

Usklađivanje hrvatskog kvalifikacijskog s Europskim i povreda ustavnog prava na autonomiju sveučilišta

Prof. dr. sc. Siniša Rodin
Jean Monnet profesor prava Europske unije
Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet

Na 37. sjednici saborskog Odbora za obrazovanje, znanost i kulturu razmatran je Prijedlog Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, s konačnim prijedlogom zakona, (p. z. br. 769). Prema tom prijedlogu, koji ide za usklađivanjem hrvatskog kvalifikacijskog okvira s europskim,

"Stručni naziv stečen završetkom sveučilišnog dodiplomskog studija, čijim završetkom se stječe visoka stručna sprema (VSS), izjednačen je s akademskim nazivom magistar...", a završetkom

"... stručnog dodiplomskog studija, u trajanju kraćem od tri godine čijim završetkom se stječe viša stručna sprema (VŠS), izjednačen je s odgovarajućim stručnim nazivom stručni pristupnik odnosno stručna pristupnica uz naznaku struke, sukladno članku 8. ovog Zakona ili s odgovarajućim stručnim nazivom stručni prvostupnik (*baccalaureus*) odnosno stručna prvostupnica (*baccalaurea*)."

Na taj se način kvalifikacije stečene ranijim četverogodišnjim sveučilišnim studijem, silom zakona izjednačavaju s kvalifikacijama koje se stječu tijekom pet godina studiranja dva ciklusa europskog kvalifikacijskog okvira (3+2), odnosno, kvalifikacijama koje se stječu završetkom magistarskog studija. Isto tako, dvogodišnje kvalifikacije izjednačavaju se s europskim kvalifikacijama prvog, trogodišnjeg ciklusa sveučilišnog studija. Ukratko, dvogodišnji studij vrednuje se *ex lege* kao trogodišnji, a četverogodišnji kao petogodišnji. Takvom rješenju mogu se istaknuti dva prigovora. Kao prvo, on je suprotan Čl. 67. Ustava Republike Hrvatske te, kao drugo, suprotan je Europskom kvalifikacijskom okviru (EQF).

1. Protuustavnost Prijedloga Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju

Čl. 67. Ustava Republike Hrvatske jamči autonomiju sveučilišta.¹ O toj se ustavnoj normi više puta svojim odlukama očitovao Ustavni sud RH, pri čemu je za ovaj slučaj relevantna odluka od 22. ožujka 2000. godine kada je Ustavni sud osporio zakonodavcu pravo da zakonom uvede titulu "doktor prava" koja bi se stjecala *ex lege*, a ne na sveučilišnom studiju.² Prema toj odluci Ustavnog suda,

"Ocjena je Ustavnog suda Republike Hrvatske da je nerazdvojni dio autonomije sveučilišta upravo njegovo pravo da osmišljava i provodi znanstvene i stručne

¹ Ustav RH, Čl. 67: "Jamči se autonomija sveučilišta. Sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom."

² Odluka Ustavnog suda broj: U-I-1129/1999, U-I-1190/1999, Narodne novine 35/2000

studije i da se samo na temelju tako završenih studija i završnog ispita pred ispitnim povjerenstvom u okviru sveučilišta mogu stjecati stručni nazivi."

S tom odlukom potpuno je usklađen i Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju. Kada govori o prevođenju četverogodišnjih diplomskih studija u bolonjski okvir 3+2+3, Zakon ostavlja Sveučilištima prosudbu kojem od novih akademskih naziva stari akademski naziv odgovara. Zakon u Čl. 120 propisuje:

"(1) Sveučilišni i stručni studiji prema propisima koji su vrijedili do dana stupanja na snagu ovoga Zakona izjednačeni su s odgovarajućim sveučilišnim diplomskim odnosno stručnim studijima prema ovome Zakonu, a osobe koje su ih završile imaju ista prava koja imaju osobe koje završe odgovarajući studij prema ovome Zakonu, uključivši i pravo na akademski ili stručni naziv iz članka 72. i 73. ovoga Zakona.

