

EUROPSKI PRAVNI OKVIR U PODRUČJU OBRAZOVANJA: TREBA LI NAM UOPĆE ZAKON O HRVATSKOM KVALIFIKACIJSKOM OKVIRU?

*Doc. dr. sc. Tomislav Sokol**
*Izv. prof. dr. sc. Frane Staničić***

UDK 343.54:341.322.5
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.42.1.1>
Ur.: 21. veljače 2021.
Pr.: 17. ožujka 2021.
Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Europska unija doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje između država članica Unije te, u slučaju potrebe, dopunjavanjem i podupiranjem njihovih aktivnosti. Navedene ovlasti EU je iskoristio, između ostalog, uspostavom Europskog kvalifikacijskog okvira koji je u Hrvatskoj implementiran donošenjem Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, čije su odredbe dva puta ukidane odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske zbog nesuglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske. Cilj je ovoga rada analizirati pravni okvir Europske unije u području obrazovanja te utvrditi postoji li uopće pravna obveza i potreba za zakonski uređenim nacionalnim kvalifikacijskim pravnim okvirom te pravne posljedice njegova mogućeg stavljanja izvan snage. Analiza pokazuje da bi se, stavljanjem Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru izvan snage, uklonio izvor stalnoga sukoba i pravnih nesuglasica te bi se smanjio utjecaj države na tržište rada u Republici Hrvatskoj i dala veća autonomija poslodavcima pri zapošljavanju. Navedeni prijedlog nije suprotan pravu Europske unije budući da je važeća Preporuka o Europskom kvalifikacijskom okviru neobvezujuća te nema svrhu da zamijeni postojeće nacionalno zakonodavstvo, niti stvara obvezu donošenja novoga nacionalnog zakonodavstva koje bi ujednačilo obrazovne sustave država članica, za što Europska unija uopće nema ovlasti.

Ključne riječi: *Europski kvalifikacijski okvir; Hrvatski kvalifikacijski okvir; nadležnosti; obrazovanje; preporuke.*

* Dr. sc. Tomislav Sokol, docent, Hrvatsko katoličko sveučilište u Zagrebu; zastupnik u Europskom parlamentu, Bruxelles; viši predavač Zagrebačke škole ekonomije i managementa; tsokol@zsem.hr. ORCID: orcid.org/0000-0002-3592-2967.

** Dr. sc. Frane Staničić, izvanredni profesor, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu; frane.stanicic@pravo.hr. ORCID: orcid.org/0000-0001-8304-7901.

1. UVOD

Uređenje obrazovnog sustava primarno spada u nadležnost država članica Europske unije. Člankom 165. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje: UFEU) tako je propisano da EU doprinosi razvoju kvalitetnog obrazovanja poticanjem suradnje između država članica Unije te, u slučaju potrebe, dopunjavanjem i podupiranjem njihovih aktivnosti. Pri tome, EU mora poštovati odgovornost država članica za ustroj obrazovnih sustava i nastavni sadržaj, kao i njihovu jezičnu i kulturnu raznolikost. Navedene ovlasti dopunjavanja i podupiranja nacionalnih obrazovnih politika Europska unija je iskoristila, između ostalog, uspostavom Europskog kvalifikacijskog okvira (dalje: EKO). EKO je u Hrvatskoj implementiran donošenjem Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (dalje: ZHKO), čije su odredbe dva puta ukidane odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje: USUD) zbog nesuglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske.¹

Cilj je ovog rada analizirati pravni okvir EU u području obrazovanja te, provedenom analizom, utvrditi postoji li uopće pravna obveza i potreba za zakonski uređenim nacionalnim kvalifikacijskim pravnim okvirom te pravne posljedice njegova mogućeg stavljanja izvan snage. Poseban je naglasak pritom stavljen na nadležnost EU u području obrazovanja te na pravnu prirodu EKO-a, odnosno obvezu i način njegove implementacije u državama članicama EU-a.

U prvom je poglavlju dan prikaz nadležnosti EU u sferi obrazovanja, analizom primarnoga prava te razvoja sudske prakse koja je uvelike doprinijela tumačenju navedenih nadležnosti u ovom području. Ukratko je prikazan i utjecaj tržišnih pravila EU-a o slobodi kretanja na zajedničkom (unutarnjem) tržištu na obrazovne sustave država članica. U idućem se poglavlju analizira EKO, njegova pravna priroda te obveze koje države članice imaju pri njegovoj implementaciji. Nakon toga, prikazan je hrvatski pravni okvir, uključujući praksu USUD-a i njegove pravne posljedice na Hrvatski kvalifikacijski okvir (dalje: HKO). Na kraju se predlažu rješenja za praktične probleme u primjeni EKO-a u Republici Hrvatskoj (dalje: RH), sukladno s odredbama europskog i hrvatskog ustavnopravnog okvira i interesima dionika.

2. NADLEŽNOSTI EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU OBRAZOVANJA

Ugovor o Europskoj uniji (dalje: UEU) i UFEU razgraničavaju nadležnosti EU i država članica. Člankom 5. UEU-a oživotvoreno je načelo dodijeljenih nadležnosti, prema kojem EU djeluje isključivo u granicama onih nadležnosti koje su mu države članice Unije dodijelile Ugovorima kako bi postigla ciljeve određene Ugovorima. One nadležnosti koje nisu dodijeljene Uniji zadržavaju njezine države članice. Prema načelu supsidijarnosti, u područjima koja ne spadaju u isključivu nadležnost EU-a, ona djeluje samo u onoj mjeri u kojoj ciljeve takvog djelovanja države članice ne mogu same ostvariti na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini, već je zbog

¹ Vidi, Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20.

učinka ili opsega djelovanja potrebno uključenje Unije.²

Obrazovanje spada u one nadležnosti kojima se koordiniraju, podupiru ili dopunjuju aktivnosti država članica.³ Ova je općenita odredba razrađena člankom 165. UFEU-a kojim je propisano, kako je navedeno u uvodu, da države članice same uređuju organizaciju obrazovnog sustava i sadržaj obrazovnih programa.⁴ Člankom 165. određeni su i ciljevi EU-a u području obrazovanja, koji uključuju: razvoj europske dimenzije u sferi obrazovanja; poticanje mobilnosti nastavnika i studenata, između ostalog, poticanjem priznavanja istovrijednosti diploma; promicanje suradnje među obrazovnim ustanovama; razvoj razmjene iskustava i informacija o zajedničkim pitanjima; poticanje razmjene mladih i obrazovnih radnika te poticanje mladih na sudjelovanje u demokratskom životu Europe; poticanje obrazovanja na daljinu te razvijanje europske dimenzije u sferi sporta. Radi ostvarivanja navedenih ciljeva, Europski parlament i Vijeće, kroz redovni zakonodavni postupak mogu donijeti poticajne mjere. Pri tome treba naglasiti da je izrijekom isključeno bilo kakvo usklađivanje, odnosno ujednačavanje propisa država članica.⁵ Osim toga, Vijeće na prijedlog Komisije može donijeti preporuke radi ostvarivanja spomenutih ciljeva.

Izvorni Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice nije obuhvaćao odredbe o obrazovanju.⁶ Naglasak je primarno bio na odredbama vezanim za gospodarstvo, poput zajedničkoga tržišta, zajedničke trgovinske politike, poljoprivrede, prometa itd.⁷ Tek je Ugovorom iz Maastrichta obrazovanje izrijekom uključeno u područje primjene europskog prava, na način koji je u bitnim elementima zadržan do danas.⁸ Ipak, i prije je Maastrichta člankom 128. bilo propisano da Vijeće, na temelju prijedloga Komisije, utvrđuje opća načela za provedbu zajedničke politike u sferi strukovnog osposobljavanja u svrhu razvoja zajedničkoga tržišta i nacionalnih gospodarstava. Navedena je odredba bila ključna u predmetu *Gravier*.⁹ Sudu EU nadležni belgijski sud je postavio prethodno pitanje o primjenjivosti europskog prava u navedenom predmetu, odnosno spada li diskriminacija stranih studenata u Belgiji

2 O supsidijarnosti kao sredstvu ograničenja nadležnosti Unije vidi, primjerice, Jacob Oberg, „Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences“, *Yearbook of European Law* 36, br. 1 (2017): 392.

3 Prema čl. 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, SL 202, 07. 06. 2016., riječ je o područjima: zaštite ljudskoga zdravlja, industrije, kulture, turizma, obrazovanja, strukovnog obrazovanja, mladih i sporta, civilne zaštite te administrativne suradnje.

