

# USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

1090

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Slavica Banić, Mario Jelušić, Antun Palarić, Duška Šarin i Miroslav Šeparović, odlučujući o prijedlogu 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 20. travnja 2016. jednoglasno je donio

## ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom te se ukida članak 8. stavak 1. alineja 8. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« broj 22/13.) u dijelu koji glasi: »specijalistički diplomski stručni studiji;«.

II. Ukinuti dio članka 8. stavka 1. alineje 8. Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (»Narodne novine« broj 22/13.) koji glasi: »specijalistički diplomski stručni studiji;« prestaje važiti 31. prosinca 2016.

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

## O b r a z l o ž e n j e

### 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. Prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZoHKO-a:22/13 podnijelo je 26. siječnja 2016. Sveučilište u Zagrebu, koje zastupa rektor prof. dr. sc. Damir Boras (u daljnjem tekstu: predlagatelj).

3. Predlagatelj smatra da je ZoHKO:22/13 u nesuglasnosti s člancima 3., 65. i 67. Ustava zbog ustavnopravno neprihvatljivog razvrstavanja pojedinih vrsta obrazovanja, usavršavanja, osposobljavanja, programa, odnosno studija na pojedine razine Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (u daljnjem tekstu: HKO) s obzirom na propisane minimalne uvjete za stjecanje i pristupanje cjelovitim kvalifikacijama.

3.1. Iz prijedloga proizlazi da predlagatelj osporava suglasnost s Ustavom:

– članka 8. stavka 1. alineje 8. (»Razina 7«) u dijelu koji glasi: »specijalistički diplomski stručni studiji;« u vezi s uvjetima pristupanja razini 8.1 (poslijediplomski znanstveni magistarski studiji) i razini 8.2 (poslijediplomski sveučilišni /doktorski/ studiji i obrana doktorske disertacije izvan studija), koji su uvjeti propisani člankom 7. stavkom 2. alinejama 9. i 10. ZoHKO-a:22/13, te

– članka 8. stavka 1. alineje 7. (»Razina 6«) u dijelu koji glasi: »stručni preddiplomski studiji;« u vezi s uvjetima pristupanja razini 7 (sveučilišni diplomski studiji, specijalistički diplomski stručni studiji i poslijediplomski specijalistički studiji), koji su uvjeti propisani člankom 7. stavkom 2. alinejom 8. ZoHKO-a:22/13.

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 Ministarstva znanosti, obrazovanja i sporta (u daljnjem tekstu: Ministarstvo znanosti). Očitovanje je dostavljeno Ustavnom sudu aktom klase 011-02/16-01/00010, ur. broja 533-28-16-0002 od 16. ožujka 2016. (u daljnjem tekstu: očitovanje Ministarstva znanosti).

## II. OSPORENE I DRUGE RELEVANTNE ODREDBE ZoHKO-a:22/13

5. Osporene i druge odredbe ZoHKO-a:22/13 relevantne za ovaj ustavnosudski postupak glase:

»Članak 2.

U ovom se Zakonu koriste pojmovi sa sljedećim značenjem:

*Hrvatski kvalifikacijski okvir (engl. Croatian Qualifications Framework, CROQF)* instrument je 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 te posredno s razinama kvalifikacija kvalifikacijskih okvira u drugim zemljama.

(...)

*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.

*Cjelovita kvalifikacija (engl. Full Qualification)* je kvalifikacija koja samostalno udovoljava uvjetima za pristupanje odgovarajućem tržištu rada i/ili nastavku obrazovanja.

*Djelomična kvalifikacija (engl. Partial Qualification)* je kvalifikacija koja samostalno ne udovoljava uvjetima za pristupanje tržištu rada i/ili nastavku obrazovanja, nego isključivo uz odgovarajuću cjelovitu kvalifikaciju, odnosno uz jednu ili više drugih odgovarajućih djelomičnih kvalifikacija, u skladu sa standardom cjelovite kvalifikacije.

(...)

*Ishodi učenja (engl. Learning Outcomes)* su kompetencije koje je osoba stekla učenjem i dokazala nakon postupka učenja.

*Skup ishoda učenja (engl. Unit of Learning Outcomes)* je najmanji cjelovit skup povezanih ishoda učenja iste razine, obujma i profila.

(...)

»Obujam kvalifikacija i skupova ishoda učenja – HROO, ECVET i ECTS bodovi

Članak 5.

(1) 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.

(2) Prosječno ukupno utrošeno vrijeme iskazuje se 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 i HROO (Hrvatski sustav bodova općeg obrazovanja/Croatian Credit System for General Education) bodovima u općem obrazovanju i u općeobrazovnim sadržajima strukovnih kvalifikacija.

(3) Za kvalifikacije koje se stječu na temelju originalnih znanstvenih ili umjetničkih istraživanja prosječno ukupno utrošeno vrijeme iskazuje se brojem godina istraživanja u punome radnom opterećenju.

(...)

Opisnice ishoda učenja

Članak 6.

(1) Ishodi učenja u HKO-u prikazuju se kroz znanja, spoznajne vještine, psihomotoričke vještine, socijalne vještine te pripadajuću samostalnost i odgovornost.

(2) U HKO-u se uspostavlja osam razina skupova ishoda učenja: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8, čije opisnice predstavljaju minimalne uvjete za smještanje skupova ishoda učenja na pripadajuće razine HKO-a. Više razine skupova ishoda učenja uključuju niže razine u odgovarajućem profilu.

(...)

(4) Opisnice razina ishoda učenja navedene su u tablici u Dodatku A koji je sastavni dio ovoga Zakona.

Razine cjelovitih i djelomičnih kvalifikacija

Članak 7.

(1) U HKO-u se uspostavlja deset razina cjelovitih kvalifikacija: 1; 2; 3; 4.1; 4.2; 5; 6; 7; 8.1; 8.2.

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

– Razina 1 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 480 HROO bodova.

– Razina 2 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 30 ECVET i/ili HROO bodova na 2. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na 1. razini.

– Razina 3 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 60 ECVET i/ili HROO bodova na 3. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na 1. razini.

– Razina 4.1 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 180 ECVET i/ili HROO bodova od kojih je najmanje 120 ECVET i/ili HROO bodova na 4. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na 1. razini.

– Razina 4.2 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 240 ECVET i/ili HROO bodova, od kojih je najmanje 150 ECVET i/ili HROO bodova na 4. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na 1. razini.

– Razina 5 – ukupno radno opterećenje za stjecanje kvalifikacije je minimalno 120 ECVET ili ECTS bodova, od kojih je najmanje 60 ECVET ili ECTS bodova na 6. ili višoj razini skupova ishoda učenja. Uvjet pristupanja: posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 4.1 ili više.

– 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.

(...)

Pridruživanje kvalifikacija razinama HKO-a

#### Članak 8.

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

– Razina 1: osnovno obrazovanje;

– Razina 2: strukovno osposobljavanje;

– Razina 3: jednogodišnje i dvogodišnje srednjoškolsko strukovno obrazovanje;

– Razina 4.1: trogodišnje strukovno obrazovanje;

– Razina 4.2: gimnazijsko srednjoškolsko obrazovanje; četverogodišnje i petogodišnje strukovno srednjoškolsko obrazovanje;

– Razina 5: stručni studiji završetkom kojih se steže manje od 180 ECTS bodova; strukovno specijalističko usavršavanje i osposobljavanje; programi za majstore uz najmanje dvije godine vrednovanog radnog iskustva;

– 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.

(...)

6. Sukladno članku 6. stavku 2. ZoHKO-a:22/13, u Dodatku A sadržane su opisnice koje predstavljaju minimalne uvjete za smještanje skupova ishoda učenja na pripadajuće razine HKO-a. Opisnice za razine 7 i 8 HKO-a glase:

Razina	Opisnice razina ishoda učenja

7	<p>Znanja: vrednovanje visokospecijaliziranih znanja u području rada i/ili učenja od kojih su neka na granicama poznatog, a koja mogu biti temelj za originalno razmišljanje i znanstveno istraživanje te povezivanje znanja među različitim područjima. Spoznajne vještine: kritičko vrednovanje i kreativno mišljenje u rješavanju novih i složenih problema, potrebno kao osnova za razvoj novog znanja i povezivanje znanja u pojedinim područjima u nepredvidivim uvjetima. Psihomotoričke vještine: izvođenje složenih radnji te primjena složenih metoda, instrumenata, alata i materijala te izrada instrumenata, alata i materijala u istraživanjima i inovativnom procesu i prilagodba složenih metoda. Socijalne vještine: upravljanje i vođenje složenom komunikacijom, interakcijama s drugima te procesom suradnje u različitim društvenim skupinama u nepredvidivim socijalnim situacijama. Samostalnost: upravljanje i vođenje razvojnih aktivnosti u nepredvidivim uvjetima okruženja i donošenje odluka u uvjetima nesigurnosti. Odgovornost: preuzimanje osobne i timske odgovornosti za strateško odlučivanje i uspješno provođenje i izvršenje zadataka u nepredvidivim uvjetima te društvene i etičke odgovornosti tijekom izvršenja zadataka i posljedica rezultata tih zadataka.</p>
8	<p>Znanja: kreiranje i vrednovanje novih činjenica, pojmova, postupaka, principa i teorija u području znanstvenih istraživanja što dovodi do pomicanja granica poznatoga. Spoznajne vještine: korištenje naprednih, složenih, originalnih, visokospecijaliziranih znanja, vještina, aktivnosti i postupaka potrebnih za razvijanje novih znanja i novih metoda te za integriranje različitih područja. Psihomotoričke vještine: stvaranje, vrednovanje i izvođenje novih predloženih specijaliziranih radnji i novih metoda, instrumenata, alata i materijala. Socijalne vještine: stvaranje i provedba novih društvenih i civilizacijski prihvatljivih oblika komunikacije i procesa suradnje u interakciji s pojedincima i skupinama različitih opredjeljenja i različitog kulturnog i etičkog podrijetla. Samostalnost: izražavanje osobnog profesionalnog i etičkog autoriteta, upravljanje znanstveno-istraživačkim aktivnostima te predanost razvoju novih ideja i/ili procesa. Odgovornost: preuzimanje etičke i društvene odgovornosti za uspješnost provođenja istraživanja, za društvenu korisnost rezultata istraživanja te za moguće društvene posljedice.</p>