(2) Osobe iz stavka 1. ovoga članka mogu tražiti od visokog učilišta na kojemu su stekle akademski naziv da im u postupku i pod uvjetima predviđenim općim aktom visokog učilišta izda ispravu (potvrdu ili diplomu) o tome **da prije stečeni akademski naziv odgovara nekom od akademskih naziva iz članka 71.–74. ovoga Zakona**, te nakon što dobiju takvu ispravu mogu koristiti akademski naziv prema ovome Zakonu."³

Ponovimo, Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju prepušta visokim učilištima (sveučilištima) da autonomno odluče kojem sveučilišnom studiju (dodiplomskom ili diplomskom) odgovaraju studiji koji su se izvodili prije stupanja Zakona na snagu. Ta ocjena sastavni je dio autonomije sveučilišta, što je očito i iz odluke Ustavnog suda.

Nasuprot tome, Prijedlog Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, suprotno odluci Ustavnog suda krši autonomiju sveučilišta propisujući *ex lege* kojim novim akademskim i stručnim nazivima odgovaraju oni stečeni prema starom modelu studiranja.

2. Bitni su materijalni a ne formalni kriteriji

Kršeći autonomiju sveučilišta prijedlog Zakona *ex lege* izjednačava hrvatsko dvogodišnje visoko obrazovanje s razinom "bachelor", a četverogodišnje s razinom master.

Konkretno, *ex lege* dodjeljivanje naziva prvostupnik (bachelor) temeljem dvogodišnjeg visokoškolskog obrazovanja, kao i *ex lege* dodjeljivanje akademskog naziva magistar temeljem četverogodišnjeg visokoškolskog obrazovanja u državama članicama Europske unije neće imati nikakve stvarne učinke.

S druge strane, trogodišnji studij kojime se u Europskoj uniji stječe naziv bachelor (prvi ciklus Bolonjskih studija) i drugi ciklus studiranja (magistar/master), koji pretpostavlja ukupno pet godina sveučilišnog obrazovanja, u Hrvatskoj će biti zakonski izjednačeni s

³ Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine 123/2003. Vidi i Čl. 45 Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine 105/2004. Naglasio S.R.

nižim hrvatskim kvalifikacijama i time obezvrijeđeni. Primjerice, akademski naziv B.A. (bachelor of arts) ili B.Sc. (bachelor of science) stečeni na sveučilištu Oxford ili Cambridge, prema prijedlogu zakona bili bi izjednačeni s dvogodišnjim visokoškolskim studijem u Hrvatskoj. Takvo rješenje diskriminira europske kvalifikacije u Hrvatskoj, te je suprotno načelu i obavezi jednakog postupanja.

Međutim, budući da su, prema pravu Europske unije, relevantne stvarne, a ne formalne kvalifikacije, namjeravano formalno *ex lege* izjednačavanje različitih razina kvalifikacija neće imati nikakvog učinka za imatelje hrvatskih diploma kada budu tražili zaposlenje ili nastavak školovanja u državama članicama Europske unije. Bez obzira kakvi se akademski nazivi podjeljivali zakonom, ono što je relevantno su stvarne kompetencije koje se u određenom obrazovnom programu stječu. Drugim riječima, nadležne institucije država članica, poslodavci i sveučilišta i dalje će prosuđivati hrvatske diplome prema sadržaju studijskih programa i stvarnoj razini kvalifikacija, a ne prema formalnom akademskom nazivu.

3. Što je magistarska razina drugog bolonjskog ciklusa?