4 Čl. 166. UFEU-a propisane su odgovarajuće odredbe i za strukovno osposobljavanje.

5 O nadležnostima EU-a i mogućnosti donošenja obvezujućih propisa u području obrazovanja vidi, primjerice, Koen Lenaerts, „Education in European Community law after “Maastricht”“, *Common Market Law Review* 31, br. 1 (1994): 9 i Luce Pepin, „The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective“, *European Journal of Education* 42, br. 1 (2007): 124.

6 U literaturi se često ističe odmak od ujednačavanja i neregulatorni karakter europske obrazovne politike. Vidi, primjerice, Heiko Walkenhorst, „Explaining change in EU education policy“, *Journal of European Public Policy* 15, br. 4 (2008): 568.

7 Vidi, primjerice, Mark Pollack, „The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht“, *Journal of Common Market Studies* 38, br. 3 (2000): 521.

8 Vidi čl. 126. Treaty establishing the European Community, SL 224, 31. 08. 1992.

9 Presuda od 13. veljače 1985., *Gravier*, 293/83, EU:C:1985:69, paras. 19-31.

u njegovo područje primjene. Sud je utvrdio da je europsko pravo primjenjivo na visoko obrazovanje, budući da ono osposobljava studente za obavljanje određenog zanimanja te je, zbog toga, obuhvaćeno pojmom „strukovno osposobljavanje“ koje se spominje u članku 128. Ugovora. S obzirom na činjenicu da visoko obrazovanje spada u područje primjene europskog prava, u sustavu je visokog obrazovanja primjenjiva opća zabrana diskriminacije na temelju državljanstva koja je tada bila propisana člankom 7. Ugovora (današnji čl. 18. UFEU-a).¹⁰ Time je Sud širokim tumačenjem Ugovora *de facto* uspostavio pravo na studiranje uz jednake uvjete za sve državljane država članica u cjelokupnom sustavu visokog obrazovanja te tako ojačao utjecaj europske integracije na nacionalne obrazovne politike.

Uz opću zabranu diskriminacije na temelju državljanstva, važan utjecaj na obrazovne sustave država članica imaju propisi europskog prava o unutarnjem tržištu. U zakonodavnoj sferi, najvažnija je Direktiva 2005/36 o priznavanju stručnih kvalifikacija.¹¹ Ovaj je propis donesen na temelju odredbi Ugovora koje omogućuju donošenje pravila za olakšavanje pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama te radi ostvarivanja slobode kretanja radnika na unutarnjem tržištu. Direktivom se utvrđuju pravila za pristup, odnosno obavljanje profesije na području Europske unije, u cilju olakšavanja slobode kretanja između država članica. Time nositelj kvalifikacije može u državi domaćinu obavljati istu profesiju kao i u svojoj matičnoj državi u kojoj je stekao kvalifikaciju.¹²

Osim pozitivne integracije Direktivom 2005/36, važna je međutim i negativna integracija, koja označava otklanjanje prepreka slobodi kretanja na unutarnjem tržištu uspostavljenih nacionalnim propisima u pojedinom području (uključujući obrazovanje).¹³ Prvi predmet kojeg treba spomenuti je *Humbel*, još jedan slučaj diskriminirajućih belgijskih propisa prema kojima su strani državljani morali plaćati upisninu za belgijsku srednju školu, za razliku od belgijskih državljana. Sud je ovdje utvrdio da je za primjenjivost europskih pravila o slobodi pružanja usluga nužno da je riječ o aktivnostima koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu koja predstavlja ekonomsku protučinidbu za pruženu uslugu. Suprotno tomu, „uspostavljajući i održavajući sustav javnog obrazovanja, koji se u pravilu financira iz javnog proračuna, a ne iz sredstava plaćenih od strane učenika ili njihovih roditelja, država nema namjeru izvršavati djelatnosti uz naknadu, već ispunjava zadaću koju ima prema svojem stanovništvu u socijalnom, kulturnom i obrazovnom području.“¹⁴

10 *Gravier*, paras. 19-31.

11 Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL 255, 30. 09. 2005. (dalje: Direktiva 2005/36/EZ).

12 Vidi čl. 1.-4. Direktive 2005/36/EZ. Važno je spomenuti načelo automatskog priznavanja, propisano čl. 21. Direktive koje vrijedi za struke poput liječnika specijalista, liječnika s osnovnom osposobljenošću, specijalista dentalne medicine, doktora dentalne medicine, medicinskih sestara za opću zdravstvenu njegu, farmaceuta, veterinaru, i arhitekata. Vidi i, primjerice, Miek Peeters, „Free Movement of Medical Doctors: The new Directive 2005/36/EC on the Recognition of Professional Qualifications“, *European Journal of Health Law* 12, br. 4 (2005): 373.

13 Vidi Siniša Rodin, „Kao brodovi u noći: hrvatsko visoko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije“, *Politička misao* 48, br. 1 (2011): 193-195.

14 Presuda od 27. rujna 1988., *Humbel*, 263/86, EU:C:1988:451, paras. 14-20. Vidi također i

Slijedom navedenoga, Belgija je imala pravo postupati s državljanima drugih država članica različito u odnosu na vlastite državljane u konkretnom slučaju.¹⁵

Nakon navedene presude ostalo je otvoreno pitanje privatnih subjekata koji se ne financiraju iz proračuna, već (pretežno) iz naplaćenih školarina, kao i važnost stjecanja dobiti kao kriterija za primjenjivost pravila o slobodi pružanja usluga na sferu obrazovanja. Vezano za način financiranja, Sud je u predmetu *Wirth* utvrdio da su obrazovni tečajevi, koji se financiraju privatnim sredstvima, usluge s obzirom na to da je cilj obrazovnih ustanova koji obavljaju takvu djelatnost ponuditi uslugu uz naknadu te ostvariti dobit.¹⁶ Pri tome nije ključno plaćaju li školarinu roditelji ili studenti, budući da gospodarska narav određene aktivnosti ne ovisi o tome plaća li za njeno obavljanje primatelj usluge ili netko drugi.¹⁷ Vezano za dobiti, Sud je, u predmetu *Jundt*, utvrdio da i oni subjekti koji nisu usmjereni na ostvarivanje dobiti mogu obavljati gospodarsku aktivnost pružanjem usluga na unutarnjem tržištu.¹⁸

Osim slobode pružanja usluga koja se odnosi na privremeno pružanje prekograničnih usluga, utjecaj na obrazovne politike država članica ima i sloboda poslovnog nastana koja se odnosi na mogućnost trajnog obavljanja aktivnosti u nekoj državi članici.¹⁹ U predmetu *Neri*, riječ je bila o britanskoj obrazovnoj ustanovi koja je dio svojih usluga pružala u Italiji na temelju sporazuma s trgovačkim društvom registriranim u Italiji. Diplome koje je izdalo britansko sveučilište studentima koji su dio nastave slušali u Italiji nisu priznala talijanska državna tijela. Sud je utvrdio da, je s obzirom na činjenicu da je riječ o trajnom obavljanju djelatnosti uz naknadu (koju plaćaju studenti), sloboda poslovnog nastana primjenjiva na predmetni slučaj. Sud je zaključio i da je talijanska praksa odbijanja priznavanja diploma mogla imati učinak odvratan studenata od upisivanja opisanih obrazovnih programa, čime se uzrokovala šteta subjektima koji su pružali takve programe. Iz navedenog razloga, talijanska praksa odbijanja priznavanja diploma predstavljala je prepreku slobodi poslovnog nastana na unutarnjem tržištu.²⁰

Ipak, i kada su tržišna pravila EU primjenjiva na pojedini slučaj te se utvrdi prepreka slobodi kretanja, države članice mogu opravdati postojanje takve prepreke

Tomislav Sokol i Frane Staničić, „Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 68, br. 1 (2018): 37-38.

15 Vidi također i Vassilis Hatzopoulos, „Killing National Health and Insurance Systems but healing Patients? The European Market for Health Care Services after the Judgements of the ECJ in *Vanbraekel* and *Peerbooms*“, *Common Market Law Review* 39, br. 4 (2002): 707. Stine Jørgensen, „The Right to Cross-Border Education in the European Union“, *Common Market Law Review* 46, br. 5 (2009): 1582.

