



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Izv. prof. dr. sc. Ksenija Grubišić

Obilježja „sveučilišnog prava i prava  
znanstvenih organizacija“ u kontekstu reforme  
znanosti i visokog obrazovanja u Republici  
Hrvatskoj

DOKTORSKI RAD

Mentor:

Prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2022.



University of Zagreb

University of Zagreb Faculty of Law

Ksenija Grubišić, PhD, Associate professor

The characteristics of "the university law and the law of scientific organizations" in the context of the reform of science and higher education in the Republic of Croatia

DOCTORAL THESIS

Supervisor:

Prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2022.



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Izv. prof. dr. sc. Ksenija Grubišić

**Obilježja „sveučilišnog prava i prava  
znanstvenih organizacija“ u kontekstu reforme  
znanosti i visokog obrazovanja u Republici  
Hrvatskoj**

DOKTORSKI RAD

Mentor:

Prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2022.



University of Zagreb

University of Zagreb Faculty of Law

Ksenija Grubišić, PhD, Associate professor

The characteristics of "the university law and  
the law of scientific organizations" in the context  
of the reform of science and higher education in  
the Republic of Croatia

DOCTORAL THESIS

Supervisor:

Prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2022.

## **Podaci o mentoru**

Prof. dr. sc. Marko Šikić rođen je u Zagrebu. Nakon što je diplomirao na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu radio je kao odvjetnički vježbenik. Poslije položenog pravosudnog ispita zaposlio se na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu na Katedri za upravno pravo. Na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu završio je i poslijediplomski znanstveni studij iz upravno-političkih znanosti obranivši 2006. magistarski rad pod naslovom „Šutnja uprave u hrvatskom pravu“. Godine 2008. obranio je doktorsku disertaciju pod naslovom „Pravna zaštita od nerješavanja upravne stvari u hrvatskom i poredbenom pravu“. Od 2009. do 2021. bio je predstojnik Katedre za upravno pravo Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Autor je niza znanstvenih članaka i publikacija.

*Zahvaljujem prof. dr. sc. Marku Šikiću za svu pomoć i podršku pri pisanju rada, te kolegicama i kolegama na potpori u provedbi ovog doktorskog istraživanja.*

## Sažetak

Temeljno istraživačko pitanje rada jest imaju li pravne norme koje uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja obilježja temeljem kojih bi ih bilo opravdano tumačiti kao samostalnu sistematsku cjelinu, odnosno kao zasebnu granu prava? Ono nužno zahtjeva jasno određivanje tih obilježja, kao i kriterija za samostalno tumačenje. Također, istaknuto pitanje je prvenstveno usmjereno na razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja od donošenja Bolonjske deklaracije, što se simbolički uzima kao početak reforme, do danas.

Doktorski rad sadrži osam poglavlja. Prvo poglavlje predstavlja pojašnjenje tema te metodoloških pristupa i empirijskih stajališta koja se koriste. Prvenstveno je riječ o normativističkoj i dogmatskoj metodi temeljem kojih slijedi znanstvena i hijerarhijska sistematizacija ovog dijela pravnog sistema. Također, u znatnoj mjeri primjenjuje se i neofunkcionalističko tumačenje sistema N. Luhmanna. Analiza sustava znanosti i visokog obrazovanja u kontekstu upravnog prava tema je drugog poglavlja kako bi se, među ostalim, izdvojile posebnosti „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ s obzirom na predmet normiranja, načela, vrste pravnih izvora, podjelu pravnih normi, vrste pravnih ustanova te subjekte. Istaknuta obilježja zasebno su tematizirana u narednim poglavljima. Stoga tema trećeg poglavlja jest istraživanje načela koja proizlaze iz Ustava i zakona koja neposredno uvjetuju ili bi trebala uvjetovati način normiranja, a koja pritom ističu i drugačiji pravni status sveučilišnih visokih učilišta od drugih znanstvenih organizacija (na primjer, načelo autonomije, akademske slobode i samouprave). U četvrtom poglavlju sistematizirani su formalni pravni izvori: Ustav, međunarodni ugovori, zakoni, podzakonski općenormativni akti, autonomni izvori prava (prvenstveno) sveučilišnih visokih učilišta, sudska praksa, europski izvori, strateški dokumenti, itd. Ispitivanje društvenih odnosa kao materijalnih izvora „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ tema je petog poglavlja koji je ujedno i svojevrsan uvod u empirijske dijelove istraživanja doktorskog rada. Sedmo i osmo poglavlje su zaključna poglavlja te predstavljaju sintezu provedenih istraživanja, odnosno povezivanje zaključaka središnjih poglavlja s uvodnim tezama i razmatranjima.

Ključne riječi: sveučilište, visoka učilišta, znanstvene organizacije, načela, autonomija, Europski prostor visokog obrazovanja, kriteriji sistematizacije, dihotomije pravnog sistema.

## Summary

The fundamental research question of the paper is whether the legal norms governing the system of science and higher education have characteristics based on which it would be justified to interpret them as an independent systematic entity, that is, as a separate branch of law? It necessarily requires a clear determination of these characteristics, as well as criteria for independent interpretation. Also, the highlighted issue is primarily focused on the development of the system of science and higher education since the adoption of the Bologna Declaration, which is symbolically taken as the beginning of the reform, until today.

The doctoral thesis contains eight chapters. The first chapter presents an explanation of the topics and the methodological approaches and empirical points of view that are used. It is primarily about the normative and dogmatic method based on which the scientific and hierarchical systematization of this part of the legal system follows. Also, the neo-functionalist interpretation of N. Luhmann's system is applied to a considerable extent. The analysis of the system of science and higher education in the context of administrative law is the subject of the second chapter in order to highlight, among other things, the peculiarities of "university law and the law of scientific organizations" with regard to the subject of standardization, principles, types of legal sources, division of legal norms, types of legal institutions and subjects. The highlighted features are discussed separately in the following chapters. Therefore, the topic of the third chapter is the research of the principles that derive from the Constitution and laws that directly condition or should condition the norming, and which at the same time emphasize the different legal status of university higher education institutions from other scientific organizations (for example, the principle of autonomy, academic freedom and self-governance). In the fourth chapter, formal legal sources are systematized: the Constitution, international treaties, laws, sub-legal general normative acts, autonomous legal sources of (primarily) university higher education institutions, judicial practice, European sources, strategic documents, etc. Examination of social relations as material sources of "university law and the law of scientific organizations" is the topic of the fifth chapter, which is also a kind of introduction to the empirical parts of the research of the doctoral thesis. The seventh and eighth chapters are the concluding chapters and represent a synthesis of the conducted research that is, connecting the conclusions of the central chapters with the introductory theses and considerations.



Keywords: university, higher education institutions, scientific organizations, principles, autonomy, European Higher Education Area, systematization criteria, legal system dichotomies.

# Sadržaj

<b>1. UVOD</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. Pravni sistem: cjelina i dio</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Hijerarhijska sistematizacija pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3. Znanstvena sistematizacija pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja</b> .....	<b>17</b>
<b>1.4. Značenje izraza „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“</b> .....	<b>24</b>
<b>2. PREDMET I SUBJEKTI „SVEUČILIŠNOG PRAVA I PRAVA ZNANSTVENIH ORGANIZACIJA“</b> .....	<b>35</b>
<b>2.1. Posebnosti normiranja u odnosu na upravno pravo</b> .....	<b>45</b>
<b>2.2. Pravne norme i pravne ustanove „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“</b> .....	<b>54</b>
<b>2.3. Subjekti: sveučilišna visoka učilišta</b> .....	<b>63</b>
2.3.1. Sveučilišna visoka učilišta .....	65
2.3.2. Druga visoka učilišta .....	68
<b>2.4. Subjekti: znanstvene ustanove</b> .....	<b>69</b>
2.4.1. Znanstvene ustanove propisane ZZDVO-om.....	70
2.4.2. Znanstvene ustanove propisane posebnim zakonom.....	70
2.4.3. Ostali subjekti znanstvene djelatnosti.....	72
2.4.3.1. Subjekti predviđeni izričitom normom zakona i drugih propisa .....	72
2.4.3.2. Drugi subjekti - ustanove / društva - navedeni u Upisnik znanstvenih organizacija na mrežnim stranicama Ministarstva .....	73
<b>3. NAČELA</b> .....	<b>77</b>
<b>3.1. Načela i propisi pravnog sustava</b> .....	<b>77</b>
3.1.1. Dvije dihotomije pravnog sistema .....	79
3.1.1.1. Otvorenost i zatvorenost .....	80
3.1.1.2. Činjenice i vrijednosti.....	83
3.1.2. Kriterij(i) pravnosti pravnih načela .....	87
3.1.2.1. Kriterij hijerarhije i obvezatnost pravnih načela.....	88
3.1.2.2. Kriterij hijerarhije i otvorenost pravnih načela .....	90
<b>3.2. Načela upravnog prava</b> .....	<b>92</b>
<b>3.3. Ustavna načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”</b> .....	<b>95</b>

3.3.1. Pravna načela koja proizlaze iz Ustava .....	95
3.3.2. Pravna načela koja proizlaze iz prakse Ustavnog suda RH .....	96
<b>3.4. Zakonska načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” .....</b>	<b>99</b>
3.4.1. Pravna načela koja proizlaze iz međunarodnih ugovora .....	99
3.4.1.1. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe .....	99
3.4.1.2. Globalna konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju .....	100
3.4.2. Pravna načela koja proizlaze iz zakona .....	100
3.4.2.1. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju .....	100
3.4.2.2. Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama .....	101
3.4.2.3. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru .....	102
3.4.2.4. Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost .....	102
3.4.2.5. Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija .....	103
3.4.3. Neizričita načela koja proizlaze iz zakona .....	103
<b>4. FORMALNI IZVORI I HIJERARHIJA PROPISA .....</b>	<b>106</b>
<b>4.1. Ustav, međunarodni ugovori, zakoni .....</b>	<b>106</b>
4.1.1. Ustav .....	106
4.1.2. Međunarodni ugovori .....	107
4.1.3. Zakoni .....	109
4.1.3.1. Zakoni koji na drugačiji način uređuju postojeće društvene odnose .....	109
4.1.3.2. Zakoni kojima se uređuju nove vrste društvenih odnosa .....	113
4.1.3.3. Kolektivni ugovor .....	119
<b>4.2. Podzakonski općenormativni akti .....</b>	<b>120</b>
<b>4.3. Podzakonski općenormativni akti kao autonomni izvori sveučilišnih visokih učilišta .....</b>	<b>124</b>
<b>4.4. Drugi formalni izvori (europski izvori, sudska praksa, strategije) .....</b>	<b>127</b>
4.4.1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije .....	127
4.4.2. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: O obnovljenom programu EU-a za visoko obrazovanje .....	129
4.4.3. Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o europskoj strategije za sveučilišta .....	130
4.4.4. Uredbe i direktive .....	131
4.4.5. Strateški dokumenti .....	132

4.4.6. Sudska praksa .....	134
<b>5. MATERIJALNI IZVORI .....</b>	<b>136</b>
<b>5.1. Tumačenje pravne norme iz perspektive društvenih odnosa i interesa.....</b>	<b>136</b>
<b>5.2. Volja zakonodavca i subjekata u visokom obrazovanju i znanosti.....</b>	<b>152</b>
<b>5.3. Normativne i društvene vrijednosti u visokom obrazovanju i znanosti.....</b>	<b>165</b>
<b>5.4. Pravni pojmovi u visokom obrazovanju i znanosti kao sredstvo sistematskog tumačenja .....</b>	<b>172</b>
5.4.1. Studenti .....	174
5.4.2. Studijski programi .....	176
5.4.3. Kvalifikacijski sustav.....	176
5.4.4. Sustav osiguravanja kvalitete .....	187
<b>6. FORMALNO I MATERIJALNO VAŽENJE NAČELA I PROPISA.....</b>	<b>191</b>
<b>6.1. Istraživanje obvezatnosti i djelotvornosti načela .....</b>	<b>191</b>
6.1.1. University Autonomy in Europe: Exploratory study .....	194
6.1.2. Autonomy Scorecard .....	196
6.1.3. Autonomy Scorecard: ažuriranje 2017. godine .....	197
6.1.4. Četiri dimenzije autonomije sveučilišta .....	199
6.1.4.1. Organizacijska autonomija.....	200
6.1.4.2. Financijska autonomija .....	200
6.1.4.3. Kadrovska autonomija .....	201
6.1.4.4. Akademska autonomija.....	201
6.1.4.5. Najbolje ocijenjena sveučilišta.....	202
<b>6.2. Istraživanje obvezatnosti i djelotvornosti propisa - komparativni prikaz .....</b>	<b>203</b>
6.2.1. Njemačka – Sjeverna Rajna-Vestfalija .....	203
6.2.2. Austrija .....	205
6.2.3. Italija .....	207
6.2.4. Hrvatska .....	209
<b>6.3. Istraživanje obvezatnosti i djelotvornosti propisa – autonomnih izvora sveučilišnih visokih učilišta .....</b>	<b>211</b>
<b>6.4. Analiza i tumačenje rezultata .....</b>	<b>212</b>
<b>7. ZAKLJUČNE POSTAVKE: OBVEZATNOST, DJELOTVORNOST, ZAKONITOST .....</b>	<b>222</b>
<b>7.1. Društvena, pravna djelotvornost i zakonitost.....</b>	<b>222</b>

7.1.1. Zakonitost .....	222
7.1.2. Pravna učinkovitost (djelotvornost).....	224
7.1.3. Društvena djelotvornost.....	227
<b>7.2. Načela kao vrijednosno mjerilo tumačenja obvezaosti pravne norme .....</b>	<b>229</b>
<b>7.3. Načela kao vrijednosno mjerilo tumačenja djelotvornosti pravne norme .....</b>	<b>236</b>
<b>7.4. Sistematsko tumačenje načela i propisa u visokom obrazovanju i znanosti .....</b>	<b>246</b>
<b>8. ZAKLJUČAK .....</b>	<b>251</b>
8.1. Kriteriji tumačenja dijelova i cjeline pravnog sustava.....	251
8.2. Glavna obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ .....	254
8.3. Sistematizacija prava: doprinos zasebnog tumačenja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u primjeni prava .....	263
8.4. Sistematizacija prava: doprinos zasebnog tumačenja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u pravnoj znanosti .....	267
<b>PRILOG 1: ANKETA O POZNAVANJU PRAVNIH NAČELA I PROPISA U VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANOSTI .....</b>	<b>270</b>
<b>POPIS LITERATURE .....</b>	<b>277</b>
<b>Životopis autorice.....</b>	<b>293</b>

# 1. UVOD

## 1.1. Pravni sistem: cjelina i dio

Osnovno istraživačko pitanje doktorskog rada *Obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u kontekstu reforme znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj* jest imaju li pravne norme koje uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja obilježja temeljem kojih bi ih bilo opravdano tumačiti kao samostalnu sistematsku cjelinu, odnosno kao zasebnu granu prava? Istaknuto pitanje je prvenstveno usmjereno na razvoj prava u sustavu znanosti i visokog obrazovanja od donošenja Bolonjske deklaracije, što se simbolički uzima kao početak reforme, do danas. U istraživanju se polazi od dvije postavke. Prvo, pravne norme koje uređuju sustav (ili sistem) znanosti i visokog obrazovanja<sup>1</sup> dio su pravnog sistema kao *cjeline*. Drugo, svaki sistem, pa tako i pravni sistem, jest *konstrukcija*. S obzirom na to da ta konstrukcija nije proizvoljna već je posljedica primjene (opće)prihvaćenih kriterija koji proizlaze iz različitih pristupa tumačenja pravnog sistema, u traženju odgovora koriste se metodološki pristupi prihvaćeni u pravnoj znanosti, ali i pojedini sociološki pristupi koji uključuju i empirijsko istraživanje.

Kada se govori o pravu u nekoj državi, onda to podrazumijeva važeće pravo u kojem pravne norme čine jedinstveni sistem, odnosno, po mogućnosti, cjeloviti sistem. Cjelovitost i jedinstvenost trebale bi se očitovati u svim dijelovima: u pravnim područjima kao najširim dijelovima tog sistema, zatim u pravnim granama, pravnim ustanovama i, konačno, u pravnim normama. Konstrukcija pravnog sistema najbolje se prepoznaje u *kontinuiranim* procesima sistematizacije pravnih normi u skladu s istaknutim dijelovima. Tako za pojedina pravna područja, kao na primjer javno i privatno pravo, kao i za pojedine pravne grane, kao što su ustavno pravo, građansko pravo, kazneno pravo, upravno pravo itd., može se tvrditi da su danas općeprihvaćeni, dok je postojanje i nastajanje pojedinih grana i dalje pod utjecajem povijesnog nasljeđa, političkih i gospodarskih prilika, tradicija pravnih znanosti, odnosno pravne kulture određene države. Sve to pridaje sistemu – prvenstveno kroz obilježja *otvorenosti* i *zatvorenosti* – određenu *dinamičnost* koja se očituje i u tome, a što je u kontekstu istaknute teme istraživanja

---

<sup>1</sup> U radu koristim najčešće upotrijebljen izraz u zakonima a to je „sustav znanosti i visokog obrazovanja“, iako ću kasnije pokazati određene nedosljednosti u njegovu korištenju. U pogledu upotrebe ili odabira pojmova „sistem“ i/ili „sustav“, polazim od pretpostavke da je riječ o istoznačnim pojmovima koji označavaju, među ostalim, „ukupnost načela, pravila, propisa, postupaka kojima se uređuje neko područje ili nastoji ostvariti neki cilj.“ Vidi više na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=58904> (18.4.2021.)

bitno, da broj pravnih grana nije ni unaprijed određen niti konačan. Pored toga, one čine sistem pozitivnog prava određene države koji ne predstavlja samo njihov zbroj, već su pojedine pravne grane povezane činjenicom da propisi od kojih se sastoji izvire iz osnovnih *načela* pravnog poretka formuliranih u Ustavu.<sup>2</sup> Jedan dio tog sistema čine i pravne norme koje uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja. Stoga tema ovog rada jest uz pomoć pojedinih teoretskih tumačenja odgovoriti na pitanje da li te norme u okviru našeg pravnog sistema imaju takva obilježja da čine jednu ili više zasebnih pravnih ustanova ili zasebnu podgranu unutar grane upravnog prava? Ili možda samostalnu granu.

Osnovna hipoteza od koje se pritom polazi jest da su se u posljednja dva desetljeća, preciznije u vremenu od potpisivanja Bolonjske deklaracije 2001. godine, ispunili mnogi *kriteriji* temeljem kojih bi „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“<sup>3</sup> bilo opravdano tumačiti kao samostalnu pravnu granu, unatoč tome što je u pojedinim dijelovima i dalje očita povezanost s upravnim pravom (npr. u postupovnim odredbama). Provjera ispravnosti navedene hipoteze pretpostavlja odgovore na četiri pitanja:

1. O kojim kriterijima je riječ za tumačenje istaknutog dijela pravnog sistema kao zasebne pravne grane?
2. Koja bi to bila obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“?
3. Zašto naziv „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“?
4. Koji je znanstveni i stručni doprinos u tumačenju „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ kao zasebne sistematske cjeline?

Poglavlja koja slijede tematski su uvjetovana traženju odgovora na istaknuta pitanja. U kontekstu prvog pitanja potrebno je prvenstveno odrediti koji su kriteriji pravne znanosti temeljem kojih su se do sada izdvajala pojedina područja u samostalne pravne grane, te onda pokazati (i dokazati) jesu li, i u kojoj mjeri, ti kriteriji ispunjeni i u području pravnih normi koje uređuju visoko obrazovanje i znanost. Istraživanje odgovora na to pitanje zahtjeva primjenu dva pristupa sistematizacije pravnih normi – *hijerarhijske* i *znanstvene* sistematizacije. Oba pristupa trebala bi u pravnom sistemu doprinositi ispravljanju preširokih generalizacija,

---

<sup>2</sup> Vidi Mandić, O., *Sistem i interpretacija prava*, Narodne novine, Zagreb, 1971., str. 95.

<sup>3</sup> Pojašnjenje samog izraza tema je daljnjih poglavlja.

stvaranju pojmovne dosljednosti, propitivanju poopćivosti načela<sup>4</sup> (u ovom slučaju prvenstveno načela upravnog prava), te, uzimajući u obzir postojeće interpretacije, olakšavati savladavanje kompleksnih sadržaja.<sup>5</sup>

Hijerarhijski sistem pravnih normi proizlazi iz normi Ustava i zakona kojima se propisuju vrste i odnosi pravnih normi koje su s obzirom na njihovu pravnu snagu podijeljene na više i niže pravne norme.<sup>6</sup> Ovakav neizostavni metodološki pristup ocrta ishodišne postavke normativističke metode. Međutim, u okviru svoje *teorije sistema*, takav pristup ističe i Luhmann. U skladu s tom teorijom, koja opisuje kako nešto proizvodi svoje vlastite granice u odnosu spram okolnog svijeta, Luhmann smatra kako jedinstvo sistema prava može producirati i reproducirati samo sam sistem, a ne neki izvanjski utjecaji iz okoline bez obzira na višeznačnost i uzajamnost tih odnosa.<sup>7</sup> Stoga sistem prava tumači kao *djelomični sistem sistema društva* odnosno *podsystem sistema društva*.<sup>8</sup> Pritom kao najutjecajnijiu konstrukciju jedinstva prava nalazi, među ostalim, u tumačenju prava kroz hijerarhiju izvora ili tipova prava.<sup>9</sup> Hijerarhijska, ali i znanstvena sistematizacija, u skladu je s Luhmannovim tumačenjem dijela i cjeline pravnog sistema. U kasnijem dijelu istraživanja pokazat će se važnost njegove perspektive tumačenja koja, iako nerijetko svrstana kao sociološka teorija, pojedine svoje izvore zasigurno duguje određenim teorijama tumačenja prava.

Znanstveni sistem pravnih normi predstavlja ukupnost pozitivnih i historijskih pravnih normi jednog društva, razvrstanih s obzirom na njihov sadržaj, odnosno *vrste društvenih odnosa* koje one reguliraju.<sup>10</sup> Većina teoretičara se slaže kako pravna znanost predstavlja najstroženiju i najobuhvatnijiu sistematizaciju prava podijeljenu na grane pozitivnopravnih znanosti temeljem kojih se onda konstituiraju i znanstvene pravne discipline – discipline ustavnog prava, građanskog prava, upravnog prava, itd. Osim što određuje pojedine dijelove prava, znanstveni

---

<sup>4</sup> Riječ je o unutarstemsom radu na teoriji prava. Vidi više u: Luhmann, N., *Pravo društva*, Naklada Breza, Zagreb, 2014., str. 11.

<sup>5</sup> Vidi Bydlinski, F., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*, WUV Universitätsverlag, Wien, 2005, str. 17.

<sup>6</sup> Vidi više u: Visković N., *Teorija države i prava*, Birotehnika CDO, Zagreb, 2001., str. 267 i dalje. Nadležnosti tijela ovlaštenih ustavom za donošenje zakona i podzakonskih akata, kao i postupak njihova donošenja kriteriji su za njihov hijerarhijski poredak i zahtjevaju da niži pravni propisi, formalno i materijalno, budu u skladu s višim. Vidi Smerdel, B.; Sokol, S., *Ustavno pravo*, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2006., str. 163.

<sup>7</sup> S jedne strane društvo je okolni svijet svojeg sistema prava, a s druge su sve djelatnosti sistema prava uvijek su i djelatnosti u društva, dakle djelatnosti društva. Vidi više u: Luhmann, *op. cit.* u bilj. 3, str. 15, 32-33 i 50.

<sup>8</sup> Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 34 i 50.

<sup>9</sup> *Ibid.*, str. 20.

<sup>10</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 268.



pristup ima vrlo važne učinke i u primjeni prava. Naime, to što se u okviru ovakvog pristupa sistematiziraju pravne norme s obzirom na područje društvenih odnosa koje je predmet normiranja, samim time znanstvena sistematizacija pokazuje se i kao nužna pretpostavka učinkovitije primjene i tumačenja pravnih normi omogućavajući, pritom, njihovo preciznije povezivanje i razvrstavanje iz istih ili bliskih pravnih grana. Sve to, pak, ujedno doprinosi otkrivanju i otklanjanju proturječja među pravnim normama, jer se povezivanjem istog ili sličnog sadržaj može uočiti da li važeće norme reguliraju isti odnos na različite načine, proturječe li jedne drugima ili samo donose iznimke u odnosu na njih.<sup>11</sup> To je proces, proces generalizacije i apstrakcije koji pretpostavlja i hijerarhijski pristup, ali uključuje i metodološku generalizaciju iz praktičnog bavljenja pravom kroz analizu strukture normi, odredbi i klasifikacija normi, utvrđivanje izvora prava, tumačenja pravnih propisa, strukture konkretnih pravnih sistema, iz kojih se onda mogu postavljati hipoteze o mogućim općim strukturnim stegama koje bi vrijedile za svaki pravni sistem.<sup>12</sup> Također, znanstveni pristup gotovo je nezaobilazan kod sistematiziranja novog područja prava, kao što je primjerice sustav znanosti i visokog obrazovanja, gdje je potrebno razvrstati, povezati i usporediti pravne norme koje neposredno uređuju to područje, zasebno, ali i u odnosu prema drugim normama (npr. s propisima o proračunu, javnoj nabavi, itd.). Konačno, mnogi autori ukazuju da u praksi takav pristup utječe na određivanje nadležnosti sudova, pri čemu često temeljem znanstvenih kriterija sudovi sistematiziraju i objavljuju sudsku praksu.<sup>13</sup>

Ovakva okvirna obilježja hijerarhijske i znanstvene sistematizacije već sama po sebi ukazuju na važnost sistematizacije pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja koja još nije napravljena, tim više što je riječ o pristupima koji su nužna pretpostavka određivanju, a onda i otkrivanju, ostvarenosti kriterija za osamostaljivanje istaknutog dijela pravnog sistema. Međutim, ovdje je potrebno napomenuti kako su tim pristupima u istraživačkom fokusu ponajviše *formalni izvori prava*, te se njihovom primjenom prije svega nastoji odgovoriti na

---

<sup>11</sup> Pored iznesenog, Visković navodi još neke funkcije znanstvene sistematizacije prava: razvrstavanje pravnih normi prema njihovu sadržaju olakšava pronalaženje pravnih normi koje su adresatima potrebne u njihovim pravnim odnosima te također utječe i na određivanje nadležnosti državnih tijela, npr. na specijalizaciju sudova na upravne, trgovačke, itd. *Ibid.*, str. 267 i dalje.

<sup>12</sup> Pusić, E., *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989., str. 7.

<sup>13</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 269.; Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 40-41.; Pavčnik, M., *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana, 2011., str. 428.

prvo od četiri istaknuta pitanja. Za odgovore na ostala, pored normativističke metode, koja obuhvaća i hijerarhijsku i znanstvenu sistematizaciju, bit će potrebno primijeniti i druge metode.

Stoga pored utvrđivanja ispunjenosti kriterija koji su nužni kako bi se, među ostalim, odredila pojedina obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, a što tematski ponajviše zahvaća prva četiri poglavlja, ovaj rad će iz istih razloga obuhvatiti i istraživanje društvenih, dobrim dijelom političkih, utjecaja na donošenje pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Ispitivanje društvenih odnosa kao *materijalnih izvora prava* „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ tema je petog i šestog poglavlja koja predstavljaju – osobito peto poglavlje – i mjerodavni kontekst empirijskih dijelova istraživanja doktorskog rada. Pomoću *poredbene metode* usporedit će se primjena načela autonomije u sustavima znanosti i visokog obrazovanja pojedinih država kao što su Italija, Austrija i Njemačka. Takve usporedbe oslanjat će se dobrim dijelom na zajedničke ciljeve reforme koji ih obilježavaju, a koji bi trebali doprinositi ostvarivanju Europskog prostora visokog obrazovanja, Europskog istraživački prostor, te Europskog kvalifikacijskog okvira. Za odgovor na pitanja u kojoj mjeri ti ciljevi mijenjaju bitna obilježja ne samo sveučilišta nego i svih znanstvenih organizacija, te koja su njihova današnja obilježja, uloge i funkcije, bit će potrebna i usporedba s teorijskim (ne samo pravnim) promišljanjima uloge sveučilišta, znanosti i istraživanja. *Sociološko–pravna*, odnosno *aksiološka metoda*, pokazat će se važnima za teorijski, ali i za empirijski dio istraživanja, u kojem će se, putem analize dokumenata te upitnika, istraživati načini primjene pojedinih pravnih normi (uključujući i primjenu pojedinih načela) te njihova učinkovitost. Ali ne samo to. Aksiološko tumačenje ističe postojanje određenog *sistema vrijednosti* u svim fazama nastajanja, razumijevanja i primjene pravne norme; vrijednosti koje se ponajprije trebaju moći iščitati *iz pravnih načela*. U skladu s tim, istraživat će koje su to (društvene) vrijednosti, ciljevi i interesi koji su uvjetovali izmjenu postojećih i donošenje velikog broja novih zakona, te u kojoj mjeri se oni podudaraju s ili razlikuju od onih ciljeva, odnosno načela, koji su se trebali ili se trebaju postizati primjenom zakona i drugih propisa. Analiza dokumenata, što u ovom istraživanju podrazumijeva analizu važećih zakona, podzakonskih općenormativnih akata, međunarodnih dokumenata i strategija, te njihovu usporedbu s prijašnjim propisima u kontekstu različitih paradigmi sveučilišta, trebala bi dovesti do jasnog određivanja, ali i uspoređivanja svih tih ciljeva. Već ovakvi istraživački

zadaci, neposredno ili posredno, pružit će odgovore na pitanje o samom nazivu „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“. Društvena i pravna učinkovitost svih tih ciljeva, kao i pravna učinkovitost pojedinih pravnih normi, kao što je rečeno, dijelom će se istraživati i putem upitnika. Nadalje, jedan dio istraživanja primjenom istaknutih metoda otvorit će teme o poznavanju, razumijevanju i primjeni načela kao *mjerila vrijednosti* sadržanih u Ustavu i zakonima, u (ustavnosudskoj) praksi, dakle najviših pravnih normi koje bitno *uvjetuju* hijerarhijsku i znanstvenu sistematizaciju, ali uvjetuju i usklađivanje s vrijednostima sadržanima u dokumentima o Europskom prostoru visokog obrazovanja, Europskom istraživačkom prostoru i Europskom kvalifikacijskom okviru. Očekivani rezultati trebali bi predstavljati, uz sve navedeno, i odgovore na pitanje o znanstvenom i stručnom doprinosu sistematiziranja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ kao zasebne cjeline pravnog sistema.