Da bi se određeni stupanj visokoškolskog obrazovanja mogao smatrati ili supstancijalno izjednačiti s akademskim nazivom magistar/Master, potrebno je da kvalifikacije koje se stječu na tom stupnju odgovaraju razini 7 Europskog kvalifikacijskog okvira. Magistarska razina drugog bolonjskog ciklusa traži da osoba ima

"... kvalifikacije za samostalno upravljanje teoretsko i praktično učenje, pri čemu je jedan njegov dio stvaranje novog znanja u specijaliziranom području i predstavlja osnovu za originalnost u razvoju i/ili primjeni ideja, često u kontekstu znanstvenog istraživanja. Te kvalifikacije također pokazuju sposobnost integracije znanja i formuliranje sudova koji uzimaju u obzir socijalne i etičke probleme i odgovornosti, te odražavaju iskustvo upravljanja promjenama u kompleksnom okolišu."⁴

Drugim riječima, da bi se četverogodišnje sveučilišno obrazovanje moglo priznati kao obrazovanje magistarske razine drugog bolonjskog ciklusa moralo bi voditi stjecanju upravo navedenih kompetencija. Je li to tako, faktično je pitanje na koje je moguće odgovoriti isključivo nezavisnom evaluacijom, a nikako zakonskom intervencijom.

4. Kako se treći ciklus visokoškolskog obrazovanja uklapa u Europski kvalifikacijski okvir?

Zaključak ovih izlaganja je da za procjenu razine obrazovanja nisu bitni formalni akademski nazivi, već supstancijalne kvalifikacije i način na koji se one uklapaju u Europski kvalifikacijski okvir. Isto vrijedi i za tzv. poslijediplomske specijalističke studije. Ta je vrsta studija propisana i Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i Prijedlogom Zakona o akademskim i stručnim nazivima. Kako stoji u Prijedlogu Zakona,

⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT TOWARDS A EUROPEAN QUALIFICATIONS FRAMEWORK FOR LIFELONG LEARNING, Brussels, 8.7.2005 SEC(2005) 957, na str. 41

"Završetkom poslijediplomskog specijalističkog studija u trajanju od jedne do dvije godine, čijim završetkom se stječe u pravilu 60 do 120 ECTS bodova, osoba stječe akademski naziv sveučilišni specijalist odnosno sveučilišna specijalistica uz naznaku struke ili dijela struke sukladno nazivu studijskog programa (na primjer: sveučilišni/a specijalist/specijalistica ekonomije, sveučilišni/a specijalist/specijalistica socijalne politike, sveučilišni/a specijalist/specijalistica financijske analize i slično),⁵

Da bi se takvi studiji mogli smatrati studijima 8. razine Europskog kvalifikacijskog okvira, oni bi morali davati kvalifikacije koje:

"... odražavaju sustavnu izvrsnost u visoko specijaliziranom području znanja i sposobnost kritičke analize, evaluacije i sinteze složenih ideja. One također pružaju sposobnost osmišljavanja, dizajniranja, provedbe i prilagodbe supstancijalnih procesa istraživanja. Te kvalifikacije odražavaju iskustvo u vođenju i razvoju novih i kreativnih pristupa koji proširuju ili redefiniiraju postojeće znanje ili profesionalnu praksu."⁶

Takve se kvalifikacije mogu steći samo u okviru doktorskih programa, nikako ne u roku od jedne do dvije godine kako to propisuje zakon. Poslijediplomski specijalistički studij uopće se ne uklapa u Europski kvalifikacijski okvir, već predstavlja oblik cjeloživotnog obrazovanja.

Stoga osobe koje bi stekle "sveučilišni specijalist" u smislu Zakona, ne bi time ništa dobile u smislu kvalifikacija na području Europske unije, pa tako ni u Hrvatskoj kada postane članicom EU. Primjerice, osoba koja ima četverogodišnje sveučilišno obrazovanje i diplomu, te dvogodišnji poslijediplomski specijalistički studij (ukupno 6 godina visokoškolskog obrazovanja), u državama članicama EU imala bi tek kvalifikacije prvostupnika i bila izjednačena s osobama koje imaju diplomu trogodišnjeg diplomskog studija (bachelor/prvostupnik). Naime, četverogodišnji diplomski studij ne ispunjava kriterije Europskog kvalifikacijskog okvira da bi se mogao smatrati magistarskim studijem, a poslijediplomski specijalistički studij također ne predstavlja studij drugog bolonjskog ciklusa (magistarski studij), već oblik cjeloživotnog obrazovanja.

