom zasebnom pravnom osobnošću bila ograničena sloboda znanstvenog djelovanja zajamčena člankom 68. stavkom 1. Ustava smatramo kako bi na taj način jamstvo autonomije sveučilišta izgubilo svoj temeljni ustavnopravni smisao.

Negiranje načela uzajamnog priznanja obrazovnih kvalifikacija stečenih u državama članicama EU

Posljedice koje za položaj studenta stručnih studija, bilo da se radi o studentima koji su studirali u Hrvatskoj ili u ostalim državama članicama Europske unije, slijede iz stajališta kojima većina pokušava

opravdati izreku svoje odluke ukazuju kako je ovom odlukom dovedena u pitanje sama sloboda kretanja studenata u svrhu obrazovanja i stručnog usavršavanja radi uključivanja na zajedničko tržište rada zajamčena Ugovorom o funkcioniranju Europske unije. Ovom odlukom većina u biti odbacuje načela uzajamnog priznanja u području obrazovanja na kojem u osnovi počiva Europski klasifikacijski okvir, a onda i nacionalni klasifikacijski okvir koji se na njemu temelje. Primjerice, ako bi stajališta koja se nalaze u obrazloženju ove presude zaživjela u praksi, slijedilo bi da upis studenta koji je na nekom od visokih učilišta u Austriji završio magistarski program iz međunarodnih odnosa (ili recimo u hrvatskoj nepoznat studiji komparativnih politika suzbijanja korupcije u javnoj upravi) na doktorski studiji hrvatskog fakulteta političkih znanosti predstavlja diskriminaciju onih studenata koji su u tom području završili magistarski sveučilišni studiji u Hrvatskoj usprkos činjenici da je Austriji taj studiji izveden na izvansveučilišnoj obrazovnoj instituciji u potpunosti jednako vrednovan i klasificiran kao znanstveni studiji iz istog područja izveden na jednom od austrijskih sveučilišta. Drugim riječima, prema mišljenju većine, međusobno priznanje obrazovnih kvalifikacija stečenih u Austriji sukladno austrijskim nacionalnim propisima dovelo bi u takvom slučaju do povrede Ustava. Ovakvu negaciju načela međusobnog priznanja u području stjecanja obrazovnih kvalifikacija nije moguće pomiriti sa člankom 141.c. Ustava na kojem Ustavni sud inače inzistira kada traži od redovnih sudova da u potpunosti poštuju i primjenjuju EU pravo.

Europski klasifikacijski okvir predstavlja sredstvo kojim se pomaže poslodavcima i obrazovnim institucijama da obrazovne kvalifikacije stečene u nepoznatom sustavu obrazovanja drugih država članica EU lakše »prevedu« u praktičnu razinu stečenog znanja u smislu njihovih sposobnosti da uspješno sudjeluju u određenoj profesiji. Preporuka Vijeća o Europskom kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje od 22. svibnja 2017. tako jasno navodi da je »Europskim kvalifikacijskim okvirom uspostavljen zajednički referentni okvir od osam razina kvalifikacija iskazanih u obliku *ishoda učenja* s pripadajućim razinama koje odražavaju složenost. One služe *kao tumač razlika* između različitih sustava kvalifikacija i njihovih razina. Svrha je Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje poboljšati *transparentnost, usporedivost i prenosivost* kvalifikacija osoba.«

S obzirom da preporuke Vijeća nisu EU akt koji bi za države članice bio obvezujući na način na koji su obvezujući osnivački ugovori, uredbe ili direktive te da je zajednički Europski klasifikacijski oblik prije svega »prevoditeljsko pomagalo« nismo u stanju dokučiti razloge zbog kojih se većina dovela u poziciju da u pitanje dovede jedno od temeljnih načela EU prava samo zato da bi onemogućila svrstavanje znanstvenih (sveučilišnih) i stručnih (uglavnom izvansveučilišnih) na istu razinu nacionalnog klasifikacijskog okvira kojeg je zakonodavac uredio sukladno cilju i svrsi Europskog klasifikacijskog okvira.