Temeljem navedenog, vjerujem da je, pored normativne, historijske te poredbeno–pravne (komparativne), kao najčešće korištenih metodoloških pristupa, dovoljno do sada opravdana primjena i drugih metoda, odnosno tumačenja, svojstvenih pravnoj znanosti: već spomenute sociološko–pravne i aksiološke. Njihova korisnost doći će do izražaja u narednim poglavljima u kojima se tumači „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ kao dio pravnog sistema u odnosu sa srodnom pravnom granom – upravnim pravom – s pravnim područjem javnog prava kao širim dijelom pravnog sistema, te u odnosu s općevažećim načelima pravnog sistema.

Osim što će navedeni pristupi doprinijeti obuhvatnom traženju odgovora na četiri osnovna istraživačka pitanja, postoji i nekoliko novih izvanjskih okolnosti za koje vjerujem da dodatno opravdavaju izdvojene metodološke pristupe, kao i same postavljene ciljeve. Riječ je o sljedećem:

1. Ranije je naznačeno da istraživanje u ovom radu obuhvaća razdoblje od donošenja Bolonjske deklaracije do danas<sup>14</sup>. Preciznije, riječ je o vremenu od 2001. godine, kada je Republika

---

<sup>14</sup> Bolonjski proces započeo je 1999. godine u Bologni na sastanku ministara obrazovanja europskih zemalja koji su dogovarali zajednička europska načela obrazovanja te pristupili potpisivanju deklaracije. Jedno od njih je harmonizacija visokoškolskog sustava u europskom prostoru visokog obrazovanja (European Higher Education Area, EHEA) do 2010. godine. Bolonjska deklaracija. <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/bolonjski-proces> (8. 4. 2020.)

Hrvatska potpisala Bolonjsku deklaraciju, odnosno od 2003., kada je stupio na snagu Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju („Narodne novine“, broj 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/07., 45/09., 63/11., 94/13., 139/13., 101/14. – Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, 60/15. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske i 131/17. – Uredba Vlade Republike Hrvatske, u daljnjem tekstu: ZZDVO). Iako je trenutno u postupku donošenje novog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, ovo istraživanje temelji se (u normativističkom dijelu) na ZZDVO, čije odredbe ponajbolje predstavljaju reformske novine, a samim time temeljitije i obilježja ovog dijela pravnog sistema. Uglavnom, izvanjske okolnosti koje su utjecale na donošenje novih pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja vezane su uz početak razvijanja i određivanja *europskog sistema vrijednosti* simbolički objedinjenog kroz niz deklaracija i priopćenja. Takav proces europeizacije, odnosno implementacija europskih utjecaja i europskih vrijednosti u naš pravni sistem, događa se *prvi puta*, kao što se prvi puta događa stvaranje *Europskog prostora visokog obrazovanja*, *Europskog istraživačkog prostora* i *Europskog kvalifikacijskog okvira*.

2. Od 2003. godine do danas, dakle u posljednjih devetnaest godina, naš temeljni zakon (ZZDVO) imao je petnaest izmjena i dopuna. Gotovo svaki ministar htio je ili/i uspio mijenjati pojedine norme ZZDVO-a. Primjerice, u Planu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u 2021. godini Ministarstva znanosti i obrazovanja bilo je predviđeno donošenje izmjena i dopuna ZZDVO-a, ali i drugih propisa (zakona i pravilnika) koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja.<sup>15</sup> Drugim riječima, pored temeljnog zakona česte su izmjene i drugih zakona koji uređuju ovo područje pravnog sistema, ali i niza pravilnika (npr. pravilnika o uvjetima za izbor u zvanja). Pritom je važno istaknuti kako je u nekoliko navrata zbog nepoštivanja određenih načela – posebno načela autonomije – pojedine izmijenjene norme ukidao Ustavni sud Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud). Sve te okolnosti ukazuju na snažan izvanjski utjecaj na razvoj visokog obrazovanja i znanosti koji, među ostalim, izaziva i određene negativne učinke na pravnu izvjesnost, pravnu sigurnost i pravnu kulturu. A time ujedno onemogućava i/ili usporava razvojnu komponentu svih

---

<sup>15</sup> Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u 2021. godini: <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/e-Savjetovanja2021/Plan%20savjetovanja%20sa%20zainteresiranom%20javno%20%C5%A1%20%C4%87u%20za%202021.%20godinu.pdf>. (12. 9. 2021.)

znanstvenih organizacija u sistemu, koja bi trebala biti mjerljiva i usporediva normiranjem te promicanjem vrijednosti koje obilježavaju i doprinose postojanju i stvaranju europskog prostora visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacijskog okvira. Primjerice, u jednoj od prvih deklaracija, *Magna Charta Universitatum* (Velikoj povelji europskih sveučilišta), kao *prvo fundamentalno načelo* se navodi: „Sveučilište, u društvima različito organizirano zbog različitih geografskih uvjeta i naslijeđa prošlosti, autonomna je institucija koja, na kritički način, stvara i prenosi kulturu kroz istraživanja i obrazovanje. Da bi se otvorilo prema potrebama suvremenog svijeta, ono mora biti neovisno od bilo kakve političke, ekonomske i ideološke moći.“<sup>16</sup> Kao što ću nadalje pokazati, opisano isticanje autonomije sveučilišta posljedica je teorijskih, uglavnom filozofskih, ali i pravnih, promišljanja uloga sveučilišta, koje su nerijetko, sukladno tome, stjecale svoju pravnu formulaciju prepoznatljivu kroz temeljne djelatnosti sveučilišta i zaštićenu temeljnim pravnim (iako ne samo pravnim) načelima. Zato će biti važno pokazati u kojoj mjeri su izvanjske okolnosti narušavale, i još narušavaju, to fundamentalno načelo. Važno uporište u toj namjeri je analiza dosadašnje ustavnosudske prakse. Djelomično i zbog toga, bit će važno odrediti razloge svih tih normativnih promjena, te ih staviti u odnos s (propisanim) procesima približavanja europskom sustavu vrijednosti mjerljivih ostvarenim procesima u primjeni *sustava osiguravanja i unaprjeđenja kvalitete*.

3. Istaknuto je kako je donošenju ZZDVO-a prethodilo potpisivanje niza europskih deklaracija/priopćenja kojima se Republika Hrvatska obvezala na *normativno usklađivanje s novim* ciljevima razvoja sustava znanosti i visokog obrazovanja kako bi postali dio jedne „cjeline“ koja je u procesu stvaranja – europskog prostora visokog obrazovanja, europskog istraživačkog prostora, odnosno europskog kvalifikacijskog okvira. Primjenjujući postojeća i razvijajući neka *nova načela* odnosno vrijednosti, takvo normativno usklađivanje zahtijevalo je, i zahtjeva, pored novog temeljnog zakona koji će uređivati sustav znanosti i visokog obrazovanja, donošenje *niza novih zakona* kojima se uređuju novonastali društveni odnosi, odnosno propisa kojima se potiče stvaranje novih društvenih odnosa.
4. Djelomična, ali samo djelomična, posljedica donošenja novih propisa, odnosno stvaranja novih pravno relevantnih društvenih odnosa u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, jest značajno povećanje broja subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Radi se, s

---

<sup>16</sup> Magna Charta Universitatum: <http://www.ehea.info/cid101830/magna-charta.html>. (3. 4. 2020.)

jedne strane, o osnivanju potpuno novih ustanova (npr. Agencije za znanost i visoko obrazovanje, Agencije za mobilnost i programe EU), novih nacionalnih tijela (npr. nacionalno tijelo za upravljanje ljudskim potencijalima, savjet za financiranje). S druge strane, riječ je o osnivanju velikog broja novih visokih učilišta što, pak, u kontekstu uvođenja sustava osiguravanja kvalitete i kvalifikacijskog sustava kao glavne nacionalne poveznice s europskim prostorom visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacija se pokazuju prilično proturječno, o čemu će biti posebno riječi u daljnjim poglavljima.

## 1.2. Hijerarhijska sistematizacija pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja

Izvanjske okolnosti navedene na kraju prethodnog odjeljka dobile su i dobivaju svoj normativni okvir unutar kojih bi se trebale ostvarivati. Stvaranje tog normativnog okvira pod njihovim utjecajima čini očitim jedno od dva važna obilježja pravnog sistema – *otvorenost*. Naime svaki sistem, pa tako i pravni, podrazumijeva mnoštvo pojava koje se povezuju i raspodjeljuju u određene sistematske dijelove prema određenim *kriterijima*. To naravno vrijedi i za sustav znanosti i visokog obrazovanja, zakonski određen kao „sustav visokog obrazovanja“, „sustav znanstvene djelatnosti“, „sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja“, „sustav znanosti i visokog obrazovanja“<sup>17</sup>. U pojedinim tumačenjima, kao što je normativističko, ti kriteriji uporište imaju prvenstveno u *formi* društvenih odnosa izraženih kroz pravnu normu<sup>18</sup>. Međutim, ponekad mnoštvo tih pojava čine zbir izvanjskih, više ili manje nepreglednih, ali samim time ne manje relevantnih okolnosti koje predstavljaju *materijalne* izvore prava koji, među ostalim, ukazuju i na ovisnost pravnog sistema o okolnim društvenim uvjetima. Ukratko rečeno, očituje otvorenost pravnog sistema. Usporedno s tim, stvaranje pravnih normi trebalo bi biti *prvenstveno* uvjetovano i vođeno pravnim načelima koji bi trebali, među ostalim,

---

<sup>17</sup> Pojmovi „sustav visokog obrazovanja“, „sustav znanstvene djelatnosti“ nalaze se u naslovu pojedinih dijelova ZZDVO-a. Međutim, u člancima se koriste izrazi „sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja“ (čl. 3. st. 3) i „sustav znanosti i visokog obrazovanja“ (čl. 9. st. 3. i čl. 11. st. 4.). U pojedinim člancima, preciznije, u istom stavku koriste se oba pojma (npr. u čl. 6. st. 2. t. 12. „sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja“, dok u t. 18. „sustav znanosti i visokog obrazovanja“). Također, ZZDVO u jednom članku koristi i pojam „sustav znanosti, visokog obrazovanja i tehnološkog razvoja“ (čl. 5. st. 1. i 2.). Ovakva nedosljedna upotreba pojmova prisutna je i u prijašnjem Zakonu o visokim učilištima. Riječ je o pojmovima „sustav visoke naobrazbe“ i „sustav visokog školstva“ (čl. 1. st. 2., čl. 125. st. 1., čl. 128, čl. 132. st. 1., čl. 139. st. 2. itd). U kasnijim poglavljima bit će više riječi o samim zakonskim pojmovima, njihovom značenju te upotrebi u drugim propisima koji uređuju ovo područje.

<sup>18</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 106.

osiguravati i drugo obilježje, a to je *zatvorenost* pravnog sistema. To ujedno znači da razumijevanje obilježja zatvorenosti i otvorenosti ponajbolje ističu glavni smisao i cilj prava kao i presudnu funkciju sistematizacije u njegovoj zaštiti od *proizvoljnih* izvanjskih utjecaja štiteći, pritom, i temeljna pravna načela, kao što su načelo ustavnosti, načelo zakonitosti, vladavina prava, pravne sigurnosti, te niz drugih načela određenog pravnog sistema. A funkcija sistematizacije jest stvaranje *jedinstvenog* pravnog sistema normi koje su unutar sebe logične i koherentne te ne dopuštaju praznine i situacije koje se pravnim tumačenjima ne mogu riješiti<sup>19</sup>. Drugim riječima, suodnos obilježja otvorenosti i zatvorenosti bitno utječe na način kako nastaju, ali i kako se *sistematiziraju* pravne norme općenito u pravnom sistemu, pa tako i u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Budući da takva sistematizacija u istaknutom području još nije napravljena, u ovom i sljedećem odjeljku navest ću dijelove hijerarhijske te znanstvene sistematizacije čija je detaljna analiza tema narednih poglavlja. Ta analiza nadalje će, naravno, obuhvatiti njihovo istraživanje s obzirom na istaknuta obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema. Vjerujem da ovakav pristup predstavlja, među ostalim, neophodan uvjet traženju odgovora na prvo pitanje o kriterijima razdvajanja pojedinih pravnih područja u pravne grane.

Dijelovi hijerarhijske sistematizacije proizlaze iz odnosa ustava i zakona kojima se određuju vrste i odnosi pravnih normi prema njihovoj snazi („viši“ i „niži“) mjerenom načelima ustavnosti i zakonitosti.<sup>20</sup> U skladu s tim, hijerarhijska sistematizacija pretpostavlja prikaz i analizu propisa koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja prema njihovoj pravnoj snazi što također podrazumijeva i određivanje načela na kojima se ti propisi temelje. Konkretnije, riječ je o prikazu:

- načela koja vrijede za ovaj dio pravnog sustava,
- zakona koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja,
- podzakonskih i drugih općenormativnih akata, te
- autonomnih izvora prava, te određivanju njihove pravne snage u odnosu na ostale pravne izvore.

---

<sup>19</sup> Vidi više u: Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen, 1980., str. 393.

<sup>20</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 268.

## *Načela*

U hijerarhiji pravnih normi na prvom mjestu su načela kao najviše pravne norme koje iskazuju *temeljne vrijednosti kojima pravni sistem služi*, odraz su vrijednosti pravnog sistema i kao takve važne su za usmjeravanje stvaranja, tumačenju i primjenu svih ostalih pravnih normi.<sup>21</sup> Pritom te vrijednosti nerijetko ne odražavaju samo vrijednosti pojedinog pravnog sistema, nego i određene moralne te društvene vrijednosti i interese, kao, primjerice, načelo o temeljnim slobodama, načelo jednakost itd. Drugim riječima, određene pravne vrijednosti istovremenu su i nepravne – šire – društvene vrijednosti, pa se u tom smislu može ustvrditi da su već načela kao vrijednosti kojima pravni sistem služi dobar pokazatelj oba istaknuta obilježja – i otvorenosti i zatvorenosti. Već iz ovih kratkih uvida može se naslutiti kompleksnost pravnog sistema. U tom kontekstu onda treba razumijevati i uvid na koji upozoravaju mnogi autori, kako su pravna načela izraz koji nema općeprihvaćeno tumačenje niti postoji njihova jednoznačna sistematizacija<sup>22</sup>. Primjerice, u sustavu znanosti i visokog obrazovanja to je vidljivo kroz pojedina izražena načela, zatim kroz načela, odnosno vrijednosti, koja su povezana s procesom europeizacije sustava znanosti i visokog obrazovanja, ali i kroz druge izvanjske (nepravne) utjecaje koji su se pokazali relevantnima u sudskoj praksi za tumačenje ovih najviših pravnih normi ili/i za donošenje pojedinih pravnih normi. Stoga je o obilježjima otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema u kontekstu istraživanja pravnih načela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja posebno posvećeno treće poglavlje. U ovom dijelu, kao i u cijelom radu, a posebno u trećem poglavlju analizu načela temeljit ću na donekle općeprihvaćenoj podijeli na opća načela prava, načela pojedinog pravnog sistema te načela pojedine grane prava. Ovdje za sada navodim pojedine pravne izvore iz kojih proizlaze pojedina načela koja uvjetuju i obilježavaju pravne norme u istaknutom području.

Načela na kojima se temelje propisi u visokom obrazovanju i znanosti prvenstveno proizlaze iz posebnog pravnog statusa pojedinih visokih učilišta, položaja koji svoje uporište ima u Ustavu, ali i u činjenici da visoka učilišta obavljaju javnu službu u formalnom i materijalnom značenju.<sup>23</sup> To da visoka učilišta imaju karakter javne službe neposredno je određeno pravnom

---

<sup>21</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 173.; Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 123 i d.

<sup>22</sup> Vidi više u: Dworkin, R., *Shvaćanje prava ozbiljno*, KruZak, Zagreb, 2003., str. 56.; Pavčnik, M., *Teorija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001., str. 501.

<sup>23</sup> O formalnom i materijalnom pojmu javne službe bit će više riječi u drugom poglavlju. Vidi Borković, I., *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995., str. 15.



normom. ZZDVO u čl. 47. st. 2. propisuje: “Visoka učilišta obavljaju svoju djelatnost kao javnu službu.” Pored toga, u članku 2. ZZDVO-a, koji uređuje osnovna načela u sustavu znanosti i visokom obrazovanju, stavak 1. glasi: “Znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje predstavljaju djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i sastavni su dio međunarodnog, posebnog europskoga, znanstvenoga, umjetničkog i obrazovnog prostora.” Citirane zakonske norme pokazat će se važnim iz nekoliko razloga. Prvo, u teoriji postoje *načela* na kojima počiva vođenje javne službe, te ih zbog toga treba uzeti u obzir pri određivanju načela na kojima se temelje norme u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Drugo, riječ je o javnoj službi koja bi trebala biti uređena posebnim zakonom. Naime, uz formalni i materijalni pojam javne službe često se veže pojam javne ustanove. Visoka učilišta su javne ustanove, odnosno temeljem Zakona o ustanovama<sup>24</sup> (dalje u tekstu: Zakon o ustanovama) i citiranih odredbi ZZDVO-a, visoka učilišta, ako su pravne osobe, onda su pravne osobe s *javnim ovlastima*. To, među ostalim, podrazumijeva poseban pravni položaj obilježen prvenstveno prenošenjem nadležnosti s državnih tijela na pravne osobe izvan sustava državne uprave, pa samim time i postojanje određenih načela na kojima se takve ovlasti i temelje.<sup>25</sup> U sljedećim poglavljima pokazat će u kojoj mjeri takvo *prenošenje nadležnosti* doista vrijedi za visoka učilišta odnosno znanstvene organizacije i sve subjekte u ovom području.

Naime, ovdje je važno upozoriti kako poseban pravni položaj pojedinih visokih učilišta svoje pravno ishodište ima u *ustavnom jamstvu autonomije*, temeljem kojeg, pak, proizlazi jedno dodatno razlikovanje. Ono je relevantno i u kontekstu razumijevanja prenošenja nadležnosti, ali i za razumijevanje samih ciljeva ovog istraživanja, a to je razlikovanje sveučilišnih visokih učilišta od drugih visokih učilišta odnosno znanstvenih organizacija. S obzirom na to da je Ustavni sud u nekoliko svojih odluka razradio navedeno ustavno jamstvo povodom njegova opetovanog nepoštivanja, treće poglavlje obuhvatit će određivanje i drugih izraženih, ali i neizraženih načela koja proizlaze iz dosadašnje ujednačene ustavnosudske prakse.

Pored načela koja proizlaze iz Ustava i zakona, a uzimajući u obzir i citirani čl. 2. ZZDVO, bit će važno istražiti i načela koja, posredno ili neposredno, proizlaze iz europskih deklaracija, priopćenja, itd. Iako se može raspravljati o statusu tih dokumenata kao pravnih izvora pa samim

---

<sup>24</sup> Vidi čl. 6. st. 1. Zakona o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19.

<sup>25</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 23.

time i o obvezatnosti načela koja su u njima sadržana ili se na njih upućuje, nedvojbeno je da je riječ o dokumentima koji su uvjetovali niz izmjena te stvaranje *novih* zakonskih pravnih normi uključujući pritom i (re)definiranje najviših pravnih normi odnosno načela. Na taj način ti su dokumenti onda posredno dodatno utjecali i na stvaranje, kao što će se u kasnijim poglavljima pokazati, novih pravnih ustanova.

Zbog takve posebnosti izvanjskih utjecaja prepoznatljivih u procesima usklađivanja pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja s europskim prostorom visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacija ovdje je korisno navesti kratku kronologiju prvotnih deklaracija čije je potpisivanje, dakle, imalo bitno utjecaja na *proširivanje* predmeta normiranja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Nakon već spomenute *Magna Charta Universitatum* (1988.), uslijedila je Konvencija o priznavanju visokoškolskih akademskih kvalifikacija unutar Europe – Lisabonska konvencija (1997.), te Sorbonska deklaracija o harmonizaciji strukture visokog školstva u Europi (1998). Poslije potpisivanja Bolonjske deklaracije 1999. uslijedile su 2000. Lisabonska strategija, Izjava o oblikovanju Europskog prostora visokog obrazovanja i osnivanju EUA (2001.), zatim ministarska konferencija u Pragu o stvaranju EHEA i priopćenje o primanju Hrvatske u proces stvaranja EHEA, te ministarske konferencije u Berlinu, Bergenu, London, Leuvenu, na kojima su usuglašeni ciljevi i načela kao dodatak Bolonjskoj deklaraciji u obliku priopćenja: *Prague Communiqué 2001.*, *Berlin Communiqué 2003.*, *Bergen Communiqué 2005.*, *Leuven Communiqué 2009.* itd.

I konačno, u ovom kontekstu neizostavno je uputiti i na opća pravna načela koja proizlaze iz izvora prava Europske unije koje čini Osnivački ugovor (čiji je sastavni dio i Povelja temeljnih prava europske unije) te drugi ugovori koje su međusobno zaključile države članice, zatim akti institucija Europske unije doneseni na temelj takvih ugovora, praksa Europskog suda te opća načela prava Europske unije<sup>26</sup>. Stoga će u narednim poglavljima rada u kojima se istražuju i određuju pravna načela, odnosno sistematiziraju propisi koji vrijede za sustav znanosti i visokog obrazovanja, biti potrebno osvrnuti se i na opća pravna načela koja predstavljaju *primarni izvor* prava Europske unije, a relevantna su za ovo područje. Pritom je važno istaknuti da, iako je riječ o primarnom izvoru prava, ne postoje općeprihvaćeni kriteriji što se može smatrati općim načelom prava Europske unije niti unaprijed utvrđena lista takvih načela koja

---

<sup>26</sup> Vidi Čapeta, T, Rodin, S., *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2018., str. 5, 12 i dalje.

obvezuju u pravnom poretku članica Europske unije. Dosadašnja praksa je pokazala da je Sud Europske unije taj koji na konstitutivnoj i/ili deklaratornoj razini utvrđuje opća pravna načela (o čemu će biti više riječi kasnije), od kojih su neka kodificirana u Povelji Europske unije o temeljnim pravima.<sup>27</sup>

Način na koji su sva ta načela, kao temeljne vrijednosti koje proizlaze iz Ustava, zakona, drugih propisa te europskih izvora, operacionalizirani, odnosno preuzeti i primijenjeni, o čemu onda ovisi i njihova *učinkovitost* koja bi trebala imati osnovu u pravnim normama, pravnim ustanovama i njihovim međusobnim odnosima, pokazat će daljnja tumačenja<sup>28</sup>. Iz tog razloga ću, kao što sam prethodno najavila, prije detaljne hijerarhije i analize formalnih izvora prava, u trećem poglavlju istražiti koja bi to bila načela koja proizlaze iz Ustava i zakona, iz usporedbe s upravnim pravom, iz ovakvog posebnog pravnog statusa visokih učilišta, ali i drugih znanstvenih organizacija, a na kojima se temelje propisi u visokom obrazovanju i znanosti. S obzirom na to da pojedina načela ukazuju na otvorenost, a pojedina na zatvorenost pravnog sistema, neizostavna je daljnja analiza njihove operacionalizacije, primjene i poštivanja, posebice s obzirom na učestale izmjene ili pokušaje izmjena zakona u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.

### *Zakoni i podzakonski općenormativni akti*

Obilježja otvorenosti i zatvorenosti se, osim kod pokušaja određivanja i sistematiziranja pravnih načela, očituju i kod donošenja novih popisa, bilo da je riječ o drugačijem normiranju postojećih društvenih odnosa ili o poticanju stvaranja novih posredstvom novih zakonskih normi.<sup>29</sup> To je jedan od razloga zašto je četvrto poglavlje posvećeno prikazu i analizi formalnih pravnih izvora unutar postojeće ili potencijalno nove grane prava.<sup>30</sup> Takav prikaz dodatno je opravdan ranije istaknutom činjenicom povećanog broja propisa, posebice zakona koji uređuju sustav visokog obrazovanja i znanosti, a što predstavlja jednu od važnih posljedica započetih reformskih

---

<sup>27</sup> Vidi *ibid.*, str. 19.

<sup>28</sup> O operacionalizaciji načela vidi više u Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 122-128.

<sup>29</sup> Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 39.

<sup>30</sup> Postoje i materijalni izvori prava kao posljedica različitih društvenih utjecaja što je tema, među ostalim, petog i šestog poglavlja. Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 5, str. 133. Za razumijevanje procesa u sustavu znanosti i visokog obrazovanja primjena metoda koje uključuju sustavnu analizu vanjskih okolnosti vrijedna je svakog daljnjeg istraživanja.

procesa. Pored ZZDVO-a riječ je, primjerice, o sljedećim zakonima: Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama<sup>31</sup>, Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju<sup>32</sup>, Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija<sup>33</sup>, Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost<sup>34</sup>, Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju<sup>35</sup>, Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru<sup>36</sup>, Zakon o obavljanju studentskih poslova<sup>37</sup>, Zakonu o hrvatskim državnim nagradama za znanost<sup>38</sup>. Ovdje je važno naglasiti da je riječ o zakonskim propisima kojima se, isključivo ili većim dijelom, uređuje sustav znanosti i visokog obrazovanja. Iako ovaj popis nije konačan, jasno ukazuje na znatno povećanje pravnih normi u odnosu na period prije ZZDVO-a te, kao što ću kasnije pokazati, ujedno otkriva i određene posebnosti u odnosu na norme koje uređuju druge djelatnosti upravnog prava. Pritom je važno uzeti u obzir kako navedeni zakoni predviđaju i nemali broj podzakonskih općenormativnih akata, odnosno pravilnika.

Međutim, na predmetno područje primjenjuju se zakoni i drugi propisi kojima se uređuju i druge, više ili manje, srodne vrste društvenih odnosa. Riječ je, primjerice o posebnim zakonima kojima se uređuje ustroj i djelovanje znanstvenih organizacija od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku, poput zakona o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti, Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža itd. Također, u kontekstu hijerarhijske sistematizacije bit će potrebno istražiti *sekundarno pravo*, odnosno relevantne pravne akte za sustav znanosti i visokog obrazovanja koje su donijele institucije Europske unije. Riječ je uredbama, direktivama, odlukama i preporukama. Temeljem Ugovora iz Lisabona ovlasti Europske unije dijele se na isključive, podijeljene i komplementarne. Komplementarne ovlasti, u koje pripada sustavu znanosti i visokog obrazovanja odnosno obrazovanja općenito, pretpostavljaju da Europska unija nema pravo uređivati društvene odnose u državama članica, već samo podupirati, koordinirati ili dopunjavati djelovanje država članica. Iz tog razloga važno je istražiti način na koji su te komplementarne ovlasti Europske unije utjecale i utječu na proces,

---

<sup>31</sup> Narodne novine, br. 71/2007. (dalje u tekstu: ZSZDSO).

<sup>32</sup> Narodne novine, br. 107/07 i 118/12. (dalje u tekstu: ZASNAS).

<sup>33</sup> Narodne novine, br. 158/03, 198/03, 138/06, 124/09, 45/11. (dalje u tekstu: ZPIOK).

<sup>34</sup> Narodne novine, br. 57/22. (dalje u tekstu: ZHZZ).

<sup>35</sup> Narodne novine, br. 45/09. (dalje u tekstu: ZOKZVO).

<sup>36</sup> Narodne novine, br. 22/13, OUSRH, br. 41/16, 64/18, OUSRH 47/20 i 20/21. (dalje u tekstu: ZHKO).

<sup>37</sup> Narodne novine, br. 96/18, 16/20. (dalje u tekstu: ZOSP).