Ove tvrdnje potvrđene su i dokumentom kojega je Vlada RH prihvatila na sjednici od 5. srpnja 2007. godine pod naslovom "Polazne osnove Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira".⁷ Temeljem navedenog dokumenta jasno je vidljivo da su poslijediplomski specijalistički studiji uklopljeni u 7. razinu Europskog kvalifikacijskog okvira kao podrazina 7.2., što ih formalno izjednačuje s diplomskim studijem drugog ciklusa (magistar/master). Drugim riječima. Završetkom poslijediplomskog specijalističkog studija ne stječu se kvalifikacije poslijediplomske 8. razine Europskog kvalifikacijskog okvira, te će formalno, takav studij biti izjednačen s razinom 7.1. tj. diplomskim magistarskim studijem drugog

⁵ Čl. 6 Prijedloga Zakona

⁶ *Supra*, bilješka 4

⁷ Dostupno na web stranici:

http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2007/243_sjednica_vlade_republike_hrvatske, posjećeno 30. rujna 2007. godine i na web adresi

<http://www.vlada.hr/hr/content/download/22392/287176/file/243%20-%2012.pdf>

ciklusa. Ukratko, poslijediplomski specijalistički studij u smislu Europskog kvalifikacijskog okvira prethodi poslijediplomskoj (doktorskoj) razini i nije njen dio, što prihvaća i Vlada RH. Kada bi se model proveo konzekventno prema Europskom kvalifikacijskom okviru, razina 7 morala bi biti jedinstvena, a poslijediplomski specijalistički studiji u njoj ne bi imali mjesto. Ukoliko bi se, međutim predloženi model prihvatio i konzekventno proveo, uslijedile bi dvije posljedice:

- poslijediplomski specijalistički studij trebali bi moći upisati studenti koji imaju kvalifikacije 6. razine (prvostupnik/bachelor),
- doktorski studij smjeli bi upisati studenti koji imaju kvalifikacije 7 razine, tj. drugog bolonjskog ciklusa, bez obzira je li riječ o razini 7.1. ili 7.2. Hrvatskog kvalifikacijskog okvira.

Tablica 1 – Izvadak iz Polaznih osnova Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira

7. razina, s dvije podrazine:

- **7.1** (7 prema EQF-u): završetkom sveučilišnih diplomskih i specijalističkih diplomskih stručnih studija kojima se stječe najmanje 300 ECTS bodova
- **7.2** (7 prema EQF-u): završetkom poslijediplomskih specijalističkih studija kojima se stječe od 60 do 120 ECTS bodova

• **8. razina**, s dvije podrazine:

- **8.1** (8 prema EQF-u): završetkom dosadašnjih poslijediplomskih (magistarskih) studija
- **8.2** (8 prema EQF-u): završetkom poslijediplomskih doktorskih studija ili obranom doktorske disertacije izvan studija.

5. Zaključak

Predloženo zakonsko uređenje ima izuzetno štetne učinke na motivaciju studenata za mobilnost koja je jedan od kamena temeljaca Europskog područja visokog obrazovanja, odnosno za nastavak školovanja. Ukoliko student koji je završio četverogodišnji diplomski studij dobiva *ex lege* titulu magistra koja je formalno, iako ne i stvarno, izjednačena sa 7. razinom Europskog kvalifikacijskog okvira, tada nema poticaja za nastavak magistarskog studija i stjecanje kvalifikacija 7. razine Europskog kvalifikacijskog okvira, usprkos činjenici da takva osoba nije stekla kvalifikacije koje Europski kvalifikacijski okvir predviđa za magistre.

Na taj se način školovanje usmjerava na 8. razinu Europskog kvalifikacijskog okvira, za što, u pravilu, oni koji su završili četverogodišnji diplomski studij nemaju kvalifikacije, budući da nisu prethodno stekli kvalifikacije 7. razine, iako ih formalno i *ex lege* imaju.