Također nas čudi činjenica da je većina svojim obrazloženjem u biti ocijenila da Ustav brani sustav vrednovanja stečenog obrazovanja izražen putem Europskog klasifikacijskog okvira. Naime, u Preporuci Vijeća kojom je uspostavljen zajednički Europski klasifikacijski sustav jasno je navedeno da:

»Države članice razvile su ili razvijaju nacionalne kvalifikacijske okvire na temelju ishoda učenja te ih povezuju s Europskim kvalifikacijskim okvirom postupkom 1397967985povezivanja'. Razine Europskoga kvalifikacijskog okvira i opisnice ishoda učenja doprinose većoj transparentnosti i usporedivosti kvalifikacija u različitim nacionalnim sustavima. Doprinosi i općem pomaku prema usmjerenosti na ishode učenja u području obrazovanja i osposobljavanja. Povezivanje s Europskim kvalifikacijskim okvirom trebalo bi se obavljati putem nacionalnih kvalifikacijskih okvira ili, ako ti okviri ne postoje, putem nacionalnih kvalifikacijskih sustava (dalje u tekstu »nacionalni kvalifikacijski okviri ili sustavi«). Kvalifikacije su transparentnije i usporedivije kada su prikazane u dokumentima koji sadrže povezivanje s primjenjivom razinom Europskoga kvalifikacijskog okvira i opis postignutih ishoda učenja.«

Kao što smo ranije ukazali Vlada je u svom odgovoru na konkretne prijedloge ocjene ustavnosti izričito navela citirane ciljeve iz Preporuke Vijeća kao temeljnu svrhu hrvatskog klasifikacijskog okvira posebno naglasivši da se kvalifikacijskim okvirom hrvatska politika obrazovanja usmjerava k vrednovanju stečenog obrazovanja temeljem ishoda učenja umjesto institucionalne forme u kojoj je obrazovanje stečeno. Ignorirajući razloge Vlade u kojima se ona izričito oslanja na citiranu Preporuku Vijeća većina je *de facto* ocijenila da ti ciljevi nisu »razuman i objektivni« razlog kojim je moguće opravdati jednako postupanje prema studentima znanstvenih i stručnih studija. Štoviše, inzistirajući da je »*visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj utemeljeno na binarnom sustavu sveučilišnih studija i stručnih studija visokog obrazovanja*« (t. 19.1. Odluke većine) pri čemu su sveučilišta temeljem članka 67. Ustava »jedina ovlaštena osposobljavati studente za oblike stvaralaštva (znanstveno, umjetničko, kulturno) iz članka 68. stavka 1. Ustava« (t. 20.3. Odluke većine) većina je u biti zauzela stajalište kako Ustav ne dopušta odstupanje od sustava vrednovanja obrazovnih kvalifikacija koji se temelji na institucionalnom obliku u okviru kojeg se odvija obrazovni proces (sveučilište, učilište, visoko stručna škola i sl.) odnosno prelazak na zajednički europski sustav vrednovanja koji je usmjeren na ishode učenja bez obzira na institucionalnu formu u okviru koje se znanje stjecalo.

Na kraju, smatramo korisnim naglasiti kako razumijemo motiv kojim se vodio dobar dio predlagatelja ocjene ustavnosti konkretnog zakona. Razumijemo njihovu brigu da postojeći institucionalni mehanizam