<sup>38</sup> Narodne novine, br. 108/958, 104/97 i 142/98. (dalje u tekstu: ZHDNZ).

djelovanje i djelatnosti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Konačno, iako nisu predmetom istraživanja, vrijedi upozoriti i na čitav niz propisa koji se primjenjuju i na sustav znanosti i visokog obrazovanja kao što su, na primjer, Zakonu o javnoj nabavi<sup>39</sup>, Zakon o pravu na pristup informacijama<sup>40</sup>, Zakon o proračunu<sup>41</sup>, kao i pripadajući podzakonski općenormativni akti, poput Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu<sup>42</sup> itd.

### *Autonomni izvori prava*

I u upravnom pravu, ali i u pravnim normama koje uređuju odnose u visokom obrazovanju i znanosti, postoje određene posebnosti u kontekstu hijerarhijske sistematizacije u pogledu načina kako su ti odnosi regulirani. Prije svega, ovdje vrijedi istaknuti podzakonske općenormativne akte, posebice one koji ujedno predstavljaju autonomne izvore prava. Naime, kao izvori prava, u upravnom pravu podzakonski akti imaju značajno mjesto. Slična je situacija i s pravnim normama u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, pri čemu važan izvor jest i autonomno pravo. Ono podrazumijeva propise koji ne potječu ni od zakonodavca niti od državnih tijela, nego od samih visokih učilišta koja ih donose u okviru zakonskih ovlasti te njihovih posebnih pravnih statusa koja proizlaze iz Ustava i zakona.

Međutim, učestale izmjene i nepreglednost tih izvora prava koji obilježavaju propise upravnog prava, uključujući i propise u visokom obrazovanju i znanosti, jasno naglašavaju pojedina obilježja otvorenosti ovih dijelova pravnog sistema. Djelomično i zbog toga se kao jedan od optimalnijih načina njihove hijerarhijske sistematizacije ističe normativistička metoda koja podrazumijeva, među ostalim, da se na temelju pravnog sistema kakav postoji u određenom trenutku, dakle na podlozi određenog nacionalnog pozitivnog prava izvode obilježja o dijelu tog sistema<sup>43</sup>. O prednostima i nedostacima navedenog tumačenja osobito u sustavu znanosti i visokog obrazovanja bit će više riječi u poglavljima koja slijede. Naime, spomenute česte izmjene postojećih propisa, uvjetovane ponajviše izvanjskim promjenjivim okolnostima, dovode i do poteškoća preciznog određivanja samog predmeta normiranja upravnog prava. One su vrlo primjetne u literaturi koja obiluje različitim odredbama ove grane prava, kao i vrijednim

---

<sup>39</sup> Narodne novine, br. 120/2016.

<sup>40</sup> Narodne novine, br. 25/13 i 85/15.

<sup>41</sup> Narodne novine, br. 86/08, 136712 i 15/15.

<sup>42</sup> Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18.

<sup>43</sup> Vidi više u: Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983., str. 5-6.

komentarima u pokušaju njezinog obuhvatnijeg i postojanijeg određivanja, a koji su dobrim dijelom posljedica istaknutih specifičnosti. Sve te prijemore treba uzeti u obzir i kod određivanja dijela pravnog sistema koji uređuje odnose u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Stoga je, u skladu s navedenim, otvoreno pitanje može li činjenica znatnog povećanja broja pravnih normi koje uređuju taj dio pravnog sistema u posljednja dva desetljeća sama po sebi opravdati bilo kakav pokušaj sistemskog „samorazlučivanja“, odnosno razlikovanja ili, pak, samo potvrđuje istaknute specifičnosti upravnog prava, te je riječ samo o tome da se njegov sadržaj odnosno vrste društvenih odnosa koje obuhvaća uslijed te činjenice i proširio? Odgovor na navedeno pitanje ustvari zahtjeva prethodno objašnjenje je li, u kojoj mjeri, i na koji način, povećanje pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja uvjetovalo i *znatno* povećanje broja srodnih društvenih odnosa na koje se te norme odnose, a što je jedno od bitnijih obilježja pravne grane.<sup>44</sup> Stoga je prilikom traženja odgovora potrebno, pored hijerarhijske, prethodno izraditi i znanstvenu sistematizaciju. Drugim riječima, potrebno je odrediti obilježja ovog dijela pravnog sistema, koja svoja uporišta zasigurno imaju u pozitivnim pravnim normama, ali i u različitim teorijskim promišljanjima uloge sveučilišta, obrazovanja općenito te znanosti i umjetnosti. Kao što ću nadalje pokazati, ta obilježja pritom sadržajno jasno pokazuju i otvorenost i zatvorenost pravnog sistema, čime dodatno opravdavaju i primjerenost svih prethodno spomenutih metodoloških pristupa.

### **1.3. Znanstvena sistematizacija pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja**

Znanstvena sistematizacija važna je jer se neposredno bavi, među ostalim, pitanjem kriterija zasnivanja novih pravnih grana. Iz tog razloga analiza ovakvog pristupa uključuje usporedbu dosadašnjih znanstvenih razdvajanja pojedinih područja prava. Drugim riječima, ona je nužna pretpostavka za određivanje *kriterija* razlikovanja pojedinih dijelova pravnog sistema koje bi nadalje trebalo slijediti u sistematiziranju pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja kao podgrane ili zasebne pravne grane.

Ti dijelovi pravnog sistema su pravna područja, pravne grane, pravne ustanove i pravne norme. *Pravna grana* predstavlja dio pravnog sistema koji regulira *određeni broj srodnih društvenih*

---

<sup>44</sup> Vidi odredbu pravne grane u sljedećem odjeljku ovog poglavlja.

*odnosa*. Sastavljena je od pravnih ustanova i pravnih normi. Iako zakonodavac nije i formalno u svakoj od njih sistematski rasporedio pravne norme i ustanove, takvo tumačenje imanentno je pravnoj znanosti.<sup>45</sup> Sada se, temeljem dosadašnjih razmatranja, postavlja pitanje prema kojim se kriterijima znanstvene sistematizacije pojedini društveni odnosi kao pravno relevantni odnosi sistematiziraju u pojedine dijelove pravnog sistema, što su to srodni društveni odnosi i koliki je broj takvih odnosa potreban da bi predstavljao samostalnu pravnu granu? Važan oslonac u traženju odgovora pružaju same odredbe ostalih dijelova pravnog sistema.

*Pravna norma* je osnovni element pravnog sistema koja regulira neki već *postojeći društveni odnos* ili *stvara novi*<sup>46</sup>. U daljnjem istraživanju pokazat će se u kojoj mjeri ovo razlikovanje postojećih od novostvorenih društvenih odnosa predstavlja važno uporište za opravdanje pokušaja promišljanja sistematiziranja normi koji uređuju sustav visokog obrazovanja i znanosti kao zasebne cjeline. Također vođena tim razlikovanjem, nadalje ću u navođenju pravnih izvora (posebno u četvrtom poglavlju) odjelito naznačiti zakone, podzakonske i druge akte koji, više ili manje, drugačije reguliraju postojeće odnose od onih kojima su se stvarali i stvaraju novi. U potonjem slučaju uglavnom je riječ o „reformskim“ zakonima ili „reformskim“ normama zakona te na njima utemeljenim podzakonskim aktima kojima se dobrim dijelom obvezuje na stvaranje *novih društvenih odnosa*. U ovom kontekstu važno je napomenuti, iako se temeljni zakon – ZZDVO – također tumači kao reformski, bit će potrebno izraditi analizu tog zakona u odnosu na prijašnje temeljne zakone koji su uređivali sustav znanosti i visokog obrazovanja – Zakon o visokim učilištima i Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti<sup>47</sup>. Navedena usporedba doprinjet će odgovoru o stvarnim normativnim promjenama te time pokazati opravdanost obilježja „reformski“ potkrijepljenu, među ostalim, podacima o ostvarenom broju novih pravno relevantnih društvenih odnosa. *Pravna ustanova* ili *institut* obuhvaća propise koji se odnose na određenu istu vrstu ili isti skup društvenih odnosa, npr. državljanstvo, pravo glasa, kupoprodaju<sup>48</sup>. Temeljem predstojeće analiza bit će također potrebno odrediti koje bi to sve bile pravne ustanove u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Pod pretpostavkom da će se pokazati opravdanim postojanje niza novih srodnih pravnih ustanova odnosno njihovo povećanje u odnosu na razdoblje prije početka

---

<sup>45</sup> Mandić, *op. cit.* u bilj. 3, str. 95.

<sup>46</sup> Vidi *ibid.*, str. 39.

<sup>47</sup> Zakon o visokim učilištima, Narodne novine, br. 59/96, 02/99, 14/00 i 26/00, 67/00, 94/00 i 129/00. (dalje u tekstu: ZVU); Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti, Narodne novine, br. 59/96. (dalje u tekstu: ZZD).

<sup>48</sup> Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 437.

reforme, precizirat će se i temeljna dvojba o tome jesu li ili nisu one dovoljne da čine i zasebnu granu prava.<sup>49</sup>

U kontekstu ovdje navedenih dijelova pravnog sistema potrebno je ponoviti kako pravne norme koje uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja pripadaju području javnog prava, grani upravnog prava. Međutim, kako se svako znanstveno nastojanje mora osvjedočiti o svojem predmetu na način da ga se mora moći razlikovati u odnosu na srodni predmet<sup>50</sup>, u ovom slučaju takvo nastojanje zahtjeva da se izdvoje razlikovna obilježja u odnosu na upravno pravo, ako ona postoje, a koje bi trebale proizlaziti ponajviše iz pravnih izvora i vrsti propisa te *načela* sadržanim, među ostalim, u pravnim normama koje uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja te sistematiziranim *novim* pravnim ustanovama. Dijelom i zbog toga, u radu su već naglašene pojedine posebnosti sveučilišta i sveučilišnih visokih učilišta, prvenstveno fakulteta i akademija, iako sustav znanosti i visokog obrazovanja obuhvaća i djelatnosti drugih visokih učilišta, znanstvenih instituta te drugih znanstvenih organizacija, koje također u svojem djelovanju i načelima djelovanja ukazuje na *načelne* razlikovne dijelove u odnosu na pojedine ustanove upravnog prava.

Temeljem navedenog, daljnje istraživanje temeljit ću na tezi kako su propisi u visokom obrazovanju i znanosti obilježeni sljedećim, djelomično već opisanim, procesima:

1. Povećanjem pravnih normi i to ponajviše zakonskih normi kojima se sve češće uređuju i stvaraju potpuno novi društveni odnosi te uvode novi zakonski pojmovi (poput inicijalne akreditacije, ishoda učenja, informalnog učenja, djelomičnih i cjelovitih kvalifikacija), što ujedno uvjetuje i povećanje (srodnih) društvenih odnosa u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Kao što je naznačeno, u kontekstu znanstvene sistematizacije to znači nastajanje novih pravnih ustanova. Pravna ustanova obuhvaća propise koji se odnose na određenu vrstu ili skup društvenih odnosa unutar cjelokupnog pravnog sistema.<sup>51</sup> Do 2003. neke od pravnih ustanova bile su studenti, studijski programi, tijela visokih učilišta, napredovanja. U posljednjem periodu, pored navedenih koje su djelomično izmijenjene i proširene, stvoren je, kao što ću kasnije pokazati, veći broj potpuno novih pravnih ustanova.

---

<sup>49</sup> U pogledu bitnih dijelova znanstvene sistematizacije, u teoriji postoji općeprihvaćeni pristup oko podjele na pravnu granu kao najširi dio, na pravnu ustanovu ili institut te pravnu normu kao najuži dio sistema pravne znanosti, kao i oko određivanja tih dijelova. Vidi Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 39 i 90. Slično i Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 437.

<sup>50</sup> Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 13.

<sup>51</sup> Vidi Ruiter, D. W.P., *Legal Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2010., str. 71.



2. Opisano povećanje pravnih normi dodatno je potencirano povećanjem broja visokih učilišta i drugih tijela kao subjekata znanstvene djelatnosti. Primjerice, do 2003. postojala su četiri sveučilišta i 12 veleučilišta i visokih škola<sup>52</sup>, dok je danas ukupno 119 visokih učilišta, od toga novih osam sveučilišta.<sup>53</sup> U pogledu ostalih subjekata znanstvene djelatnosti, riječ je također o nizu novih, tijekom reforme osnovanih agencija i drugih subjekata, pri čemu je važno podsjetiti kako nije riječ samo o tijelima državne uprave nego i o pravnim osobama koje imaju javne ovlasti. U skladu s pravnom normom svi su oni, u većoj ili manjoj mjeri, nadležni za donošenje općenormativnih podzakonskih akata kojima, barem djelomično, autonomno uređuju dio svojih djelatnosti.

Navedene novonastale okolnosti ne samo da opravdavaju nego zahtijevaju sistematizaciju. Pravni sistem je konstrukcija, ali, kao što sam uvodno spomenula, ne i proizvoljna konstrukcija. Ona ovisi o važećim propisima, razvoju pravne znanosti, sudskoj praksi, tradiciji, političkim prilikama, itd. Stoga je važno pokazati kako je neizostavna pretpostavka svake sistematizacije dosljedna primjena postojećih teorijskih tumačenja pravnog sistema, odnosno određivanje i primjena uglavnom *općeprihvaćenih kriterija* za tumačenje određenog područja kao pravne grane. U teoriji se pored dvije prethodno istaknute skupine utjecaja – pravnih načela, odnosno propisa te pravnih ustanova – nerijetko navodi i treća: postojanje složenih institucionalnih struktura.<sup>54</sup> Sve njih treba uzeti u obzir prilikom pokušaja razumijevanja i interpretacije pravnog sistema u cjelini<sup>55</sup>, ali i u pojedinim njegovim dijelovima. Temeljem toga može se, dakle, ustvrditi kako je tumačenje pojedinog dijela pravnog sistema kao zasebne sistematske cjeline (pravne grane) okarakterizirano sljedećim kriterijima:

1. riječ je o dijelu pravnog sistema koji je reguliran posebnim zakonom,
2. taj dio pravnog sistema obuhvaća određena (specifična) načela i određeni broj pravnih ustanova;

---

<sup>52</sup> Do 2007. taj broj se popeo na 32. Vidi više u: Vijeće veleučilišta i visokih škola Hrvatske, *Izješće o radu vijeća veleučilišta i visokih škola Republike Hrvatske u razdoblju od 2003. - 2007.*, siječanj 2008., dostupno na: [https://www.azvo.hr/images/stories/VVIVS/VVIVS\\_izvjesce\\_web.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/VVIVS/VVIVS_izvjesce_web.pdf) (20. travnja 2017.).

<sup>53</sup> Danas djeluje devet javnih i tri privatna sveučilišta, 71 fakulteta i akademija, jedan sveučilišni centar, 17 veleučilišta (11 javnih i šest privatnih veleučilišta) te 18 visokih škola (tri javne i 15 privatnih visokih škola). Podaci Agencije za znanost i visoko obrazovanje, dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/visoka-ucilista> (7.9.2021.). Vidi više u: Grubišić, K., *Normativne pretpostavke društva znanja*, u: Afrić, V. et al. (ur.), *Društvene pretpostavke društva znanja*, FF press, Zagreb, 2011., str. 105–121.

<sup>54</sup> Vidi: Harris, J. W., *Law and Legal Science*, Oxford University Press, New York, 2007., str. 12 – 13.

<sup>55</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 10.

3. norme, pravne ustanove, načela te institucije koje čine dio određenog dijela pravnog sistema predstavljaju jedinstvenu i koherentnu cjelinu.<sup>56</sup>

U upravnom pravu postoji nekoliko podgrana upravnog prava koje obilježava to što gotovo svaka od njih ima jedan temeljni zakon s pripadajućim podzakonskim (provedbenim) aktima. Temeljem do sada navedenog, moglo bi se zaključiti da sustav znanosti i visokog obrazovanja ispunjava kriterije za podgranu upravnog prava.<sup>57</sup> Ako se upravno pravo sastoji od općeg i posebnog dijela, onda bi „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija” bila podgrana posebnog dijela upravnog prava. Mogućnost takvog tumačenja u teoriji već postoji.<sup>58</sup> Ivančević pritom smatra da za određivanje podgrana upravnog prava nisu adekvatni kriterij autoritativnosti i kriterij ustrojstva uprave jer su nedovoljno precizni, te ističu promjenjivost pravnih normi. Za razliku od toga, kao primjerene kriterije navodi pozitivno pravo i znanstvene studije srodnih područja.<sup>59</sup> Slijedeći takav pristup, može se zaključiti kako su kriteriji za podgranu također ostvareni, s obzirom na mnoštvo zakona i drugih propisa donesenih od početka reforme, kao i na sve učestaliju znanstvenu produktivnost u tom području.

Međutim, svi prethodno izneseni kriteriji vrijede i za zasnivanje pravnih grana. Kao što je prethodno istaknuto, riječ je o širem dijelu pravnog sistema koji obuhvaća *određeni* broj srodnih društvenih odnosa. Za sada ostaje otvoreno pitanje koji je to „određeni“ broj srodnih društvenih odnosa. Također, u teoriji se kao pokazatelj razvijenosti pojedinih zasebnih dijelova pravnog sistema ističe i postojanje složenih institucionalnih struktura koje nalazimo u suvremenim društvima.<sup>60</sup> Iz tog razloga kasnije ću navesti sve subjekte visokoobrazovne i/ili znanstvene djelatnosti. Ako se tom nizu pribroje još i oni subjekti koji ne obavljaju samo djelatnosti iz područja visokog obrazovanja i znanosti<sup>61</sup>, postat će očitija razvijenost „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” prema svim spomenutim kriterijima. Ovakav put istraživanja i propitivanja samih kriterija i njihove ostvarenosti za osamostaljivanje područja nužno povezanog

---

<sup>56</sup> Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 456.

<sup>57</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 278.

<sup>58</sup> Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 43, str. 23.

<sup>59</sup> Vidi *ibid.*, str. 24.

<sup>60</sup> Vidi Harris, *op. cit.* u bilj. 54, str. 12 - 13.

<sup>61</sup> Npr. Agencija za mobilnost i programe Europske unije, Nacionalnom centru za vanjsko vrednovanje obrazovanja i visokih učilišta u RH, Agencija za obrazovanje odraslih, itd.

s upravnim pravom dijelom se podudara i s Krbekovim tumačenjem, koji je smatrao *preširokim* svako određenje upravnog prava koje uključuje ukupnost propisa koja se odnose na javnu službu.<sup>62</sup> Stoga bi daljnje spoznaje o posebnostima „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” u odnosu na upravno pravo možda mogle donijeti i novu perspektivu opravdanja takva njegova tumačenja.

Uglavnom, uključujući sve do sada istaknute kriterije, nadalje ću naznačene dijelove i znanstvene i hijerarhijske sistematizacije te različitosti koje otuda proizlaze u odnosu na upravno pravo izlagati uzimajući u obzir sljedeće *kriterije* sistematizacije<sup>63</sup>:

1. pravni (formalni i materijalni) izvori,
2. generalni i apstraktni propisi te hijerarhija propisa,
3. načela (broj) na kojima se temelje i hijerarhija načela,
4. (određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani,
5. precizno određeni subjekti i predmeti,
6. ustroj i nadležnost tijela,
7. (složene) institucionalne strukture,
8. znanstveno djelovanje u predmetnom području.

I za kraj ovog uvodnog dijela treba reći kako će temeljna i cjelovita hijerarhijska i znanstvena sistematizacija pravnih normi u visokom obrazovanju i znanosti pokazati u kojoj mjeri su svi ti kriteriji ispunjeni. Time ću ujedno odgovoriti i na početna pitanja kojima propitujem istraživačku hipotezu. Pritom, naravno, svjesna mnogobrojnih tumačenja koja pokazuju kako određenje pravnih grana velikim dijelom ustvari ovisi o odlukama sistematizatora. Postoje veće i manje grane prava. Njihovo nastajanje u teoriji je uglavnom opisano na sljedeći način: kad u jednoj podgrani prava naraste broj pravnih normi toliko da se pravници moraju početi specijalizirati za te norme, onda se ta podgrana prava izdvaja iz matične pravne grane i konstituira u novu, posebnu pravnu granu u znanstvenom i didaktičkom smislu.<sup>64</sup> Ovaj i slični opisi ipak ne pružaju neke preciznije,

---

<sup>62</sup> Vidi više u: Krbek, I., *Upravno pravo*, Tisak i naknada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1929., str. 87 – 88.

<sup>63</sup> Riječ je o kriterijima koje ističe Harris, Visković, Krbek, Pavčnik i drugi. Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 437. Više o Pavčnikovoj teoriji prava u: Padjen, I., *Pouke pravnog monizma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 66 br. 5, 2016., str. 595 – 616.

<sup>64</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 271.

očito samo normativističke kriterije, koliko potvrđuju činjenicu da su se pod utjecajem zakonodavstva izvjesne cjeline počele zaokruživati i izdvajati u posebne pravne grane. Iako u daljnjem tumačenju svakako treba uzeti u obzir i nadležnost kao kriterij koji je istaknuo Krbek, ovdje je korisno opisati i jedan empirijski primjer osamostaljivanja u posebnu granu. Financijsko pravo se odvojilo kao samostalna grana prava, ali je i dalje povezano s upravnim pravom upravo zbog činjenice da su tijela državne uprave ta koja izvršavaju propise financijskog prava. Iz tog razloga Ivančević navodi kako je očita bliskost te dvije grane prava, ali je očita okolnost što financijskih propisa ima mnogo i što čine zaokruženu cjelinu pa su u pravnom sistemu dobili i posebno mjesto.<sup>65</sup> Primjer pokazuje kako se pored normativističkog tumačenja, o kojem će biti riječi i u daljnjim poglavljima, treba poslužiti i empirijskim primjerima o razvoju pravne znanosti, u nastojanju da se i iz njih iščitaju i preciziraju kriteriji a samim time i argumenti za tumačenje normi u visokom obrazovanju i znanosti u kontekstu zavisne ili zasebne pravne grane.

Nastajanje pravnih grana očito je dugotrajan proces.<sup>66</sup> Potonji primjer pokazuje kako je znatno povećanje propisa u području financijskog prava bio razlog njegova osamostaljivanja u samostalnu pravnu granu. Može se ustvrditi kako je sada slična situacija i u sustavu znanosti i visokog obrazovanja: niz novih zakona i podzakonskih akata doveo je i do nastajanja novih pravnih ustanova, kao i do nastajanja novih i/ili razrade postojećih specifičnih načela u odnosu na upravno pravo. U daljnjem istraživanju važno je pokazati i dokazati u kojoj mjeri su ostvareni prethodno istaknuti *kriteriji* promišljanja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ kao jedne cjeline, na određene načine različite i (ne)zavisne od pravnih normi upravnog prava. Ti kriteriji, s obzirom na to da proizlaze iz znanstvene i hijerarhijske sistematizacije, odnosno različitih (pravnih) metoda tumačenja, ujedno preciziraju ciljeve daljnjih aktivnosti na sistematizaciji koji, među ostalim, pretpostavljaju: potrebu otkrivanja i otklanjanja proturječja među pravnim normama, daljnje istraživanje načela, te ostvarenje jedinog kriterija za koji se već sada može reći da nije u potpunosti ostvaren a to je povezivanje normi, pravnih ustanova, načela te institucije “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” u jednu koherentnu cjelinu.

---

<sup>65</sup> Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 43, str. 19.

<sup>66</sup> Vidi Pavčnik *op. cit.* u bilj. 22, str. 456.

#### 1.4. Značenje izraza „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“

U ovom dijelu navodim pojedine pretpostavke razumijevanja samog izraza „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ koje ću dalje propitivati u svrhu potpunijeg odgovora na uvodno istaknuta pitanja<sup>67</sup>. Sam taj izraz proizlazi iz nastojanja za sistematizacijom pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, ali i prepoznavanja temeljnih obilježja procesa koja prate i uvjetuju donošenje pravnih normi u tom području od početka Bolonjske reforme do danas. S obzirom na takva nastojanja, važno je i ovdje upozoriti na distinkciju koja uvjetuje gotovo najvažnija značenja tog procesa, a to je podjela znanstvenih organizacija na sveučilišna visoka učilišta u odnosu na ostala visoka učilišta i znanstvene organizacije odnosno ustanove (veleučilišta, visoke škole, institute, itd.). Važnost te distinkcije očituje se, kao što sam već prethodno spomenula, u uvidu da kriteriji takve podjele znanstvenih organizacija uporište imaju u samim ustavnim vrednotama i jamstvima odnosno pravnim načelima, ali i u činjenici znatnog povećanja broja subjekata koji u skladu sa ZZDVO-om imaju status znanstvenih organizacija ili, pak, status subjekata imaju temeljem drugih zakona. Potonja činjenica ujedno ukazuje i na ostvarenost kriterija koji se odnosi na postojanje složene institucionalne strukture u ovom dijelu, što će biti predmetom daljnje analize.

Naravno, značenje izraza ne iscrpljuje se samo u tome. Istraživanje i određivanje posebnosti pojedinog područja ili njegova dijela (u ovom slučaju pravne grane kao dijela pravne znanosti) ne može se temeljiti samo na pozitivnim zakonima i pravnim načelima. Drugim riječima, pored nedvojbeno neophodne normativističke metode tumačenja, istraživanje ovog dijela pravnog sistema – a što je zasigurno njegova najvažnija posebnost i bitno razlikovno obilježje u odnosu na upravno pravo – zahtjeva razumijevanje i uvažavanje puno šire i u svom značenju trajnije pojmovne perspektive, a što nužno uključuje primjenu i drugih, ne samo pravnih, metodoloških pristupa. Pritom mislim na istraživanje pojmova kao što su sveučilište, obrazovanje, nastava, znanost, istraživanje, znanje, itd. Svi oni imaju značenja koja se mogu iščitati iz zakona i drugih propisa. Štoviše, u „novim“ zakonima odredbe pojedinih pojmova su i izričito propisane, o čemu će više biti riječi u kasnijim poglavljima. Međutim, analizirajući ih i u tom kontekstu, potrebno je uzeti u obzir činjenicu da je većina njih predmetom višestoljetnih različitih teorijskih promišljanja.

---

<sup>67</sup> Vidi str. 2. rada.

Stoga istražiti ključno pojmovno polje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja zahtjeva poznavanje i takvih promišljanja. Pored toga, ono iz današnje perspektive zahtjeva i razumijevanje šireg društvenog konteksta koji je uvjetovao razvoj ovog (dijela) područja a koji je prethodio, ali kasnije bio i danas jest potaknut, Bolonjskom reformom.

Naime, izraz „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“, osim što se temelji na distinkciji visokih učilišta koja proizlazi prvenstveno iz ustavnog jamstva autonomije ali i drugih pravnih načela, svoje opravdanje ima i u ideji obrazovanja kakvu nalazimo u filozofskoj tradiciji kod Kanta, Schellinga, Hegela, Nietzschea, Adorna, odnosno u Humboldtovoj ideji sveučilišta.<sup>68</sup> U fokusu teoretskog, odnosno filozofskog, promišljanja sveučilišta bila je i jest sama ideja i zadaće obrazovanja, iz kojih onda proizlazi i promišljanje zadaće sveučilišta kao što su nastava i istraživanje, određivanje načela djelovanja (kao što su autonomija i sloboda stvaralaštva i istraživanja), te odnos sveučilišta prema drugim visokoobrazovnim ustanovama. Ukratko, za uvid u teorijsko promišljanje sveučilišta relevantna je filozofska tradicija, posebice stoga što je iz nje izrasla i prva paradigma modernog europskog sveučilišta osnutkom Humboldtova sveučilišta u Berlinu 1810. godine.

Za Humboldta bitnu odrednicu sveučilišta čini jedinstvo nastave i istraživačkog rada, pri čemu se smisao i bit sveučilišta ne nalaze isključivo u profesionalnom obrazovanju, nego prvenstveno u radu na polju znanosti: u njezinom razvitku i posredovanju. U tome Liessmann prepoznaje Humboldtovo razlikovanje sveučilišta od drugih obrazovnih i istraživačkih ustanova, ali i njegovo oslanjanje na dotadašnje poimanje modernog europskog sveučilišta kako ga je poimao Schelling. Pozivajući se na njegovo predavanje *O metodi akademskog studija*, Liessmann tumači kako kod Schellinga pojam sveučilišta nije označavao „nikakvu bezodnosnu usporednost fakulteta i struka, metoda i projekata, ciljeva i predmeta, nego skupnost netom nabrojenog zasnovanu na zajedničkom konceptu znanja“<sup>69</sup>.

Je li takav *zajednički koncept znanja* bitno obilježje i današnjih sveučilišta te predstavlja li, pored spomenutih pravnih načela, dodatni kriterij razlikovanja sveučilišnih visokih učilišta od drugih

---

<sup>68</sup> Liessmann, u knjizi *Teorija neobrazovanosti: zablude društva znanja*, tumači kako danas nedostaje bilo kakva normativna ideja obrazovanosti. Štoviše, znanje se vrednuje onkraj bilo kakve ideje o obrazovanju, degradirano je na mjerljivu jedinicu humanog kapitala s kojom je moguće računovodstveno raspolagati. Liessmann, K.P., *Teorija neobrazovanosti: zablude društva znanja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2008., str. 9.

<sup>69</sup> Vidi Liessmann, *op. cit.* u bilj. 68, str. 98-101.

visokih učilišta i znanstvenih organizacija? Odgovoriti na to pitanje važno je jer ono objašnjava koja bi to bila temeljna obilježja današnjih sveučilišta, odnosno koja su to teorijska promišljanja o njegovim ulogama i funkcijama danas mjerodavna. Iz tog razloga su i završna poglavlja jednim dijelom sadržajno determinirana takvim objašnjenjima.