U tom kontekstu citirana odluka Ustavnog suda temeljem koje se stručni nazivi mogu stjecati isključivo temeljem završenog studija na visokoškolskim institucijama a ne *ex lege* intervencijom državne vlasti dobiva svoj puni smisao.

Gore navedene činjenice pozivaju na ponovno promišljanje hrvatskog zakonskog okvira u području visokoškolskog obrazovanja i hrvatskog kvalifikacijskog okvira. Kako stvari stoje danas, oni nisu prikladni niti za članstvo Hrvatske u Europskoj uniji niti za

uklapanje Hrvatske u Europsko područje visokog obrazovanja (European High Education Area – EHEA).

Da bi se to promijenilo, potrebno je provesti akademsku evaluaciju hrvatskog kvalifikacijskog okvira te ga uskladiti s Europskim. To usklađivanje mora odražavati stvarne kvalifikacije koje se stječu sveučilišnim obrazovanjem, te ih mora uklopiti u tri bolonjska ciklusa 3+2+3.

Normativni je zahtjev Europskog područja visokog obrazovanja da prvi bolonjski ciklus (prvostupnik/bachelor) odgovara 6. razini Europskog kvalifikacijskog okvira, drugi bolonjski ciklus (magistar/master) 7. razini, a treći bolonjski ciklus (doktorat) 8. razini.

Gdje se u tako opisanu sliku uklapa raniji četverogodišnji diplomski studij empirijsko je pitanje. Na njega se, međutim odgovor ne može dati zakonskim normiranjem, već kroz postupak akademske evaluacije i na temelju europskih mjerila. Takav postupak nužno mora biti međunarodni i akademski, budući da je riječ o području sveučilišne autonomije u kojem državna vlast ne raspolaže potrebnim znanjem da bi mogla donositi relevantne sudove.

Ono što je posve sigurno, već i bez evaluacije, je da se tzv. poslijediplomski specijalistički studij uopće ne može uklopiti u Europski kvalifikacijski okvir, jer u roku od jedne ili dvije godine ne može dovesti do stjecanja kvalifikacija 8. razine Europskog kvalifikacijskog okvira. To uviđa i Vlada RH u Polaznim osnovama HKO, kada poslijediplomski specijalistički studij smješta na Razinu 7 prema EKO, odnosno na razinu 7.2. prema HKO. Međutim, poslijediplomski specijalistički studij se u 7. razinu Europskog kvalifikacijskog okvira može uklopiti samo kao horizontalna mogućnost budući da se kvalifikacije iste razine već stječu u okviru drugog bolonjskog ciklusa (magistar/master). Drugim riječima, nakon završetka Razine 6, odnosno prvog bolonjskog ciklusa (prvostupnik/bachelor), školovanje bi se moglo nastaviti na razini 7.1 ili 7.2. Prema Čl. 73 Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju⁸ riječ je o studiju koji se izvodi nakon završetka diplomskog studija, odnosno o studiju Razine 8 EKO. Polazne osnove Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira ispravno smještaju poslijediplomski studij na razinu 7 EKO, ali na hibridnu razinu 7.2. koja u Europskom kvalifikacijskom okviru ne postoji. Činjenica je da su i ulazne i izlazne kvalifikacije razine 7.2. prema Europskom kvalifikacijskom okviru uvijek definirane kao kvalifikacije razine 7. Stoga je izvedba te vrste studija na poslijediplomskoj razini kako propisuje Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju suprotna Europskom kvalifikacijskom okviru. Specijalistički poslijediplomski studiji mogu ispuniti svrhu tek kao dodatno obrazovanje Razine 7, za one koji su stekli diplomu četverogodišnjeg diplomskog studija, kako bi svoje stvarne kvalifikacije izjednačili s onima koje se stječu u okviru drugog ciklusa bolonjskog studija, tj. u okviru 6. razine Europskog kvalifikacijskog okvira, ili kao dio cjeloživotnog obrazovanja.