16 Presuda od 7. prosinca 1993., *Wirth*, C-109/92, EU:C:1993:916, paras. 13-19. Slična se logika primjenjuje u slučaju primjenjivosti pravila o državnim potporama, gdje je Sud utvrdio da je dostatno da samo jedan dio djelatnosti koje obavlja određeni subjekt ne financira država da bi pravo EU-a bilo primjenjivo. Vidi Presudu od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, paras. 52-64.

17 Presuda od 11. rujna 2007., *Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492, para. 41.

18 Presuda od 18. prosinca 2007., *Jundt*, C-281/06, EU:C:2007:816, para. 33.

19 Presuda od 30. studenog 1995., *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411, paras. 25-26.

20 Presuda od 13. studenog 2003., *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614, paras. 37-44.

zaštitom javnog interesa. Nacionalna mjera koja se opravdava zaštitom javnog interesa mora proći test proporcionalnosti, što u praksi najčešće znači da država mora dokazati da je navedena mjera prikladna za postizanje cilja te da niti jedna druga mjera koja manje ograničava slobodu kretanja ne bi mogla postići namjeravani učinak zaštite javnog interesa. Konkretno, Italija se pozvala na zaštitu visokih standarda sveučilišnog obrazovanja. Ipak, Sud je utvrdio da navedena mjera nije bila proporcionalna budući da je priznanje diploma bilo zabranjeno u svakom slučaju bez iznimke, ne ostavljajući mogućnost dokazivanja da je u pojedinom slučaju riječ o kvalitetnom programu.²¹

3. EUROPSKI KVALIFIKACIJSKI OKVIR

EKO je uspostavljen Preporukom Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje i Preporukom Vijeća o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje. Tim je aktima uspostavljen zajednički europski referentni okvir koji se sastoji od osam razina stručnih kvalifikacija iskazanih kroz ishode učenja s pripadajućim razinama koje odražavaju složenost. Opisane razine služe kao tumač razlika između različitih nacionalnih sustava kvalifikacija i njihovih razina. Svrha je EKO-a za cjeloživotno učenje poboljšati usporedivost, transparentnost i prenosivost stručnih kvalifikacija. Širi su ciljevi ovog sustava doprinijeti osuvremenjivanju nacionalnih sustava obrazovanja i osposobljavanja te povećati mobilnost, zapošljivost i društvenu integraciju osoba koje uče, odnosno rade. Osim toga, cilj je i bolje povezivanje formalnog, informalnog i neformalnog učenja te podupiranje vrednovanja ishoda učenja stečenih u različitim obrazovnim okružjima.²²

Kao što je navedeno, EKO je uspostavljen preporukama. U tom kontekstu, važno je napomenuti da, sukladno s člankom 288. UFEU-a, radi izvršavanja nadležnosti EU, njene institucije donose uredbe, direktive, odluke, preporuke i

21 *Neri*, paras. 45-50. Vidi također i Presudu od 6. listopada 2020., *Mađarska*, C-66/18, EU:C:2020:792, paras. 178-190.

22 Vidi Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, SL 111, 06. 05. 2008. i Preporuku Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, SL 189, 15. 06. 2017. paras. 3-4 (dalje: Preporuka Vijeća iz 2017.). Na temu EKO-a kao odraza važne uloge Europske unije u području obrazovanja vidi Burkart Sellin, „The proposal for a European Qualifications Framework. Making it a reality - possibilities and limitations“, *European Journal of Vocational Training* 42/43, br. 3/1 (2007/2008): 4. Na temu praktičnih problema s kojima se susreće EKO, vidi Mari Elken, „New EU Instruments for Education: Vertical, Horizontal and Internal Tensions in the European Qualifications Framework“, *Journal of Contemporary European Research* 11, br. 1 (2015): 72 i Michael Young, „Towards a European qualifications framework: some cautionary observations“, *Journal of European Industrial Training* 32, br. 2/3 (2008): 135.

mišljenja. Uredbe, direktive i odluke su obvezujuće, uz napomenu da je direktiva obvezujuća za države članice u smislu rezultata kojeg se njome želi postići, a odabir metoda i oblika postizanja tog rezultata prepušten je tijelima država članica. Za preporuke i mišljenja je pak izričito propisano da nemaju obvezujuću snagu. Pravna priroda preporuke kao neobvezujućeg akta održava se i u odredbama članka 263. Ugovora, kojima je propisano da: „Sud Europske unije ispituje zakonitost zakonodavnih akata, akata Vijeća, Komisije i Europske središnje banke, osim preporuka i mišljenja, te akata Europskog parlamenta i Europskog vijeća s pravnim učinkom prema trećima. On ispituje i zakonitost akata tijela, ureda ili agencija Unije s pravnim učinkom prema trećima“. Neobvezujuću prirodu preporuka utvrdio je i Sud Europske unije u predmetu *Grimaldi*. U njemu je Sud izričito naveo da preporuke ne mogu stvoriti prava čiji zaštitu pojedinci mogu tražiti pred nadležnim sudovima država članica.²³

Preporuke ipak imaju određene pravne učinke na razini država članica. Prvo i najvažnije, mada preporuke ne mogu same po sebi stvarati subjektivna prava na koja se pojedinci mogu pozivati pred nadležnim nacionalnim sudom, potonji su ih obvezni uzeti u obzir pri rješavanju sporova vezanih za europsko pravo koji se pred njima vode, osobito kada takve preporuke pojašnjavaju obvezujuće nacionalne mjere usvojene radi njihove provedbe ili kada su namijenjene provedbi obvezujućih europskih propisa.²⁴ Pritom se sintagma „uzeti u obzir“ može različito tumačiti, od obveze tumačenja u skladu s preporukama, do toga da ih je potrebno pogledati i potom moguće potpuno zanemariti. Drugo je moguće tumačenje da države članice preporuku moraju uzeti u obzir kada usvajaju propise u određenom području, premda je kod tog tumačenja problem što ne postoje sankcije za neprovedbu preporuke. Na kraju, nacionalni sud može, radi tumačenja preporuke, podnijeti zahtjev za prethodnu odluku Sudu EU.²⁵ Iz prakse Suda EU proizlazi da postoje „prave“ preporuke, koje nemaju obvezujuću snagu i akti koji, mada se nazivaju preporukama, zbog svog sadržaja mogu stvarati pravne učinke te se, zbog toga, mogu pobijati u smislu članka 263. UFEU-a. Ako je neki akt oblikovan na imperativni način, nije riječ o „pravoj“ preporuci, već o obvezujućem propisu.²⁶ Iz navedenog jasno proizlazi da je sadržaj preporuke ključan za njezino tumačenje.

Kakva je pravna snaga Preporuke Vijeća iz 2017. koja je trenutačno na snazi? Prvo, pravna su osnova za njeno donošenje članci 165. i 166. UFEU-a, koji se odnose na obrazovanje i strukovno osposobljavanje. Njima je propisano da je isključeno bilo kakvo usklađivanje, odnosno ujednačavanje propisa država članica. Europska unija može dopunjavati djelovanje država članica i za to na raspolaganju ima poticajne mjere koje donose Parlament i Vijeće u redovnom zakonodavnom postupku te

23 Presuda od 13. prosinca 1989., *Grimaldi*, 322/88, EU:C:1989:646, para. 16.

24 *Grimaldi*, para. 18.

25 Vidi Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 12. prosinca 2017., *Belgija*, C-16/16 P, EU:C:2017:959, paras. 96-108.

26 Presuda od 20. veljače 2018., *Belgija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79, paras. 25-44. Vidi također i Corina Andone i Sara Greco, „Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations“, *International Journal for the Semiotics of Law* 31, (2018): 92.

preporuke Vijeća na prijedlog Komisije. Iz ovog je jasno da se odredba Ugovora o poticajnim mjerama odnosi na obvezujuće mjere, na što ukazuje i činjenica da se donose kroz zakonodavni postupak, za razliku od preporuka. Također je važno naglasiti da Preporuka Vijeća iz 2017. nije namijenjena provedbi obvezujućih europskih propisa kao što je Direktiva 2005/36 o priznavanju stručnih kvalifikacija, što bi joj svakako dalo veću pravnu snagu kao sredstva tumačenja nacionalnih propisa, sukladno s presudom Suda u predmetu *Grimaldi*. Dalje, u t. 29. preambule Preporuke navedeno je da: „S obzirom na njezinu neobvezujuću prirodu ovom Preporukom poštuju se načela supsidijarnosti i proporcionalnosti podupiranjem i nadopunjavanjem aktivnosti država članica olakšavanjem daljnje suradnje među njima kako bi se povećala transparentnost, usporedivost i prenosivost kvalifikacija osoba. Trebalo bi je provoditi u skladu s nacionalnim pravom i praksom“. Sam tekst Preporuke nije oblikovan imperativno te se izričito preporučuje da države članice postupaju u skladu s nacionalnim okolnostima. To se vidi i iz preporuke da države članice prema potrebi, poduzmu mjere da sve novoizdane isprave nadležnih tijela o kvalifikacijama sadrže povezivanje s odgovarajućom razinom EKO-a.²⁷ Osim toga, u tekstu se Preporuke nigdje ne spominje obveza donošenja nacionalnog implementacijskog zakonodavstva koje bi se primjenjivalo na nacionalne obrazovne sustave. Drugim riječima, tekst Preporuke jasno upućuje na njenu neobvezujuću prirodu te na činjenicu da njena svrha nije zamijeniti postojeće nacionalno zakonodavstvo, niti stvarati obvezu donošenja novoga nacionalnog zakonodavstva (tomu služe direktive, poput Direktive 2005/36 o priznavanju stručnih kvalifikacija). Dapače, treba ju provoditi u skladu s postojećim nacionalnim pravom.