7. Prema članku 8. ZoHKO-a:22/13, razina 8 ima dvije podrazine. Ustavni sud ocjenjuje potrebnim na ovom mjestu podsjetiti da je razina 8.1 povezana sa završetkom poslijediplomskog znanstvenog magistarskog studija, za koju je Ministarstvo znanosti u svom očitovanju navelo sljedeće: »Podrazine u visokom obrazovanju su predviđene na razini 8 na kojoj se kao podrazina 8.1 postavlja 'stara' kvalifikacija 'magistra znanosti', koja, u protivnom, ne bi mogla ostvariti prepoznatljivost kroz Bolonjski proces. Ključni argument za otvaranje podrazine na razini 8 HKO-a jest postojanje znanstveno-istraživačke komponente u kvalifikacijama 'magistra znanosti', što, sukladno ZZDVO-u, nije predviđeno za poslijediplomske specijalističke studije.« (v. točku 26. obrazloženja ove odluke).

»Stara« kvalifikacija »magistra znanosti« o kojoj govori Ministarstvo znanosti upućuje na znanstvenu kvalifikaciju stečenu na sveučilišnim poslijediplomskim studijima prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu 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., i 60/15. – odluka USRH broj: U-I-7431/2014; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO:123/03-60/15).

Prema tome, ZoHKO:22/13 izrijekom predviđa mogućnost stjecanja znanstvene kvalifikacije na razini 8.1 pod uvjetom posjedovanja prethodne kvalifikacije na razini 7 (to jest završenog sveučilišnog diplomskog studija, specijalističkog diplomskog stručnog studija ili poslijediplomskog specijalističkog studija). S obzirom da je riječ o »staroj« kvalifikaciji »magistra znanosti«, Ustavni sud dužan je primijetiti da bi prema slovu članka 8. stavka 1. alineje 9. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejom 9. ZoHKO-a:22/13 proizlazilo kako je stjecanje te »stare« znanstvene kvalifikacije i danas moguće. S aspekta zahtjeva koji za zakone proizlaze iz vladavine prava, najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava), mjerodavne odredbe ZoHKO-a:22/13 u tom bi se pitanju morale razjasniti kako bi zadovoljile načela pravne predvidljivosti, pravne određenosti i pravne izvjesnosti.

7.1. Isto zapažanje odnosi se i na dio članka 8. stavka 1. alineje 10. ZoHKO-a:22/13, koji glasi: »Razina 8.2: ... obrana doktorske disertacije izvan studija«. Ustavni sud podsjeća na tumačenje da se »obrana doktorske disertacije izvan studija« odnosi na »staru« kvalifikaciju »doktora znanosti« stečenu prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«

broj 123 od 31. srpnja 2003.; u daljnjem tekstu: ZoZDiVO:123/03). Takvo tumačenje proizlazi, primjerice, iz Odluke Senata Sveučilišta u Zagrebu, klasa: 643-03/11-12/4, urbroj: 380-020/084-11-2 od 16. veljače 2011., koja je donesena na 8. sjednici u 342. akademskoj godini (2010./2011.) održanoj 15. veljače 2011. U toj je odluci određeno: »I. Završni rok za obranu doktorske disertacije te stjecanje doktorata znanosti izvan doktorskog studija je 15. kolovoza 2011. godine. Na temelju posebne molbe doktoranda o kojoj odlučuje nadležno tijelo sastavnice Sveučilišta, navedeni rok može se produžiti najkasnije do 5. kolovoza 2012. godine.« To se tumačenje temeljilo na članku 45. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 105 od 28. srpnja 2004.; u daljnjem tekstu: ZIDZoZDiVO:105/04), koji je stupio na snagu 5. kolovoza 2004., a kojim je bio izmijenjen članak 120. ZoZDiVO-a:123/03 (u daljnjem tekstu: ZoZDiVO:123/03-105/04). U izmijenjenom članku 120. stavku 4. ZoZDiVO-a:123/03-105/04 bilo je propisano: »(4) Osobe koje su prema propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu ovoga Zakona stekle magisterij znanosti mogu, sukladno općem aktu sveučilišta, steći doktorat znanosti obranom doktorskog rada prema propisima koji su vrijedili na dan stupanja na snagu ovoga Zakona, najkasnije u roku od osam godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.«

Suprotno tome, prema slovu članka 8. stavka 1. alineje 10. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejom 10. ZoHKO-a:22/13 (koji je zakon donesen gotovo devet godina nakon stupanja na snagu ZIDZoZDiVO-a:105/04 i dvije godine nakon donošenja navedene odluke Senata Sveučilišta u Zagrebu) proizlazilo bi kako je stjecanje te »stare« znanstvene kvalifikacije i danas moguće. S druge strane, na snazi su iznimke o načinu stjecanja doktorata propisane u članku 73. ZoZDiVO-a:123/03-60/15, pa se može tumačiti da se »obrana doktorske disertacije izvan studija« odnosi i na iznimke iz članka 73. stavaka 4. i 5. tog zakona. Prema tome, s aspekta zahtjeva koji za zakone proizlaze iz vladavine prava, i te bi se odredbe ZoHKO-a:22/13 morale razjasniti (zasebno i u vezi s navedenim odredbama ZoZDiVO-a:123/03-60/15), kako bi zadovoljile načela pravne predvidljivosti, pravne određenosti i pravne izvjesnosti.

### III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

8. Predlagatelj je svoje prigovore obrazložio ovako:

»Hrvatska je donošenjem Zakona uspostavila 10 razina (1 – 8.2), a u razinu 7 uvršteni su sveučilišni diplomski studiji, specijalistički diplomski stručni studiji i specijalistički poslijediplomski studiji.

Odredbama članka 69. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (u daljnjem tekstu: ZZDiVO) propisano je da se visoko obrazovanje provodi kroz sveučilišne i stručne studije.

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.

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

9. Predlagatelj u nastavku citira mjerodavne odredbe ZoZDiVO-a:123/03-60/15. Budući da su one citirane u točkama 18., 19.1. i 19.2. obrazloženja ove odluke, taj se dio prijedloga predlagatelja ne navodi u ovoj točki. U prijedlogu se dalje ističe:

»Određivanjem iste razine sveučilišnih diplomskih studija, specijalističkih diplomskih stručnih studija i specijalističkih poslijediplomskih studija poništeni su ishodi učenja i obezvrijeđen sveučilišni sustav visokog obrazovanja uspostavljen i reguliran Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 02/07, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15).

Nadalje, Zakon u članku 7. stavku 2. propisuje:

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.

Različiti uvjeti pristupanja (razina 4.2. i razina 6) razini 7 dokazuju poništavanje visokog obrazovanja koje se provodi kroz sveučilišne i stručne studije.

Ustav RH u članku 65. propisuje svakomu dostupnost obrazovanja, pod jednakim uvjetima, ali u skladu s njegovim sposobnostima.

Također, Ustav RH jamči autonomiju sveučilišta i samostalnost u odlučivanju o ustrojstvu i djelovanju.

(...)

Također se pozivamo i na objavljeni stav Ustavnog suda da temeljni sadržaj autonomije sveučilišta podrazumijeva samostalnost u odlučivanju o ustroju i djelovanju kao i da autonomiju nije dopušteno ograničavati odnosno nije dopušteno donositi odluke kojima se ugrožava djelatnost od posebnog društvenog interesa.

Članak 2. ZZDiVO navodi sljedeće:

‘Znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje predstavljaju djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i sastavni su dio međunarodnog, posebno europskoga, znanstvenoga, umjetničkog i obrazovnog prostora,’

Izjednačavanje sveučilišnih i stručnih studija odnosno svrstavanje u istu razinu je neustavno budući da Ustav RH jamči vladavinu prava. Sustav visokog obrazovanja uređen je svojim temeljnim ZZDiVO i drugi zakoni koji reguliraju ovo područje moraju biti usklađeni s temeljnim zakonom i Ustavom.

ZZDiVO detaljno definira sustav visokog obrazovanja i određuje koje preduvjete moraju ispuniti sveučilišta, sastavnice sveučilišta, veleučilišta i visoke škole. Različiti preduvjeti koje moraju ispuniti prije početka rada, različite vrste studija koje se izvode na sveučilištima odnosno na veleučilištima i visokim školama, različite razine nastavnika i suradnika koji izvode nastavu dovoljni su razlozi za osporavanje Zakona.