akreditacije obrazovnih institucija i njihovih programa u Hrvatskoj nije u stanju zajamčiti neophodnu kvalitetu obrazovanja koja se nudi u okviru tih mahom privatnih institucija čime se ujedno dovodi u pitanje i korisnost ECTS sustava vrednovanja. U tom smislu naglašavamo i činjenicu da sama Preporuka Vijeća kojom je uspostavljen zajednički Europski klasifikacijski okvir izričito naglašava važnost jamstava kvalitete obrazovanja koje se pruža kroz različite obrazovne institucije u određenoj državi članici. U Preporuci se tako izričito navodi da »Povjerenje u kvalitetu i razinu kvalifikacija koje su dio nacionalnih kvalifikacijskih okvira ili sustava povezanih s Europskim kvalifikacijskim okvirom (dalje u tekstu »kvalifikacije s razinom Europskoga kvalifikacijskog okvira«) neophodno je za potporu mobilnosti osoba koje uče ili rade unutar sektorskih i zemljopisnih granica te preko njih. Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje obuhvaćena su zajednička načela za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju te strukovnom obrazovanju i osposobljavanju.« Sukladno citiranom (vidi i Prilog IV citirane Preporuke Vijeća.: Načela osiguravanja kvalitete za kvalifikacije koje su dio nacionalnih kvalifikacijskih okvira ili sustava povezanih s Europskim kvalifikacijskim okvirom) i sami smatramo kako, u slučaju da nacionalni sustav nije u stanju jamčiti minimum kvalitete obrazovnih procesa, u pitanje dolazi sama smislenost vrednovanja *ishoda učenja*. Nesposobnost postojećih institucionalnih mehanizama akreditacije i vrednovanja obrazovanja da zajamče minimum kvalitete obrazovnih procesa u obrazovnim institucijama u Hrvatskoj, a ne razvrstavanje studija na odgovarajuće sukladno ECTS bodovima dovodi u pitanje smislenost klasifikacijskog okvira.

Stoga opravdani motivi dijela podnositelja neće biti zadovoljeni onemogućavanjem svrstavanja znanstvenih i stručnih studija na jednaku razinu klasifikacijskog okvira određenu brojem ostvarenih ECTS bodova. U slučaju da se stručni studiji s istim brojem ECTS bodova smjeste na jednu razinu niže u odnosu na znanstvene studije oni će putem Europskog klasifikacijskog okvira svejedno biti »prevedeni« na odgovarajuću ECTS razinu zajedničkog klasifikacijskog okvira. Nakon takvog »prijevoda« načelo uzajamnog priznanja stečenih kvalifikacija dalje će odrediti njihova prava pristupa daljnjem obrazovanju odnosno zapošljavanju. Posljedično, studenti stručnih studija koji su u drugim državama članicama priznati kao jednakovrijedni sveučilišnim studijima s istim brojem ECTS bodova imat će jednak položaj studentima koji su u Hrvatskoj završili znanstvene studije s istim brojem ECTS bodova na temelju EU prava. Oni studenti koji su završili stručne studije s tim brojem ECTS bodova u Hrvatskoj umjesto nastavka obrazovanja na hrvatskim sveučilištima vjerojatnije će se odlučiti za nastavak svog obrazovanja u drugim državama članicama koje će ih temeljem ostvarenih ECTS bodova svrstavati na odgovarajuću višu razinu Europskog klasifikacijskog okvira. U tom smislu ovom odlukom nije ostvareno ništa korisno. Štoviše, kao što smo konkretno ukazali, obrazloženjem kojim je pokušala opravdati izreku ove odluke, većina je dobar dio podnositelja izložila riziku stvarnih štetnih posljedica na koji zasigurno nisu računali kada su predlagali pokretanje ovog postupka.

Sukladno navedenom smatramo kako nije bilo ustavnopravnih razloga temeljem kojih je bilo opravdano ukidati članak 6. stavak 2. točka 2. alineje 7. i 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« broj 64/18.).

Zagreb, 16. ožujka 2020.

Sudac

Sutkinja

Sudac

Andrej Abramović, v. r.

Lovorka Kušan, v. r.

dr. sc. Goran Selanec, v. r.

Odluka, NN 47/2020-972

Više

Dio NN: Službeni

Vrsta dokumenta: Odluka

Izdanje: NN 47/2020