4. HRVATSKI KVALIFIKACIJSKI OKVIR

U ovom ćemo dijelu rada analizirati uspostavljanje HKO-a i ciljeve koje je njegovo uspostavljanje trebalo postići, kao i dugotrajni sukob na relaciji sveučilišta – veleučilišta i visoke škole – nadležno ministarstvo – studenti stručnih i sveučilišnih studija. Taj je sukob rezultirao čak dvjema odlukama USUD-a kojima je ukidao odredbe ZHKO-a.

4.1. Uspostavljanje Hrvatskog kvalifikacijskog okvira – razvoj i ciljevi

HKO je u RH uspostavljen ZHKO-om kojega je Hrvatski sabor donio na sjednici 8. veljače 2013. Proglašen je i objavljen u „Narodnim novinama“ 22. veljače 2013., a stupio je na snagu 2. ožujka 2013. Tim je zakonom HKO definiran kao „instrument uređenja sustava kvalifikacija u Republici Hrvatskoj koji osigurava jasnoću, pristupanje stjecanju, utemeljeno stjecanje, prohodnost i kvalitetu kvalifikacija, kao i povezivanje razina kvalifikacija u Republici Hrvatskoj s razinama kvalifikacija EQF-a i QF-EHEA te posredno s razinama kvalifikacija kvalifikacijskih okvira u drugim zemljama“ (članak 2. alineja 1.). Postupak uređenja HKO-a počeo je znatno ranije. Naime, obrazovne institucije u području strukovnog obrazovanja

²⁷ Preporuka Vijeća iz 2017. t. 5.

već su početkom 2005. počele na tu temu održavati stručne skupove i aktivno se uključivati u europske procese.²⁸ Nakon toga je osnovana radna grupa u tadašnjem Ministarstvu obrazovanja, znanosti i sporta koja je tijekom 2006. sastavila dokument pod nazivom *Polazne osnove HKO-a*. Navedeni je dokument Vlada Republike Hrvatske prihvatila sredinom 2007.²⁹ Osnovano je Vladino Povjerenstvo za izradu HKO-a koje je izradilo dva dokumenta: *Pojmovnik Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira* i *Radne skupine za izradu standarda kvalifikacija*.³⁰ HKO je okvir u kojem svaka kvalifikacija stečena u RH ima svoje mjesto.³¹ U središtu HKO-a ishodi su učenja, dakle, kompetencije koje je osoba stekla učenjem i dokazala nakon postupka učenja. Pritom sam postupak učenja nije ključan s obzirom na to da svaki ishod učenja mora biti provjerljiv ispitnim pitanjem ili zadatkom. Svako kvalifikaciji stečenoj u RH 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.³² U literaturi se navodilo da je zadaća HKO-a povezati ishode učenja koji se postižu u svim obrazovnim institucijama te ih postaviti u međusobne odnose u RH i na međunarodnoj razini. Njime se postavljaju jasni kriteriji kvalitete stjecanja skupa kompetencija koje sudionik obrazovanja može očekivati da će imati nakon završetka obrazovanja za kvalifikaciju određene razine i opsega.³³

Utvrđivanje HKO-a je, i prema navodima sa službenih mrežnih stranica HKO-a,³⁴ kao i u literaturi, doživljeno kao reformski pothvat. Odnosno, HKO je shvaćen kao reformski alat u sustavu obrazovanja, što uključuje obrazovne programe zasnovane na ishodima učenja i usklađene s potrebama tržišta rada, transparentne kriterije ocjenjivanja ishoda učenja... te osiguravanje kvalitete stjecanja svih kvalifikacija čime se stvara široki spektar i na neki način sveobuhvatnost HKO-a.³⁵ Međutim, reformski (mogući) potencijal HKO-a smatramo, ostao je mrtvo slovo na papiru. Ponajprije, kako bi HKO mogao funkcionirati, bilo je nužno uspostaviti Registar HKO-a. Registar HKO-a „uspostavlja se za potrebe sustava vođenja podataka o skupovima ishoda učenja, standardima zanimanja, standardima kvalifikacija,

28 Sonja Kovačević i Marina Tatalović, „Razvoj Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“, *Školski vjesnik* 62, br. 2-3 (2013): 293.

29 U dokumentu su dane osnovne smjernice za izradu HKO-a te gospodarsko i šire društveno obrazloženje potrebe izrade HKO-a. Kovačević i Tatalović, *Razvoj Hrvatskog kvalifikacijskog okvira*.

30 Kovačević i Tatalović, *Razvoj Hrvatskog kvalifikacijskog okvira*, 294.

31 Ciljeve HKO-a vidi u: Ružica Beljo Lučić *et al.*, „Hrvatski kvalifikacijski okvir – Uvod u kvalifikacije“, Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, Zagreb (2009.): 34.

32 Irena Bosnić *et al.*, „Određivanje kompetencija i ishoda učenja za zanimanje menadžer ruralnog turizma“, *Acta Turistica Nova* 9, br. 1 (2015): 49.

33 Beljo Lučić *et al.*, *Hrvatski kvalifikacijski okvir*, u bilj. 29: 11.

34 Hrvatski kvalifikacijski okvir. Pristup 10. veljače 2021., <http://www.kvalifikacije.hr/hr>.

35 Irena Bosnić *et al.*, „Određivanje kompetencija i ishoda učenja za zanimanje menadžer ruralnog turizma“, *Acta Turistica Nova* 9, br. 1 (2015): 41-59; Ivana Vidak, „Pregled ključnih pojmova Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“, *Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta* 7, br. 1 (2016): 64.

programima za stjecanje i vrednovanje skupova ishoda učenja, programima za vrednovanje skupova ishoda učenja, programima za stjecanje kvalifikacija te drugih podataka od interesa, radi njihova povezivanja i usklađivanja“ (čl. 13. st. 1. Zakona o HKO-u). Već iz navedenoga je jasno da bez uspostave Registra sam HKO nema nikakva praktičnog značenja. Pravilnik o Registru donesen je 2014.,³⁶ a Registar je funkcionalno uspostavljen 2015., čime su postavljeni tehnički preduvjeti za provođenje predlaganja, postupka vrednovanja zahtjeva za upise te upisa u Registar i to za standarde zanimanja, skupove kompetencija, standarde kvalifikacija i skupove ishoda učenja.³⁷ Prvi je standard upisan u Registar 18. rujna 2017.³⁸ Prema tome, bile su potrebne više od četiri godine da se upiše prvi standard, a trenutačno su u njega upisana 92 standarda.³⁹ Već i iz ovoga podatka smatramo da je jasno da HKO nije poslužio kao reformski alat. S druge strane, ZHKO je stvorio iznimne tenzije između svih dionika u sustavu visokog obrazovanja: sveučilišta, veleučilišta i visokih škola, Ministarstva znanosti i obrazovanja, studenata sveučilišnih i studenata stručnih studija itd. Stoga je nužno analizirati točke prijepora i gledišta koja je zauzeo USUD u svojim dvjema odlukama kojima je ukidao (o)spor(e)ne odredbe ZHKO-a.