Da bi se ostvarilo ustavno pravo iz članka 3. Ustava RH o jednakosti i vladavini prava odnosno članka 65. i 67. Ustava RH, ne može se izjednačavati sveučilišne sa stručnim studijima.

Predlagatelj smatra da je osporeni Zakon u cijelosti u suprotnosti s odredbama članka 3., 65. i 67. Ustava Republike Hrvatske te predlaže da Ustavni sud pokrene postupak i ukine Zakon.«

#### IV. O HRVATSKOM KVALIFIKACIJSKOM OKVIRU

10. S obzirom na složenost predmeta uređenja ZoHKO-a:22/13, kao i iznimnu važnost HKO-a kao reformskog instrumenta za usklađivanje obrazovne i znanstvene politike sa sadašnjim i budućim potrebama razvoja hrvatskog društva, kao i s tržištem rada, Ustavni sud smatra potrebnim u ovoj odluci prvo prikazati predmet, cilj i svrhu tog zakona.

##### 1) **Obrazloženje pojma, značenja i učinaka HKO-a**

11. U Prijedlogu zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, koji je Vlada Republike Hrvatske podnijela predsjedniku Hrvatskog sabora aktom klase 602-01/12-01/03, ur.broja 50301-04/12-12-2 od 17. listopada 2012. (u daljnjem tekstu: P.Z. br. 183/12), prikazan je postojeći zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj u području obrazovanja i osposobljavanja, kao i postojeći sustav odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, te su obrazložene strateške i druge osnove za uvođenje HKO-a. U nastavku se navode relevantni dijelovi obrazloženja P.Z.-a br. 183/12.

12. U glavi 1. P.Z.-a br. 183/12 pod nazivom »Ocjena stanja«, u odjeljku pod nazivom »Postojeći zakonodavni okvir u Republici Hrvatskoj u području obrazovanja i osposobljavanja« predlagateljica zakona objasnila je značenje i domašaj HKO-a kao reformskog instrumenta za uređenje cjelokupnog sustava kvalifikacija na svim obrazovnim razinama u Republici Hrvatskoj:

»HKO je reformski instrument kojim se uređuje cjelokupni sustav kvalifikacija na svim obrazovnim razinama u Republici Hrvatskoj kroz standarde kvalifikacija temeljene na ishodima učenja i usklađene s potrebama tržišta rada, pojedinca i društva u cjelini. Pored toga, HKO razvija i unaprjeđuje sustav osiguravanja kvalitete na svim razinama, uspostavlja osnove za priznavanje i vrednovanje neformalnog i informalnog učenja te omogućava prepoznatljivost kvalifikacija stečenih u Republici Hrvatskoj na hrvatskom i europskom tržištu rada. Stoga će donošenje predloženog zakona neminovno utjecati na postojeće zakone i propise u području obrazovanja i osposobljavanja te u drugim područjima, koja svojim propisima uređuju i pitanja obrazovanja i osposobljavanja, na način da se osigura njihova bolja međusobna usklađenost.« (str. 2.)

13. U istoj glavi P.Z.-a br. 183/12, u odjeljku pod nazivom »Postojeći sustav odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj« predlagateljica zakona istaknula je da je HKO »instrument cjeloživotnog učenja što znači da uređuje kvalifikacije koje se u Republici Hrvatskoj stječu na svim razinama obrazovanja i osposobljavanja, uključujući neformalno i informalno učenje, postavljajući ih na određene razine opisane prema jasnim ishodima učenja« (str. 3.).

Postojeći sustav odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj prikazan je ovako:

»• Predškolski odgoj i obrazovanje;

• Osnovnoškolski odgoj i obrazovanje;

• Srednjoškolski odgoj i obrazovanje, uključujući:

o Opće srednjoškolsko obrazovanje (gimnazije);

o Obrazovanje u umjetničkim srednjim školama;

o Strukovno obrazovanje i osposobljavanje:

• 1-godišnji programi strukovnog obrazovanja;

• 2-godišnji programi strukovnog obrazovanja;

• 3-godišnji programi strukovnog obrazovanja;

• 4-godišnji programi strukovnog obrazovanja, uključujući 5-godišnje programe za posebno regulirana zanimanja iz zdravstvenog sektora;

• Stručno obrazovanje nakon srednjeg (koje nije visoko obrazovanje), tzv. postsekundarno obrazovanje;

• Visoko obrazovanje, sa sljedećom strukturom:

o Sveučilišni studiji:

- Preddiplomski sveučilišni studiji;
- Diplomski sveučilišni studiji;
- Poslijediplomski specijalistički studiji;
- Poslijediplomski sveučilišni studiji;

o Stručni studiji:

- Stručni studiji završetkom kojih se stječe manje od 180 ECTS bodova i stručni naziv sukladno posebnom zakonu, tzv. *short-cycle* (kratki stručni studij);
- Preddiplomski stručni studiji;
- Specijalistički diplomski stručni studiji.

Osim navedenog, postoje i programi u obrazovanju odraslih, na primjer programi osposobljavanja i programi usavršavanja.«

Kad je riječ o visokom obrazovanju koje je utemeljeno na binarnom sustavu sveučilišnih studija i stručnih studija, upućuje se i na točke od 18. do 21. obrazloženja ove odluke.

14. U istoj glavi P.Z.-a br. 183/12, u odjeljku pod nazivom »Europski kontekst« (str. 9.) istaknuto je da je Europski kvalifikacijski okvir zamišljen kao zajednički referentni okvir koji će pomoći državama članicama, obrazovnim ustanovama, poslodavcima i pojedincima da usporede kvalifikacije diljem Europe i iz različitih obrazovnih sustava. Europski kvalifikacijski okvir nužan je alat za mobilnost radne snage u Europskoj uniji te za poticanje mobilnosti u svrhu učenja i obrazovanja.

Nacionalni kvalifikacijski okvir (HKO) trebao bi se odnositi na sve aspekte i aktivnosti unutar jedne države vezane za priznavanje ishoda učenja i uspostavu mehanizama kojima se povezuje obrazovni sustav na svim razinama s tržištem rada i društvom u cjelini. Nacionalni kvalifikacijski okvir uključuje razvoj i provedbu institucionalnih postupaka i procesa koji se odnose na osiguravanje kvalitete, ocjenjivanje i dodjelu kvalifikacija.

Dalje je istaknuto da se HKO »temelji na hrvatskom nasljeđu, postojećem sustavu obrazovanja u Republici Hrvatskoj te prihvaća odrednice Europskoga kvalifikacijskog okvira, Bolonjski proces, europske smjernice i međunarodne propise kao i iskustva drugih europskih zemalja u izgradnji njihovih kvalifikacijskih okvira. HKO povezuje ishode učenja koji se postižu u svim obrazovnim institucijama te ih postavlja u međusobne odnose u Republici Hrvatskoj i međunarodnoj razmjeni. Njime se postavljaju jasni kriteriji kvalitete stjecanja skupa kompetencija koje učenik ili student može očekivati nakon završetka svog obrazovanja i olakšava povezivanje obrazovanja i tržišta rada«.

15. U glavi 2. P.Z.-a br. 183/12 pod nazivom »Osnovna pitanja koja se uređuju predloženim zakonom« detaljnije je obrazložen predmet uređenja ZoHKO-a:22/13:

»HKO je okvir kojim se uređuje sustav kvalifikacija u Republici Hrvatskoj. Cilj je HKO-a jasnoća sadržaja kvalifikacija te osiguravanje kvalitete obrazovnog sustava, a primjenjuje se kroz mehanizme koji mogu obuhvatiti i promjenjive kategorije u obrazovnom sustavu. U središtu su HKO-a ishodi učenja – dakle, kompetencije koje je osoba stekla učenjem i dokazala nakon postupka učenja, pri čemu sam postupak učenja nije ključan budući da je ishod učenja provjeren. Svakoj kvalifikaciji stečenoj u Republici Hrvatskoj mjesto je određeno prema razini koju imaju skupovi ishoda učenja koji pripadaju toj kvalifikaciji.

Smještanje kvalifikacija na određenu razinu omogućuje da se kvalifikacije mogu uspoređivati i povezivati.

HKO obuhvaća i cjelovite kvalifikacije, koje samostalno udovoljavaju uvjetima za pristupanje odgovarajućem tržištu rada i/ili nastavku obrazovanja i djelomične, koje uvjetima za pristupanje odgovarajućem tržištu rada i/ili nastavku obrazovanja odgovaraju ili kao dopuna, odnosno dodatak cjelovitim kvalifikacijama ili uz jednu ili više drugih odgovarajućih djelomičnih kvalifikacija, u skladu sa standardom cjelovite kvalifikacije. One postoje i od prije, samo se ovim sustavom uređuju (primjerice, dodatno pedagoško-psihološko obrazovanje), pa tako HKO uzima u obzir razne oblike dodatnog usavršavanja.

Budući da su u središtu HKO-a ishodi učenja, a ne postupak kojim se do tih ishoda došlo, HKO priznaje i ishode formalnog učenja kao i neformalnog (primjerice, tečajevi) i informalnog (neorganizirane aktivnosti učenja), sve dok su u skladu s odobrenim programom vrednovanja skupa ishoda učenja.« (str. 10.)