Ovdje ću navedeno pitanje okvirno problematizirati u kontekstu analize dvije utjecajne i suprotstavljene paradigme sveučilišta. Naime, iako se danas govori o nekoliko paradigmi, vjerujem da ponajbolji uvid u tijek promjena u poimanju sveučilišta u 19. i 20. stoljeću, a koji je neophodan i za razumijevanje postojećih reformi u obrazovanju, omogućava poznavanje bitnih odrednica dvije paradigme sveučilišta – u Njemačkoj već istaknute Humboldtove i u Sjedinjenim Američkim Državama neoliberalne paradigme. Njemačka sveučilišta uglavnom su bila javna sveučilišta s jakom istraživačkom komponentom inspirirana ponajviše Humboldtovim idejama o sveučilištu dok američka sveučilišta, uglavnom privatna, karakteriziraju raznolikost institucija, s različitim profilima, nerijetko orijentirana tržištu. Ovakvim opisom mogu se naslutiti razlozi zašto obje paradigme ukazuju na bitne izazove današnjih reformi koji se odražavaju ne samo na visoko obrazovanje, nego na obrazovanje u cjelini, izazova koji su ponajviše uvjetovani tehnološkim razvojem i globalizacijskim procesima. Drugim riječima, obje paradigme nedvojbeno pokazuju kako uloge sveučilišta, ali i općenito uloge obrazovanja nisu autonomne od društvenog konteksta, razvoja društva i društvenih potreba. Dodatno opravdanje njihovu odabiru može se prepoznati i u dvojbama koje su zasigurno uvjetovale i Bolonjsku reformu, a onda dodatno i njome potaknute, o tome koje bi trebale biti uloga sveučilišta, pri čemu prevladavaju promišljanja između ova dva krajnja modela: da li i u kojoj mjeri prihvatiti Humboldtovu paradigmu sveučilišta u idejnom i institucionalnom smislu ili sveučilište primarno treba biti u službi industrijskog društva i brzih tehnoloških promjena, a što je odrednica neoliberalizma? Pritom, naravno, izvjesnom postaje mogućnost da je kroz postojeću reformu moguć nastanak jedne sasvim nove paradigme sveučilišta. U Njemačkoj je povijest razvoja visokog obrazovanja bila bitno uvjetovana pitanjem o samoj „biti“ sveučilišta, dok u SAD pitanjem o „koristi“ sveučilišta u (ekonomskom) kontekstu<sup>70</sup>. Ova razlika ima svoje uzroke, među ostalim, u filozofskom promišljanju obrazovanja, preciznije u idejama

---

<sup>70</sup> Timothy Bahti, *Histories of the University: Kant and Humboldt*, MLM. German Issue, 102 (3), 1987., str. 440. Za opširnije pojašnjenje ovdje opisanih paradigmi sveučilišta vidi više u: Grubišić, K., *Obrazovanje*, u: Zrinščak, S., Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Gribišić, K., Čepo, D., Petričušić, A., Čehulić, M., *Opća sociologija s uvodom u sociologiju prava*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2020., str. 461-489.

filozofa njemačkog klasičnog idealizma koje su utjecale na Humboldtovo djelovanje. Primjerice, Kant je tumačio kako je istina prvi i temeljni kriterij znanja i doktrine sveučilišta, jedina prava „korisnost“ dok su sve ostale korisnosti znanja i znanosti za sveučilište sekundarne: „jer se na *istinu* (bitni i prvi uvjet učenosti uopće) sve svodi; a *korisnost*, koju viši fakulteti obećavaju vladi, samo je moment drugog reda“<sup>71</sup>. Iz sociološke, funkcionalističke, perspektive moglo bi se reći da ideja o sveučilištu koje svoje temelje ima kod Humboldta i u filozofiji njemačkog klasičnog idealizma glasi: ustanova ostaje funkcionalna samo ako vitalno utjelovljuje svoju temeljnu ideju<sup>72</sup>. *Funkcije* koje sveučilište ispunjava u društvu trebale bi sačuvati unutarnju povezanost s ciljevima, motivima i dijelovima svojih članova. Te funkcije su prvenstveno uključivale četiri jedinstva: *jedinstvo poučavanja i istraživanja, jedinstvo znanosti, jedinstvo znanosti i općeg obrazovanja, jedinstvo znanosti i prosvjećivanja*.

Humboldtova paradigma sveučilišta u odnosu na neoliberalni model često se razumije kao konzervativna. U takvim raspravama, koje su obilježile 20. stoljeće, ali i naše vrijeme, nerijetko ostaje nejasno da li takva tumačenja obuhvaćaju samu ideju sveučilišta ili/i institucionalnu strukturu ostvarenu prvenstveno kroz Berlinsko sveučilište 1810. godine pa nadalje, ili/i odnos prema političkim i društvenim okolnostima. Međutim, ako se uzme da navedena četiri jedinstva predstavljaju bitne uloge Humboldtove paradigme sveučilišta, moglo bi se tvrditi da te uloge nisu zastarjele, ali su možda nepotpune i to iz dva međusobno povezana razloga. Prvo, jer ne uzimaju dovoljno u obzir *društvenu ulogu sveučilišta* koja se mijenja pod različitim izvanjskim društvenim utjecajima. Drugo, tumačenje sveučilišta samo iz perspektive idealističkog (metafizičkog) pogleda na svijet nepotpuno je s obzirom na emancipaciju empirijskih znanosti koja je dovela do kritike metafizičkog pogleda na svijet, kao i zbog činjenice da znanost postaje sve prepoznatljivija produktivna sila u industrijskom društvu<sup>73</sup>.

Za razliku od njemačke tradicije, kod američkih sveučilišta u prvi plan dolazi društvena učinkovitost djelatnosti sveučilišta. Jedinstvo nastave i istraživanja nije u potpunosti odbačeno, ali to ne opisuje temeljnu ulogu sveučilišta. U takvim okolnostima, razvoj američkih sveučilišta

---

<sup>71</sup> Vidi Immanuel Kant, „Spor fakulteta“, u: I. Kant, F. W. J. Schelling i F. Nietzsche *Ideja univerziteta*, Globus, Zagreb, 1991., str. 42.; Bahti, *op. cit.* u bilj. 65, str. 444.

<sup>72</sup> Habermas, J., *The Idea of the University: Learning Processes*, New German Critique, No. 41, Special Issue on the Critiques of the Enlightenment, 1987., str. 3.

<sup>73</sup> Vidi Habermas, *op. cit.* u bilj. 72, str. 12.



svjedoči i priličnom društvenom i političkom utjecaju, što je nerijetko otvaralo i otvara rasprave o samoj ideji sveučilišta, u kojima su se ili naglašavale tradicionalne vrijednosti sveučilišta (po uzoru na Humboldtovu tradiciju) ili se naglašavala potreba za daljnjim reformama sveučilišta kako bi ono bolje služilo suvremenom američkom društvu<sup>74</sup>. Potonjem usmjeravanju rasprava doprinio je i sve veći broj privatnih sveučilišta odnosno visokih učilišta, smanjenje državnog financiranja koje je prouzrokovalo sve veću ovisnost o školarinama i privatnom sektoru. Opisani procesi odrazili su se na samu znanost i istraživanje, prije svega slabijim financiranjem temeljnih te sve većim potporama primijenjenim istraživanjima namijenjenim potrebama privatnog sektora. Dok je starije istraživačko sveučilište uključivalo i teorijsku i primijenjenu znanost te posljedično tehnologiju u komercijalnom sektoru, neoliberalni model sveučilišta obilježava istraživanja koja su neposredno povezana s tržištem, što pretpostavlja mnogo jaču interakciju akademskih istraživanja i industrijske tehnologije.<sup>75</sup> Neravnoteža koja je time nastala između ishodišne misije sveučilišta i ciljeva poslovnog svijeta dovela je gotovo do nemogućnosti provođenja bilo kakvih ideja o obrazovanju i istraživanju, jer ne postoji ekonomski ekvivalent pojmu zajednice znanstvenika uključenih u dijalog učenja i poučavanja.

Pojedini autori, kao primjerice Etzkowitz, u nastanku Humboldtova sveučilišta prepoznaju prvu sveučilišnu revoluciju koja je dovela do nastanka istraživačkog sveučilišta i time sveučilište odvojila od srednjovjekovnih obilježja očuvanja i prijenosa postojećeg znanja. Ovakav tijek karakterizira razvoj sveučilišta u Europi, s obzirom na to da su temeljna obilježja Humboldtove paradigme sveučilišta obilježila ne samo razvoj sveučilišta u Njemačkoj nego i u cijeloj Europi, koja pod pritiskom današnjih reformskih procesa moraju odrediti svoje uloge uzimajući u obzir ekonomske, tehnološke odnosno globalizacijske izazove, a sve to u kontekstu višestoljetno naslijeđenog imperativa autonomije odnosno funkcionalne neovisnosti moderne znanosti. U američkim sveučilištima Etzkowitz prepoznaje temelje druge sveučilišne revolucije obilježene razvojem *poduzetničkog sveučilišta* započete u SAD-u.<sup>76</sup> Neka od obilježja *poduzetničkog sveučilišta* su poticanje i razvoj poduzetničkog duha među studentima, profesorima i administracijom, uspostavljanje intenzivnije suradnje s gospodarstvom, stvaranje suradnje s

---

<sup>74</sup> Hohendahl, P. E., *Humboldt Revisited: Liberal Education, University Reform, and the Opposition to the Neoliberal University*, *New German Critique*, 113, 2018., str. 184.

<sup>75</sup> Vidi *ibid.*, str. 195.

<sup>76</sup> Dabić Marina, Švarc Jadranka, *O konceptu poduzetničkog sveučilišta: ima li alternative?*, *Društvena istraživanja*, vol. 20, br. 4, 2011., str. 994.

drugim sveučilištima, ustanovama i društvima na individualnom, istraživačkom i institucionalnom nivou, upravljanju imovinom i prihodima, razvoj akademskog poduzetništva, komercijalizacija rezultata istraživanja, osnivanje inovacijske i tehnološke strukture za suradnju znanosti i gospodarstva kao što su sveučilišni znanstveni i tehnološki parkovi, sveučilišni uredi za transfer tehnologije, osnivanje *spin-off* poduzeća, poticanje nastave za potrebe gospodarstva, uključivanje u projekte lokalnog i regionalnog razvoja, itd.<sup>77</sup>

Očito je da se danas uloga sveučilišta u društvu toliko promijenila i mijenja da se ono shvaća kao dio ekonomske obveze, smanjujući time i autonomnost izbora istraživačkih projekata na istraživačkim sveučilištima. To je posljedica utjecaja neoliberalnog modela, ali i diferencijacije znanstvenog sistema i znanstvenih teorija koje sve više postaju funkcionalno autonomne. Iz perspektive Humboldtova modela, takav razvoj istraživačkog sveučilišta u suprotnosti je s temeljnom odredbom znanosti i njezinoj povezanosti s nastavom, ali i s tumačenjem da bi istraživanje trebalo shvatiti kao autonomno istraživanje koje služi *i* za unapređenje teorijskih znanja u akademskoj zajednici, a ne prvenstveno, kao u neoliberalnom kontekstu, u društveno korisnom primijenjenom istraživanju, što dovodi do degradiranja pojedinih znanosti kao, primjerice, humanističkih.

U tim okolnostima treba razumjeti pitanje koje ističe Habermas o tome treba li sveučilište u procesu funkcionalne specijalizacije različitih sistema znanja te snažnijeg povezivanja s društvom odbaciti sve ono objedinjeno pod „idejom“ sveučilišta? U procesu intenzivne diferencijacije znanosti, zapostavljanja (filozofskih) teorijskih predmeta koja su barem donekle povezivala znanstvena područja Habermas postavlja važno pitanje: *ostaje li išta na čemu bi se moglo temeljiti integrirajuće samorazumijevanje sveučilišta?*<sup>78</sup> U svojem odgovoru poziva se na to da okvir koji sveučilište osigurava za znanstvene procese učenja još uvijek sadrži niz *integrativnih funkcija* koje možda ipak pretpostavljaju neko zajedničko samorazumijevanje sveučilišta od strane njegovih članova.<sup>79</sup> Naime, suština stare ideje sveučilišta bila je, među ostalim, da ono mora biti utemeljeno u nečem stabilnijem nego što je sadržaj pojedine ideje. Trebalo je biti utemeljeno u samom *znanstvenom procesu*. Stoga, bez obzira što se uloga i izbor znanstvenih istraživanja mijenja u odnosu na društvene potrebe, što je mnoštvo znanstvenih disciplina gotovo nemoguće teorijski

---

<sup>77</sup> Vidi *ibid.*, str. 1001./1002.

<sup>78</sup> Vidi Habermas, op. cit. u bilj. 72, str. 18.

<sup>79</sup> *Ibid.*, str. 5.

objediniti, treba uzeti u obzir da komunikativni ili diskurzivni oblici znanstvene argumentacije, znanstvena produktivnost, priprema za akademsku karijeru, sudjelovanje u općem obrazovanju, kulturno samorazumijevanje, oblikovanje javnog mišljenja, predstavljaju neke od još uvijek ukorijenjenih *integrativnih funkcija* sveučilišta. Sve dok ta veza nije u potpunosti uništena, ideja o sveučilištu nije u potpunosti mrtva.<sup>80</sup>

Očito je da i Humboldtova i neoliberalna paradigma sveučilišta predstavljaju mjerodavan kontekst za razumijevanje promjena koje se događaju ne samo u visokom obrazovanju, nego na svim razinama obrazovanja. Kao što je prethodno pokazano, za uvid u teorijsko promišljanje sveučilišta relevantna je filozofska tradicija stoga što je iz nje proizašla prva paradigma modernog europskog sveučilišta, ali i zato što se u okviru te tradicije promišljalo obrazovanje u svojem sadržajnom i normativnom smislu, smislu koji danas izostaje u izrazima „društvo znanja” i „ekonomija znanja”<sup>81</sup>. Naime, središte promišljanja sveučilišta bilo je i jest sama ideja obrazovanja, iz koje su onda proizlazile uloge sveučilišta kao što su nastava i istraživanje, određivanje načela djelovanja (kao što su autonomija i sloboda stvaralaštva i istraživanja), odnos sveučilišta prema drugim visokoobrazovnim ustanovama itd. Glavni prigovori takvom tumačenju ponajbolje su vidljivi iz perspektive neoliberalnog modela. Pritom se ponajviše misli na nedostajanje intenzivnije suradnje između sveučilišnih istraživačkih, ali i nastavnih kapaciteta u svladavanju gospodarskih i tehnoloških izazova. Iz te perspektive, nedostaje jasna društvena uloga sveučilišta. Na određeni način Bolonjskom reformom, koja je dovela i dovodi do restrukturiranja europskih sveučilišta, nastoji se to ispraviti, pri čemu na promjene u visokom obrazovanju utječu neka od obilježja neoliberalnog modela.<sup>82</sup> Razlog tomu su shvaćanja da sveučilište Humboldtova tipa ne može udovoljiti zahtjevima ekonomije znanja u smislu stvaranja i iskorištavanja znanja u gospodarske svrhe, jer je preraslo u previše kompleksne institucije opterećene nizom funkcija kao što su predavanja, istraživanja i publiciranje, suradnja s gospodarstvom, patentiranje i transfer tehnologija, a podložne su administrativno-birokratskim intervencijama javne uprave.<sup>83</sup> Stoga se gotovo sva današnja sveučilišna istraživanja nalaze u napetosti između vlastitih poduzetničkih ambicija i veza s komercijalnim svijetom te svojeg starog identiteta kao ustanove posvećene učenju i znanstvenom istraživanju. S obzirom na očite promjene i izazove pred kojima se sveučilišta

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, str. 8. i 21.

<sup>81</sup> Vidi Liessman, *op. cit.* u bilj. 68, str. 9.

<sup>82</sup> Vidi Hohendahl, *op. cit.* u bilj. 74, str. 196.

<sup>83</sup> Vidi Dabić, Švarc, *op. cit.* u bilj. 76, str. 993.

nalaze, nameće se pitanje *koje uloge i funkcije sveučilišta ostaju autonomne od društvenih i političkih utjecaja?*

Sve učestalije u literaturi se nastoje protumačiti neke nove paradigme sveučilišta čije je nastajanje dobrim dijelom potaknuto reformskim procesima. Njima se nastoji razriješiti niz konflikta s kojima se suočava moderno sveučilište, kao npr. konflikt znanstvenih istraživanja i poduzetničke orijentacije, masovnog i elitnog obrazovanja, lokalnog djelovanja i globalne kompeticije. Primjerice, Wissema navodi nekoliko karakteristika „treće generacije“ sveučilišta sa sljedećim karakteristikama:

- središnja aktivnost jesu i dalje fundamentalna istraživanja, a kreativnost i znanstvena metoda ostaju njihovi pokretači,
- iskorištavanje znanja i vještina postaje treći sveučilišni cilj, s obzirom na to da sveučilišta postaju mjesta novih poduzetničkih aktivnosti,
- umrežuju se u svrhu suradnje s industrijom, privatnim i javnim istraživačkim institucijama,
- ona su kozmopolitska, jer njihovo osoblje i studenti dolaze iz međunarodnih okruženja, a radni jezik postaje engleski,
- kombiniraju masovno obrazovanje s posebnim programima za najbolje studente,
- postaju manje ovisna o državnim propisima, a proračunska sredstva više se ne dodjeljuju izravno nego preko nezavisnih financijskih institucija.<sup>84</sup>

Zasigurno je korisno i potrebno za društvo da znanstvena dostignuća budu u službi ekonomskog i tehnološkog napretka. Međutim, u tome se krije i opasnost od prevelikog utjecaja države, ali sve više i od utjecaja drugih izvanjskih dionika na rad i djelatnosti sveučilišta. Danas se takva opasnost može prepoznati u europskim, nacionalnim kriterijima financiranja istraživačkih djelatnosti sveučilišta posredstvom kojih se posredno vrši utjecaj na zapošljavanje te odabir (tema) projekata koji će se financirati, među ostalim, sa svrhom poticanja pojedinih znanstvenih disciplina a zanemarivanju drugih. Pritom je potrebno osvijestiti kako bi sveučilišta i u kontekstu takvih nastojanja trebala „čuvati“ i razvijati podjednako sva znanstvena područja, kao i umjetničko područje. Također, takva opasnost u Republici Hrvatskoj dodatno je vidljiva prilikom donošenja

---

<sup>84</sup> Vidi *ibid.*, str. 1000.

(izmjena) zakona i drugih propisa koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja, a kojima se nerijetko ne poštuju temeljna načela i odrednice sveučilišta, o čemu će više riječi biti u nastavku.

Uglavnom, početno ishodište procesa promjena i reforme europskih sveučilišta zasigurno predstavljaju deklaracije i dokumenti navedeni u prethodnom odjeljku, iz kojih se mogu kao jedni od značajniji izdvojiti sljedeći ciljevi:

- promicanje mobilnosti i razvoj programa cjeloživotnog učenja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja,
- promicanje sustava osiguravanja kvalitete kao jednog od temeljnih područja za usporedivost diplome i kvalifikacija u Europi u skladu sa Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG),
- usklađivanje nacionalnih kvalifikacijskih okvira usporedivih s odrednicama Europskog kvalifikacijskog okvira i međunarodnim propisima kojima se uređuje, među ostalim, područje visokog obrazovanja i cjeloživotnog učenja,
- određivanje ishoda učenja na razini kolegija i na razini studijskog programa koji trebaju predstavljati očekivani ili postignuti rezultat studijskog programa,
- promicanje i povezivanje s Europskim istraživačkim prostorom<sup>85</sup>,
- priznavanje stranih diploma i ostalih stečenih visokoobrazovnih kvalifikacija u skladu s konvencijom Europskog vijeća i konvencijom UNESCO-a o međunarodnom priznavanju.

Iz ovog popisa uočljivo je određeno ujednačavanje ciljeva i vrijednosti europskih sveučilišta već spominjanim izrazima „Europski prostor visokog obrazovanja“, „Europski istraživački prostor“ i „Europski kvalifikacijski okvir“ i to ne samo na simboličkoj razini, nego zajedničkim standardiziranjem kriterija za njihovo ostvarivanje. Formalno pravne pretpostavke provedbe takvih standardiziranih kriterija ostvaruju se kroz nacionalna zakonodavstva. Kao što ću kasnije pokazati, od 2003. do danas gotovo je za svaki od tih ciljeva donesen poseban zakon. Pritom je, naravno, jasno da navedene promjene, iako su prvenstveno usmjerene na promjene u ulogama i funkcijama sveučilišta, zahvaćaju i druga visoka učilišta odnosno znanstvene organizacije. U svrhu preciznijeg tumačenja u kojoj mjeri su sve te aktivnosti mijenjale i mijenjaju sveučilišta i druge

---

<sup>85</sup> O Europskom istraživačkom prostoru vidi više na: <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/znanost/europski-istrazivacki-prostor/3594> (9.6.2021.).

srodne ustanove u odnosu na istaknute paradigme, bit će potrebno prethodno detaljnije pojasniti formalnopravne i materijalnopravne okolnosti koje određuju sustav znanosti i visokog obrazovanja.

\*\*\*

Svaki sistem je konstrukcija, ali ne proizvoljna. Postoje određeni *kriteriji i metode* koje ga stvaraju. Isto vrijedi i za pravni sistem. Pravni sistem temelji se na kontinuiranoj sistematizaciji putem određenih ili barem odredivih kriterija. U znanstvenoj sistematizaciji ti kriteriji trebali bi doprinositi, među ostalim, cjelovitosti pravnog sistema jasnim određivanjem njegovih dijelova: pravnih područja, pravnih grana, pravnih ustanova, pravnih normi. U hijerarhijskoj sistematizaciji ti kriteriji očituje se u određivanju pravnih načela, u njihovu hijerarhijskom tumačenju, određivanju odnosa pravnih načela i pravnih normi, te u hijerarhiji pravnih izvora: ustava, međunarodnih ugovora, zakona, općenormativnih podzakonskih akata i dr., odnosno u hijerarhiji državnih i autonomnih izvora. Kao dijelu tog sistema koji još nije sistematiziran, zadatak je u sustavu znanosti i visokog obrazovanja istražiti u kojoj su mjeri (kod znanstvene sistematizacije) i na koji način (kod hijerarhijske sistematizacije) ti pojedini kriteriji ispunjeni. Drugim riječima, uzimajući u obzir tumačenja iznesena u ovom poglavlju, potrebno je odrediti načela, formalne i materijalne izvore prava te institucionalne strukture prema sljedećim kriterijima: 1) *pravni (formalni i materijalni) izvori*; 2) *generalni i apstraktni propisi te hijerarhija propisa*; 3) *načela (broj) na kojima se temelje i hijerarhija načela*; 4) *(određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani*; 5) *precizno određeni subjekti i predmeti*; 6) *ustroj i nadležnost tijela*; 7) *(složene) institucionalne strukture*; 8) *znanstveno djelovanje u predmetnom području*.

Početna hipoteza ovog rada jest da su ostvareni kriteriji da se taj dio prava, nazvan „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“, sistematizira kao nova pravna grana. Stoga kako bi potvrdila navedenu hipotezu, pored pitanja kriterija nadalje će biti potrebno odrediti njegova posebna obilježja koja ga razlikuju od drugih dijelova pravnog sistema – naročito od upravnog

prava, uz daljnje obrazloženje samog naziva, kao i odrediti znanstveni i stručni doprinos tumačenja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ kao samostalne sistematske cjeline. U traženju odgovora primjenjivat ću istaknute kriterije koji ujedno jasno ukazuju na oba temeljna obilježja pravnog sistema – *otvorenost* i *zatvorenost*.

A upravo s obzirom na njih, nekoliko metoda pokazuju se primjerenima. Normativna metoda primarna je u primjeni zakonitosti, pravne sigurnosti i izvjesnosti, hijerarhiziranju viših i nižih pravnih normi te ukazivanju, što će posebno biti naglašeno već u sljedećem poglavlju – na *autonomnost* pravnog sistema. U kojoj mjeri su, pritom, zatvorenost i autonomnost istoznačni pojmovi bit će posebno tematizirano u dijelovima istraživanja koja su neposrednije usmjerena upravo na razumijevanje sami temeljnih obilježja. Nadalje, prethodno je pokazano kako su na odvajanje pojedinih srodnih područja u grane presudan utjecaj imale izvanjske okolnosti, a ne samo „samoregulirajuća“ načela pravnog sistema koja doprinose njegovoj zatvorenosti. U sustavu znanosti i visokog obrazovanja te izvanjske okolnosti, prvenstveno prepoznate u procesima povezivanja s europskim prostorom visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacija, zacijelo opravdavaju primjenu i sociološko–pravne, aksiološke, poredbene i historijske metode kako bi se istražio politički i širi društveni utjecaji na nastajanje, sistematiziranje i primjenu pravnih normi u ovom području. A time i obilježje otvorenosti.

Međutim, ovdje pod „širim društvenim utjecajem“ svakako treba razumijevati i teorijsko-znanstveni utjecaj na promišljanje različitih uloga i funkcija sveučilišta predstavljene kroz različite paradigme na kraju ovog poglavlja. Opisana promišljanja zasigurno izdvajaju ovo još uvijek nesistematizirano područje pravnog sistema od srodnih, a čiji je utjecaj primjetan i u najvišim pravnim normama ne samo u Republici Hrvatskoj nego puno šire. Stoga, iako je očito temeljno istraživačko pitanje s kojim započinje ovaj rad ustvari izrazito normativističko, istaknute društvene te posebno teorijsko-znanstvene okolnosti mjerodavne za razumijevanje sustava znanosti i visokog obrazovanja dosljedno pokazuju kako utemeljenje nove pravne grane nije opravdano temeljiti samo na pozitivnopravnim propisima. Njihova zakonska odredivost trebala bi imati uporište i u postojećim teorijskim objašnjenjima posebnosti sveučilišta kako njihovo djelovanje ne bi bilo obilježeno i svedeno na isključivo zakonske neprimjerene promjenjivosti. A takav pristup onda zahtjeva i širi perspektivistički metodološki okvir za razumijevanje i prepoznavanje njihove odgovarajuće normativne forme. Barem u slučaju sveučilišta.

## 2. PREDMET I SUBJEKTI „SVEUČILIŠNOG PRAVA I PRAVA ZNANSTVENIH ORGANIZACIJA“

Iz samog naslova očito je kako je određivanje predmeta i subjekata, koje nadalje istražujem temeljem naznačenih dijelova (osobito) znanstvene sistematizacije pravnog sistema, tema ovog poglavlja. Kao podsjetnik, pravna grana određuje se kao dio pravnog sistema koja regulira *određeni broj srodnih društvenih odnosa*. S obzirom na to da taj broj nije unaprijed određen, u teoriji su se izdvojili kriteriji<sup>86</sup> koje je potrebno slijediti kako bi se odredio broj tih srodnih društvenih odnosa a time i posebnosti „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, u prvom redu, u odnosu na upravno pravo. U kontekstu tih nastojanja smatram potrebnim početno nešto više reći o metodama pomoću kojih ispitujem njihovu ispunjenost. Ponajviše mislim na (su)odnos normativističke i sociološko–pravne metode, pri čemu pod sociološko–pravnom podrazumijevam teoriju sistema N. Luhmanna. Naravno, jednaku pažnju treba usmjeriti i na sve prethodno spomenute metodološke pristupe. Uglavnom, njihov izbor i primjenu opravdat ću daljnjim razlikovnim tumačenjima obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema, s obzirom na to da su oba mjerodavna za propitivanje svih kriterija, pa se samim time onda nameću kao nezaobilazni u konkretnim usporedbama predmeta i subjekata ova dva dijela pravnog sistema. Pokazat ću, također, na koji način je ovakva različitost metodoloških pristupa nužna za preciznije određivanje *svih* utjecaja, a posebno izvanjskih okolnosti istaknutih u prvom poglavlju, na sustav znanosti i visokog obrazovanja.

Podsjećam da normativistička metoda, kako ju je odredio Kelsen, pravo tumači kao hijerarhijski sistem normi gdje se svaka norma stvara postupkom određenim nekom višom pravnom normom. To znači, među ostalim, da jedina pravno relevantna vrijednost jest zakonitost, tj. usklađenost viših i nižih normi. Pritom se ne niječe da je pravo sredstvo borbe društvenih interesa i vrijednosti, ali to nije središnji fokus istraživanja pravne znanosti. Drugim riječima, za Kelsena je pravo *normativna forma* društvenih odnosa pa je temeljem takvog, već ranije istaknutog, tumačenja razumljivo da odbacuje sociološki pravni pozitivizam shvaćen kao istraživanje društvene uvjetovanosti pravnih normi.<sup>87</sup> Iako funkcionalizam kao sociološki pravac ne pripada nekom

---

<sup>86</sup> Vidi str. 22. rada.