4.2. Prijepori oko sustava kvalifikacija i pridruženih razina obrazovanja u visokom obrazovanju

4.2.1. Kronologija prijepora i sporna pitanja

Kada je ZHKO stupio na snagu, u ožujku 2013., ništa nije ukazivalo na to da će, tri godine kasnije, on postati jedno od ključnih neuralgičnih pitanja u odnosima između sveučilišnih i stručnih studija te u relacijama između sveučilišta i nadležnog ministarstva. Međutim, 26. siječnja 2016., Sveučilište u Zagrebu (dalje: SuZG) podnijelo je prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZHKO-a, smatrajući da je „u nesuglasnosti s čl. 3., 65. i 67. Ustava zbog ustavnopravno neprihvatljivog razvrstavanja pojedinih vrsta obrazovanja, usavršavanja, osposobljavanja, programa, odnosno studija na pojedine razine Hrvatskog kvalifikacijskog okvira (dalje: HKO) s obzirom na propisane minimalne uvjete za stjecanje i pristupanje cjelovitim kvalifikacijama“. Podnošenjem ovoga prijedloga započinje „saga o HKO-u“ koja je u trenucima pisanja ovog rada u šestoj godini odvijanja s obzirom na to da je novi prijedlog izmjena i dopuna ZHKO-a usvojen u Saboru 19. veljače 2021.⁴⁰ Na temelju prijedloga SuZG-a USUD je odlukom U-I-351/2016 od 20. travnja 2016.⁴¹ ukinuo čl. 8. st. 1. al. 8. ZHKO-a u dijelu koji glasi: „specijalistički diplomski stručni studiji“.

36 Pravilnik o Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, Narodne novine, br. 62/14.

37 Informacijski sustav registra Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, pristup 10. veljače 2021., <https://www.srce.unizg.hr/hko>.

38 Prvi standard u Registru Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira, pristup 10. veljače 2021., <http://www.kvalifikacije.hr/hr/prvi-standard-u-registru-hrvatskoga-kvalifikacijskog-okvira?g=5>.

39 ISHRHKO – Standardi, pristup 10. veljače 2021., <https://hko.srce.hr/registar/standardi?jsessionid=CFAABA06A5DF221E4C871426FA504FFE>.

40 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 20/21.

41 USUD, odluka U-I-351/2016 od 20. travnja 2016. Narodne novine, br. 41/16.

Nakon odluke USUD-a, Hrvatski sabor donio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (dalje: ZIDZHKO)⁴² kojim je, kako je smatrao predlagatelj, riješio nastali prijemor.

Međutim, 27. srpnja 2018.,⁴³ SuZG i sva četiri pravna fakulteta u Republici Hrvatskoj podnijeli su prijedloge za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 6. stavka 2. t. 2. al. 7. ZIDZHKO-a u dijelu kojim su preddiplomski sveučilišni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 6 Hrvatskog kvalifikacijskog okvira i članka 6. stavka 2. t. 2. al. 8. ZIDZHKO-a u dijelu kojim su specijalistički diplomski stručni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 7.1 HKO-a, kao i svih odredbi ZIDZHKO-a koje su organski povezane s člankom 6. Zakona o HKO-u.

Takva je reakcija bila očekivana jer je, u osnovi, ZHKO i nakon citiranih izmjena zadržao jednako uređenje spornih razina kvalifikacija kakvo je USUD ukinuo u travnju 2016.

USUD je 10. ožujka 2020. donio odluku U-I-2854/2018, U-I-2855/2018 od 10. ožujka 2020.⁴⁴ kojom je ukinuo članak 6. stavak 2. t. 2. al. 7. ZIDZHKO-a u dijelu koji glasi: „preddiplomskih stručnih studija“ i članak 6. stavak 2. t. 2. al. 8. ZIDZHKO-a u dijelu koji glasi: „specijalističkih diplomskih stručnih studija“. Pritom je odredio da ukinuti dijelovi Zakona prestaju važiti 31. prosinca 2020. S obzirom na to da je novi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru stupio na snagu 27. veljače 2021. (što znači da je gotovo dva mjeseca, postojala pravna praznina), prema izvješću⁴⁵ o provedenoj javnoj raspravi i tekstu izmijenjenoga Zakona možemo samo pretpostaviti da će se „saga o HKO-u“ nastaviti.

Ono što je sporno vezano za razinu obrazovanja koje se pridružuju stečenim kvalifikacijama može se, pojednostavljeno, prikazati kao prijemor oko izjednačavanja, u kontekstu hrvatskoga postojećega binarnog sustava visokog obrazovanja, stručnih dodiplomskih te stručnih specijalističkih diplomskih studija sa sveučilišnim dodiplomskim odnosno sveučilišnim diplomskim studijima, o čemu više *infra* u analizi odluka USUD-a. Dodatno, sporna je (bila) mogućnost vertikalne prohodnosti sa stručnih studija na poslijediplomske sveučilišne studije. Naime, izvornim tekstom ZHKO-a razini⁴⁶ 6 HKO-a pridružene su sljedeće kvalifikacije:⁴⁷ sveučilišni preddiplomski studiji i stručni preddiplomski studiji, a razini 7 HKO-a

42 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 64/18.

43 Istoga dana kada je ZIDZHKO stupio na snagu, nap. aut.

44 USUD, odluka od 10. ožujka 2020. U-I-2854/2018, U-I-2855/2018., Narodne novine, br. 47/20.

45 Izvješće o provedenom savjetovanju - Savjetovanje sa zainteresiranom javnosti o Prijedlogu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, s konačnim prijedlogom Zakona, pristup 10. veljače 2021., <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?EntityId=15504&SortBy=&SortOrder=&TextFilter=&StatusIdFilter=&UserIdFilter=9560>.

46 Označava složenost i doseg stečenih kompetencija, a opisuje se skupom mjerljivih pokazatelja. Beljo Lučić *et al.*, *Hrvatski kvalifikacijski okvir*, bilj. 29: 19.

47 Formalni naziv za skup kompetencija određenih razina, obujma, profila i kvalitete, koja se dokazuje svjedodžbom ili diplomom odnosno drugom javnom ispravom koju izdaje nadležna ustanova. Beljo Lučić *et al.*, *Hrvatski kvalifikacijski okvir*, bilj. 29: 19.

pridružene su sljedeće kvalifikacije sveučilišni diplomski studiji, specijalistički diplomski stručni studiji i poslijediplomski specijalistički studiji (vidi čl. 8. st. 1. al. 7. i 8.). Dodatno, člankom 7. stavak 2. al. 8. i 9. omogućena je vertikalna prohodnost u sustavu visokog obrazovanja, bez obzira na prethodno stečenu kvalifikaciju. Nakon odluke U-I-351/2016 donesen je, kako je već rečeno, ZIDZHKO koji je, u osnovi, kako je i utvrđeno kasnijom odlukom U-I2854/2018, U-I-2855/2018 uspostavio isto stanje onome prethodno ustavnosudski ukinutom (uz iznimku vertikalne prohodnosti jer je uspostavljena obveza razlikovnih sadržaja za stjecanja kvalifikacije 8.2. – doktorski studij).

4.2.2. Odluka U-I-351/2016

Prema predlagateljima, RH je donošenjem ZHKO-a uspostavila 10 razina (1 - 8.2), a u razinu 7 uvršteni su sveučilišni diplomski studiji, specijalistički diplomski stručni studiji i specijalistički poslijediplomski studiji (točka 8. odluke). Činjenicom određivanja „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.“⁴⁸

Naime, Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (dalje: ZZDVO)⁴⁹ uvedeno je binarno obrazovanje. Sveučilišni studij osposobljava studente za obavljanje poslova u raznim područjima općenito te ih osposobljava za razvoj i primjenu znanstvenih, umjetničkih i stručnih dostignuća. S druge strane, stručni studij pruža studentima primjerenu razinu znanja i vještina koje omogućavaju obavljanje stručnih zanimanja i osposobljava ih za neposredno uključivanje u radni proces (čl. 69. st. 1.-3. ZZDVO-a). Iz navedenoga proizlazi da zakonodavac (barem na papiru) razlikuje sveučilišne od stručnih studija. Ono što je u kontekstu HKO-a bitno da ZZDVO predviđa usklađivanje obje vrste studija s onima u europskom obrazovnom prostoru (čl. 69. st. 4. ZZDVO-a). Prema tome, visoko obrazovanje u RH utemeljeno je na binarnom sustavu sveučilišnih studija i stručnih studija. Uz to, USUD je i do sada u svojoj praksi isticao razliku između sveučilišta s jedne strane i veleučilišta i visokih škola s druge, primjerice u tome da se autonomija kao ustavno jamstvo odnosi samo na sveučilišta.⁵⁰ Iz ove „ustavne razlike“ izveo je i zakonsku razliku.⁵¹ Nadležno je ministarstvo navodilo da „HKO ne uvodi razine različitih studija, već razine kvalifikacija koje se stječu, između ostaloga, različitim studijima u Hrvatskoj. ...Stoga, HKO ne uređuje sustav visokog obrazovanja, već, ...ima za cilj razumijevanje različitih kvalifikacija i ishoda učenja te njihovog međuodnosa, uspostavljanja koordiniranog sustava osiguravanja kvalitete

48 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. (u to vrijeme važeći tekst, nap. aut.).