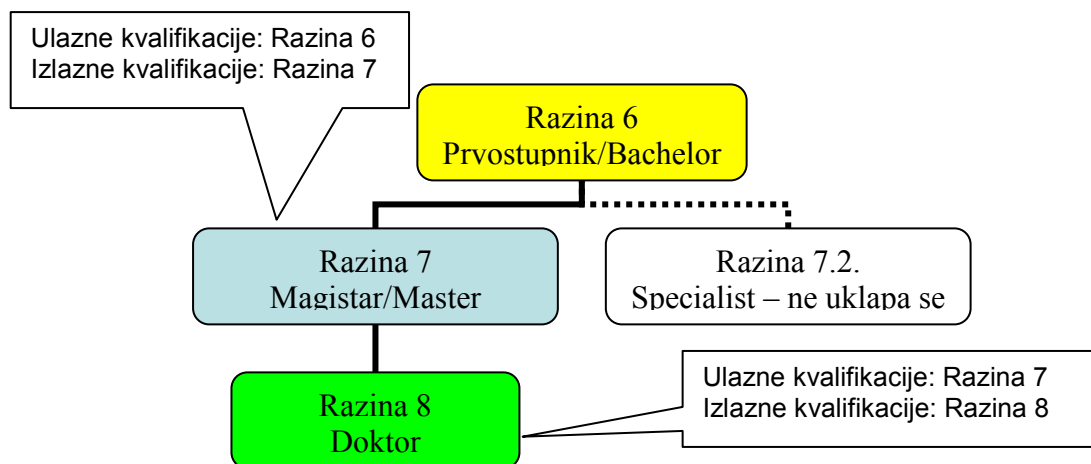
Tablica 2 (vidi *infra*) - Hrvatski i Europski kvalifikacijski okvir

⁸ Narodne novine 123/2003 s izmjenama

Bolonjski ciklus (3+2+3 ili 4+1+3)	Hrvatski zakonski okvir prema ZZD	Razina Europskog kvalif. okvira	Kvalifikacije koje se stječu prema Europskom kvalifikacijskom okviru
Prvi Stječe se 180 ili 240 ECTS	Čl. 71 ZZD 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.	6 prvostupnik (bachelor)	Detaljno teoretsko i praktično znanje, vještine i kompetencije koje su povezane s područjem učenja ili rada, od kojih su neka najnaprednija u području. Te kvalifikacije također podrazumijevaju primjenu znanja u razvijanju i obrani argumenata, u rješavanju problema i u prosudbi, te uzimaju u obzir društvene i etičke probleme. Kvalifikacije ove razine uključuju ishode učenja koji su prikladni za profesionalni pristup radu u složenom okolišu.
Drugi Nakon 180 ili 240 ECTS. Stječe se 60 ili 120 ECTS	Čl. 72 ZZD Na diplomskom sveučilišnom studiju, koji u pravilu traje jednu do dvije godine, stječe se od 60 do 120 ECTS bodova.	7 magistar (master)	Kvalifikacije za samostalno upravljano teoretsko i praktično učenje, pri čemu je jedan njegov dio stvaranje novog znanja u specijaliziranom području i predstavlja osnovu za originalnost u razvoju i/ili primjeni ideja, često u kontekstu znanstvenog istraživanja. Te kvalifikacije također pokazuju sposobnost integracije znanja i formuliranje sudova koji uzimaju u obzir socijalne i etičke probleme i odgovornosti, te odražavaju iskustvo upravljanja promjenama u kompleksnom okolišu
Treći Nakon stečenih 300 ECTS	Čl. 73 ZZD Poslijediplomski sveučilišni studij traje u pravilu tri godine, i njegovim završetkom stječe se akademski stupanj doktora znanosti (dr. sc.), odnosno doktora umjetnosti (dr. art.).	8 doktor znanosti	Odražavaju sustavnu izvrsnost u visoko specijaliziranom području znanja i sposobnost kritičke analize, evaluacije i sinteze složenih ideja. One također pružaju sposobnost osmišljavanja, dizajniranja, provedbe i prilagodbe supstancijalnih procesa istraživanja. Te kvalifikacije odražavaju iskustvo u vođenju i razvoju novih i kreativnih pristupa koji proširuju ili redefinišu postojeće znanje ili profesionalnu praksu
Izvan sustava 3+2+3	Čl. 73 ZZD - Sveučilište može organizirati poslijediplomski specijalistički studij koji traje jednu do dvije godine i kojim se stječe zvanje specijalista određenog područja (spec.).	7 specijalist	Da bi se uklopio u Europski kvalifikacijski okvir mora voditi stjecanju kvalifikacija 8. razine.