<sup>87</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 106.



općeprihvaćenom dijelu sociološko–pravne metode, korisnost tog pristupa za ovo područje prava, u smislu primjerenosti takve perspektive tumačenja, nastojat ću objasniti osobito kroz neofunkcionalističku teoriju sistema N. Luhmanna. Kao što ću pokazati, on ne postavlja uobičajena pitanja koja bi se očekivala od sociološko–pravni metoda, te i sam dovodi u pitanje može li se njegova teorija sistema prava tumačiti kao sociološko–pravna teorija<sup>88</sup>. Štoviše, njegovo razumijevanje obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema, uz sve potencijalne opreze, nije u potpunosti suprotstavljeno normativističkoj metodi. Više je njegova daljnja nadopuna. Naravno, usporedno treba uzimati u obzir i sve razlikovne dijelove normativističke teorije i teorije sistema, posebno njegovo izričito i jasno ograđivanje od iskaza „o posebnoj razini vrijednosti, normi i 'trebanja' u Kelsenovu smislu bez empirijske referencije“<sup>89</sup>. Stoga, iako ovo istraživanje nije posvećeno samoj analizi mogućnosti i korisnosti primjene Luhmannove teorije, uvjerenja sam da pojedine njegove teze i tumačenja predstavljaju važan teorijski oslonac za obuhvatnije pojašnjenje svih istaknutih kriterija u ovom istraživanju. Posebice mislim na njegovo problematiziranje granica pravnog sistema, jedinstva prava pa s tim povezanog problematiziranja određivanja hijerarhije pravnih izvora iz normativističke perspektive, kao i na njegovo tumačenje funkcija prava.

Na samom početku rada spomenuta je Luhmannova teza kako se svako znanstveno nastojanje mora osvjedočiti o svojem predmetu u smislu *razlikovanja*<sup>90</sup>. Jedan od razloga je što ta teza ponajbolje opisuje ciljeve ovog istraživanja, s obzirom da za Luhmanna unutar sistemski rad na teoriji prava podrazumijeva rad oko pojmovne konzistentnosti, konzistentnosti odluka, testiranja poopćivosti načela, pojmova ili pravila odlučivanja, ispravljanja preširokih generalizacija. Riječ je, dakle, o zahtjevima relevantnim i za ovo istraživanje, a koja su više ili manje izričito prisutna i u osam istaknutih kriterija sistematizacije. Uglavnom, u takvom nastojanju, kao što je već naznačeno, Luhmann nije bio vođen uobičajenim pitanjima sociologije prava u smislu utjecaja društva na pravo nego „kako je pravo u društvu uopće moguće“, odnosno kako pravni sistem kao – podsistem sistema društva – zadržava *operativnu zatvorenost*. Ta pitanja onda predstavljaju glavno ishodište razlikovanja njegove metodološke pozicije sistema prava nasuprot sociologiji

---

<sup>88</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 34.

<sup>89</sup> Vidi *ibid.*, str. 29.

<sup>90</sup> Vidi str. 17. rada.

prava koja na pravo prenosi teorije koje se koriste u sociologiji, prvenstveno empirijske metode<sup>91</sup>. To ujedno nikako ne znači da ih on odbacuje, ali okosnica njegova metodološkog pristupa jest teza da „samo pravo određuje koje su granice prava, što pravu pripada a što ne“.<sup>92</sup> Naime, ako se postavi pitanje kako društvo utječe na pravo, tada je već pretpostavljeno, tumači Luhmann, da je pravo konstituirano kao nešto što može biti više ili manje podložno društvenom utjecaju. Svjestan da je odnos sistema prava prema sistemu društva višeznačan, on ipak tvrdi suprotno te formulira pitanje kako je pravo u društvu uopće moguće, preciznije *kako* pravo proizvodi *vlastite* granice u odnosu na okolni svijet, iz čega onda proizlazi i središnje pitanje „kako se može vršiti utjecaj okolnog svijeta na pravo a da to ne dovede do toga da se pravo i društvo ne mogu razlikovati?“<sup>93</sup> Sama pitanja, a i odgovore do kojih dolazi sačinjavaju jezgru njegova tumačenja pravnog sistema čije je bitno obilježje *operativna autopoietična zatvorenost*. Ono znači, među ostalim, da pravo vlastitim operacijama, pri čemu ne misli na normu nego na formu prava, preciznije – *formu pravne komunikacije* – „u društvu usijeca vlastiti rez i tek time u društvu nastaje unutar društveni okolni svijet prava“.<sup>94</sup>

Luhmannova namjera bila je, jer i sam to izričito navodi, određivanje teorije prava koja će svojom misaonom kompleksnošću odgovoriti izazovima sve kompleksnijeg društva u kojem se pravo razvija kao sustav, ili točnije rečeno, kao podsustav sustava društva<sup>95</sup>. Te odgovore nalazi u stvaranju društvenoteorijske refleksije prava, odnosno u utemeljenju *refleksivne teorije sistema prava* koja, dakle, ne slijedi uobičajeni fokus sociološkog tumačenja prava kao što je utjecaj društva na pravo, nego problematizira *jedinstvo* sistema, smisao prava i njegove *funkcije*. U refleksivnu teoriju sistema, za koju vjeruje da svojom kompleksnošću omogućava razumijevanje izgradnje kompleksnosti pravnog sistema<sup>96</sup>, Luhmann uključuje i temeljna shvaćanja funkcionalizma. Dovoljno je spomenuti pojmove kao što su *funkcija*, čije je značenje najrodnije učinku, ali ne kroz psihološku namjeru nego kroz otkrivanje unutarnje strukturalne logike, *struktura*, pojam pod kojim Luhmann razumije i pravne norme, a koja inače označava

---

<sup>91</sup> Luhmann, op. cit. u bilj. 3, str. 31.

<sup>92</sup> *Ibid.*, str. 14.

<sup>93</sup> Općenito, Luhmann teoriju sistema određuje pitanjem kako nešto proizvodi vlastite granice u odnosu na okolni svijest. Vidi *ibid.*, str. 31, 32.

<sup>94</sup> Vidi *ibid.*, str. 33.

<sup>95</sup> Vidi *ibid.*, str. 24, 79.

<sup>96</sup> Vidi *ibid.*, str. 39.

suoodnošenje dijelova neke cjeline te konačno, *društveni sistem*, koji pretpostavlja i pripadajuću okolinu čime se nužno nameće pitanje *granica* (pod)sistema<sup>97</sup>. Razumijevanje tih temeljnih pojmova funkcionalizma pretpostavka je razumijevanju ranije istaknutih pitanja koja čine okosnicu njegove teorije, a koje je smatrao nezaobilaznima za razumijevanje pravnog sistema. Jedno od njih je već istaknuto pitanje granica prava, pitanje koje *nužno* pretpostavlja i objašnjenje obilježja otvorenosti i zatvorenosti.

Nadalje, također suprotno od uvriježenog sociološko–pravnog tumačenja, visoku kompleksnost pravnog sistema Luhmann opetovano naglašava uzimajući u obzir sljedeće njegove karakteristike: vlastitu autonomiju, samoodređenost granica, vlastiti kod i vlastite selektivne filtere.<sup>98</sup> Već sam njihov odabir trebao bi pojasniti zašto je Luhmann smatrao primjerenim objasniti ih u kontekstu funkcionalističke perspektive. Naime, od svih funkcijskih (pod)sistema u jednom društvu, jedino pravni sistem – i to je za njega *bitno* razlikovno obilježje te u tom smislu njegova unikatnost – sam određuje vlastite granice. Kao što je malo prije istaknuto, za njega te granice prava nisu određene pravnim normama nego pravnim operacijama – formom pravne komunikacije. Zato Luhmann i ističe operativnu zatvorenost pravnog sistema, te iz te pozicije onda prepoznaje i problem pozitivnosti. Drugim riječima, upravo na takvim shvaćanjima temelji argumente o određenim teorijskim nedostatnostima onih teorija prava koje svoje ishodište imaju u pozitivnosti prava, a prepoznaje ih u interpretacijama koje nastaju u pravnoj praksi ili nastavi prava i koje, iako su rezultat samopromatranja prava, *ne* pružaju odgovore o jedinstvu, smislu autonomije pravnog sistema i njegovim funkcijama temeljem kojih bi se tek izvlačili zaključci na osnovu kojih se formuliraju (normativna) očekivanja.<sup>99</sup>

Naime, teorije prava, pa i pozitivnog prava, obično govore o strukturama, tj. o normama, pravilima, tekstovima koje se klasificiraju kao pravo, dok je ishodišno pitanje teorije sistema *kako* operacije proizvode diferenciju sistema i okolnog svijeta te *kako* operacije prepoznaju koje operacije tu pripadaju a koje ne. Pritom je očito da autopojetičnost ili operativnu zatvorenost koju on opetovano naglašava, osim što sadržava odgovor na pitanje „kako“, temelj ima upravo u pravnim operacijama a *ne u sve kompleksnijim i promjenjivijim normativnim strukturama*. Ujedno, naravno, on govori i

---

<sup>97</sup> Kuvačić. I., *Funkcionalizam u sociologiji*, Naprijed, Zagreb, 1990., str. 22-24.

<sup>98</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 3, str. 22.

<sup>99</sup> Vidi *ibid.*, str. 10.

o strukturalnoj određenosti prava, jer operativna zatvorenost u sebi uključuje, kao što će se kasnije pokazati, i strukturalnu (normativnu) determiniranost, odnosno autoreferencijalnost i heteroreferencijalnost, kako on tumači zatvorenost i otvorenost pravnog sistema. Međutim, teorija pravnog sistema, u skladu s funkcionalističkim pristupom, primarno analizira razlikovanje sistema i okolnog svijeta, a ono se u pravu ne temelji na tipologiji normi ili vrijednosti nego na operacijama u *formi* pravne komunikacije<sup>100</sup>. Zato je Luhmannovo nastojanje bilo postavljanje teorije prava koja će odrediti *formu* prava kao načelnog kriterija određivanja *predmeta* promatranja i opisivanja prava<sup>101</sup>.

Iz takve teorijske pozicije proizlazi onda i drugačije tumačenje hijerarhije normi i njihove važnosti, kao i drugačije tumačenje odnosa činjenica i norme (vrijednosti), odnosa kojeg naziva „internim razlikovanjem sistema prava“, „glavnim razlikovanjem“<sup>102</sup>, a o čemu će biti više riječi u poglavlju o pravnim načelima i materijalnim izvorima prava. Tu formu pravne komunikacije prvenstveno prepoznaje u *formi pravne valjanosti* čija je *funkcija* sudjelovanje u sustavu prava. Jer ona je ta putem koje se tek norme kodificiraju kao vrijedeće i nevrijedeće, što znači forma valjanosti pretpostavka je za pronalaženje koda pravo i nepravo, a time ujedno i *simbol dinamičke stabilnosti sustava*.<sup>103</sup> Može se utvrditi da je to temeljna pozicija koja mu omogućava promišljanje jedinstvenosti pravnog sistema. Uzimajući u obzir navedeno, on problem o jedinstvu prava precizira pitanjem kako se pravo može shvatiti kao jedinstvo koje proizvodi samo sebe?<sup>104</sup> Dakle, očito je da za njega posebnost pravnog sustava nije u povezanosti međusobno usklađenih normi nego povezanosti operacija koje se provode a koje kao socijalne operacije mogu biti samo pravne komunikacije. Drugim riječima, pravo je autopojetični zatvoreni sistem, jedinstvo koje proizvodi sama sebe, a koje je moguće samo pomoću vlastitih operacija samog sistema prava<sup>105</sup>.

Upravo u ovakvim razmišljanjima nalazim primjerenost Luhmannova tumačenja za ovo istraživanje, ali i djelomičnu povezanost s normativističkom metodom. Iz nekoliko razloga koji upućuju na određene sličnosti, ali i razlike.

---

<sup>100</sup> Vidi *ibid.*, str. 33., 38. Više o izrazima „autoreferencijalnost“ i „heteroreferencijalnost“ te razumijevanju pojma „forme“ vidi i u: Luhmann, N., *Društvo društva* I i II, Naklada Breza, Zagreb, 2011., str. 56 i d.

<sup>101</sup> Vidi *ibid.*, str. 28.

<sup>102</sup> Norma određuje što treba te ona označava formu činjeničnog očekivanja. To znači da, iz perspektive norme, kao činjenica može se prosuđivati nešto što je komforno ili što od nje odstupa. Vidi *ibid.*, str. 10, 12, 28/29, 30 i 39.

<sup>103</sup> Vidi *ibid.*, str. 91-96.

<sup>104</sup> Vidi *ibid.*, str. 19.

<sup>105</sup> Vidi *ibid.*, str. 19, 28, 37/38, 42.

*Prvi* je njegovo tumačenje obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema. Nužni ishodišni kontekst razumijevanja oba obilježja jest istaknuto temeljno shvaćanje da samo pravo određuje granice prava. Ako je za Kelsena pravo normativna forma, moglo bi se reći da je ono za Luhmanna operativna komunikacijska forma društvenih odnosa. Na to se neposredno nadovezuje i drugi razlog, a to je njegovo nastojanje oko nalaženja mjerodavnog teorijskog konteksta za precizno objašnjavanje a onda i rješavanje *problema jedinstva pravnog sistema*, koji je dobrim dijelom povezan s *problematiziranjem hijerarhije izvora* kao dominantno relevantnog kriterija u normativnoj sistematizaciji prava. Simbolički je ono možda ponajbolje izraženo tvrdnjom o *problemu redukcije pravne znanosti na normativnu znanost*<sup>106</sup>. Nastavljajući se na početnu tezu u ovom radu kako je svaki sistem konstrukcija, treba reći kako kao najutjecajnije konstrukciju jedinstva prava i sam Luhmann prepoznaje u hijerarhiji izvora ili tipova prava<sup>107</sup> misleći, pritom, naravno na Kelsena. Normativistička metoda kao temeljni pojam ističe normu, a svi kriteriji tumačenja jedinstva temelje se na kriteriju hijerarhije normi. Obilježje zatvorenosti pravnog sistema, koje se onda donekle poistovjećuje s obilježjem jedinstva, osigurava metode i tumačenja svojstvene tako protumačenoj pravnoj znanosti te pravna načela. Međutim, očito je da se Luhmann djelomično ograđuje od te metode. U tom smislu već je prethodno spomenuto da hijerarhija izvora koja se temelji na pozitivnosti prava za njega ne može biti princip iz kojeg bi nastala teorija, jer se u takvim konstrukcijama suditi polazeći od posljedica, „što otuda proizlazi“, a to se ne može znati ukoliko su u pitanju empirijske posljedice.<sup>108</sup> Ovakvo tumačenje može biti korisno i za razumijevanje ranije istaknutih obilježja upravnog prava vezanih uz poteškoće preciznog određivanja njegova predmeta uslijed čestih izmjena propisa, kao i za razumijevanje niza spomenutih, više ili manje opravdanih, izvanjskih utjecaja na razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja. Također, ono na jedan prilično drugačiji način doprinosi širem razumijevanju tvrdnje iznesene u prvom poglavlju kako se nastajanje nove pravne grane ne bi trebalo temeljiti samo na pozitivnim propisima, osobito stoga što u tom procesu nastajanja ne bi smjela izostati pitanja o odnosu dijelova i cjeline pravnog sistema, njegovoj jedinstvenosti itd. Stoga bi posebnosti koje Luhmann prepoznaje u pravu kao sistemu „dinamičke stabilnosti“ trebale biti prepoznate, u

---

<sup>106</sup> Vidi *ibid.*, str. 27.

<sup>107</sup> Vidi *ibid.*, str. 20. Pod tipovima prava ovdje misli na vječno, prirodno, pozitivno pravo.

<sup>108</sup> Vidi *ibid.*, str. 18, 35.

smislu preciznije odredivosti, na razini cijelog pravnog sistema, ali i pojedinih dijelova, osobito onih koji još nisu sistematizirani, kao što su ovdje predmet i subjekti „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“.

Ishodište tih posebnosti za njega očito nije u normi pa time niti u pozitivnim propisima nego – isključivo – u formi pravne komunikacije koja bitno utječe na pozitivnost prava omogućujući pritom, dakle, *dinamičku stabilnost* (ponajviše uslijed čestih normativnih promjena), a time ujedno jedinstvo pravnog sistema. Te forme su, pored forme valjanosti, forma jednakosti, pravednosti. Ono što je sada važno naglasiti jest sljedeće: pitanje o izvorima prava koje je ishodišno pitanje pozitivističkih teorija prava Luhmann zamjenjuje pitanjem o formi pravne valjanosti koju naziva i „simbolom jedinstva prava“. I to je najvažnije razlikovanje ova dva metodološka pristupa. Ako su izvori prava tumače kao temelj, onda je pitanje jedinstva prava ustvari empirijsko pitanje oslonjeno na promjenjivost propisa, a time ponajviše i na otvorenost pravnog sistema. Međutim, već se moglo naslutiti da Luhmann posebnosti prava prepoznaje prvenstveno u obilježjima zatvorenosti koju, pak, omogućava forma a ne norma. Drugim riječima, forma je ta koja zatvara sustav, a ne norma, pa je bilo kakvo tumačenje obilježja otvorenosti moguće samo na temelju zatvorenosti. To, među ostalim, znači da ako je otvorenost ovisnost o okolnom svijetu, teorija operativnog zatvorenog sustava pri određivanju svojeg *predmeta* apstrahira od kauzalnih veza između sustava i okolnog svijeta, pri čemu se zatvorenost ne smije poistovjećivati s odsječenosti. Onkraj (kompleksnosti) odnosa društva i prava vidljivom u promjenjivosti normi ili/i izvanjskih okolnosti, sama forme pravne komunikacije pravo/nepravo osigurava *konzistentnost* odlučivanja i tako pravo fingira kao jedinstvo.<sup>109</sup>

**Drugi**, načelni razlog jest taj što je za Luhmanna u spoznajno teorijskom smislu pravo sistem u smislu *operativnog konstruktivizma*. Tim izrazom objedinjuje karakteristike jednako važne za cijeli pravni sistem kao i za njegove dijelove, pa se ovdje posebno čini važnim uzeti ih u obzir za tumačenje onih dijelova koji još nisu sistematizirani. Naime, pored istaknutog jedinstva i autopoietičnosti pravnog sistema, riječ je o *redukciji kompleksnosti*. Jasno je da se njihova značenja međusobno podudaraju, pri čemu sam mišljenja da značenje izraza „redukcije

---

<sup>109</sup> Na jednom mjestu kaže: „Otvorenost je moguća samo na temelju zatvorenosti“. Vidi *ibid.*, str. 69, 76, 101.

kompleksnosti“ ponajbolje opisuje preostala dva, te čini uočljivijim razlike u odnosu na normativističku metodu. Uz to, još neposrednije vodi razumijevanju obilježja otvorenosti i zatvorenosti

Naime, uslijed sve kompleksnijih promjena u društvu i pravu Luhmann je smatrao da svojom teorijom pruža obuhvatnije objašnjenje kako se putem prava odvija redukcija kompleksnosti i pravnog sustava i okolnog svijeta. S jedne strane, ona nužno proizlazi iz samog obilježja zatvorenosti koje ishodište ima u činjenici samoproizvođenja, odnosno autopojeze temeljem samih pravnih operacija (formi pravne komunikacije). S druge, razumijevanje redukcije kompleksnosti vodi neposredno razumijevanju njegove kritičke teze o redukciji pravne znanosti na normativnu znanost upravo zbog toga što sistem prava postaje sve kompleksniji u strukturi svojih normi.<sup>110</sup> Potonje je osobito važno uočiti s obzirom na zadane ciljeve ovoga istraživanja. *Autoreferencijalnost* i *heteroreferencijalnost*, su izrazi kojima Luhmann označava načine na koji pravni sustav operira *normativno zatvoreno* i *kognitivno otvoreno*, a koji jasno demonstriraju upravo tu pravnu (operativnu) redukciju kompleksnosti. Ta kompleksnost u pravu očituje se, među ostalim, u odnosu na nemogućnosti jednoznačnog i postojanog određivanja hijerarhije pravnih izvora.

To je i jedan od glavnih razloga njegova distanciranja od normativističke metode temeljenog na uvjerenju da slijeđenje nužnosti hijerarhijskog poretka sprečava uvid u postojanje „paradoksa jedinstva mnoštva“, koji je posljedica toga što se u pravu ustvari ne odlučuje o jedinstvu prava, jer se ono producira i reproducira (u normativnom smislu) samo time što odlučuje o pravnim pitanjima. Zato konstatira kako takvo jedinstvo može biti samo *diferencija* ranga.<sup>111</sup> Pritom naglašava kako su norme potrebne za visoko selektivno povezivanje operacija, jer struktura (normi) je potrebna za povezivanje operacija, ali problem je u tome što pravo nema svoju realnost u nekoj stabilnoj (strukturalnoj) idealnosti nego u „dinamičkoj stabilnosti“. A tu stabilnost omogućuju operacije a ne strukture (norme) samog sistema prava koje produciraju i reproduciraju pravno specifičan smisao.<sup>112</sup> Pritom on ne niječe postojanje hijerarhijskog sistema pravnih normi, ali određenje prava koje na takvom sistemu počiva – kao normativna forma društvenih odnosa – ne može odgovoriti izazovima sve kompleksnijih društava, dakle i

---

<sup>110</sup> Vidi *ibid.*, str. 28, 38 i 82.

<sup>111</sup> Vidi *ibid.*, str. 20/21.

<sup>112</sup> Očito je kako umjesto pojma „norma“ koristi pojam „strukture“ pod kojim razumije norme, pravila, tekstove. Vidi *ibid.*, str. 20/21, 37, 38, 41.

pravnih sistema, jer za njega nema ni norme niti načela koji mogu osigurati to jedinstvu u kontekstu uočene „diferencijalne složenosti“. Na ispravnost i važnost ovakvog tumačenja upućuje uvid u mnoštvo zakona i drugih propisa koji se često mijenjaju, a čija primjena onda nerijetko izaziva poteškoće vezane i za njihovo sveobuhvatno i jednoznačno hijerarhijsko sistematiziranje odnosno povezivanje. U kojoj mjeri su važna ovakva i slična ukazivanja na poteškoće nedvojbenog određivanja hijerarhije pravnih izvora i pravnih načela te općenito pravnih normi kao *kriterija* uslijed čestih izmjena zakona i različitih pravnih tumačenja (dostvaranja) normi, bit će osobito vidljivo u trećem i četvrtom poglavlju, ali i u završnim poglavljima. Uglavnom, to su razlozi zašto se redukcija kompleksnosti kao karakteristika pravnog sistema ne temelji na stabilnosti normi – jer takve stabilnosti nema – nego na formi operacija koje Luhmann prepoznaje u formi kodno orijentirane komunikacije pravo/nepravo. Međutim, (operativna) redukcija kompleksnosti nije prepoznatljiva samo s obzirom na promjenjive hijerarhije strukture normi, odnosno *normativnu zatvorenost*, nego i s obzirom na drugo očitovanje kompleksnosti pravnog sistema koje „konkretnije“ određuje granice prava koje razlikuju sistem i okolni svijet.<sup>113</sup> Naime, Luhmann je prepoznaje u odnosu na *kognitivnu otvorenost*, obilježje koje ukazuje na to da u pravu postaje sve važnije i upućivanje na izvanpravne kriterije (npr. etički kriteriji, dobri običaji) kao i na spoznajne komplekse (npr. tehnološko stanje, stanje znanstvenih istraživanja). Ona se najčešće prepoznaje u tome što sustav prava uzima u obzir određene izvanjske činjenice i spoznaje, ali samo kao interno proizvedenu informaciju. Drugim riječima, kada se koriste znanstvene spoznaje odnosno rezultati znanstvenih istraživanja za tumačenje prava, pravo uzima samo one informacije izvana koje smatra relevantnima iz unutarpravnih razloga. To pokazuje da je pravo samo na temelju te normativne zatvorenosti otvoreno za bezbrojna stanja i događaje okolnog svijeta koji u sustavu sustavom stječu informacijsku vrijednost isključivo određenu kodom pravo/nepravo<sup>114</sup>. Time što se pravo mora legitimirati uvlačenjem ne-prava u pravne odluke već se pokazuje, tumači Luhmann, da se i kod heteroreferencijalnih kognicija uvijek radi o aspektima unutarpravnih pravnih operacija, u smislu da se znanje dovodi u formu koju mu je namijenilo pravo. U tom smislu autoreferencijalnost i heteroreferencijalnost su međusobno uvjetovana obilježja koja se očituju samo *unutar* sustava prava u formi normativnog zatvaranja i kognitivnog otvaranja i to

---

<sup>113</sup> Osim koda pravo/nepravo, ističe i formu jednakost i pravednost. Vidi *ibid.*, str. 37, 55-56, 60-61, 101-104.

<sup>114</sup> Vidi *ibid.*, str. 76,78.



na osnovi normativnog zatvaranja. Na jednom mjestu Luhmann to objašnjava na sljedeći način: „Sustav sebe ne vidi pred zadaćom da uspostavi neku *spoznajnu* povezanost te se i kognitivno zatvori, nego *normativno*. Otvaranje za kogniciju uvijek je pod autopojetičkim uvjetom ugradnje pojedinačnog slučaja ili/i promijenjene norme u stalno tekuću praksu odlučivanja sustava.“<sup>115</sup> Dakle, posebnost i unikatnost pravnog sistema pa i njegovih dijelova jest u postavljanju granica činjenične i kognitivne otvorenosti te normativne zatvorenosti tako da one ostaju determinirane operativnom zatvorenošću. Osobito u poglavlju o materijalnim izvorima prava, te u tumačenjima koja temeljem njih slijede, bit će važno pokazati kako su u području „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ te granice postavljene.

Jedinstvo prava za Luhmanna nije operativna premisa kako je mislio Kelsen niti je normativni princip i u tome on vidi problem reduciranja pravne znanosti na normativnu znanost<sup>116</sup>. Jedinstvo prava za njega je *ukupnost* njegovih operacija i struktura, odnosno ako se želi disponirati o pravu i nepravu, onda samo *pod uvjetima prava* i samo u tom smislu je sustav operativno zatvoren i strukturalno determiniran<sup>117</sup>. Upravo u takvom suodnosu unutar kojeg se ostvaruje autoreferencijalnost i heteroreferencijalnost pravnog sistema kroz kognitivnu otvorenosti i normativnu zatvorenost Luhmann nalazi objašnjenje onog pitanja „kako“, o specifičnim značajkama pravnih operacija, a koje se temelje na formi pravne kodne komunikacije pravo/nepravo. Ujedno kao forma autopoietične zatvorenosti, ona znači da pravo samo proizvodi sva razlikovanja, pa i razlikovanje činjenica i normi, struktura i operacija, otvorenosti i zatvorenosti. Ta forma je ishodište redukcije kompleksnosti i granica prava, reprodukcija *granica* sistema koje dijele interne i eksterne uzroke<sup>118</sup>. Osim putem nje, dakle, kodne operativne komunikacije pravo/nepravo, u sustavu prava ta razlika autoreferencijalnosti i heteroreferencijalnosti, zatvorenosti i otvorenosti odvija se i putem „programiranja“. Pod tim pojmom Luhmann razumije norme, sudsku praksu, itd., a sam tijek postupka ponajbolje opisuje sljedeći navod: „Zatim se na razini programiranja može određivati u kojim pogledima sustav iz kojih povoda mora procesirati kognicije. U sve kompleksnijim društvima to može dovesti do

---

<sup>115</sup> Vidi *ibid.*, str. 73, 77, 82.

<sup>116</sup> Vidi *ibid.*, str. 66, 86.,

<sup>117</sup> Vidi *ibid.*, str. 66, 68. Više o značenju izraza „strukturalno determiniran sistem“ vidi i u: Luhmann, N., *Znanost društva*, Politička misao, Zagreb, 2011., str. 161 i d.

<sup>118</sup> Vidi *ibid.*, str. 40/41, 55, 56, 60, 61.

vrlo dalekosežne otvorenosti spram uvjeta okolnog svijeta koji se ne mogu unaprijed odrediti. No nikad ne dovodi do rastvaranja jedinstva prava, sve dok se ono u sustavu prezentira jednim (i samo jednim) kodom koji se ne može rabiti nigdje u društvu<sup>119</sup>.

*Treći*, posljednji razlog primjerenosti prethodnih tumačenja za ovo istraživanje jest u samoj odredbi pravne grane koja upućuje na potrebu primjene i socioloških (pravnih) metoda. S obzirom da je riječ o istraživanju *određenog broja srodnih društvenih odnosa*, ova „srodnost“ određuje se primarno iz pravne perspektive: s obzirom na to kako su ti odnosi pravno regulirani, a norme koje ih reguliraju do sada znanstveno sistematizirane. Međutim, ne bi trebalo izostaviti nešto reći i o samim društvenim odnosima, osobito o načinu njihova stvaranja putem novih normativnih rješenja te o ciljevima stvaranja takvih odnosa koji su uvijek – društveni. To znači da su ujedno podložni i drugim nepravim društvenim (pod)sistemima i utjecajima, pri čemu normativna očekivanja nerijetko postaju i nepredvidiva, a nerijetko i pravno nenamjeravana. A upravo u objašnjenju takvih procesa zasigurno je potrebno uključiti i one perspektive koje pružaju metodološki okvir pojašnjenje konkretnih relevantnih pojava i društvenih odnosa, protumačenih prvenstveno s obzirom na formu pravne valjanosti pravo/nepravo. Stoga pitanja o nastajanju, primjeni i promjeni pravnih normi ovdje trebaju biti posebno naglašena s obzirom na njihovo znatno povećanje koje je imalo i ima za posljedicu nastajanje mnoštva novih pravno relevantnih društvenih odnosa. Iz tih razloga smatram važnim pokazati opravdanost i pojedinih drugih funkcionalističkih socioloških pristupa. Tim više što za njih, a što ću uskoro pokazati, neposredno uporište nalazim u *izričitoj pravnoj normi temeljnog zakona* u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.