16. U glavi 3. P.Z.-a br. 183/12 pod nazivom »Posljedice koje će predloženim zakonom proisteći« ​​podrobnije su obrazložene glavne posljedice donošenja ZoHKO-a:22/13. To su provedba cjelovite obrazovne reforme kroz sustavno i aktivno uključivanje svih dionika u obrazovanju i na tržištu rada. Dalje je navedeno (str. 12.):

»HKO-om se stvaraju temelji za razvoj sustava priznavanja prethodnog učenja (*Recognition of Prior Learning – RPL*) po principu jednake važnosti priznavanja prethodnog učenja (neformalnog i informalnog), kao i formalnog obrazovanja/učenja. To znači da u HKO-u nema mjesta za različite standarde kvalitete/kriterije za vrednovanje istoga skupa ishoda učenja primjerice, nema različitih kriterija i procedura ocjenjivanja, te različitih kriterija za nadležne institucije i ocjenjivače ishoda učenja postignutih formalnim učenjem ili drugom vrstom učenja. Ocjenjivački kriterij skupa ishoda učenja standardiziran je za ishode učenja postignute formalnim i bilo kojom drugom vrstom učenja. Različiti skupovi ishoda učenja imaju svoj vlastiti skup kriterija i procedura, nadležnih institucija i ocjenjivača, uključujući i vlastite primjere ocjenjivanja.

Pod pretpostavkom da je unutar neke kvalifikacije poseban skup ishoda učenja koji je moguće vrednovati i ocijeniti jedino formalnim učenjem i zadovoljavanjem formalnih uvjeta, tada ti uvjeti postaju dio kriterija ocjenjivanja. To znači da je u tom slučaju ocjenjivanje jedino moguće ispunjavanjem formalnih aktivnosti učenja, a takve primjere možemo naći i drugdje. Uvijek će postojati neki skup ishoda učenja ili kvalifikacija, važan za društvo, koji je jedino moguće vrednovati kroz formalno obrazovanje.«

## **2) Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju**

17. Za razumijevanje učinaka osporenih odredaba ZoHKO-a:22/13 relevantne su odredbe ZoZDiVO-a:123/03-60/15. Tako je i Ministarstvo znanosti u svom očitovanju naglasilo da se kod smještanja kvalifikacija koje se stječu studijskim programima na određenu razinu za visoko obrazovanje uzelo u obzir »kako su studijski programi definirani u odnosu na Bolonjski proces te regulirani ZZDVO-m« (v. točku 26. obrazloženja ove odluke).

18. Članak 69. ZoZDiVO-a:123/03-60/15 glasi:

### **»2. STUDIJI NA VISOKIM UČILIŠTIMA**

#### **A. VRSTE STUDIJA**

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.

(4) Sveučilišni i stručni studiji usklađuju se s onima u europskom obrazovnom prostoru, uz uvažavanje pozitivnih iskustava drugih visokoškolskih sustava.

(5) Studiji iz stavka 1. ovoga članka 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.

(6) 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.«

19. Kao što je prethodno rečeno, visoko obrazovanje u Republici Hrvatskoj utemeljeno je na binarnom sustavu sveučilišnih studija i stručnih studija.

19.1. Mjerodavne odredbe ZoZDiVO-a:123/03-60/15 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.

(3) Svaka razina sveučilišnog studija završava stjecanjem određenog naziva ili stupnja.

(4) Studijski programi mogu se provoditi i kao integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studiji čijim završetkom se stječe najmanje 300 ECTS bodova.

(5) Sveučilište može akreditirati i integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij iz stavka 4. ovoga članka uz prethodno odobrenje Nacionalnoga vijeća.

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.

(2) Završetkom preddiplomskog studija stječe se akademski naziv prvostupnik/prvostupnica (*baccalaureus* odnosno *baccalaurea*) uz naznaku struke, ako posebnim zakonom nije određeno drukčije.

(3) U međunarodnom prometu i diplomu na engleskom jeziku akademski naziv po završetku preddiplomskog studija je *baccalaureus*, odnosno *baccalaurea*.

## 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.

(3) Ako zakonom nije određeno drukčije, završetkom diplomskoga sveučilišnog studija stječu se akademski nazivi:

1. za sveučilišne medicinske programe doktor (dr.) struke,

2. za ostale sveučilišne programe magistar, odnosno magistra (mag.) struke, u skladu s posebnim zakonom.

(4) Kratica nabrojanih akademskih naziva stavlja se iza imena i prezimena osobe.

## 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.

(3) Poslijediplomski sveučilišni studij traje najmanje tri godine. Ispunjenjem svih propisanih uvjeta i javnom obranom doktorske disertacije u znanstvenim područjima se stječe akademski stupanj doktora znanosti (dr. sc.). Ispunjenjem svih propisanih uvjeta u umjetničkom području se stječe akademski stupanj doktora umjetnosti (dr. art.).

(4) Iznimno, osobe koje su ostvarile znanstvena dostignuća koja svojim značenjem odgovaraju uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, na temelju odluke nadležnog vijeća utvrđenog statutom sveučilišta o ispunjavanju propisanih uvjeta te izrade i javne obrane doktorske disertacije, a uz suglasnost senata sveučilišta, mogu steći doktorat znanosti.

(5) Iznimno, osobe koje su ostvarile umjetnička dostignuća koja svojim značenjem odgovaraju uvjetima za izbor u umjetničko-nastavna zvanja, na temelju odluke nadležnog vijeća utvrđenog statutom sveučilišta, o ispunjavanju propisanih uvjeta te izrade i javne obrane doktorske disertacije, a uz suglasnost senata sveučilišta, mogu steći doktorat umjetnosti.

(6) Iznimno, osobe izabrane u umjetničko-nastavna zvanja i na umjetničko-nastavna radna mjesta, mogu temeljem umjetničkih radova, na temelju odluke nadležnog vijeća, utvrđenog statutom sveučilišta, o ispunjavanju propisanih uvjeta koje donosi senat sveučilišta, steći doktorat umjetnosti.

(7) Kratica akademskog stupnja stavlja se ispred imena i prezimena osobe.

(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.

(9) Posebnim propisom utvrdit će se akademski naziv koji se stječe završetkom poslijediplomskog specijalističkog studija, u slučaju kada je za određeno stručno područje posebnim zakonom propisano specijalističko usavršavanje.

(10) Sveučilište općim aktom može odrediti stjecanje ECTS bodova na poslijediplomskom sveučilišnom studiju.«

19.2. Mjerodavne odredbe ZoZDiVO-a:123/03-60/15 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.

(3) Svaka razina stručnog studija završava stjecanjem određenog stručnog naziva.

(4) Kratki stručni studiji traju od dvije do dvije i pol godine i njihovim se završetkom stječe od 120 do 150 ECTS bodova. Završetkom kratkoga stručnog studija stječe se stručni naziv stručni pristupnik/pristupnica uz naznaku struke, u skladu s posebnim 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.

(6) Kratica stručnog naziva stavlja se iza imena i prezimena osobe.

(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.

(9) U slučaju kada je za određeno stručno područje posebnim zakonom propisano usavršavanje na razini specijalističkog diplomskog stručnog studija, odgovarajući stručni naziv utvrdit će se provedbenim propisom koji se donosi temeljem posebnog zakona.«

19.3. Za zakonsko uređenje diplomskih sveučilišnih studija i specijalističkih diplomskih stručnih studija v. i točku 38. obrazloženja ove odluke.

### **3) Praksa Ustavnog suda**

20. 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.), 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 odluci broj: U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. (»Narodne novine« broj 177/03.).

21. 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.«

## V. OČITOVANJE MINISTARSTVA ZNANOSTI

22. U očitovanju Ministarstva znanosti iznesene su činjenice relevantne za razumijevanje predmeta uređenja ZoHKO-a:22/13, osobito o uključenosti zainteresiranih sudionika u postupak donošenja ZoHKO-a:22/13 i raspravi oko kvalifikacija na razini 7 HKO-a, povezanosti HKO-a s inicijativama Europske unije i Bolonjskog procesa; ishodima učenja i razinama kvalifikacija u kvalifikacijskim okvirima te o Ustavom propisanoj autonomiji sveučilišta i njegovih sastavnica.

Ministarstvo znanosti posebno je naglasilo da je 15. ožujka 2016. održan »sastanak sa Sveučilištem u Zagrebu, predlagateljem prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske na kojem smo došli do zaključka kako je, neovisno o danom očitovanju, potrebno napraviti određene izmjene i dopune Zakona. Stoga je prof. dr.

sc. Damir Boras, rektor Sveučilišta u Zagrebu, pozvao prof. dr. sc. Srećka Tomasa, pomoćnika ministra za visoko obrazovanje, na sljedeću sjednicu Rektorskog zbora koja će se održati 23. ožujka 2016. godine, a na kojoj bi se kao točka dnevnog reda predvidjela i rasprava o izmjenama osporavanih odredbi Zakona.«

23. Mjerodavni dijelovi očitovanja Ministarstva znanosti o uključenosti zainteresiranih sudionika u postupak donošenja ZoHKO-a:22/13 i raspravi oko kvalifikacija na razini 7 HKO-a glase:

#### (1) UKLJUČENOST DIONIKA U POSTUPAK DONOŠENJA ZAKONA

(...)