49 Zakon 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., 131/17.

50 Odluka i rješenje U-902/1999 od 26. siječnja 2000. (Narodne novine, br. 14/00.), rješenje U-1441/2001 od 23. listopada 2003. (Narodne novine, br. 177/03.).

51 Vidi i odluku U-I-1707/2006 od 26. prosinca 2006., Narodne novine, br. 2/07.

kvalifikacija te jednostavnosti prepoznavanja i priznavanja hrvatskih kvalifikacija u inozemstvu“. U skladu s navedenim, Ministarstvo je smatralo da se ZHKO-om ne zadire u autonomiju sveučilišta niti provodi izjednačavanje sveučilišnih i stručnih studija, nego je riječ isključivo „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-om“.

USUD je sažeo navode predlagatelja na tvrdnju: „na temelju zakonskih rješenja koja su danas na snazi ...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.“. Analizom ZHKO-a, zaključio je 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“. Dodatno, USUD je naglasio da se sveučilišni i stručni studiji ne smiju poistovjetiti „i 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)“. Naime, istaknuo je da su sveučilišni i stručni studiji „dva različita sustava visokog obrazovanja, koja obrazuju i osposobljavaju studente za različite svrhe“.

4.2.3. Odluka U-I2854/2018, U-I-2855/2018

Predlagatelji su u ovom postupku osporavali suglasnost s Ustavom čl. 6. st. 2. t. 2. al. 7. ZIDZHKO-a u dijelu kojim su preddiplomski sveučilišni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 6 HKO-a i članka 6. stavak 2. t. 2. al. 8. ZIDZHKO-a u dijelu kojim su specijalistički diplomski stručni studiji smješteni na razinu kvalifikacija 7.1 HKO-a, kao i svih odredbi ZIDZHKO-a koje su organski povezane s člankom 6. toga Zakona. Nužno je istaknuti i da su predlagatelji navodili da je zakonodavac prekršio odluku USUD-a U-I-351/2016 od 20. travnja 2016. time što je isto uredio pitanje koje je USUD već prethodno ocijenio neustavnim. Naime, ponovno se „na razini 6 HKO-a izjednačavaju ishodi učenja na preddiplomskom stručnom studiju s ishodima učenja na preddiplomskom sveučilišnom studiju, a da se na razini 7.1 HKO-a ponovo izjednačavaju ishodi učenja na specijalističkom diplomskom stručnom studiju s onima na sveučilišnom diplomskom studiju odnosno integriranom preddiplomskom i diplomskom sveučilišnom studiju“.⁵² U svom očitovanju, Vlada je navela, *inter alia*, da su izmjene i dopuna ZHKO-a napravljene „na način da se uredi smještanje kvalifikacija na različite razine HKO-a, tako da se propiše jasno

52 Nužno je istaknuti da su predlagatelji iznijeli i vlastite prijedloge zakonskoga rješenja problema – vidi t. 11. Odluke.

razlikovanje kvalifikacija prema različitim vrstama studijskih programa kojima se one stječu. Navedeno podrazumijeva mogućnost da određene kvalifikacije budu različite prema vrsti, a pridružene istoj razini HKO-a⁵³. Dodatno, Vlada je izmjene i dopune opravdala time što je „kvalifikaciju koja se stječe završetkom stručnog diplomskog specijalističkog studija stavio na razinu 7.1 kao i kvalifikaciju koja se stječe završetkom sveučilišnog diplomskog te integriranog preddiplomskog i diplomskog studija, te je pristup poslijediplomskom sveučilišnom (doktorskom) studiju istodobno uvjetovano završetkom odgovarajućeg razlikovnog sveučilišnog programa“.

USUD je zaključio da je zakonodavac, propisivanjem uvjeta pristupanja studiju kojim se stječe kvalifikacija na razinama 8.1 i 8.2 HKO-a, samo djelomično ispoštovao odluku broj: U-I-351/2016. „jer su na razinu 6 HKO-a smještene dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom preddiplomskih stručnih studija i preddiplomskih sveučilišnih studija, dok su na razinu 7.1 HKO-a smještene kvalifikacije stečene završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija i sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija. Dakle, zakonodavac nije za specijalističke diplomske stručne studije odredio drugu razinu HKO-a, nego je i nakon odluke broj: U-I-351/2016 na istu razinu HKO-a (razine 6 i 7.1) smjestio kvalifikacije stečene završetkom stručnih i sveučilišnih studija, odnosno ponovno je kvalifikacije koje su različite prema vrsti pridružio istoj razini HKO-a“. Stoga je ocijenio da „osporena odredba nije u skladu s načelnim ustavnopravnim stajalištima o ishodima učenja bitnim za kvalifikacije koje proizlaze iz postojećeg binarnog sustava visokog obrazovanja izraženima u odluci broj: U-I-351/2016, a smještanjem cjelovitih kvalifikacija stečenih završetkom preddiplomskog stručnog studija i preddiplomskog sveučilišnog studija na razinu 6 HKO-a, odnosno smještanjem kvalifikacija stečenih završetkom specijalističkog diplomskog stručnog studija i sveučilišnog diplomskog studija na razinu 7.1 HKO-a postupljeno je protivno stajalištima izraženim u odluci broj: U-I-351/2016, čime je došlo do ponovne uspostave protuustavnog stanja koje je 31. prosinca 2016. bilo prekinuto po sili točke II. izreke odluke broj: U-I-351/2016“.

Nužno je istaknuti da odluka nije donesena jednoglasno te je uz nju, na temelju članka 27. stavci 4. i 5. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁵³ objavljeno izdvojeno mišljenje tri suca Ustavnoga suda. Tri su ključna razloga na kojima se ono temelji. Prvo, izreka se odluke temelji „na argumentima koji nemaju uporište niti u samom tekstu ustavnih odredbi niti u nekoj iole smisljenoj ustavnoj doktrini“. Drugo, „argumentacija koja čini obrazloženje ove odluke u potpunosti (je) odvojena od životne realnosti i prijeti otvaranjem ozbiljnih problema za studente stručnih studija na visokoobrazovnim institucijama (kako unutar tako i izvan sveučilišnog sustava), ali i zakonodavca“. Treće, „odluka većine odstupa od načela na kojima počiva pristup razvoju obrazovanja koje je razvila Europska unija i ozbiljna je prijetnja 1) slobodi kretanja studenata u svrhu obrazovanja i stručnog usavršavanja kao preduvjeta uspješnom uključivanju i sudjelovanju na EU tržištu

53 Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst.

rada i 2) pravnih osoba koje se obrazovanjem bave kao uslužnom djelatnošću na zajedničkom EU tržištu usluga“.

Detaljna analiza izdvojenog mišljenja prelazila bi okvire ovoga rada, ali smatramo⁵⁴ da je nužno kratko se osvrnuti na argument vezano za neusklađenosti odluke (odnosno njenih posljedica) s pravom EU-a u dijelu koji se tiče uključivanja i sudjelovanja na EU tržištu rada. Naime, u izdvojenom se mišljenju problematizira činjenica da stajalište većine sudaca USUD-a dovodi do „obrnute“ diskriminacije osoba koje su završile sveučilišni studij u Hrvatskoj u odnosu na osobe koje su završile izvansveučilišni studij u drugoj državi članici. Važno je, međutim, napomenuti da obrnuta diskriminacija (vlastitih građana u odnosu na građane drugih država članica EU-a) nije zabranjena europskim pravom koje štiti slobodu kretanja na zajedničkom europskom tržištu.⁵⁵ Dapače, sami autori izdvojenog mišljenja na njegovom kraju navode da će se studenti koji su završili stručne studije s istim brojem ECTS bodova u Hrvatskoj umjesto nastavka obrazovanja na hrvatskim sveučilištima vjerojatnije odlučiti za nastavak svog obrazovanja u drugim državama članicama koje će ih na temelju ostvarenih ECTS bodova svrstavati na odgovarajuću višu razinu EKO-a. Dakle, oni sami priznaju da odluka USUD-a neće imati negativne posljedice na slobodu kretanja, već bi mogla imati dijametralno suprotne učinke. Srž je njihova argumenta u povredi Ustava zbog diskriminacije hrvatskih studenata, a ne u povredi europskoga prava. Iz svega navedenog proizlazi da je riječ o vrlo kompleksnom pravnom problemu za kojeg nema lakih i jednostavnih rješenja.