## **2.1. Posebnosti normiranja u odnosu na upravno pravo**

Vjerujem da prethodna tumačenja opravdaju nastojanje da se u ovom istraživanju, čiji je cilj znanstveno usustaviti novo područje prava na podlozi detaljnije istumačenih obilježja otvorenosti i zatvorenosti a temeljem istaknutih kriterija sistematizacije nove pravne grane, spremno odgovori teorijskim izazovima koje je Luhmann tako sveobuhvatno postavio. Odgovoriti na pitanje kako se

---

<sup>119</sup> Vidi *ibid.*, str. 84/85.

može vršiti utjecaj okolnog svijeta na pravo a da to ne dovede do toga da se pravo i društvo ne mogu razlikovati važno je i za ovo istraživanje, a posebno uočljivo i u usporedbi s upravnim pravom koje u nastavku slijedi. Pritom ponajviše mislim na ukazivanje kako isključivo normativističkom tumačenju pravnog sistema izmiče mogućnost cjelovitijeg promišljanja njegova jedinstva i samoproizvođenja (autopoiesis), odnosno prepoznavanja njegovih unikatnih formi (pravo/nepravo) u procesima redukcije kompleksnosti. Kao što se moglo zaključiti, riječ je o procesima posebno važnim s obzirom na izvanjske okolnosti, dakle materijalne, ali i formalne izvore prava. Njih će, na način kako su prethodno opisani kroz obilježja (kognitivne) otvorenosti i (normativne) zatvorenosti, biti potrebno uvrstiti u kontekst dosadašnjih promišljanja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema.

Otvorenost pravnog sistema, shvaćena kao podložnost izvanjskim utjecajima, obilježje je svih njegovih dijelova, odnosno svih pravnih grana. Najbolji primjer su materijalni izvori prava. Pod materijalnim izvorima prava podrazumijevaju se oni društveni odnosi koji su zbog svoje važnosti za opstanak društva predmet pravne regulacije: biološki, ekonomski, politički odnosi, odnosi obrazovanja, informacija, itd.<sup>120</sup> Tom popisu opravdano je pridodati i one društvene odnose koji su nastajali i nastaju procesom europeizacije. Taj proces, naravno, nije zahvatio samo sustav znanosti i visokog obrazovanja već sve dijelove pravnog sistema, potaknuvši značajne promjene u cijelom društvu koje su nerijetko zahtijevale i cjelovita, potpuno nova pravna rješenja. Ovdje ponovno upućujem na niz novih zakona kojima se stvaraju i potpuno novi društveni odnosi. U kojoj mjeri se, pritom, pod dominacijom normativističkog pristupa u istraživanjima tih novina općenito uključuju i tumačenja materijalnih izvora prava, ostaje otvoreno. Ali s obzirom na to da je cilj ovog rada određivanje nove pravne grane čija odredba neposredno zahtjeva preciziranje „određenog broja srodnih društvenih odnosa“ smatram da, u skladu s tim, istraživanje tih odnosa predstavlja nužan zadatak koji doprinosi zadanom cilju. Također, nadalje će se pokazati u kojoj mjeri ta vrsta pravnih izvora ili utjecaja na pravne izvore neposredno uvjetuju te istovremeno i otežava precizno određivanje predmeta i subjekata upravnog prava, što onda svakako predstavlja dodatno opravdanje namjeri pronalaska jasnih razlikovnih obilježja te grane prava u odnosu na predmet i subjekte „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“.

---

<sup>120</sup> Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50003> (9.6.2020.).

Naime, u upravnom pravu obilježje otvorenosti pravnog sistema približava razumijevanju problema određivanja samog predmeta upravnog prava koji, pak, proizlazi iz nemogućnosti jasno i postojanog određivanja samog pojma *uprave* ponajviše zbog izvanjskih utjecaja, a što onda predstavlja analogne poteškoće i u određivanje subjekata upravnog prava. Drugim riječima, precizno određivanje predmeta upravnog prava u velikoj mjeri otežava promjenjivost zakonskih, različitost znanstvenih ali i kolokvijalnih značenja samog pojma *uprave*. Sve to ima za posljedicu različite odredbe upravnog prava, iz čega onda proizlaze i različita njegova određenja subjekata i predmeta.

Borković tumači kako se upravno pravo može okvirno odrediti „kao skup pravnih pravila kojima se reguliraju opća pitanja vezana za javnu upravu kao što su organizacija uprave, njeno djelovanje i ovlaštenje, procedura postupanja, odgovornost nosilaca upravnih funkcija, njihov položaj i prava, pravna sredstva koja subjekti mogu koristiti prema upravi i način njihova korištenja kao i sustav kontrole koji se nad njima provodi. Kao takvo, upravno pravo čini osnovu i bit predmeta proučavanja znanosti upravnog prava. Predmet proučavanja znanosti upravnog prava su, međutim, i oni društveni odnosi koji nastaju u procesu primjene normi upravnog prava“<sup>121</sup>. Ovdje kao da se razlikuju dva izraza, od kojih je „znanost upravnog prava“ širi od izraza „upravno pravo“ jer obuhvaća i one društvene odnose koji nastaju u procesu primjene normi upravnog prava. Stoga se postavlja pitanje na koje se sve društvene odnose ta odredba odnosi. Naime, ona zasigurno obuhvaća i predmete „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, ali i predmete pojedinih već afirmiranih, sistematiziranih i prihvaćenih pravnih grana. Pritom svakako treba uočiti u kojoj mjeri su društveni odnosi (što naravno uključuje i materijalne izvore prava) ključni razlikovni kriterij sadržan u samoj odredbi.

Krbek upravno pravo određuje kao skup pravila koja reguliraju upravnu djelatnost a koja primjenjuju uprava tijela. Tom odredbom na neki način se ogradio od teorije interesa i teorije subordinacije: od prve jer je smatrao preširokim odredbu koja bi upravno pravo određivala kao ukupnost propisa koji se odnose na javnu vlast, dok je drugu, koja počiva na odnosu javne vlasti i pojedinca, smatrao preuskom.<sup>122</sup> Kriterij *nadležnosti tijela* za njega je bio odlučujući kriterij za procjenu radi li se o upravnom pravnoj normi, smatrajući očito pritom najvažnijim pitanje koje tijelo

---

<sup>121</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 52.

<sup>122</sup> Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 87 - 88.

određenu normu treba primjenjivati. U skladu s tim kriterijem, nedvojbeno je da su pravne norme koje uređuju društvene odnose u visokom obrazovanju i znanosti dio upravnog prava, ali je upitna njihova samostalnost u odnosu na pripadajuću granu, poglavito ako se uzme u obzir da istaknuti kriterij posredno uključuje i to da se određeno pravno pitanje u pravilu rješava po načelima upravnog postupka. Ovu odredbu sam izdvojila iz nekoliko razloga. Jedan je što je nastala metodom negativnog određenja predmeta upravnog prava kao reakcija na normativistički pristup.<sup>123</sup> Drugi jest taj što je toj odredbi izričito pretpostavljen kriterij nadležnosti tijela, dakle jedan od ranije istaknutih kriterija koji se u ovom radu preispituje.

Ivančević navodi Krbekovu i Borkovićevu odredbu upravnog prava smatrajući Krbekovu potpunijom, u kojoj su uključene i javne službe. Ipak, tumači kako se svim tim odredbama pristupa iz normativističke perspektive, što znači da se na temelju pravnog sistema kakav postoji u određenom trenutku, dakle na podlozi određenog nacionalnog pozitivnog prava izvode obilježja o dijelu tog sistema, u ovom slučaju upravnog prava. Stoga upozorava da treba uzeti u obzir i ograničenja koja otuda proizlaze: odredbe grana se izvode u pravilu na podlozi određenog nacionalnog pozitivnog prava s pretenzijom da se pruži univerzalno značenje, što je nedostižno. Također, takva određenja daju samo statičku snimku *samo* određenog vremena i prostora<sup>124</sup>. Ovdje vrijedi primijetiti kako ovakva tumačenja dodatno opravdavaju prethodna metodološka razmatranja. Upravno pravo u tom smislu posebno je teško odrediti jer se sastoji od normi koje uređuju *različite vrste društvenih odnosa*, pa se ono nerijetko samo ne određuje prema sadržaju, nego prema subjektima i postupcima kojima se normiranje obavlja<sup>125</sup>.

Nadalje je korisno iznijeti još jedno Borkovićevo tumačenje prema kojem upravno pravo označava „skup pravnih normi što se odnose na djelatnost uprave, a ne spadaju u neku drugu pravnu granu.“<sup>126</sup> Povodom te odredbe nameće se važnim izdvojiti tumačenje uprave u užem i u širem smislu, odnosno organizacijsko ili formalno gledište te funkcionalno ili materijalno gledište pojma *uprave*. Ishodište prvog načina određivanja pojma uprave jesu sama tijela uprave što, među ostalim, znači da se uprava kao vlast ostvaruje putem državnih tijela koja su pozitivno pravnim propisima označeni kao upravni. Ovakvo gledište odgovara tumačenju uprave u užem smislu. Kod

---

<sup>123</sup> Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 43, str. 5.

<sup>124</sup> Vidi *ibid.*, str. 5./6.

<sup>125</sup> Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 277.

<sup>126</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 51.

funkcionalnog ili materijalnog gledišta kao osnova tumačenja uzima se *funkcija* odnosno sadržaj *upravne djelatnosti* a zanemaruje organizacijski oblici kroz koje se takve funkcije ostvaruju. Takvo gledište odgovara poimanju uprave u širem smislu, koje uz državna tijela obuhvaća i djelatnosti organizacija, ustanova koja obavljaju javnu službu.<sup>127</sup> Oba navedena gledišta uzimaju se u obzir i kod određivanja predmeta i subjekata upravnog prava, kao i kod određivanja svih djelatnosti koje se smatraju upravnima, a da to nisu samo izvršne<sup>128</sup>.

Navedeno razlikovanje važno je i za istraživanje posebnosti „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u kontekstu određivanja subjekata i predmeta odnosno djelatnosti tog dijela pravnog sistema u odnosu na upravno pravo. Naime, ako se prihvati tumačenje uprave u užem smislu, onda će se pozitivno pravno uporište za takvo tumačenje pronaći u Zakonu o sustavu državne uprave (dalje u tekstu: ZSDU)<sup>129</sup>. Tijela državne uprave propisana čl. 4. st. 2. su ministarstva i državne upravne organizacije, dok su poslovi odnosno djelatnosti državne uprave propisane čl. 3. st. 1. ZSDU: provedba državne politike, neposredna provedba zakona, inspekcijski nadzor, upravni nadzor te drugi upravni i stručni poslovi. Također, temeljem st. 2. istog članka posao državne uprave je i svaki posao koji je zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje povjeren određenoj pravnoj osobi te određen kao posao koji se obavlja kao javna ovlast.

Potonji stavak djelomično pojašnjava čl. 7. ZSDU (prilično sličan je bivšem čl. 2. st. 2.<sup>130</sup>). Članak glasi: „Pojedini poslovi državne uprave određeni ovim Zakonom mogu se posebnim zakonom povjeriti jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili drugim pravnim osobama (u daljnjem tekstu: pravne osobe s javnim ovlastima).“ O kojim je točno „pojednim poslovima državne uprave riječ ponajviše je propisano u „Dijelu trećem: Povjereni poslovi državne uprave“ čl. 33.-35. ZSDU.

---

<sup>127</sup> Vidi *ibid.*, str. 5-10.

<sup>128</sup> Posljednje je posebno važno kod poistovjećivanja i razlikovanja upravne i izvršne djelatnosti. Vidi *ibid.*, str. 7 i d.

<sup>129</sup> Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19. Prijašnjim ZSDU (Narodne novine, br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16) tijela državne uprave bila su propisana čl. 3. To su: ministarstva, središnji državni uredi, državne upravne organizacije i uredi državne uprave u županijama. Poslovi odnosno djelatnosti državne uprave bili su propisani čl. 1. ZSDU: neposredna provedba zakona, donošenje propisa za njihovu provedbu, obavljanje upravnog nadzora te drugi upravni i stručni poslovi.

<sup>130</sup> Stavak je glasio: „Posebnim zakonom određeni poslovi državne uprave mogu se prenijeti tijelima jedinica lokalne samouprave i uprave ili drugim pravnim osobama koje na temelju zakona imaju javne ovlasti (u tekstu koji slijedi: pravne osobe koje imaju javne ovlasti).“

Iz citiranih normi očito je da su tijela državne uprave ne ubrajaju visoka učilišta odnosno znanstvene organizacije što znači, među ostalim, da sve te ustanove nisu obuhvaćene organizacijskim ili formalnim tumačenjem odnosno tumačenjem uprave u užem smislu. Time fokus daljnjih istraživanja prelazi na tumačenje izraza koji bi trebali povezivati poimanje uprave u širem smislu sa određivanjem predmeta i subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Riječ je o izrazima „poslovi državne uprave“, „pravne osobe s javnim ovlastima“, „javne ustanove“, „javne službe“. O poslovima i samom značenju izraza „državna uprava“ prethodno je izneseno nekoliko pojašnjenja. U pogledu ostalih treba reći kako o izrazu „javne službe“ u teoriji postoji nekoliko tumačenja. U formalnom smislu bitno obilježje javne službe jest da tu službu obavlja neka javnopravna osoba, a u materijalnom smislu da određena služba ima posebnu važnost za ostvarivanje određenih interesa društvene zajednice pa da joj se prizna karakter javne službe, čime ona u pravilu dobiva poseban pravni režim<sup>131</sup>. Drugim riječima, javnu službu uvjetuju dva obilježja: djelatnost koja je prema svojoj prirodi takva da je prijeko potrebna za zadovoljenje općih društvenih potreba i pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu javnu službu dajući joj, zbog opisane važnosti, poseban društveni tretman.<sup>132</sup> Tako čl. 6. st. 1. Zakona o ustanovama propisuje: „Ustanova se osniva kao javna ustanova ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju obavlja zakonom određena kao javna služba“. U teoriji ali u našem zakonodavstvu pojam javne službe nerijetko se povezuje i izjednačava s pojmom javne ustanove<sup>133</sup>.

Također, u teoriji se kod ovakvog prenošenja javnih ovlasti nerijetko otvara i pitanje da li se time smanjuje ili proširuje opseg autoritativnog istupa države. Naime, za takve ustanove vrijedi *poseban pravni režim* koji je, prije svega, uvjetovan činjenicom dobivanja *javnih ovlasti* što, pak, podrazumijeva da se njihov status bitno razlikuje od onog koji imaju druge ustanove. Poseban pravni režim podrazumijeva poseban zakon koji kao *lex specialis* zasebno uređuje ustrojstvo i funkcioniranje ustanova u pojedinim djelatnostima (odgoj, obrazovanje, znanost, kultura, itd.). To znači, među ostalim, da se zakonom propisuju uvjeti prenošenja javnih ovlasti. Odnosno, zakon

---

<sup>131</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 22, str. 14.

<sup>132</sup> Vidi *ibid.*, str. 14-15.

<sup>133</sup> O nedosljednosti upotrebe izraza „javna služba“ u našim propisima te o neusklađivanju s poimanjem tog izraza u europskom kontekstu vidi više u: Koprić, I., Đulabić, V., *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*, Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009.; Koprić, I. Javne službe – službe od općeg interesa, u I. Koprić (ur.), *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014., str. 215-247.

predstavlja pravnu osnovu javnih ovlasti te određuje i sadržaj tih ovlasti: pravo da se općim aktom uređuju određeni odnosi, da se rješava u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornosti određenih subjekata kao i eventualno pravo na obavljanje drugih javnih ovlasti.<sup>134</sup> Prethodna tumačenja važna su za određivanje svih subjekata upravnog prava, a posredno ukazuju i na problem prepoznavanja jasnih kriterija za takvo određivanje, uglavnom uvjetovanih i promjenjivošću pravnih normi. Naime, nedvojbeno je da u upravnom pravu nerijetko kod obavljanja djelatnosti dolazi do prenošenja (delegacije) nadležnosti poslova državnih tijela propisanih čl. 3. st. 1. ZSDU na pravne osobe izvan sustava državnih uprave, a što je predviđeno i stavkom 2. istog članka te čl. 33. ZSDU. U ovom kontekstu korisno je uputiti i na Krbekovo isticanje važnosti i praktičnog značenja javne službe kada ona nije u nadležnosti upravnog tijela. Jer to da se takva služba podvrgava posebnom pravnom režimu ne znači samo to da se ne smatra privatnom službom, već dolazi pod jaču ingerenciju upravnog prava, proširuje pojam i opseg uprave kao i upravnog prava.<sup>135</sup>

Međutim, pitanje koje se sada nužno nameće u kontekstu ovog istraživanja jest je li kod određivanja predmeta i subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ riječ samo o takvom prenošenju nadležnosti? S obzirom da su visoka učilišta i znanstvene organizacije ustanove, na njih se kao generalno pravno pravilo (*lex generalis*) primjenjuje Zakon o ustanovama, a što je i propisano čl. 5. ZZDVO-a<sup>136</sup>. Do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustanovama 2019., čl. 1. st. 2. se propisivalo kako se ustanova osniva za trajno obavljanje djelatnosti odgoja, obrazovanja, znanosti, kulture, itd. Važeća odredba sada glasi: „Ustanova se osniva za trajno obavljanje djelatnosti od javnog interesa sukladno posebnom zakonu.“

Primjenom prethodnih razmatranja može se ustvrditi da su sveučilišna visoka učilišta, visoka učilišta i druge znanstvene organizacije pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Na njih se također primjenjuje poseban pravni režim, poseban zakon odnosno zakoni. Ipak, pravna osnova takva njihova statusa je bitno drugačija od ostalih ustanova s javnim ovlastima. Iako se u Ustavu samo na dva mjesta spominju javne službe, pravnu osnovu za poseban pravni režim sveučilišnih visokih

---

<sup>134</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 22, str. 23/24.

<sup>135</sup> Vidi *ibid.*, str. 16.

<sup>136</sup> Zakon o ustanovama, Narodne novine, broj 76/93, 29/97, 47/99, 35/08 i 127/19. Čl. 5. st. 1. ZZDVO glasi: „Ako ovim Zakonom nije određeno drugačije, na visoka učilišta i ustanove u sustavu znanstvene djelatnosti primjenjuju se odredbe Zakona o ustanovama.“



učilišta čine odredbe Ustava dok za druga visoka učilišta i znanstvene organizacije zakoni. To znači, među ostalim, da prenošenje nadležnosti državnih tijela na sveučilišna visoka učilišta kao pravne osobe odnosno smanjenje autoritarnosti države jest ustavna obveza a ne zakonska mogućnost, pa je pitanje radi li se tu uopće o „prenošenju nadležnosti“. Podsjećam da normativistička metoda, kako ju je odredio Kelsen, pravo tumači kao hijerarhijski sistem normi gdje se svaka norma stvara postupkom određenim nekom višom pravnom normom. Međutim, pravne norme o sveučilištu, a dijelom i o drugim pojedinim znanstvenim organizacijama, su autonomne temeljem Ustava, a ne zakona koji uređuje upravne djelatnosti. Drugim riječima, tu je viša norma Ustav, a ne ZSDU. Prema tome, u osvrtnu na istaknute norme ali i sam naziv Zakona o *sustavu* državne uprave, ispada da sustav znanosti i visokog obrazovanja tu ne pripada, odnosno da je ustvari riječ o dva međusobno povezana ali ipak značajno i različita sustava.

U pogledu kriterija *ustroj i nadležnosti tijela* očito je ovdje kao važnije istaknuto pitanje *prenošenja nadležnosti*, ali i nadležnosti pojedinih subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja što, dakle, opet otvara pitanje autonomije. Kasnije u poglavlju, kod analize svih subjekata, pokazat će se u tom kontekstu i određene razlike između znanstvenih organizacija. Međutim, kako sam već istaknula da je to pitanje povezano s obilježjima zatvorenosti, ali i s obilježjima otvorenosti, ponajviše u pogledu materijalnih izvora prava, u daljnjoj analizi može biti od koristi i usporedba s financijskim pravom. Naime, stvaranje financijskog prava kao posebne pravne discipline bilo je uvjetovano *važnošću društvenih odnosa* koje te pravne norme reguliraju, iako „u okviru upravnog prava spada i dalje pitanje organizacije upravnih organa koji se bave pitanjem financija.“<sup>137</sup>

Sve su ovo dodatna pojašnjenja početnog pitanja o tome da li činjenica da se broj pravnih normi koji uređuje to područje bitno povećao u posljednjem desetljeću sama po sebi može opravdati bilo kakav pokušaj sistemskog „samorazlučivanja“, odnosno razlikovanja ili pak samo potvrđuje istaknute specifičnosti upravnog prava te je riječ da se njegov sadržaj odnosno vrste društvenih odnosa koje obuhvaća proširio? Odgovor na navedeno ustvari uključuje i objašnjenje je li, i u kojoj mjeri, povećanje pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja uvjetovalo i (znatno) povećanje broja srodnih društvenih odnosa na koje se te norme odnose.<sup>138</sup> Potvrđan odgovor može

---

<sup>137</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 22, str. 55.

<sup>138</sup> Vidi odredbu pravne grane na stranici 18. rada.

se iščitati već iz činjenica donošenja niza zakona koji uređuju sustav od početka Bolonjske reforme. Kao što je već naglašeno, neki od tih zakona uređuju u većoj ili manjoj mjeri drugačije postojeće društvene odnose, ali gotovo se svim zakonima, u većoj ili manjoj mjeri, stvaraju potpuno novi. Temeljem navedenog, ovdje se pokazuje opravdanim slijediti još jedan istaknuti kriterij za određivanje pojedinog dijela pravnog sistema kao pravne grane, a to su *generalni i apstraktni propisi te hijerarhija propisa*, odnosno da je riječ o dijelu pravnog sistema koji je reguliran posebnim zakonom.

U prethodnom poglavlju opisala sam pojedine procese koji su obilježili i još uvijek obilježavaju sustav znanosti i visokog obrazovanja od početka reforme. Jedan od njih odnosi se na donošenje niza zakona koji uređuju to područje, što je donijelo puno novina u usporedbi s ranijim „predbolonjskim“ vremenima. Upravo zbog toga istaknuta je potreba njihove usporedbe kako bi se utvrdilo je li se, i u kojoj mjeri, povećao broj srodnih društvenih odnosa normiranih tim novim zakonima te time ispunio jedan od kriterija za osnivanje samostalne pravne grane. Uzimajući u obzir sve navedeno, bit će potrebno ujedno istražiti je li i u kojoj mjeri taj novonastali pravni režim diferenciran – u materijalnom i u postupovnom smislu – s obzirom na poslove državnih tijela propisanih ZSDU s jedne strane, ali i načine na koji je taj pravni režim diferenciran između sveučilišnih visokih učilišta te drugih visokih učilišta i znanstvenih organizacija, s druge strane. Konkretnije, bit će potrebno usporediti:

1. pozitivne zakone i druge propise s onima koji su vrijedili prije početka reformskih procesa,
2. poslove državne uprave propisane čl. 17.–32. ZSDU-a, odnosno djelatnosti za koje su nadležna tijela državne uprave, za koja sve znanstvene organizacije a za koja isključivo sveučilišna visoka učilišta.

Očito je da se navedena razlikovanja temelje na pozitivnim pravnim propisima, te se istražuju temeljem normativističke metode. To je razumljivo s obzirom na to da se u ovom kontekstu prvenstveno nameće potreba propitivanja pretežito „pravnih“ kriterija, kao što nadležnosti tijela, broj i hijerarhija propisa. Kako su oni, posebno potonji, dobrim dijelom uvjetovani izvanjskim okolnostima – procesom europeizacije – njihovo propitivanje uz zatvorenost istaknut će i neka obilježja otvorenosti pravnog sistema. Iz tog razloga pokazat će se primjerenim koristiti i neofunkcionalističku metodu. Tim povodom, primjenjujući istaknute teze potonje metode, zadatak neće biti istražiti samo kauzalni odnos novih normi i izvanjskih okolnosti odnosno materijalnih

izvora prava, nego *kako* su ti materijalni izvori pridobili pravnu relevantnost kroz forme prava, osobito putem koda pravo/nepravo. Drugim riječima, bit će potrebno identificirati načine na koji se odvija redukcija kompleksnosti: na koji način je pravo pod procesom europeizacije reproduciralo vlastite granice temeljem kojih možemo onda odrediti interne uzroke – u odnosu na pravne norme uključujući i ustavna načela – te eksterne uzroke – prvenstveno u odnosu na europske izvore, ciljeve i vrijednosti. Na taj način se ustvari dodatno propituju ispunjenost kriterija važnih za potpunije određivanje predmeta i subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“: *pravni (formalni i materijalni) izvori*.

## **2.2. Pravne norme i pravne ustanove „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“**

Predmet pravne znanosti su pravne norme pa bi, u skladu s tim, sistematizacija normi trebala neposredno dovesti i do određivanja predmeta „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, barem u kontekstu normativističke metode, odnosno općenito iz pozitivističke perspektive. U prethodnom odjeljku prikazano je kako iz takve perspektive određivanje predmeta upravnog prava otežavaju dvije okolnosti: neodređenost središnjeg pojma „uprave“, ali i mnogobrojnost upravnih djelatnosti.

U pogledu prve okolnosti, istaknuto je da ta neodređenost dobrim dijelom proizlazi iz nejedinstvenog pojmovnog odjeljivanja ili povezivanja pojma „uprave“ s pojmom „javna služba“, što je dodatno potencirano i (čestim) zakonskim promjenama kao neizostavnim obilježjem pozitivizacije ovog dijela pravnog sustava. U „sveučilišnom pravu i pravu znanstvenih organizacija“ središnji pojam je sveučilište, odnosno u širem smislu, znanstveno-nastavne, umjetničko-nastavne, nastavne i znanstvene ustanove. Za razliku od pojma uprave riječ je o pojmu čije značenje, kao što je na kraju prvog poglavlja upozoreno, ima višestoljetno filozofsko odnosno teorijsko tumačenje koje je u skladu s tim dobilo i prilično postojano, neofunkcionalistički izraženo „unutarpravno značenje“, izrečeno kroz propise u nizu nacionalnih zakonodavstva. Drugim riječima, obilježja normativne zatvorenosti i kognitivne otvorenosti s obzirom na pravna značenja središnjeg pojma „sveučilište“ odnosno pojmova „znanstveno-nastavne, umjetničko-nastavne, nastavne i znanstvene ustanove“ pokazuju se potpuno drugačijima – određenijima – u odnosu na neodređeni pojam uprave. To također znači da, za razliku od upravnog prava, u ovom dijelu pravnog sistema obilježje otvorenosti očitovano, među ostalim, u neodređenosti predmeta nije u

toj mjeri prisutno jer je pravno normiranje predmeta, a onda i subjekata uvjetovano prvenstveno ustavnim načelima, (europskom) tradicijom i nacionalnim kontekstom, a tek onda propisima (upravnog) prava. Drugačije rečeno, ta načela kao posljedica višestoljetnog promišljanja sveučilišta predstavljaju „pravno proizvedenu informaciju“ odnosno vrijednosti. A time dolazimo i do druge istaknute okolnosti, a koja se odnosi na mnogobrojnost upravnih djelatnosti.

Nedvojbeno je da su djelatnosti u nadležnosti subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja upravne djelatnosti. Međutim, način zakonska reguliranja njihovih temeljnih djelatnosti svoje ishodište također imaju u Ustavu. To znači i da prenošenje nadležnosti, koja je učestala pojava u području upravnog prava, u ovom području u *bitnome* ustvari nije moguća. Konkretnije rečeno, nije moguće zakonom normirati, u smislu da bi bilo protivno ustavnim načelima, da temeljne zadaće i nadležnosti (sveučilišnih) visokih učilišta, ali i pojedine djelatnosti znanstvenih instituta obavlja neka druga upravna, odnosno javna ustanova. Pritom svakako treba naglasiti da se to ne odnosi na sve subjekte u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Naime, važno je podsjetiti kako je osim niza novoosnovanih visokih učilišta od početka reforme osnovano i niz javnih ustanova na koje se ne primjenjuju norme Ustava, o čemu će više biti riječi kasnije.

Nadalje, također je nedvojbeno da su se djelatnosti znanstveno-nastavnih, umjetničko-nastavnih, nastavnih i znanstvenih ustanova bitno proširile od početka Bolonjske reforme. Takvo proširenje, potaknuto ponajviše procesom pridruživanja Europskom prostoru visokog obrazovanja, Europskom istraživačkom prostoru te Europskom kvalifikacijskom okviru, rezultiralo je već istaknutim nizom novih zakonskih rješenja. S jedne strane, njih je potrebno dovesti u vezu s različitim (novim) zadaćama i (proširenim) djelatnostima iz kojih se nastoje odrediti i nove paradigme sveučilišta, o čemu je bilo riječi na kraju prvog poglavlja. S druge strane, kao što je također prethodno naglašeno, već sami podaci o 17 novih zakona, dodatnih šest kojima se osnivaju nova sveučilišta, te nizu podzakonskih propisa, opravdavaju svako nastojanje da se sve te norme sistematiziraju.