Ono što smatramo važnim naglasiti ... jest činjenica da je Zakon donesen kroz višegodišnji razvojni i konzultativni proces, na temelju sveobuhvatne stručne i javne rasprave te s aktivnim sudjelovanjem predstavnika svih ključnih dionika u području obrazovanja i tržišta rada.

(...)

U razdoblju od 6. lipnja do 6. kolovoza 2012. godine održana je javna rasprava i pet okruglih stolova o Nacrtu prijedloga zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru i to:

(...)

14. lipnja 2012. godine – s akademskom zajednicom, na Sveučilištu u Zagrebu;

(...)

4. srpnja 2012. godine – s akademskom zajednicom na Sveučilištu u Rijeci.

Pitanje postavljanja kvalifikacija koje se stječu u Republici Hrvatskoj na razini 7 HKO-a bilo je otvoreno i u provedenoj javnoj raspravi i konzultacijama sa zainteresiranom javnošću. Naime, u prvom Nacrtu prijedloga Zakona bilo je predloženo da se na razini 7 HKO-a predvide dvije podrazine: podrazina 7.1 na kojoj bi bile smještene kvalifikacije koje se stječu po završetku diplomskih sveučilišnih studija i diplomskih stručnih specijalističkih studija te podrazina 7.2. na koju bi bile smještene kvalifikacije koje se stječu po završetku poslijediplomskih specijalističkih studija. Međutim, predmetne odredbe su izmijenjene na način da su se ukinule podrazine na razini 7 HKO-a upravo temeljem zaključaka s rasprava na okruglim stolovima na Sveučilištu u Zagrebu i na Sveučilištu u Rijeci te temeljem očitovanja Sveučilišta u Zagrebu (u privitku) u kojem se predlaže ukidanje posebne podrazine 7.2 uz obrazloženje da 'poslijediplomski specijalistički studij sigurno ne pripada razini 8 Europskog kvalifikacijskog okvira (u daljnjem tekstu: EQF) jer se tamo smještaju isključivo doktorski studiji, odnosno studiji s izrazitom istraživačkom komponentom, pa poslijediplomski specijalistički studij tamo ne pripada.' Pri tome, važno je naglasiti da razina 8.1 HKO-a uključuje barem jednu godinu znanstvenog ili umjetničinog istraživanja što se, sukladno članku 73. Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj: 123/03, 105/04, 174/04, 02/07-OUSRH, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14-O i RUSRH i 60/15-OUSRH, u daljnjem tekstu: ZZDVO) poslijediplomskim specijalističkim studijem ne predviđa.

Zaključno, izradu i donošenje Zakona pratila je široka rasprava sa zainteresiranom i stručnom javnošću. Sudjelovanje dionika u daljnjem razvoju i provedbi HKO-a osigurano je kroz Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala sastavljeno od 25 članova u kojem su predstavnici ministarstva nadležnog za znanost i obrazovanje, ministarstva nadležnog za rad, ministarstva nadležnog za poduzetništvo i obrt, ministarstva nadležnog za gospodarstvo, ministarstva nadležnog za regionalni razvoj, područne (regionalne) samouprave na prijedlog ministarstva nadležnog za regionalni razvoj, reprezentativnih udruga sindikata više razine, reprezentativnih udruga poslodavaca više razine, organizacija civilnog društva na prijedlog tijela nadležnog za koordinaciju suradnje s organizacijama civilnog društva, Hrvatske gospodarske komore, Hrvatske obrtničke

komore, nacionalnog koordinatora sektorskih vijeća, visokih učilišta (dva na prijedlog Rektorskog zbora i jedan na prijedlog Vijeća veleučilišta i visokih škola), ustanove ili zajednice ustanova koje se bave obrazovanjem odraslih na prijedlog agencije nadležne za obrazovanje odraslih, agencije nadležne za odgoj i obrazovanje, agencije nadležne za strukovno obrazovanje, agencije nadležne za znanost i visoko obrazovanje i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.

Podršku dionika u ovom postupku ocjene suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske, o čemu svjedoče dopisi u prilogu iskazali su, za sada:

- Ministarstvo gospodarstva
- Ministarstvo regionalnog razvoja
- Hrvatska udruga poslodavaca
- Hrvatski zavod za zapošljavanje
- Hrvatska obrtnička komora
- Institut za razvoj obrazovanja.«

24. Mjerodavni dijelovi očitovanja Ministarstva znanosti o povezanosti HKO-a s inicijativama Europske unije i Bolonjskog procesa glase:

#### »(2) EUROPSKI STRATEŠKO-POLITIČKI OKVIR

Predlagatelj navodi kako Zakon uspostavlja HKO kao instrument uređenja sustava kvalifikacija u Republici Hrvatskoj te da Zakon uređuje povezivanje razina kvalifikacija koje se stječu u Republici Hrvatskoj s razinama EQF-a i razinama Kvalifikacijskog okvira Europskog prostora visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: QF-EHEA) te, posredno, s kvalifikacijskim okvirima drugih zemalja.

(...)

... Po donošenju Zakona, Republika Hrvatska je predstavila Izvješće o povezivanju HKO-a s EQF-om i QF-EHEA-om (u daljnjem tekstu: Izvješće o povezivanju) ostalim zemljama članicama Europske unije, Europskoj komisiji (nadležnoj za EQF) i Vijeću Europe (nadležnom za QF-EHEA) na sjednici Savjetodavne skupine za EQF 2013. godine kada je Izvješće o povezivanju prihvaćeno. Prihvaćanje Izvješća o povezivanju, u provedbenom smislu znači da su ostale zemlje članice Europske unije prihvatile kvalifikacije stečene u Republici Hrvatskoj priznavati na odgovarajućim razinama kako je navedeno u Izvješću o povezivanju, odnosno u Zakonu.

Kvalifikacijski okviri su stoga instrumenti koji omogućavaju mobilnost studenata i radne snage unutar Europske unije i Europskog prostora visokog obrazovanja što je sukladno i članku 69. stavku 4. ZZDVO-a u kojem se navodi da se 'sveučilišni i stručni studiji usklađuju s onima u europskom obrazovnom prostoru'.«

25. Mjerodavni dijelovi očitovanja Ministarstva znanosti o ishodima učenja i razinama kvalifikacija u kvalifikacijskim okvirima glase:

#### »(3) ISHODI UČENJA I RAZINE

(...)

HKO ne uvodi razine različitih studija, već razine kvalifikacija koje se stječu, između ostaloga, različitim studijima u Hrvatskoj. To znači da HKO ne ulazi u procese obrazovanja, već se isključivo odnosi na ishode učenja i kvalifikacije koje se stječu različitim učenjima i odgovarajućim vrednovanjima. Stoga, HKO ne uređuje sustav visokog obrazovanja, već, sukladno članku 3. Zakona, između ostaloga, ima za cilj razumijevanje različitih kvalifikacija i ishoda učenja te njihovog međuodnosa, uspostavljanja koordiniranog sustava osiguravanja kvalitete kvalifikacija te jednostavnosti prepoznavanja i priznavanja hrvatskih kvalifikacija u inozemstvu.

Za bolje razumijevanje kvalifikacija, novo svojstvo koje HKO izrijeком uvodi je razina stečenih kvalifikacija te način određivanja tih razina kroz opisnice razina ishoda učenja i kvalifikacija.

Nadalje, razine EQF-a su primarno određene ishodima učenja koji opisuju što učenik/student zna, razumije i može učiniti na kraju procesa učenja. Ishodi učenja podijeljeni su u kategorije: znanja, vještine (spoznajne, psihomotoričke, socijalne) i pripadajuća samostalnost te odgovornost. Svakoј razini pridodane su opisnice (deskriptori) koje ukazuju na kompleksnost ishoda učenja koje je potrebno steći na određenoј razini. Opisnice su pisane tako da obuhvate puni raspon ishoda učenja, neovisno od institucionalnog konteksta u kojem se oni stječu. To znači da se one odnose i na radno/poslovno i na obrazovno okruženje, akademsko i strukovno obrazovno okruženje te sve oblike obrazovanja tj. učenja: formalno, neformalno i informalno. Također, i sama Europska komisija tvrdi da su sve kategorije opisnice unutar jedne razine jednako važne.

Europsko udruženja sveučilišta (EUA), čije su članice i hrvatska sveučilišta, je u svojim studijama iz 2009. godine i 2010. godine zaključilo kako postoje različite vrste studijskih programa i kvalifikacija koje se njima stječu, a koje se postavljaju na drugu Bolonjsku razinu, odnosno razinu 7 EQF-a. Studije, štoviše, ukazuju na to kako takva raznovrsnost upravo čini bogatstvo Europskog prostora visokog obrazovanja u kojem se razvijaju kvalifikacije s različitim ulogama.

Zakon po prvi puta formalno uvodi pojam ishoda učenja te se uvodi način njihovog prepoznavanja i izvan Republike Hrvatske čime svim pojedincima upravo HKO omogućava da svoje ishode učenja prikazuje, akumulira, prenosi, i neprestano dopunjuje u skladu sa svojim sposobnostima i interesima i to kroz različite oblike učenja.