5. KAMO DALJE?

Dosadašnja analiza prakse USUD-a pokazala je da su male šanse da zakonodavna rješenja kojima se stručni i sveučilišni studiji smještaju na istu razinu HKO-a prođu test ustavnosti. Činjenica je da postoje argumenti koji idu u prilog takvom izjednačavanju, kao i oni koji ne idu. Stavu o potrebi izjednačavanja svakako ide u prilog broj ECTS bodova koji je, primjerice, kod specijalističkoga diplomskog stručnog studija i sveučilišnog diplomskog studija istovjetan. Također, valja napomenuti da diplomski rad kojim se završava sveučilišni diplomski studij ne mora biti znanstveni rad, što svakako dovodi u pitanje znanstvenost kao kriterij za razlikovanje između sveučilišnih i stručnih studija. S druge strane, činjenica je da Ustav ne propisuje autonomiju veleučilišta ili visokih škola, kao i da uvjeti za dobivanje dopusnice nisu isti za visoke škole s jedne strane, odnosno sveučilišta s druge.⁵⁶ Također, kao što je već navedeno, ZZDVO izričito propisuje da stručni i sveučilišni studiji imaju različite svrhe, odnosno da samo sveučilišni studiji imaju znanstvenu komponentu, za razliku od stručnih studija.

Višekratno ukidanje odredaba ZHKO-a kojima su stručni i sveučilišni studiji

54 Vidi i Frane Staničić i Bosiljka Britvić Vetma, „Primjena direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 57, br. 1 (2020): 170-175.

55 Presuda od 27. listopada 1982., *Morson, Jhanjan*, 35 i 36/82, EU:C:1982:368, para. 16.

56 Vidi čl. 6. i 7. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditacije visokih učilišta, Narodne novine, br. 24/10.

smješteni na istu razinu HKO-a pokazuje duboko suprotstavljene poglede na sam HKO, kao i na odnos sveučilišnih i stručnih studija u Republici Hrvatskoj. Ova se suprotstavljenost očituje i u izmjenama ZHKO-a iz 2021. kojima je uspostavljeno stanje koje je bilo i na temelju ukinutih odredbi ZIDZHKO-a. Točno je da je uspostavljeno 13 razina, u odnosu na dotadašnjih 10. Međutim, na razinu 6 smještene su dvije vrste kvalifikacija, i to kvalifikacije stečene završetkom preddiplomskih stručnih studija (6.st) i preddiplomskih sveučilišnih studija (6.sv), dok su na razinu 7.1 HKO-a smještene kvalifikacije stečene završetkom specijalističkih diplomskih stručnih studija (7.1.st) i sveučilišnih diplomskih studija te integriranih preddiplomskih i diplomskih sveučilišnih studija (7.1.sv). S obzirom na smještanje stručnih i sveučilišnih studija na istu razinu, za očekivati je nove postupke pred USUD-om i nastavak „sage o HKO-u“.

Stoga je vrijeme postaviti pitanje: Treba li nam uopće ZHKO? On svakako nije potreban kao pretpostavka za stjecanje akademskih naziva, budući da je ono uređeno Zakonom o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju.⁵⁷ Također, njegovo donošenje ne zahtijeva europsko zakonodavstvo, budući da je važeća Preporuka o EKO-u neobvezujuća te nema svrhu zamijeniti postojeće nacionalno zakonodavstvo, niti stvara obvezu donošenja novoga nacionalnog zakonodavstva. Nadalje, obrazovanje spada u područje primarne nadležnosti država članica, te je mogućnost ujednačavanja propisa o organizaciji obrazovnog sustava i nastavnom sadržaju od strane Europske unije općenito izrijekom isključena.

Iz svega proizlazi da zakonodavac treba ozbiljno razmisliti o stavljanju izvan snage ZHKO-a. Time bi se uklonio izvor stalnoga sukoba i pravnih nesuglasica te bi se smanjio utjecaj države na tržište rada u Republici Hrvatskoj, što bi trebalo biti u skladu s interesima privatnoga sektora. Navedeno rješenje, kao što je prikazano, ne bi bilo protivno obvezama koje Hrvatskoj nameće pravo EU, niti bi onemogućilo stjecanje akademskih naziva na način na koji su se ona stjecala do sada. Vezano za mogućnost zapošljavanja osoba koje su završile stručne studije, nužno je razlučiti dvije situacije. Kad govorimo o privatnom sektoru, poslodavci ionako kroz dodatak diplomi stječu uvid u vještine koje je osoba stekla završetkom određenog studija,⁵⁸ za što im nije potrebno nikakvo dodatno državno kategoriziranje. Kada govorimo pak o javnom sektoru (državnim i javnim službama), poslodavcima (državi) nitko ne zabranjuje da pri određivanju uvjeta javnoga natječaja izjednače osobe koje su završile sveučilišne studije s onima koje su završile stručne studije. Za to ZHKO nije potreban. Radi dodatnoga razjašnjavanja vještina koje se stječu završetkom stručnih studija, Agencija za znanost i visoko obrazovanje (dalje: AZVO) može donijeti smjernice koje bi bile javno dostupne te bi olakšale poslodavcima određivanje uvjeta za zapošljavanje. Drugim riječima, ukidanje ZHKO-a ne mora dovesti do pogoršanja položaja osoba koje su završile stručne studije. Dapače, ono bi im moglo i pomoći jer bi olakšalo objektivno valoriziranje znanja i vještina koje su stekli, bez tereta

57 Vidi Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine, br. 107/07., 118/12.

58 Vidi čl. 3. Pravilnika o sadržaju diploma i dopunskih isprava o studiju, Narodne novine, br. 77/08., 149/11.

interesnih sukobljavanja koja su već dva puta završila pred USUD-om, a vrlo je moguće da se to dogodi i treći put.

6. ZAKLJUČAK

ZHKO do sada je bio uzrok mnogih podjela i dijametralno suprotnih stajališta u hrvatskoj pravnoj struci. Činjenica je da je riječ o iznimno složenom pravnom pitanju koje obuhvaća i nacionalne (ustavne) i europske pravne aspekte. Postoje argumenti koji daju za pravo i jednoj i drugoj strani vezano za pitanje izjednačavanja sveučilišnih i stručnih studija na istoj razini HKO-a.

Umjesto „prelamanja preko koljena“ koje nužno dovodi do nezadovoljstva jednoga važnog dijela hrvatskoga sustava visokog obrazovanja, predlažemo treći put: razmatranje stavljanje ZHKO-a izvan snage, odnosno uklanjanje zakonskog uređenja kvalifikacijskog okvira iz hrvatskoga pravnog sustava. Time bi se postigla dvostruka svrha. Prvo, uklonio bi se izvor stalnoga sukoba i pravnih nesuglasica, što bi, vjerujemo, barem malo pridonijelo relaksiranju odnosa u hrvatskoj akademskoj zajednici. Drugo, smanjio bi se utjecaj države na tržište rada u Republici Hrvatskoj te bi se dala veća autonomija poslodavcima da sami, na temelju dodatka diplomi i ostalih informacija kojima raspolažu, utvrde koja su im znanja i vještine potrebni te odluče hoće li zaposliti osobe koje su završile stručne studije ili ne. Navedeni prijedlog nije suprotan pravu Europske unije budući da je važeća Preporuka o EKO-u neobvezujuća te nema svrhu zamijeniti postojeće nacionalno zakonodavstvo, niti stvara obvezu donošenja novoga nacionalnog zakonodavstva koje bi ujednačilo obrazovne sustave država članica, za što Europska unija uopće nema ovlasti. Time se ne protivimo postojanju kvalifikacijskog okvira kao dodatnog alata za olakšavanje mobilnosti na europskom i hrvatskom tržištu rada koji pomaže poslodavcima i obrazovnim institucijama da obrazovne kvalifikacije stečene u nepoznatom obrazovnom sustavu neke druge države članice EU-a lakše „prevedu“ u praktičnu razinu stečenog znanja, odnosno vještina u smislu njihovih sposobnosti da uspješno sudjeluju u određenoj profesiji. Navedena se svrha može postići neobvezujućim smjernicama AZVO-a, bez tereta političkih i interesnih sukoba koji su obilježili životni vijek ZHKO-a.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Andone, Corina i Sara Greco, „Evading the Burden of Proof in European Union Soft Law Instruments: The Case of Commission Recommendations“, *International Journal for the Semiotics of Law* 31, (2018): 79-99.
2. Beljo Lučić, Ružica, Alenka Buntić Rogić, Mihaela Dubravac Šigir, Mile Dželalija, Suzana Hitrec, Sonja Kovačević, Marinela Krešo, Mirela Lekić, Kornelija Mrnjauš, Marija Rašan Križanac, Mirna Štajduhar i Marina Tatalović. „Hrvatski kvalifikacijski okvir – Uvod u kvalifikacije“. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, 2009.
3. Bosnić, Irena, Božidar, Jaković i Ivana Vidak. „Određivanje kompetencija i ishoda učenja za zanimanje menadžer ruralnog turizma“. *Acta Turistica Nova* 9, br. 1 (2015): 41-57.