Njihova važnost i korisnost bit će detaljno obrazloženi i u završnim poglavljima. Ovdje samo nekoliko napomena/osvrta u odnosu na dosadašnja tumačenja. Sistematizacija ne znači samo popisivanje hijerarhije pravnih izvora. Ona je ta koja omogućuje uopće određivanje, razdjeljivanje, a onda i razumijevanje pojedinih dijelova unutar prava. Na početku rada navedena je općenita odredba društvenih sistema kao ukupnost pojava povezanih i razvrstanih u pojedine systemske

dijelove prema određenim kriterijima kojima se uređuje određeno područje ili želi ostvariti neki cilj<sup>139</sup>. Ta odredba pokazala se korisnom za isticanje dijelova pravnog sistema – pravne norme, pravne ustanove, pravne grane i pravnog područja<sup>140</sup>.

Pritom je važno uzeti u obzir kako je pravna norma *uvijek* sredstvo za postizanje nekog cilja, nekih i nečijih interesa i vrijednosti koji se putem nje žele nametnuti. Stoga se postavlja pitanje tko odlučuje o tome što je cilj norme, koje su to vrijednosti odnosno tko i kako određuje značenje normi? Iako ne postoji jednoznačan odgovor na to pitanje, ono je itekako važno za razdjeljivanje i razumijevanje pravnih normi, a i ishodište je različitih metodoloških pristupa. U okviru dogmatske metode je gotovo općeprihvaćeno shvaćanje da je pravna norma kao temeljni element pravnog sistema tvorevina normotvorca<sup>141</sup>. Ona je, prije svega, temeljni predmet znanstvene pravne sistematizacije. Međutim, postoje metode koje pravnu normu ne tumače samo s obzirom na normotvorca, nego ukazuju i na njezino do-stvaranje čime joj pripada i skup normativnih značenja<sup>142</sup>. To znači, među ostalim, da njezino značenje ne proizlazi samo iz volje zakonodavca, nego ono dobiva i druga normativna značenja kroz, primjerice, sudsku praksu. Potonje tumačenje pokazuje se osobito važno u kontekstu ovog istraživanja, imajući u vidu ustavnosudska tumačenja pravnih načela, ali i drugih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Naime, ona kao najviše pravne norme izražavaju temeljne vrijednosti pojedinog pravnog sistema s kojima moraju biti u skladu sve ostale. Kao takva, pravna načela „pomažu“ u prepoznavanju društvenih interesa i ciljeva u kojima treba tražiti najbolja značenja pravnih normi, a ujedno i ograničavaju domet do-stvaranja značenja normi<sup>143</sup>. A upravo kao takva onda i opravdavaju različita metodološka propitivanja.

Očito da je gore istaknuto pitanje o cilju i značenju norme također jedan od pokazatelja kompleksnost pravnog sistema za koje postoje različiti teorijski odgovori, a o čemu je bilo riječi i ranije. Ta kompleksnost ponajviše proizlazi iz obilježja zatvorenosti i otvorenosti, iz onoga „treba“ te iz materijalnih izvora prava, odnosno iz normativne zatvorenosti i kognitivne otvorenosti. Stoga bi iz razumijevanja njihova suodnosa trebali biti jasniji i kriteriji razlikovanja normativne i

---

<sup>139</sup> Vidi više na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=58904> (8.4.2020.)

<sup>140</sup> O društvenim sistemima te pravnom sistemu koji sadrži posebna obilježja vodi više u: Talcott Parsons, *Društva*, Biblioteka August Cesarec, Zagreb, 1991., str. 19, 160.

<sup>141</sup> Vidi Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 94; Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 269.

<sup>142</sup> Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 250/251.

<sup>143</sup> *Ibid.*, str. 252/253.

dogmatske metode od drugih: historijskih, aksioloških i sociološko-pravnih metoda. Okosnicu njihova razumijevanja, dakle, čini razlikovanje da li su *predmet* pravnih znanosti pravne norme koje propisuju kako nešto treba ili tu pripadaju i istraživanja pravilnosti društvenog života, društvenih funkcija pravnih normi i društvenih vrijednosti<sup>144</sup>.

Nadalje, to da sistematizacija novog dijela pravnog sistema zahtjeva i opravdava jednu sociološko-pravnu metodološku perspektivu, kao što je ranije pokazano, proizlazi iz toga što ona doprinosi jasnijem određenju predmeta pojedinih dijelova prema kriterijima i obilježjima te sistematizacije. Iz dva razloga. Prvo, jer same odredbe dijelova znanstvene sistematizacije neposredno upućuju na društvene odnose. Drugo, zato što su društveni odnosi većim dijelom u temelju razumijevanja svih osam istaknutih kriterija nastajanja pravne grane. Djelomično i zbog toga prethodno je već nekoliko puta istaknuta odredba pravne grane kao dijela pravnog sustava koji regulira *određeni broj srodnih društvenih odnosa*. Međutim, analogno vrijedi i za dijelove pravnog sistema od kojih se pravna grana sastoji, kao što su pravne ustanove. Izdvojit ću nekoliko odredbi. Pravna ustanova obuhvaća pravne propise koji se odnose na određeni društveni odnos, odnosno određuje je veći ili manji broj pravnih propisa koji čine logičku cjelinu s obzirom na zajednički predmet – određeni društveni odnos<sup>145</sup>. Ili: pravna ustanova je skup pravnih normi koje reguliraju jednu vrstu društvenih odnosa<sup>146</sup>. Ili: pravna ustanova (institut) uključuje pravne norme koje na isti način uređuju istu vrstu ili skup društvenih odnosa<sup>147</sup>. Pritom ostaje nejasno prema kojim kriterijima se određuje „vrsta društvenih odnosa“ ili „skup društvenih odnosa“? Temeljem navedenog, pravne grane se razlikuju time što pravne norme (i pravne ustanove od kojih su sastavljene) razlikuju po predmetu normiranja s obzirom na određeni broj (različitih) vrsta, odnosno skupova (sadržaja) društvenih odnosa na koje se pojedini propisi ili norme odnose<sup>148</sup>. Time se opet dolazi do zaključka da razlika između pravnih grana nije samo pravne nego i sociološke prirode.

U skladu s tim sam, iako se cijeli rad oslanja na navedenu podjelu specifičnu za pravnu znanost, do sada nastojala pokazati kako je za sistematiziranje područja visokog obrazovanja i znanosti u

---

<sup>144</sup> Vidi *ibid.*, str. 103-107.

<sup>145</sup> Vidi Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 93./94.

<sup>146</sup> Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 269.

<sup>147</sup> Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 438.

<sup>148</sup> Vidi Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 94.

navedene dijelove mjerodavna i sociološko-pravna metoda, preciznije – Luhmannova teorija sistema, posebice za određivanje, pa onda i za sistematiziranje, normi nastale povodom stvaranja novih društvenih odnosa. Naravno, prema onih osam kriterijima istaknutim u prvom poglavlju. Kao podsjetnik, riječ je o sljedećim kriterijima: *pravni (formalni i materijalni) izvori; generalni i apstraktni propisi te hijerarhija propisa; načela (broj) na kojima se temelje i hijerarhija načela; (određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani; precizno određeni subjekti i predmeti; nadležnost tijela; (složene) institucionalne strukture te znanstveno djelovanje u predmetnom području*. Njihovo ispunjavanje uvjetovano je, naravno, prvenstveno pravnim, ali i sociološkim te djelomično i pojedinim filozofskim značenjima koja, u ovom radu uglavnom razmatrana u kontekstu Luhmannove (normativne) zatvorenosti i (kognitivne) otvorenosti, nužno upućuju jedna na druga. Barem neka od njih. Na primjer, kriterij nadležnost zasigurno zahtjeva propitivanje isključivo pravnih kriterija odnosno propisa.

Međutim, u kontekstu istaknutih odredbi pravnih normi i pravnih ustanova, a čija je sistematizacija u području „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ teorijska okosnica ovog odjeljka, središte razmatranja postaju i drugi kriteriji kao što su: (određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani te, konačno, precizno određeni subjekti i predmeti. A oni, pak, već po načinu kako su formulirani, opravdavaju i pojedine sociološke perspektive tumačenja.

U pogledu prva dva kriterija rečeno je kako se broj srodnih društvenih odnosa, a time i broj pravno relevantnih društvenih odnosa potaknut navedenim izvanjskim okolnostima, znatno povećao kao posljedica znatnog povećanja pravnih normi. Naravno, sve je to dovelo i do povećanja broja pravnih ustanova, posebno kroz „reformske“ pravne norme. U tom smislu, kao najznačajnije zakonsko ishodište takvih promjena ističem čl. 53. *Osnovne odredbe o sveučilištu ZZDVO*. Razlozi su sljedeći:

1. riječ je o članku koji u stvari predstavlja pozitivno pravno određenje samog *predmeta* „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ (pri čemu je središnji pojam te njegovo značenje, kao što ću uskoro pokazati, afirmiran u sociološkim teorijama),
2. kao takav, ishodište je za razdjeljivanje pravnih normi i pravnih ustanova „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, a posredno i

### 3. ishodište propitivanja nove paradigme sveučilišta.

Zbog svega navedenog istaknuti članak navodim u cijelosti:

#### *Osnovne odredbe o sveučilištu*

##### Članak 53.

- (1) Sukladno svojoj zadaći iz članka 3. ovoga Zakona sveučilišta su obrazovne ustanove koje povezivanjem znanstvenog istraživanja, umjetničkog stvaralaštva, studija i nastave razvijaju znanost, struku i umjetnost, pripremaju studente za obavljanje profesionalnih djelatnosti na temelju znanstvenih spoznaja i metoda kao i umjetničkih vrijednosti, obrazuju znanstveni i umjetnički podmladak, sudjeluju u ostvarivanju društvenih interesa studenata te promiču međunarodnu, posebice europsku suradnju u visokom obrazovanju te znanstvenoj i umjetničkoj djelatnosti. O ispunjavanju svojih zadaća, posebno u izgradnji hrvatske nacionalne kulture, sveučilišta obavještavaju javnost najmanje jednom godišnje.
- (2) Sveučilište integrira funkcije svojih sastavnica, posebno fakulteta, akademija i odjela (dalje: *funkcionalna integracija*<sup>149</sup>) te putem svojih tijela osigurava njihovo jedinstveno i usklađeno djelovanje u skladu sa strateškim i razvojnim odlukama o akademskim pitanjima i o profiliranju znanstvenih istraživanja te jedinstveno i usklađeno djelovanje u financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima te u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. Sveučilište osigurava unutarnju i vanjsku mobilnost studenata i nastavnika, racionalno korištenje ljudskih i materijalnih resursa, razvoj multidisciplinarnih studija te nadzor i stalni rast kvalitete kao i konkurentnosti nastavnoga, znanstvenoga, umjetničkog i stručnog rada. Sveučilište razvija jedinstveni informacijski i knjižnični sustav.

Već sam naziv „Osnovne odredbe o sveučilištu“ upućuje na važnost. Normama ovog članka propisuju se zadaće sveučilište, odnosno – doslovno propisano – njegove *funkcije*. Kao takav, on predstavlja i na simboličkoj razini početak reforme, a na pravnoj nezaobilazno uporište za stvaranje novih zakona odnosno novih pravno relevantnih društvenih odnosa. U kasnijim poglavljima posebno ću analizirati koje su to nove funkcije sveučilišta s obzirom na normativne aktivnosti koje su neposredno prethodile te uslijedile nakon stupanja na snagu ZZDVO 2003. godine uzimajući, pritom, u obzir zadaće sveučilišta koje su bile propisane prijašnjim zakonima. S obzirom da je riječ o članku koji se, uzimajući u obzir njegov naziv, odnosi samo na sveučilišta, bit će potrebno razjasniti u kojoj mjeri su te novine obuhvatile i druga visoka učilišta i znanstvene organizacije.

Na ovom mjestu nužno je ponovno naglasiti *izričito* spominjanje izraza čije je značenje etablirano unutar funkcionalističke sociološke teorije, a u ovom članku ZZDVO-a pokazuje se kao ključno za povezivanje, razumijevanje i ostvarivanje zadaća sveučilišta i njegovih sastavnica, pa samim

---

<sup>149</sup> Kurziv K. G.



time i za analiziranje novih obilježja ili paradigmi sveučilišta. Riječ je o izrazu *funkcionalna integracija*, koji je jedan od središnjih pojmova funkcionalističkog razumijevanja društvenog sistema. Prema takvom pristupu svaki sistem djelovanja, za razliku od „običnog“ ponašanja, pretpostavlja strukturirani smisleni obrazac ponašanja obuhvaćen kroz četiri funkcionalne kategorije „koje se tiču: (1) održavanja najviših „vladajućih“ ili upravljačkih obrazaca; (2) unutrašnje povezanosti sustava; (3) njegove usmjerenosti na postizavanje ciljeva u odnosu na njegovo okruženje; (4) na njegovu općenitiju prilagodbu općim uvjetima okružja“<sup>150</sup>. Za razliku od drugih sistema (kulture, pojedinaca, biheviornih organizama) društveni sistemi su se specijalizirali za *integraciju* jedinica koje djeluju<sup>151</sup>. Upravo iz tog razloga u društvenim sistemima posebnu ulogu imaju vrijednosti (nerijetko tumačene kao obrasci) te norme koje imaju *regulacijsko* značenje za društvene procese i odnose. Pritom Parsons posebno naglašava kako u razvijenim društvima strukturalno težište normi jest pravni sistem, o čemu kaže: „Vrijednosti imaju prednost u funkcioniranju održavanja oblika nekog društvenog sistema (ustavne vrijednosti). Norme su uvijek samo integrativne; one reguliraju mnoštvo raznovrsnih procesa koji pridonose provođenju strukturiranih vrijednosnih određenja“<sup>152</sup>. Drugim riječima, za njega primarna funkcija društvenih sistema je integracija<sup>153</sup>.

Iako je opravdano pretpostaviti da predlagatelji i donositelji zakona nisu uzimali u obzir autentično sociološko značenje pojma „funkcionalna integracija“, nedvojbeno je da je postao dio izričite pravne norme, čime je taj pojam dobio i svoje „unutarpravno značenje“. A time je njegova relevantnost postala neizostavna u daljnjem tumačenju i određivanju obilježja sveučilišta, kao i u tumačenju pravnih normi kojima se detaljnije propisuje ostvarivanje člankom normiranih zadaća odnosno funkcija. Dakle, neizostavna u određivanju predmeta „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. U kasnijim poglavljima pokazat ću na koje sve načine funkcionalistička perspektiva doprinosi razumijevanju ovog dijela pravnog sistema, bez obzira hoće li ubuduće postojati odnosno opstati izričita pravna norma koja neposredno, dakle svojom izričitošću, opravdava i takav pristup tumačenja. Naime, iako se istaknuti čl. 53 ZZDVO može izmijeniti (i prije ga nije bilo), neosporno jest da je putem te norme pojam „funkcionalna integracija“ postao

---

<sup>150</sup> Vidi Parsons, *op. cit.* u bilj. 140, str. 15,18.

<sup>151</sup> Vidi *ibid.*, str. 18.

<sup>152</sup> *Ibid.*, str. 31.

<sup>153</sup> Vidi *ibid.*, str. 158.

pravni pojam čije izvorno ishodišno značenje jest sociološko. Međutim, kroz obilježje „kognitivne otvorenosti“ pravnog sistema, obilježje koje dobrim dijelom označava proces europeizacije koji još uvijek traje i nadalje će trajati, primarni zadatak u ovom radu jest objasniti koje je unutarpravno značenje taj pojam ustvari dobio. A to je moguće samo ako uistinu razumijemo sve aspekte procesa funkcionalne integracije sveučilišta. Ovdje treba podsjetiti kako je u postupku donošenje novog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, u kojem izraz „funkcionalna integracija sveučilišta“ nije izričit dio pravne norme. Međutim, s obzirom da ona podrazumijeva jedinstveni nastup sveučilišta u akademskim, znanstvenim i financijskim poslovima, te su funkcije zasigurno i dalje važeće, a što je vidljivo i iz drugih odredbi prijedloga zakona, ali i iz drugih propisa. Pored toga, ZZDVO je reformski zakon i u njemu opisane (a ovdje istaknute) odredbe o sveučilištu su najvećim dijelom posljedica usklađivanja s europskim propisima, a u kojima se dosljedno i prioritarno ističe jačanje integrativnih funkcija sveučilišta.

Stoga, pravno pojašnjenje izraza „funkcionalna integracija“ pretpostavka je cjelovitije sistematizacije pravnih ustanova i normi, a posebno je važno i za određivanje te uopće prepoznavanje nove / novih paradigmi sveučilišta uvjetovane ulogama, zadaćama i funkcijama koje on označava, a koje bi trebale biti protumačene iz perspektive normativističke, povijesne, poredbene ali i funkcionalističke metode.

Uglavnom, s obzirom na to da su norme temeljni predmet svakog postupka sistematizacije, za sada se može ustvrditi da „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ obilježavaju sljedeće skupine pravnih normi:

1. Pravne norme kojima se uređuju temeljna načela kao što su autonomija sveučilišta, akademske slobode te sloboda znanstvenog i umjetničkog stvaralaštva;
2. Pravne norme koje uređuju ustroj odnosno organizaciju subjekata;
3. Pravne norme o studiranju i studijskim programima;
4. Pravne norme o znanstvenoj i stručnoj djelatnosti znanstvenih organizacija;
5. Pravne norme o studentima;
6. Pravne norme o zaposlenicima;
7. Pravne norme koje uređuju poslovanje znanstvenih organizacija;
8. Pravne norme koje uređuju prepoznatljivost i konkurentnost znanstvenih organizacija u okruženju.

U narednim poglavljima bit će detaljnije objašnjenje na kojim se sve propisima temelji navedena podjela.

Ovakvo razvrstavanje skupina pravnih normi ujedno uvjetuju i podjelu pravnih ustanova (institucija). Već je prethodno dovoljno rečeno o tome kako proces sistematizacije pravnih normi predstavlja „odluku“ sistematizatora što, među ostalim, upućuje na nepostojanje opće prihvaćenih ili jednoznačnih kriterija. Upravo iz tog razloga utvrđeno je osam kriterija koji se slijede u procesu sistematiziranja normi u pravnu granu. Naravno, njihova primjena trebala bi biti prepoznata i ovdje, u određivanju pravnih ustanova. Kao podsjetnik, one obuhvaćaju skup pravnih normi koje reguliraju ili određeni društveni odnos ili jednu vrstu društvenih odnosa ili istu vrstu ili skup društvenih odnosa. Iz funkcionalističke perspektive moglo bi se reći da se radi o podsustavu sustava znanosti i visokog obrazovanja. Nadalje, treba napomenuti kako postoje i veće i manje pravne ustanove, kao i njihove podvrste.<sup>154</sup> Njihovo određivanje je također, naravno, uvjetovano *novim* zakonima a time i nastajanjem *novih* društvenih odnosa u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. O usporedbi sa zakonima prije početka reforme te o neposrednoj koristi funkcionalističkog tumačenja za razumijevanje pravnih ustanova bit će posebno riječi u petom i završnom poglavlju. Ovdje, uzimajući u obzir sve navedeno, uključujući i podjelu pravnih normi, iznosim i podjelu pravnih ustanova „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“:

1. ustroj znanstvenih organizacija
2. zaposlenici
3. studenti
4. studijski programi
5. poslovanje i djelatnosti
6. istraživanje
7. *sustav* osiguravanja kvalitete
8. kvalifikacijski *sustav*
9. knjižnični *sustav*
10. mobilnost.

Zaključno, u ovom dijelu može se ustvrditi da *predmet* „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ jesu visoko obrazovanje i znanost, određeni sistemom pravnih normi kojima se

---

<sup>154</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 269.

normiraju područja vezana za oblikovanje, ostvarivanje i razvoj sveučilišnog i stručnog visokog obrazovanja, odnosno unapređivanje znanstvenog i umjetničkog istraživanja, nastavnog, stručnog i međunarodnog djelovanja svih ustanova, kao i unapređivanje rada unutarnjih i vanjskih dionika koji djeluju u tom području.

### 2.3. Subjekti: sveučilišna visoka učilišta

Skupni naziv za većinu subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja jest „znanstvena organizacija“, što proizlazi iz normi ZZDVO-a. U nastavku navodim u cijelosti čl. 22. naslovljen *Znanstvena djelatnost* te čl. 23. st. 2, 7 i 8. kojima se uređuje način upisa u Upisnik znanstvenih organizacija i Upisnik znanstvenika koje vodi nadležno ministarstvo.

Članak 22.: „(1) Znanstvenu djelatnost u smislu ovoga Zakona obavljaju sveučilišta i njihove sastavnice, javni znanstveni instituti, znanstveni instituti, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti kao i druge pravne osobe i njihove ustrojstvene jedinice upisane u Upisnik znanstvenih organizacija (u daljnjem tekstu: znanstvene organizacije).

(2) Djelatnosti ustanova od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku (kao što su Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti i Leksikografski zavod »Miroslav Krleža«) uređuju se i posebnim zakonom.“

Članak 23. „(2) Upis u Upisnik znanstvenika provodi se na temelju odluke o izboru u znanstveno, znanstveno-nastavno ili umjetničko-nastavno zvanje te zahtjeva zainteresirane fizičke ili pravne osobe. Upis u Upisnik znanstvenih organizacija provodi se na temelju dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti.

(7) Ministar pravilnikom propisuje uvjete i postupak za upis u upisnike iz stavka 1. ovoga članka i brisanje iz upisnika, ustroj i način njihova vođenja te sadržaj obrazaca za podnošenje zahtjeva za upis i obrazaca za izvod iz upisnika.

(8) Organizacije i znanstvenici koji nisu upisani u upisnik ili koji su brisan iz njega ne mogu se financirati iz državnog proračuna. Iznimno inozemne organizacije i inozemni znanstvenici mogu se, iako nisu upisani u Upisnik, na prijedlog Nacionalnog vijeća za znanost, financirati iz državnog proračuna ako sudjeluju u projektu od značaja za Republiku Hrvatsku.“<sup>155</sup>

Temeljem citiranih normi proizlaze sljedeći zakonski uvjeti koje ustanove trebaju ispuniti kako bi dobile status znanstvene organizacije:

1. upis pravnih osoba i drugih ustrojbenih jedinica u Upisnik znanstvenih organizacija koji vodi nadležno ministarstvo,

---

<sup>155</sup> Prije izmjena 2013. godine stavci 3. i 4. navedenog članka glasili su:

„(3) Javni znanstveni instituti, sveučilišta i njihove sastavnice te druga visoka učilišta i znanstvene organizacije kojima je osnivač Republika Hrvatska mogu započeti obavljati znanstvenu djelatnost, odnosno u sudski registar upisati takvu djelatnost samo na temelju dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti.

(4) Privatna znanstvena organizacija može tražiti dopusnicu i upisati se u Upisnik znanstvenih organizacija.“

2. upis znanstvene djelatnosti u sudski registar temeljem dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, odnosno
3. posebni zakon koji normira djelatnosti ustanove od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku.

Pored navedenog, čl. 24. st. 1. ZZDVO-a dijelom i taksativno navodi i druge subjekte u sustavu znanosti i visokog obrazovanja od kojih neki nemaju status znanstvene organizacije, odnosno ne ispunjavaju prethodna tri uvjeta. Navedeni članak naziva *Ostali subjekti znanstvene djelatnosti* glasi:

Članak 24. „(1) Uz fizičke osobe koje se bave znanstvenim radom i subjekte koji obavljaju znanstvenu djelatnost, subjekti znanstvene djelatnosti su i Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Ministarstvo, Hrvatska akademska i istraživačka mreža (CARNet), Hrvatska zaklada za znanost (u daljnjem tekstu: Zaklada) te, sukladno sa zakonom i svojim općim aktima, nastavne baze medicinskih, stomatoloških, veterinarskih i farmaceutskih fakulteta, veleučilišta, visoke škole, znanstvene udruge, muzeji, arhivi i druge pravne osobe i njihove ustrojstvene jedinice čije je djelovanje od interesa za obavljanje znanstvene djelatnosti. (2) Način sudjelovanja subjekata iz stavka 1. ovoga članka u organizaciji i provedbi znanstvene djelatnosti uređuje se zakonom, na njemu utemeljenom propisu te odlukama nadležnih tijela.”

Temeljem istaknutih zakonskih kriterija te kriterija koji se mogu iščitati iz dosadašnjih tumačenja u nastavku slijedi podjela svih subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“.

1. Kriterij: pravna načela:

- Sveučilišna visoka učilišta
- Druga visoka učilišta
- Druge znanstvene organizacije
- Drugi subjekti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja

2. Kriteriji djelatnosti i standardi kvalitete:

- Znanstveno-nastavne ustanove
- Umjetničko-nastavne ustanove
- Nastavne ustanove
- Znanstvene ustanove
- Ostali subjekti znanstvene djelatnosti (u ovu skupinu ulaze subjekti predviđeni citiranim člankom 24. ZZDVO-a, ali subjekti predviđeni i drugim zakonima koji uređuju sustav visokog obrazovanja i znanosti)

3. Kriterij: vrste studijskih programa:

- Sveučilišna visoka učilišta
  - Druga visoka učilišta
4. Kriterij: funkcionalna i pravna integracija:
- Znanstveno-nastavne sastavnice sveučilišta
  - Umjetničko-nastavne sastavnice sveučilišta
  - Ostale sastavnice sveučilišta
  - Zajednice sveučilišta
  - Zajednice ustanova
5. Kriterij: osnivač:
- Javne ustanove
  - Privatne ustanove / društva
6. Kriterij: ustroj:
- Pravne osobe
  - Podružnice (ustrojbene jedinice)

### **2.3.1. Sveučilišna visoka učilišta**

U ZZDVO-u člankom 54. propisuje se ustroj sveučilišta i njegove sastavnice. Temeljem stavka 1. navedenog članka sveučilište je „ustanova koja osniva i provodi sveučilišne studije u najmanje dva znanstvena i/ili umjetnička područja u većem broju polja te interdisciplinarne studije kao autonomni i integrirani proces, neposredno ili putem svojih fakulteta, umjetničkih akademija i odjela koje osniva sukladno ovom Zakonu“. U istom stavku propisuje se: „Sveučilište i njegova visoka učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu sukladno ovome Zakonu provoditi i stručne studije“. To znači da su samo fakulteti i umjetničke akademije sveučilišna visoka učilišta odnosno znanstveno-nastavne i umjetničko-nastavne sastavnice, za razliku od drugih njegovih sastavnica.

Iz stavka 2. istog članka mogu se iščitati sve vrste sastavnica sveučilišta<sup>156</sup>. To su:

1. fakulteti, umjetničke akademije, (sveučilišni) odjeli i (sveučilišni) instituti;

---

<sup>156</sup> Navedeni stavak glasi: „(2) Sveučilište može kao sastavnice (podružnice, ustanove ili pravne osobe) imati fakultete, umjetničke akademije, odjele i institute te druge sastavnice i to: zaklade, fondacije, udruge, studentske centre, zdravstvene ustanove, knjižnice, tehnološki centre, informatičke, kulturne, sportske kao i one sastavnice (ustanove ili trgovačka društva) koji služe zadovoljavanju potreba studenata i sveučilišta.“

2. sastavnice kao što su: zaklade, fondacije, udruge, studentski centri, zdravstvene ustanove, knjižnice, tehnološki centri, informatičke, kulturne, sportske sastavnice;
3. sastavnice (ustanove ili trgovačka društva) koji služe zadovoljavanju potreba studenata i sveučilišta.

1. Od svih navedenih sastavnica izričito pravnom normom propisani su ustroj i djelovanje fakulteta, umjetničkih akademija, sveučilišnih odjela i sveučilišnih instituta člancima 62., 64. i 65. ZZDVO-a. Oslanjajući se na navedenu podjelu subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, riječ je o znanstveno-nastavnim, umjetničko-nastavnim i znanstvenim sastavnicama sveučilišta, od kojih neki od njih imaju status sveučilišnih visokih učilišta. ZZDVO ih određuje na sljedeći način:

Članak 62: „(1) Fakultet je visoko učilište koje kao sastavnica sveučilišta ustrojava i izvodi sveučilišne studije te razvija znanstveni i stručni rad u jednom ili više znanstvenih i stručnih polja. Fakultet može osnivati i izvoditi i stručne studije u skladu s ovim Zakonom. (2) Umjetnička akademija je visoko učilište koje kao sastavnica sveučilišta ustrojava i izvodi sveučilišne umjetničke studije te razvija vrhunsko umjetničko stvaralaštvo i znanstvenoistraživačku djelatnost u području umjetnosti. Umjetnička akademija može ustrojivati i izvoditi i stručne umjetničke studije u skladu s ovim Zakonom.“

Članak 64: „(1) Sveučilišni odjel se osniva kao sastavnica sveučilišta koja sudjeluje u izvedbi studijskih programa te razvija znanstveni, umjetnički i stručni rad u jednom znanstvenom polju ili interdisciplinarnom znanstvenom području te sudjeluje u izvedbi studija.“

Članak 65: „(1) Sveučilišni institut je sastavnica sveučilišta koja se osniva radi obavljanja znanstvene djelatnosti u jednom ili više srodnih znanstvenih polja, u pravilu povezano s procesom visokog obrazovanja na sveučilištu. Sveučilišni institut može obavljati i visokostručni rad, te sudjelovati u nastavi sukladno općim aktima sveučilišta.“

Razlika sveučilišnih visokih učilišta od sveučilišnih odjela i sveučilišnih instituta je u postojanju odnosno nepostojanju pravne osobnosti. Koji su sve razlozi njihova ustrojavanja od početka Bolonjske reforme, odnosno preustrojavanje postojećih visokih učilišta u sveučilišta, neke su od tema i petog i šestog poglavlja.