Vezano za navod prema kojem je 'sustav visokog obrazovanja obezvrijeđen', naglašavamo da je po prvi puta tek kroz HKO u formalno-pravnom smislu prezentiran cjeloviti sustav obrazovanja u Republici Hrvatskoј na transparentan način svim zemljama Europske unije i šire, raspravljen i prihvaćen kao relevantan sustav. Upravo kroz HKO, Hrvatska, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta kao i druge institucije u Hrvatskoј, postaju relevantni čimbenici na svjetskoј razini te su time sve više uključeni u modernizaciju obrazovnih sustava drugih zemalja kroz međunarodne projekte. Dakle, osporavamo tvrdnju da je sustav visokog obrazovanja obezvrijeđen.

Na kraju, važno je naglasiti da za ... svaku razinu opisnice daju generičke izjave o tome koja su tipična očekivanja po pitanju postignuća i sposobnosti povezanih s kvalifikacijom koja se stječe u sklopu te razine. Postavljanje kvalifikacija koje se stječu u Republici Hrvatskoј na razine HKO-a člankom 8. Zakona propisano je u generičkom smislu. Tek u postupku vrednovanja pojedinih standarda kvalifikacija, za svaku pojedinu kvalifikaciju provodi se vanjsko vrednovanje kojim se procjenjuje usklađenost razine ishoda učenja u predloženoј kvalifikaciji (i kasnije u studijskom programu) s opisnicama iz Dodatka A Zakona. Vanjsko vrednovanje pri tome može pokazati da pojedine kvalifikacije u sustavu visokog obrazovanja (na stručnoj vertikali) ne odgovaraju razinama opisnica ishoda učenja iz Dodatka A i stoga ne mogu biti uključene u HKO. Takav postupak, u konačnici, temeljem analize i vanjskog vrednovanja, može pokazati da je predlagatelj ispravno pretpostavio da u praksi postoje razlike u razini između kvalifikacija koje se stječu po završetku specijalističkog diplomskog stručnog studija, sveučilišnog diplomskog studija i poslijediplomskog specijalističkih studija. Stoga je važno naglasiti kako je HKO pokrenut kao reformski instrument koji treba biti poticajan za unapređenje kvalitete i razine ishoda učenja.

Pitanje izjednačavanja razine sveučilišnih diplomskih studija, stručnih diplomskih specijalističkih studija i poslijediplomskih specijalističkih studija u Zakonu otvorilo se i kod razvoja prvih standarda kvalifikacija koje je pokrenulo Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta kroz projekte financirane iz fondova Europske unije. Međutim to je pitanje potaklo otvaranje šire rasprave o binarnom sustavu u visokom obrazovanju u Republici Hrvatskoj. Stoga je Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta u Planu normativnih aktivnosti za 2016. godinu predvidjelo ne samo Zakon o izmjenama i dopuna Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, već i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

Dodatnim uvidom u argumentaciju koja je sadržana u Zahtjevu predlagatelja, Ministarstvo kao stručni nositelj Prijedloga Zakona smatra da postoje opravdani razlozi za dodatno razmatranje odredbi Zakona te, prema potrebi, pristupanju njihovim izmjenama i dopunama.

Predlagatelj nadalje navodi kako 'različiti uvjeti pristupanja (razina 4.2 i razina 6) razini 7 dokazuju poništavanje visokog obrazovanja koje se provodi kroz sveučilišne i stručne studije'.

U ovom navodu smatramo da se radi o nerazumijevanju odredbe citiranog članka 7. stavka 2. kojim se predvidjela mogućnost integriranih studijskih programa koji se postavljaju na razinu 7 HKO-a, a kojima je uvjet pristupanja posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 4.2. kada bi uvjet pristupanja razini 7 HKO-a bilo posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 6 HKO-a, takva odredba ne bi bila u skladu s odredbama ZZDVO-a kojima je predviđena mogućnost izvođenja integriranih studijskih programa kojima se stječe kvalifikacija na razini 7 HKO-a.

Ovakvi uvjeti preneseni su iz drugih zakonskih akata prema kojima se na određene diplomske studije pristupa s kvalifikacijama stečenim po završetku četverogodišnje srednje škole (razina 4.2 HKO-a) i položenim ispitima državne mature (na integrirane preddiplomske i diplomske studijske programe). Na neintegrirane diplomske studijske programe pristupa se stečenim kvalifikacijama odgovarajućih preddiplomskih sveučilišnih ili stručnih studija (razina 6). Stoga Zakon, u ovom smislu, ne unosi ništa novo već preuzima dosadašnju praksu u visokom obrazovanju u Hrvatskoj. Svako sveučilište i ostale visokoškolske ustanove mogu uvoditi svoje dodatne uvjete, kao i što to i sada rade.

Zaključno, Zakon ne poništava ishode učenja preddiplomske razine, kada omogućuje pristupanje integriranim studijima odmah po uspješnom završetku državne mature, nego upravo daje alternativu odnosno mogućnost provođenja integriranih studija i studija koji do diplomske razine vode kroz dvije razine (preddiplomski i diplomski studij).«

26. Mjerodavni dijelovi očitovanja Ministarstva znanosti o Ustavom propisanoj autonomiji sveučilišta i njegovih sastavnica glase:

»(4) AUTONOMIJA SVEUČILIŠTA I NJEGOVIH SASTAVNICA

(...)

Kao što predlagatelj navodi, pozivajući se na članak 2. ZZDVO-a, 'znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje predstavljaju djelatnost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i sastavni su dio međunarodnog, posebno europskog, znanstvenog, umjetničkog i obrazovnog prostora.' Upravo respektirajući takvo zakonsko određenje sustava obrazovanja, Republika Hrvatska je Zakon pripremala u periodu od 7 godina, punim uključenjem zainteresirane stručne javnosti i svih dionika u sustavu obrazovanja, uključivo i predstavnike svih sveučilišta, pa tako i Sveučilišta u Zagrebu. (...) Republika Hrvatska je, kao kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji, pored uređenja nacionalnog sustava kvalifikacija imala dodatnu odgovornost svojim građanima omogućiti kvalitetniju mogućnost pristupa zajedničkom tržištu rada Europske unije. Upravo kako bi ispunila svoj strateški cilj

pristupanja EU, ali i kako bi sukladno članku 10. Ustava Republike Hrvatske štitila prava i interese svojih građana koji žive ili borave u inozemstvu, Hrvatska je uskladila razvoj svog kvalifikacijskog okvira s razvojem i uspostavom EQF-a što uključuje i povezivanje kvalifikacijskih razina HKO-a s razinama EQF-a.

Predlagatelj smatra neustavnim izjednačavanje stručnih i sveučilišnih studija, odnosno njihovo svrstavanje na istu razinu ocjenjuje protivnim ZZDVO-u kao temeljnom zakonu u području visokog obrazovanja. O ovome navodu očitujemo se kako slijedi.

Važno je naglasiti 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 Zakona, a koje su odgovarajuće u odnosu na opisnice EQF-a, odnosno QF-EHEA (Dublinski deskriptori Bolonjskog procesa). 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 ZZDVO-m.

Podrazine u visokom obrazovanju su predviđene na razini 8 na kojoj se kao podrazina 8.1 postavlja 'stara' kvalifikacija 'magistra znanosti', koja, u protivnom, ne bi mogla ostvariti prepoznatljivost kroz Bolonjski proces. Ključni argument za otvaranje podrazine na razini 8 HKO-a jest postojanje znanstveno-istraživačke komponente u kvalifikacijama 'magistra znanosti', što, sukladno ZZDVO-u, nije predviđeno za poslijediplomske specijalističke studije.

Zaključno, smatramo kako Zakon nije u suprotnosti sa ZZDVO te, u tom smislu ne dovodi u pitanje ustavno pravo iz članka 3. Ustava kojim je određena jednakost i vladavina prava.

(...)

Smatramo da Zakon ne zadire ni na koji način u autonomiju sveučilišta. Svako sveučilište u skladu sa svojim interesima i ovlastima koje imaju drugim zakonima uređuje svoje ustrojstvo i svoje djelovanje. Zakon niti obvezuje sveučilišta na određene oblike djelovanja niti ih u bilo kojem dijelu osporava. Uspostavljanje HKO-a predviđeno je kao dugoročni reformski proces koji nije obvezujući za pojedina sveučilišta ni njegove sastavnice niti studijske programe koji se na njima izvode. Ulazak u Registar HKO-a isključivo se temelji na dobrovoljnoj i proizvoljnoj odluci predlagatelja standarda kvalifikacija i studijskih programa kojima se kvalifikacije stječu.

Stoga, postavljanje hrvatskih kvalifikacija na razine HKO-a i njihovo povezivanje s razinama europskih meta okvira može biti samo poticajno za autonomna i društveno odgovorna sveučilišta koja brinu o prepoznatljivosti hrvatskih kvalifikacija na europskom i svjetskom prostoru visokog obrazovanja i tržištu rada. S tim u vezi Ministarstvo je, uz podršku Europske komisije, predvidjelo značajna sredstva iz fondova Europske unije koja su namijenjena unapređenju kvalitete i relevantnosti studijskih programa i kvalifikacija koje se njima stječu, a koja se dodjeljuju temeljem javnih natječaja otvorenih visokim učilištima u Republici Hrvatskoj. Do sada je s visokim učilištima u Republici Hrvatskoj ugovoren ukupno 38 projekt u ukupnom iznosu od 85 milijuna kuna. Dodatnih 210 milijuna kuna predviđeno je za provedbu HKO-a na razini visokog obrazovanja u Operativnom programu Europskog socijalnog fonda Učinkoviti ljudski potencijali u razdoblju 2014.-2020. godine. Ukidanje Zakona dovelo bi u pitanje mogućnost korištenja navedenih sredstava.