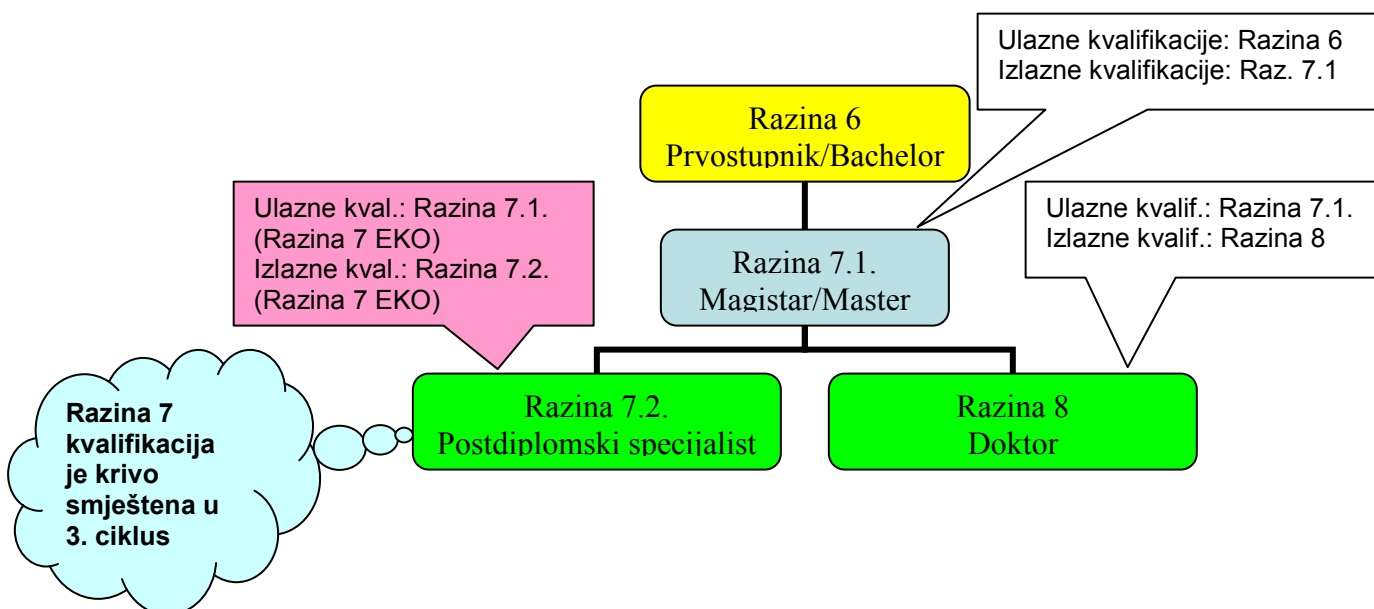
Europski kvalifikacijski okvir (EKO)

Svaka razina kvalifikacija pripada različitom bolonjskom ciklusu studija



Hrvatski kvalifikacijski okvir (HKO)

Miješaju se 2. i 3. bolonjski ciklus. Razina 7.2. se ne uklapa u EKO. Ružičasti balon pokazuje da su ulazne i izlazne kvalifikacije razine 7.2. uvijek razina 7 EKO
Razina 7.2. pogrešno je smještena u treći bolonjski ciklus.



Legenda:

Žuto = Prvi bolonjski ciklus (Prvostupnik/ Bachelor)

Plavo = Drugi bolonjski ciklus (Magistar/Master)

Zeleno = Treći bolonjski ciklus (Doktor)