

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 steču 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 steče 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	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.

8	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 etničkog 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.
---	--

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 izriječno 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.«