Važno je spomenuti da se u Strategiji studija i studiranja na Sveučilištu u Zagrebu, na strani 5. spominje HKO kao instrument za uređivanje sustava studiranja na Sveučilištu u Zagrebu iz čega je razvidno da je Sveučilište u Zagrebu prepoznalo razvojni potencijal koji se nalazi u HKO-u kao reformskom instrumentu.

Na kraju, posebno je značajna podrška koju sastavnice Sveučilišta u Zagrebu daju HKO-u, a koja je razvidna iz činjenice da je do sada ugovoreno ukupno 12 projekata Sveučilišta u Zagrebu kroz koje sastavnice sveučilišta planiraju izraditi 59 standarda kvalifikacija i s njima usklađene studijske programe.

(...)

Razumijevajući i ne dovodeći u pitanje ustavnu autonomiju sveučilišta i njegovih sastavnica ne pronalazimo argumente prema kojima bi Zakon bio u suprotnosti s autonomijom.

Međutim, kako je već prethodno navedeno u odgovoru na Zahtjev predlagatelja, Ministarstvo će u ovoj godini pristupiti izmjenama i dopunama osporavanog Zakona.«

## VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

27. Ustavni sud uvodno utvrđuje da se iz predlagateljevih prigovora mora zaključiti kako on osporava suglasnost s Ustavom samo pojedinih dijelova članka 8. u vezi s člankom 7. ZoHKO-a:22/13, kako je to navedeno u točki 3.1. obrazloženja ove odluke, a ne ZoHKO:22/13 u cjelini, koji uređuje iznimno važno pravno područje za razvoj hrvatskog društva i tržišta rada.

28. 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.

(...)«

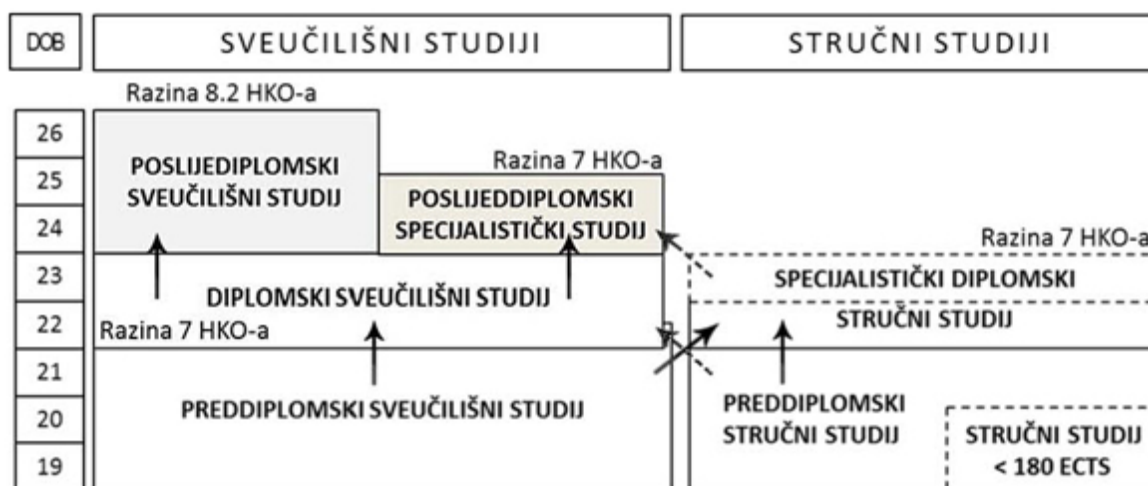
### **1) Članak 8. stavak 1. alineja 8. ZoHKO-a:22/13 u dijelu koji se odnosi na specijalističke diplomske stručne studije**

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.

Dalje ističe da su i za osobu koja završi diplomski sveučilišni studij i za osobu koja završi specijalistički diplomski stručni studij neustavno propisani u članku 7. stavku 2. alinejama 9. i 10. ZoHKO-a:22/13 isti uvjeti pod kojima im se može priznati kvalifikacija pod 8.1, odnosno 8.2 (za razinu 8.2 »najmanje tri godine znanstvenih ili umjetničkih istraživanja u ekvivalentu punog radnog vremena, čiji su rezultat originalni radovi s relevantnom međunarodnom recenzijom«).

31. Polazeći od tih prigovora, Ustavni sud je za potrebe ovog ustavnosudskog postupka preuzeo grafičko rješenje sadržano u P.Z.-u br. 183/12 (Slika 1. Prikaz postojećeg sustava odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, str. 4.). U preuzetoj slici označio je razinu 7 HKO-a, kako je utvrđena u osporenom članku 8. stavku 1. alineji 8. ZoHKO-a:22/13 (sveučilišni diplomski studiji, specijalistički diplomski stručni studiji i poslijediplomski specijalistički studiji), kao i razinu 8.2, kako je utvrđena u članku 8. stavku 1. alineji 10. ZoHKO-a:22/13:



Izvor: Slika 1. Prikaz postojećeg sustava odgoja i obrazovanja u Republici Hrvatskoj, P.Z. br. 183/12, str. 4.

Predlagatelj smatra da takvo zakonsko rješenje poništava razliku između sveučilišnog i stručnog obrazovanja i dovodi do kršenja načela materijalne ili supstancijalne jednakosti (*substantive equality*) koje zahtijeva da se prema pojedincima ili skupinama osoba u različitim situacijama postupi različito.

32. Prema članku 7. stavku 2. alineji 10. ZoHKO-a:22/13, uvjet pristupanja razini 8.2 HKO-a na kojoj se stječe akademski stupanj doktora znanosti (dr. sc.) u određenom znanstvenom području (doktora umjetnosti /dr. art./ u umjetničkom području) je:

- posjedovanje prethodne kvalifikacije na razini 7 neovisno o tome je li ta prethodna kvalifikacija stečena na diplomskom sveučilišnom studiju, poslijediplomskom specijalističkom studiju ili specijalističkom diplomskom stručnom studiju, i
- ispunjavanje jednakih uvjeta za sva tri studija (»najmanje tri godine znanstvenih ili umjetničkih istraživanja u ekvivalentu punog radnog vremena, čiji su rezultat originalni radovi s relevantnom međunarodnom recenzijom«).

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.

Ustavni sud s tim u vezi primjećuje da članak 73. stavak 2. ZoZDiVO-a:123/03-60/15 izrijekom propisuje da se poslijediplomski sveučilišni studij (razina 8.2 HKO-a) može upisati samo »nakon završetka diplomskog sveučilišnog studija« (razina 7 HKO-a). Članak 73. stavak 8. ZoZDiVO-a:123/03-60/15 dalje propisuje da se završetkom poslijediplomskog specijalističkog studija »stječe akademski naziv specijalist određenog područja (spec.)«, a da se naziv specijalist, odnosno njegova kratica dodaju akademskom nazivu koji se dobiva završetkom

diplomskog sveučilišnog studija iz članka 72. stavka 3. ZoZDiVO-a:123/03-60/15 (v. točku 19.1. obrazloženja ove odluke). Iz toga proizlazi da se i poslijediplomski specijalistički studij može upisati samo nakon završetka diplomskog sveučilišnog studija. Specijalistički diplomski stručni studiji izlaze izvan tog akademskog okvira.

33. U toj se mjeri može utvrditi da 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 (v. točku 20. obrazloženja ove odluke).

34. Nadalje, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu je u predmetu *Thlimmenos protiv Grčke* (presuda, veliko vijeće, 6. travnja 2000., zahtjev br. 34369/97), u kojem je utvrđena povreda članka 14. u vezi s člankom 9. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe («Narodne novine – Međunarodni ugovori» broj 18/97., 6/99., 8/99., 14/02. i 1/06.; u daljnjem tekstu: Konvencija), izrijeком prihvatio da u okvir članka 14. Konvencije potpada ne samo formalna diskriminacija (nejednako postupanje u usporedivim situacijama) nego i materijalna ili supstancijalna diskriminacija:

»44. Sud je dosada smatrao da je pravo iz članka 14. da se ne bude diskriminiran u uživanju prava zajamčenih Konvencijom povrijeđeno kad države postupaju različito prema osobama u usporedivim situacijama bez objektivnog i razumnog opravdanja ... Međutim, Sud smatra da to nije jedini vid zabrane diskriminacije u članku 14. Pravo ne biti diskriminiran u uživanju prava zajamčenih Konvencijom također je povrijeđeno kad države bez objektivnog i razumnog opravdanja propuste postupati različito prema osobama kojih su situacije značajno različite.«

Načelo materijalne ili supstancijalne jednakosti (*substantive equality*), koje zahtijeva da se prema pojedincima u različitim situacijama postupa različito, prihvatio je i Ustavni sud u svojoj praksi (v. primjerice odluku broj: U-I-2771/2008 od 17. ožujka 2010., »Narodne novine« broj 40/10., ili odluku broj: U-I-2362/2001 od 5. svibnja 2005., »Narodne novine« broj 64/05., točka 6.).