4. Elken, Mari. „New EU Instruments for Education: Vertical, Horizontal and Internal Tensions in the European Qualifications Framework“. *Journal of Contemporary European Research* 11, br. 1 (2015): 70-83.
5. Hatzopoulos, Vassilis. „Killing National Health and Insurance Systems but healing Patients? The European Market for Health Care Services after the Judgements of the ECJ in Vanbraekel and Peerbooms“. *Common Market Law Review* 39, br. 4 (2002): 683-729.
6. Jørgensen, Stine. „The Right to Cross-Border Education in the European Union“. *Common Market Law Review* 46, br. 5 (2009): 1567-1590.
7. Kovačević, Sonja i Marina Tatalović. „Razvoj Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“. *Školski vjesnik* 62, br. 2-3 (2013): 287-302.
8. Lenaerts, Koen. „Education in European Community law after “Maastricht”“. *Common Market Law Review* 31, br. 1 (1994): 7-41.
9. Oberg, Jacob. „Subsidiarity as a Limit to the Exercise of EU Competences“. *Yearbook of European Law* 36, br. 1 (2017): 391-420.
10. Peeters, Miek. „Free Movement of Medical Doctors: The new Directive 2005/36/EC on the Recognition of Professional Qualifications“. *European Journal of Health Law* 12, br. 4 (2005): 373-396.
11. Pepin, Luce. „The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: how lifelong learning became a strategic objective“. *European Journal of Education* 42, br. 1 (2007): 121-132.
12. Pollack, Mark. „The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht“. *Journal of Common Market Studies* 38, br. 3 (2000): 519-538.
13. Rodin, Siniša. „Kao brodovi u noći: hrvatsko visoko obrazovanje i slobode unutarnjeg tržišta Europske unije“. *Politička misao* 48, br. 1 (2011): 186-204.
14. Sellin, Burkart. „The proposal for a European Qualifications Framework. Making it a reality - possibilities and limitations“. *European Journal of Vocational Training* 42/43, br. 3/1 (2007/2008): 4-18.
15. Sokol, Tomislav i Frane Staničić. „Pravni položaj Katoličke Crkve kao gospodarskog subjekta u pravu Europske unije i hrvatskom pravu“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 68, br. 1 (2018): 31-60.
16. Staničić, Frane i Bosiljka Britvić Vetma. „Primjena direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 57, br. 1 (2020): 157-177.
17. Vidak, Ivana. „Pregled ključnih pojmova Hrvatskog kvalifikacijskog okvira“, *Praktični menadžment : stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta* 7, br. 1 (2016): 63-65.
18. Walkenhorst, Heiko. „Explaining change in EU education policy“. *Journal of European Public Policy* 15, br. 4 (2008): 567-587.
19. Young, Michael. „Towards a European qualifications framework: some cautionary observations“. *Journal of European Industrial Training* 32, br. 2/3 (2008): 127-137.

Pravni akti i sudska praksa

1. Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL 255, 30. 09. 2005.
2. Mišljenje nezavisnog odvjetnika Michala Bobeka od 12. prosinca 2017., *Belgija*, C-16/16 P, EU:C:2017:959.
3. Odluka i rješenje U-902/1999 od 26. siječnja 2000., *Narodne novine*, br. 14/00.
4. Odluka U-I-2854/2018, U-I-2855/2018 od 10. ožujka 2020., *Narodne novine*, br. 47/20.
5. Odluka U-I-351/2016 od 20. travnja 2016., *Narodne novine*, br. 41/16.
6. Pravilnik o Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, *Narodne novine*, br. 62/14.
7. Pravilnik o sadržaju diploma i dopunskih isprava o studiju, *Narodne novine*, br. 77/08., 149/11.

8. Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditacije visokih učilišta, Narodne novine, br. 24/10.
9. Preporuka Vijeća od 22. svibnja 2017. o Europskome kvalifikacijskom okviru za cjeloživotno učenje i o stavljanju izvan snage Preporuke Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskoga kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, SL 189, 15. 06. 2017.
10. Presuda od 11. rujna 2007., *Schwarz*, C-76/05, EU:C:2007:492.
11. Presuda od 13. prosinca 1989., *Grimaldi*, 322/88, EU:C:1989:646.
12. Presuda od 13. studenog 2003., *Neri*, C-153/02, EU:C:2003:614.
13. Presuda od 13. veljače 1985., *Gravier*, 293/83, EU:C:1985:69.
14. Presuda od 18. prosinca 2007., *Jundt*, C-76/05, EU:C:2007:816.
15. Presuda od 20. veljače 2018., *Belgija*, C-16/16 P, EU:C:2018:79.
16. Presuda od 27. lipnja 2017., *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496.
17. Presuda od 27. listopada 1982., *Morson, Jhanjan*, 35 i 36/82, EU:C:1982:368.
18. Presuda od 27. rujna 1988., *Humbel*, 263/86, EU:C:1988:451.
19. Presuda od 30. studenog 1995., *Gebhard*, C-55/94, EU:C:1995:411.
20. Presuda od 6. listopada 2020., *Mađarska*, C-66/18, EU:C:2020:792.
21. Presuda od 7. prosinca 1993., *Wirth*, C-109/92, EU:C:1993:916.
22. Recommendation of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning, SL 111, 06. 05. 2008.
23. Rješenje U-1441/2001 od 23. listopada 2003., Narodne novine, br. 177/03.
24. Treaty establishing the European Community, SL 224, 31. 08. 1992.
25. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, SL 202, 07. 06. 2016.
26. Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine, br. 107/07., 118/12.
27. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13., 41/16., 64/18., 47/20.
28. Zakon 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., 131/17.

Tomislav Sokol*
Frane Staničić**

Summary

EUROPEAN LEGAL FRAMEWORK IN THE FIELD OF EDUCATION: DO WE ACTUALLY NEED THE CROATIAN QUALIFICATIONS FRAMEWORK ACT?

European Union contributes to the development of quality education by encouraging cooperation between Member States and, if necessary, by supporting and supplementing their action. European Union has exercised the said competences, inter alia, by establishing European Qualifications Framework implemented in Croatia via The Croatian Qualifications Framework Act, the provisions of which have already twice been repealed by the Constitutional Court for being contrary to the Croatian Constitution. The aim of this paper is to analyse EU legal framework in the sphere of education and to determine whether there is a legal duty and necessity of having a legally defined national qualifications framework and legal consequences of its potential repeal. The analysis has shown that, by repealing The Croatian Qualifications Framework Act, a source of constant legal conflict would be eliminated and the impact of the state on the labour market weakened, with a greater degree of autonomy given to the employers and their employment decisions. This proposal is not contrary to the EU law, since the existing Recommendation on the European Qualifications Framework is not binding and does not aim to replace national legislation, nor does it harmonise Member States' education systems, which is beyond the competences of the EU.

Keywords: *competences; Croatian Qualifications Framework; education; European Qualifications Framework; recommendations.*

* Tomislav Sokol, Ph.D., Assistant Professor, Croatian Catholic University, Zagreb; Member of the European Parliament, Bruxelles; Senior Lecturer at the Zagreb School of Economics and Management; tsokol@zsem.hr. ORCID: orcid.org/0000-0002-3592-2967.

** Frane Staničić, Ph.D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb; frane.stanicic@pravo.hr. ORCID: orcid.org/0000-0001-8304-7901.