35. Predlagatelj tvrdi da je članak 8. stavak 1. alineja 8. u vezi s člankom 7. stavkom 2. alinejom 10. (i 9.) ZoHKO-a:22/13 nesuglasan s člankom 3. Ustava (jednakost i vladavina prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske) jer propisuje jednake uvjete pristupanja razini 8.2 HKO-a za osobe koje se nalaze u različitoj situaciji (s obzirom na različitu vrstu naobrazbe), čime se među njima stvara nejednakost. Ustavni sud ocjenjuje da se ti prigovori moraju podvesti pod članak 14. stavak 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava (materijalna ili supstancijalna diskriminacija po osnovi naobrazbe).

36. 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.

Ustavni sud prvo naglašava da je pogrešno i društveno štetno raspravljati o stručnim studijima kao onima koji nemaju »jednaku vrijednost, odnosno značaj« kao oni sveučilišni. Time se neosnovano potiče neprihvatljivo javno mišljenje da »opće i strukovne kvalifikacije nisu jednako vrijedne« kao one sveučilišne, na što je upozorila i Hrvatska obrtnička komora u svojim dopisima (broj: 14-940-1354-130-2016 od 8. ožujka 2016. te broj: 14-943-1386/1-27-2016 od 9. ožujka 2016.), koji su dostavljeni Ustavnom sudu u prilogu očitovanja Ministarstva znanosti.

Treba ponoviti: 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.

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).

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 1. i 2. ZoZDiVO-a:123/03-60/15).

Dosljedno tome, stručni i sveučilišni studiji podliježu i drugačijim institucionalnim kriterijima u svim postupcima vrednovanja, od inicijalne akreditacije (osnivanja), tematskih vrednovanja, reakreditacije, i sl.

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).

38. Ustavni sud dužan je na kraju primijetiti da je nekoliko mjeseci nakon stupanja na snagu ZoHKO-a:22/13 donesen i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine« broj 94 od 22. srpnja 2013.; u daljnjem tekstu: ZIDZoZDiVO:94/13) kojim je izbrisana razlika između diplomskih sveučilišnih studija i specijalističkih diplomskih stručnih studija u pogledu njihova vremena trajanja i broja zahtijevanih ECTS bodova.

Naime, od 2004. godine, stupanjem na snagu ZIDZoZDiVO-a:105/04 diplomski sveučilišni studij uređen je člankom 72. na sljedeći način:

»Diplomski studij

Članak 72.

(1) Diplomski sveučilišni studij traje jednu do dvije godine i njegovim završetkom stječe se od 60 do 120 ECTS bodova. (...)

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

(...).«

ZIDZoZDiVO-om:94/13 nije izmijenjen članak 72., ali je izmijenjen članak 74. koji uređuje specijalističke diplomske stručne studije, i to tako da su za te stručne studije sada propisani istovjetno vrijeme trajanja i isti broj ECTS bodova kao za diplomske sveučilišne studije:

Stručni studiji

Članak 74.

(...)

(7) Specijalistički diplomski stručni studij traje jednu ili dvije godine i njegovim se završetkom stječe od 60 do 120 ECTS bodova. (...)

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

(...)«

39. Ministarstvo znanosti u svom je očitovanju navelo da je »pitanje izjednačavanja razine sveučilišnih diplomskih studija, stručnih diplomskih specijalističkih studija i poslijediplomskih specijalističkih studija u Zakonu ... potaklo otvaranje šire rasprave o binarnom sustavu u visokom obrazovanju u Republici Hrvatskoj«, koja je dovela do zaključka da je potrebno mijenjati i ZoHKO:22/13, i ZoZDiVO:123/03-60/15, i Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (»Narodne novine« broj 107/07. i 118/12.).

Ustavni sud 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, sve dok takav binarni sustav postoji u sadašnjem obliku, s ustavnog aspekta je relevantno to što stručnim studijskim programima nedostaje akademska (znanstvena ili umjetnička istraživačka) komponenta, pri čemu veleučilišta nisu ustavna kategorija i nisu obuhvaćena ustavnim jamstvom autonomije sveučilišta (v. točke 20. i 21. obrazloženja ove odluke). Ustavni sud dužan je štititi 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).

40. 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.

41. Ustavni sud podsjeća da je Vlada Republike Hrvatske, kao predlagateljica ZoHKO-a:22/13, utvrdila u P.Z.-u br. 183/12 kako će uvijek postojati »neki skup ishoda učenja ili kvalifikacija, važan za društvo, koji je jedino moguće vrednovati kroz formalno obrazovanje« (v. točku 16. obrazloženja ove odluke).

Dosljedno tome, unutar postojećeg ustavnog okvira i binarnog sustava visokog obrazovanja, pristupanje razini 8.2 (i 8.1) HKO-a ne pokazuje se ustavnopravno prihvatljivim bez završetka sveučilišnog diplomskog studija, odnosno bez završetka stručnog diplomskog specijalističkog studija uz koji mora biti završen i odgovarajući sveučilišni razlikovni program, sve u okvirima javnih politika visokog obrazovanja.

42. S obzirom na to da je zakonodavac dopustio pristupanje razinama 8.1 i 8.2 HKO-a i nakon završenog stručnog diplomskog specijalističkog studija (stavljajući te studije na razinu 7 HKO-a, koju je postavio kao uvjet pristupanja razinama 8.1 i 8.2), osporeni članak 8. stavak 1. alineja 8. ZoHKO-a:22/13 u dijelu koji glasi: »specijalistički diplomski stručni studiji« mora se ocijeniti nesuglasnim s člankom 67. stavkom 1. u vezi s člankom 68. stavkom 1. Ustava.

Sagledava li se zajedno s člankom 7. stavkom 2. alinejama 9. i 10., osporeni članak 8. stavak 1. alineja 8. ZoHKO-a:22/13 u dijelu koji glasi: »specijalistički diplomski stručni studiji« mora se ocijeniti nesuglasnim i s člankom 14. stavkom 1. u vezi s člankom 65. stavkom 1. Ustava.

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.

## **2) Ostale osporene odredbe ZoHKO-a:22/13**

44. S obzirom na to da je prethodno ukinuo dio članka 8. stavka 1. alineje 8. ZoHKO-a:22/13 i odredio rok do kraja 2016. godine za usklađivanje ustavnopravno neprihvatljivog zakonskog rješenja s Ustavom, Ustavni sud ne smatra osnovanim nastaviti s ispitivanjem prigovora predlagatelja koji se odnose na navodnu nesuglasnost s Ustavom ostalih osporenih odredaba ZoHKO-a:22/13.

45. Kod donošenja ovog zaključka Ustavni sud imao je u vidu očitovanje Ministarstva znanosti u kojem je navedeno da je u Planu normativnih aktivnosti za 2016. godinu predviđeno donošenje zakona o izmjenama i dopunama ZoHKO-a:22/13. Imao je u vidu i očitovanje Ministarstva znanosti da s obzirom na »argumentaciju koja je sadržana u Zahtjevu predlagatelja« postoje »opravdani razlozi za dodatno razmatranje odredbi Zakona te, prema potrebi, pristupanju njihovim izmjenama i dopunama« (v. točku 25. obrazloženja ove odluke).

46. Ustavni sud u tom svjetlu ocjenjuje da su načelna pravna stajališta, izražena u ovoj odluci, dostatna za upućivanje na ustavni okvir koji treba biti poštovan u predstojećim izmjenama i dopunama ZoHKO-a:22/13 kad je riječ o uređenju razina kvalifikacija i pridruživanju kvalifikacija razinama HKO-a.

## **3) Izreka odluke**

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

48. Budući da bi učinci ukidanja dijela članka 8. stavka 1. alineje 8. ZoHKO-a:22/13 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 8. stavka 2. alineje 8. ZoHKO-a:22/13 do isteka roka određenog u točki II. izreke odluke.

Pri određivanju duljine roka Ustavni sud uvažio je očitovanje Ministarstva znanosti prema kojem se tijekom 2016. godine predviđa donošenje izmjena i dopuna ZoHKO-a:22/13 koje se neće ograničiti samo na usklađivanje ukinute odredbe s Ustavom.

49. Polazeći od namjere zakonodavca da provede opsežnije izmjene i dopune ZoHKO-a:22/13, Ustavni sud na temelju članka 31. stavka 5. Ustavnog zakona određuje da bi se do isteka roka određenog u točki II. izreke ove odluke trebale preispitati i po potrebi doraditi sve postojeće razine kvalifikacija i pridruženih im razina HKO-a u skladu s pravnim stajalištima izraženima u ovoj odluci. 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. To ograničenje, koje je implicitno sadržano u članku 67. stavku 1. u vezi s člankom 68. stavkom 1. Ustava, ne odnosi se na iznimke poput onih propisanih u članku 73. stavcima 4., 5. i 6. ZoZDiVO-a:123/03-60/15.

50. Točka III. izreke (objava odluke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-351/2016

Zagreb, 20. travnja 2016.

Predsjednica  
**dr. sc. Jasna Omejec**, v. r.