2. Ovoj skupini pripadaju ostale sastavnice sveučilišta, one koje ne obavljaju znanstveno-nastavnu ili umjetničko nastavnu djelatnost. Ovdje se ujedno ustvari otvara pitanje razumijevanja samog pojma „sastavnice“ koji je uveden ZZDVO-om. Pretpostavka od

koje polazim jest da njegovo značenje posredno proizlazi iz čl. 53. ZZDVO-a te da označava funkcionalnu povezanost pojedinih ustanova oko temeljnih djelatnosti sveučilišta. Ta povezanost, kao što ću kasnije pokazati, osim u ZZDVO-u ima svoj pravni temelj i u drugim propisima. Uglavnom, u skladu sa čl. 54. st. 2. u ovu skupinu sastavnica pripadaju zaklade, fondacije, udruge, studentski centri, zdravstvene ustanove, knjižnice, tehnološki centri, informatičke, kulturne, sportske sastavnice. Pritom je važno upozoriti da, iako je riječ o sastavnicama sveučilišta, njihovo djelovanje nerijetko se uređuje zakonima i drugim propisima koji se ne primjenjuju samo na sustav znanosti i visokog obrazovanja. Tako je u pogledu knjižnica relevantan Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti<sup>157</sup>, posebno članak 10. st. 1. koji propisuje obvezu visokih učilišta za osnivanjem knjižnice, te čl. 23. koji, među ostalim, određuje Nacionalnu i sveučilišnu knjižnicu kao središnju knjižnicu Sveučilišta u Zagrebu. Uz to, važan pravni izvor predstavljaju i statuti sveučilišta. Primjerice, u Statutu Sveučilišta u Zagrebu člankom 48. uređuju se poslovi sveučilišnog knjižničkog sustava te odnos sa Nacionalnom i sveučilišnom knjižnicom<sup>158</sup>. Nadalje, čl. 49. i 50. Statuta uređuje se rad SRCE-a i studentskih centara, čiji je osnivač Sveučilište u Zagrebu. Međutim, iako su sve one temeljem istaknutih članaka sastavnice Sveučilišta, na njih se ne odnosi ustavno jamstvo autonomije što je vidljivo, među ostalim, u postupku donošenja njihovih statuta za koje je, pored suglasnosti senata, potrebna i prethodna suglasnost ministarstva.<sup>159</sup>

3. Koje su sve to ustanove ili trgovačka društva koja služe zadovoljenju potreba sastavnica i/ili sveučilišta samo se dijelom može iščitati iz Upisnika znanstvenih organizacija, a djelomično iz općih akata sveučilišta i/ili sastavnica sveučilišta te akata drugih visokih učilišta i znanstvenih organizacija. I u ovu skupinu ubrajaju se studentski centri.

Izuzev posljednje skupine sastavnica u kojoj se izričito navodi da to mogu biti i ustanove i trgovačka društva, za sve ostale sastavnice propisuju se da mogu biti ustrojene kao „podružnice,

---

<sup>157</sup> Narodne novine, br. 17/19 i 98/19.

<sup>158</sup> Prema podacima dostupnim na mrežnim stranicama, na Sveučilišta u Zagrebu ukupno je 41 knjižnica koje čine Sveučilišni knjižnični sustav. Više na: <http://www.unizg.hr/o-sveucilistu/sastavnice-sveucilista/knjiznice/> (7.9.2021.).

<sup>159</sup> Vidi više na: [https://www.srce.unizg.hr/files/srce/docs/o-srcu/srce\\_statut\\_2021.pdf](https://www.srce.unizg.hr/files/srce/docs/o-srcu/srce_statut_2021.pdf) i <http://www.unizg.hr/o-sveucilistu/dokumenti-i-javnost-informacija/propisi/statuti-sastavnica-sveucilista-u-zagrebu/>. Statut Sveučilišta u Zagrebu dostupan je na: <http://www.unizg.hr/o-sveucilistu/dokumenti-i-javnost-informacija/propisi/statut-sveucilista-u-zagrebu/> (9.6.2021.).



ustanove ili pravne osobe“. Ta mogućnost ima svoje uporište u Zakonu o ustanovama, a nije novina niti s obzirom na prijašnji zakon<sup>160</sup>. Međutim, stupanjem na snagu ZZDVO-a propisana mogućnost je dobila dodatni značaj s obzirom na normativno obvezivanje sveučilišta na pravnu integraciju, a što je bilo propisano čl. 114. ZZDVO-a iz 2003. Riječ je o odredbama koju je kasnije ukinuo Ustavni sud, o čemu će biti riječi u narednim poglavljima.<sup>161</sup>

Osim podjele koja proizlazi iz čl. 54. st. 2. ovdje je važno navesti i zakonsku mogućnost koja proizlazi iz čl. 5. ZZDVO-a, a odnosi se na osnivanje „zajednice ustanova“ odnosno „zajednice sveučilišta“. Tako st. 2. istaknutog članka propisuje da se ustanove u sustavu znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja mogu udruživati u zajednice ustanova u skladu sa Zakonom o ustanovama i aktu o osnivanju. S obzirom da norma ne precizira o kojim ustanovama je riječ, pretpostavka je da ta mogućnost vrijedi za sve subjekte. Međutim, st. 3. istog članka tu mogućnost propisuje samo za sveučilišta a zajednicu sveučilišta određuje kao ustanovu „u koju se udružuju dva ili više sveučilišta i koja ima sva prava i obveze sveučilišta, sukladno ovom Zakonu i Zakonu o ustanovama. Njezino ustrojstvo uređuje se aktom o osnivanju i statutom“.

### 2.3.2. Druga visoka učilišta

U ovoj skupini subjekata navodim nastavne ustanove koje nisu sveučilišta odnosno sveučilišna visoka učilišta niti njegove sastavnice, a čije je djelovanje uređeno posebnom normom ZZDVO-a. Riječ je o veleučilištu i visokoj školi, a osnovne odredbe o njima propisane su ZZDVO-om:

Članak 67: „(1) Veleučilište i visoka škola su ustanove koje ustrojavaju i izvode stručne studije te obavljaju djelatnost sukladno članku 47. ovoga Zakona i svojemu statutu.  
(2) Veleučilište je visoka škola koja izvodi barem tri različita studija iz barem tri različita polja. Veleučilište ne može imati visoke škole kao sastavnice.“

---

<sup>160</sup> Iako je čl. 7. st. 4. ZVU-a bilo izričito propisano „visoka učilišta su pravne osobe“, temeljem čl. 2 istog Zakona koji je detaljno propisivao pravne odredbe svih vrsta visokih učilišta, ali i odjela kao ustrojbenih jedinica sveučilišta, može se ustvrditi da je takva mogućnost postojala. Također ona je, kao i danas, proizlazila i iz tada važećih Zakona o ustanovama.

<sup>161</sup> Ukinute odredbe čl. 114. su glasile:

„(4) Pravno integriranje sveučilišta započinje danom stupanja na snagu ovoga Zakona, a završit će se najkasnije do 31. prosinca 2007.

(5) U postupku statusnih promjena visokih učilišta kojima dolazi do njihova spajanja ili razdvajanja pri čemu se imovina prenosi s jednog na drugo visoko učilište ne plaća se porez.

(6) Sveučilišta i njegova učilišta (fakulteti i umjetničke akademije) mogu upisivati studente prve godine stručnih studija do zaključno školske godine 2010./2011.“

Zanimljivo je da ih ZZDVO ne određuje kao visoka učilišta, za razliku od prijašnjeg ZVU-a (čl. 2.) te drugih, danas važećih, zakona u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.

Uglavnom, iz citirane su norme neposredno uočljiva dva razlikovna obilježja u odnosu na sveučilište i sveučilišna visoka učilišta:

- a) izvođenje isključivo stručnih studija;
- b) izostajanje uvjeta o broju znanstvenih i/ili umjetničkih područja.

Ta obilježja dodatno su razrađena i ostalim zakonima, osobito ZOKZVO-om, ZASNAS-om i ZHKO-om. Međutim, s obzirom na dosadašnja tumačenja, neizostavno je usmjeriti pažnju na načelne razlike koje proizlaze iz normi Ustava Republike Hrvatske, a koje onda bitno uvjetuju niz razlikovnih zakonskih uvjeta između sveučilišta i njegovih sastavnica u odnosu na veleučilišta i visoke škole. One prvenstveno proizlaze iz najvažnijeg, a svakako ne i jedinog, razlikovnog obilježja, a taj je znanstveno-nastavna i/ili umjetničko-nastavna istraživačka djelatnost koja sveučilišna visoka učilišta razlikuje od drugih visokoobrazovnih ustanova, pa tako i od veleučilišta i visokih škola. Naime, veleučilišta i visoke škole primarno obavljaju, pored nastavne, stručnu djelatnost. Međutim, ukoliko ispunjavaju minimalne uvjete za obavljanje znanstvene djelatnosti propisanih Pravilnikom o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice, mogu zatražiti pravo u upis Upisnika. Malo kasnije će biti brojčano pokazano koliko ih je te uvjete ostvarilo. Nadalje, te razlike, naravno, obuhvaćaju i zakonske zahtjeve obvezujuće samo prema sveučilišnim visokim učilištima koje trebaju ispunjavati u procesima funkcionalne integracije. Pritom treba uzeti u obzir kako se mnoge zadaće, opisane u čl. 53. ZZDVO-a, provode i na veleučilištima i visokim školama. Njihova distinkcija u odnosu na sveučilišna visoka učilišta, odnosno njihova zakonska i stvarna (znanstvena, umjetnička i nastavna) razlikovanja koja su osnovica binarnog sustava znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, postaju sve važnijima s obzirom na znatno povećanje njihova broja a time i utjecaja u odnosu na razdoblje prije početka reforme. To je zasigurno doprinijelo i nizu neuspješnih zakonskih promjena, a o čemu svjedoče, među ostalim, opetovane ustavnosudske odluke kojima se nisu poštovale načelne razlike sveučilišna visoka učilišta od veleučilišta i visokih škola.

#### **2.4. Subjekti: znanstvene ustanove**

U ovu grupu subjekata spadaju znanstvene organizacije koje obavljaju samo znanstvenu djelatnost. Neke od njih predviđene su ZZDVO-om, a neke posebnim zakonima. U nastavku slijedi njihova podjela i zakonski opis.

#### **2.4.1. Znanstvene ustanove propisane ZZDVO-om**

##### *Znanstveni instituti*

Članak 25: „(1) Znanstvene institute osnivaju domaće i inozemne pravne i fizičke osobe, sukladno odredbama ovoga Zakona i Zakona o ustanovama.  
(2) Radi ostvarivanja znanstvenih programa od strateškog interesa za Republiku Hrvatsku, Vlada Republike Hrvatske uredbom osniva javne znanstvene institute.“

Članak 26: „(1) Na unutarnji ustroj i upravljanje javnim znanstvenim institutom i znanstvenim institutom (u daljnjem tekstu: institut) primjenjuju se odredbe Zakona o ustanovama, ako ovim Zakonom nije određeno drukčije.“

##### *Znanstveni centar izvrsnosti*

Članak 29: „(1) Znanstveni centar izvrsnosti je znanstvena organizacija ili njezin ustrojbeni dio ili skupina znanstvenika koja po originalnosti, značenju i aktualnosti rezultata svoga znanstvenog rada ide u red najkvalitetnijih organizacija ili skupina u svijetu unutar svoje znanstvene discipline.  
(2) Znanstvenu organizaciju ili njezin ustrojbeni dio ili skupinu znanstvenika centrom izvrsnosti proglašava ministar na prijedlog Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, uz suglasnost znanstvene organizacije ili skupine znanstvenika, na temelju vrednovanja sukladno zakonu koji regulira osiguravanje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju i postupka koji obvezno uključuje međunarodnu prosudbu.  
(3) Odluka ministra o proglašenju znanstvenog centra izvrsnosti sadrži prava i obveze koje na prijedlog Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj taj centar dobiva. Odluka se donosi na pet godina, a na temelju svakog novog vrednovanja u postupku predviđenom stavkom 2. ovog članka, može se produžiti za idućih pet godina.“

##### *Znanstveno-tehnolojski park*

Članak 30: „(1) Znanstveno-tehnolojski park je trgovačko društvo koje se osniva radi komercijalizacije znanstvenih rezultata, poticanja suradnje znanstvenika i gospodarstvenika i jačanja na znanosti temeljenog gospodarstva.  
(2) Suglasnost za korištenje naziva znanstveno-tehnolojskog parka daje ministar na prijedlog Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj.  
(3) Znanstveno-tehnolojski park uživa porezne olakšice i druge pogodnosti kojima se potiče ostvarivanje njegovih ciljeva, u skladu sa zakonom.“

#### **2.4.2. Znanstvene ustanove propisane posebnim zakonom**

Temeljem ranije istaknutog članka 22. ZZDVO-a znanstvene organizacije od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku su i Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti te Leksikografski zavod Miroslav Krleža. Njihovo djelovanje uređeno je posebnim zakonima<sup>162</sup>, a u nastavku su izvadci pojedinih odredbi o ustroju i djelovanju.

### *Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti*

Članak 1.: „Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (u daljem tekstu: Akademija) najviša je znanstvena i umjetnička ustanova u Republici Hrvatskoj.“

Članak 3.: „Akademija:

1. potiče i organizira znanstveni rad i zalaže se za primjenu postignutih rezultata, razvija umjetničku i kulturnu djelatnost i brine o hrvatskoj kulturnoj baštini i njezinoj afirmaciji u svijetu;
2. objavljuje rezultate znanstvenih istraživanja i umjetničkog stvaralaštva;
3. daje prijedloge i mišljenja za unapređivanje znanosti i umjetnosti na područjima koja su od osobite važnosti za Republiku Hrvatsku.“

### *Leksikografski zavod Miroslav Krleža*

Članak 1.: „(1) Ovim se Zakonom uređuje status, djelatnost i ustrojstvo Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža (u daljnjem tekstu: Zavod) kao javne ustanove od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku.“

Članak 2.: „Osnivač Zavoda je Republika Hrvatska, a prava i dužnosti osnivača obavljat će Ministarstvo znanosti i tehnologije.

Članak 4.: „(1) Zavod je nositelj poslova u djelatnosti leksikografije i enciklopedike od interesa za Republiku Hrvatsku.

(2) Poslovi leksikografske i enciklopedičke djelatnosti u smislu ovoga Zakona osobito su:

- prikupljanje i obrada podataka,
- znanstveno istraživanje,
- dokumentiranje i čuvanje podataka,
- objavljivanje i davanje podataka na korištenje,
- znanstveno usavršavanje i stručna izobrazba,
- utvrđivanje i primjena strukovnih standarda.

(3) Djelatnost Zavoda pobliže se uređuje njegovim Statutom, sukladno odredbama ovoga Zakona.

Članak 13.: „(1) Unutarnji ustroj Zavoda, ovlasti te način odlučivanja njegovih tijela, kao i sva druga pitanja značajna za poslovanje i djelatnost Zavoda uredit će se pobliže Statutom Zavoda, sukladno ovom Zakonu.

(2) Statut Zavoda i njegove izmjene i dopune donosi Ravnateljstvo Zavoda, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske.

---

<sup>162</sup> Zakon o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti, Narodne novine br. 34/91, 43/96, 150/02, 65/09. i Zakon o Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža, Narodne novine br. 96/03, 190/03.

### 2.4.3. Ostali subjekti znanstvene djelatnosti

U ovom dijelu prvo slijedi popis ostalih subjekata predviđenih izričitom zakonskom normom, a zatim drugi subjekti upisani u Upisnik. Pored ranije istaknutog članka 24. ZZDVO-a, riječ je o normama drugih zakona koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja. Također, podjela koja slijedi obuhvatit će i popis onih subjekata koji se nalaze na službenim stranicama Ministarstva znanosti i obrazovanja, u dijelu znanstvene ustanove temeljem Potvrde o ispunjavanju uvjeta za obavljanje znanstvene djelatnosti, odnosno istaknutog Upisnika.

#### 2.4.3.1. Subjekti predviđeni izričitom normom zakona i drugih propisa

##### *Tijela*

Iako se čl. 24. st. 1. ZZDVO-a izričito spominje samo Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, ovdje treba uvrstiti i Nacionalno vijeće za razvoj ljudskih potencijala. Riječ je o tijelu izričito navedenom čl. 9. i 10. ZKHO-a.

##### *Zaklade*

Hrvatska zaklada za znanost (propisana posebnim zakonom: Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost, Narodne novine, br. 117/01, 45/09, 92/10, 78/12)

##### *Mreže*

Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNet (Uredba o osnivanju Hrvatska akademska i istraživačka mreža – CARNet, Narodne novine, br. 16/95).

##### *Nastavne baze, znanstvene udruge, muzeji, arhivi*

Temeljem ovdje istaknutih zakonskih normi nastavne baze je potrebno prvenstveno tumačiti kao ustrojstvene jedinice medicinskih, stomatoloških, veterinarskih, farmaceutskih fakulteta, dakle nastavne baze visokih učilišta u biomedicinskom znanstvenom području. Njihov rad i djelovanje pobliže se propisuje statutom i/ili drugim općim aktima tih subjekata, a što je predviđeno i čl. 24. st. 2. ZZDVO-a.

U pogledu znanstvenih udruga, niti jedna nije upisana u Upisnik ministarstva. Nadalje, u Upisnik su upisani samo oni muzeji i arhivi koji u dijelu svojih djelatnosti ostvaruju uvjete za obavljanje znanstvene djelatnosti. Podaci o njihovoj evidenciji nalaze se na kraju ovog odjeljka.

### *Ministarstva i agencije*

U skupinu ovih subjekata čl. 24. st.1. navodi i jedno tijelo državne vlasti, „Ministarstvo“. Riječ je, naravno, o ministarstvu nadležnom za obrazovanje i znanost. Međutim, ovdje je potrebno reći kako se u kasnije donesenim zakonima, ponajprije ZOKZVO-u i ZHKO-u, navode i neka druga državna tijela koja, temeljem svojih nadležnosti također, više ili manje, su-djeluju ili su-odlučuju u radu znanstvene djelatnosti. Temeljem uporišta u normi zakona, opravdano ih je smatrati i subjektima. Prvenstveno mislim na Agenciju za znanost i visoko obrazovanje, čije je djelovanje uređeno ZOKZVO-om, a posredno i na Agenciju za mobilnost i programe Europske unije, Agenciju za odgoj i obrazovanje i Agenciju za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih. Njihov djelokrug rada uređen je posebnim zakonima<sup>163</sup>. Također, normama ZHKO-a nadležnosti u uspostavi kvalifikacijskog sustava kao jednog izuzetnog kompleksnog, važnog i korisnog dijela sustava osiguravanja kvalitete dobilo je, pored spomenutih Agencija za odgoj i obrazovanje te Agencije za strukovno obrazovanje odraslih, i ministarstvo nadležno za rad te ministarstvo nadležno za regionalni razvoj.

#### 2.4.3.2. Drugi subjekti - ustanove / društva - navedeni u Upisnik znanstvenih organizacija na mrežnim stranicama Ministarstva

Prema podacima iz Upisnika, ovoj skupini pripadaju 11 društava koja ispunjavaju uvjete navedene u istaknutom Pravilniku za obavljanje znanstvene djelatnosti. Riječ je o sljedećim subjektima: INA-Industrija Nafta d.d., Ericsson Nikola Tesla d.d., Podravka d.d., Hrvatske telekomunikacije d.d., OIKON d.o.o., Pliva Hrvatska d.o.o., Fidelta d.o.o., GENOS d.o.o., Genera d.o.o., InfoDom d.o.o., BICRO BIOCENTAR d.o.o.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> Vidi više: Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije, Narodne novine, br. 121/17; Zakon o Agenciji za odgoj i obrazovanje, Narodne novine, br. 85/06, te Zakon o Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Narodne novine, br. 24/10.

<sup>164</sup> Vidi više na: [http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove\\_Z](http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove_Z) (7.9.2021.).

I konačno, iako je teško prepoznati kriterije te načine navođenja svih subjekata znanstvene djelatnosti, na kraju ovog dijela potrebno je konstatirati kako je u Upisnik znanstvenih organizacija navedeno ukupno 189 subjekata, od kojih:

- sveučilišta: 12
- fakulteta: 61
- akademija: HAZU i šest umjetničkih akademija
- sveučilišnih odjela: osam
- sveučilišnih instituta: niti jedan
- instituta: 39, od kojih 35 ustanova, a četiri trgovačka društva (dionička društva)
- veleučilišta: tri
- visokih škola: šest, od kojih četiri privatne
- zavoda: pet
- klinike/bolnice: 28
- knjižnice: jedna (Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu)
- muzeji: dva
- arhivi: jedan
- centri: pet.<sup>165</sup>

Važno je napomenuti kako je sve iznesene podatke iz Upisnika potrebno usporediti s podacima koje vodi Agencija za znanost i visoko obrazovanje temeljem postupaka vanjskih vrednovanja. Prema podacima sustava MOZVAG, objavljenim na službenim stranicama Agencije, u Hrvatskoj djeluje devet javnih i tri privatna sveučilišta, 84 sastavnice sveučilišta, 12 javnih i šest privatnih veleučilišta, dvije javne i 15 privatnih visokih škola<sup>166</sup>. Od 84 sastavnice sveučilišta šest je umjetničkih akademija, 13 sveučilišnih odjela te 65 fakulteta.<sup>167</sup> Uspoređujući podatke MZO-a i AZVO-a lako je uočiti određene nepodudarnosti. Razloga je nekoliko, od kojih je najvažniji taj da izneseni podaci sustava MOZVAG koje vodi AZVO sadrže popis svih visokoobrazovnih ustanova, odnosno svih visokih učilišta od kojih ne obavljaju svi i znanstvenu djelatnost, pa samim time nisu ni upisani u Upisnik znanstvenih organizacija. To onda

---

<sup>165</sup> Vidi više na: [http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove\\_Z](http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove_Z) (7.9.2021.).

<sup>166</sup> Vidi više na: <https://mozvag.srce.hr/preglednik/vu/tip> (19.10.2021.)

<sup>167</sup> Vidi više na: <https://mozvag.srce.hr/preglednik/vu/tip/sifra/99> (19.10.2021.)

objašnjava veći broj umjetničkih akademija, veleučilišta, visokih škola, sveučilišnih odjela.<sup>168</sup> U pogledu znanstvenih organizacija, podaci na službenim stranicama AZVO-a također se ne podudaraju s podacima iz Upisnika. Tako je navedeno kako su u Republici Hrvatskoj, pored ustanova od posebnog značaja, kao što su Nacionalna sveučilišna knjižnica, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti te Leksikografski zavod Miroslav Krleža, nositelji znanstvene djelatnosti 25 javnih znanstvenih instituta, 10 sveučilišta (osam javnih i dva privatna sveučilišta), 72 sastavnice javnih sveučilišta (fakulteti, akademije i odjeli), šest visokih škola te četiri javna veleučilišta, itd.<sup>169</sup>

\*\*\*

Pojedini razlozi primjene različitih metodoloških pristupa u sistematiziranju nastajuće nove pravne grane objašnjeni su na početku ovog poglavlja. Prvenstveno putem Luhmannove teorije sistema, koja ponajbolje i iscrpno naglašava pojedina „unikatna“ obilježja pravnog sistema (u odnosu na druge društvene sisteme, odnosno podsisteme). Time ujedno ukazuje i na sve izazove u primjeni kriterija sistematizacije istaknutih u prvom poglavlju, a koji su posebno vidljivi u dijelovima pravnog sistema koji pripadaju području javnog prava. Drugim riječima, obilježja otvorenosti i zatvorenosti pomoću Luhmannova pristupa dobivaju dodatna precizirana pojašnjenja, pri čemu se zatvorenost razumije kao operativna i „autopojetična“, a otvorenost ponajbolje kroz redukciju kompleksnosti izvanjskih utjecaja na pravo. Otvorenost se, pak, određiva kroz redukciju kompleksnosti, u ovom istraživanju uzima i kao teorijska pretpostavka određivanju materijalnih izvora prava kao teme koja će posebno obilježiti peto i šesto poglavlje. Također, navedeni teorijski pristup dosljedno ističe pitanje jedinstva prava, pa onda i pojedinih njegovih dijelova, na način koji nije sadržan u normativističkoj metodi. Iz tog razloga okosnicu iznesenih objašnjenja čini Luhmannova teza o *problemu redukcije pravne znanosti na normativnu znanost*.

Taj problem, pa i s njim povezan problem nalaženja teorijskog okvira za razumijevanje jedinstva prava koje je, pak, nužno za razumijevanje svih aspekata otvorenosti i zatvorenosti

---

<sup>168</sup> Međutim vrijedi napomenuti, primjerice, kako su u Upisniku znanstvenih organizacija od šest upisanih akademija samo četiri umjetničke. Naime, kao znanstvene organizacije upisane su Akademija medicinskih znanosti i Akademija tehničkih znanosti.

<sup>169</sup> Očito je da je ovdje riječ o neažuriranim podacima, iako je zanimljivo da se na službenim stranicama iste ustanove nalaze različiti podaci. Vidi više na: <https://www.azvo.hr/hr/znanost/znanstvene-organizacije> (7.9.2021).



pravnog sistema vidljivo je u nizu nastojanja za obuhvatnijim i postojanijim određivanjem upravnog prava. Ono se u kontekstu ovog istraživanja pokazuje izuzetno važnim kako bi se, sljedeći kriterije sistematiziranja, odredile sličnosti i razlike u odnosu na „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“. Zbog iznimne važnosti neka poredbena pitanja ova dva dijela prava posredno su teme i završnih poglavlja rada.

U podjeli pravnih normi i pravnih ustanova „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ navedenoj u drugom dijelu ovog poglavlja posebno je istaknut članak ZZDVO-a naslovljen „Osnovne odredbe o sveučilištu“. Osim samog naslova, razlog njegova isticanje jest što se njime propisuje integracija temeljnih funkcija sveučilišta: akademskih pitanja, znanstvenih istraživanja, razvojnih planova, razvoja kvalitete, informacijskog i knjižnog sustava, itd. Osim što je pritom izraz „*funkcionalna integracija*“ propisan izričitom pravnom normom, riječ je o središnjem izrazu (neo)funkcionalističkog sociološkog metodološkog pristupa što, među ostalim, dodatno pokazuje opravdanost tog pristupa u ovom istraživanju.

Na kraju je iznesena podjela subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ prema sljedećim kriterijima: pravna načela, djelatnosti i standardi kvalitete, vrste studijskih programa, funkcionalna i pravna integracija, ustroj i osnivač. Prema kriteriju pravna načela izdvojene su pojedine skupine subjekata te pojedine odredbe zakona koje opisuju njihova djelovanja. Pojašnjenje samog kriterija, u smislu o kojim je sve pravnim načelima riječ, tema je sljedećeg poglavlja. I konačno, temeljem podataka iz Upisnika znanstvenih organizacija te MOZVAG-a navedeni su kvantitativni podaci svih subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.

### 3. NAČELA

#### 3.1. Načela i propisi pravnog sustava

Očito je da u teoriji postoji određena suglasnost da su pravna načela najviše, odnosno temeljne, vrijednosti kojima pravni sistem služi. To su pokazala prethodna tumačenja. Međutim, u primjeni se nerijetko pokazuje kako ne postoji jednoznačno tumačenje koje su to vrijednosti te što su to pravna načela. Stoga kada nastanu *opravdane okolnosti* za određivanje pravnih načela za pojedini dio pravnog sistema koji još nije sistematiziran, kao što je sustav znanosti i visokog obrazovanja, prethodno bi bilo dobro razjasniti ili, što se čini realnijom, preciznije objasniti početnu odabranu perspektivu za takvo tumačenje koja je, dobrim dijelom, uvjetovana tim novonastalim okolnostima.

Možda nepotpuna, ali jedna sigurno ispravna perspektiva jest ako se pravna načela određuju na temelju Ustava i zakona. Pogotovo u ovom području koje je obilježeno time što je od početka reforme, koja je u Hrvatskoj počela prije više od dvadeset godina, doneseno mnogo novih zakona i drugih propisa. Kao što je istaknuto u prva dva poglavlja, pored temeljnog ZZDVO riječ je, među ostalim, o Zakonu o potvrđivanju konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe<sup>170</sup>, ZSZDSO, ZASNAS, ZPIOK, ZHZZ, ZOKZVO, ZHKO, itd. Tim zakonima, u odnosu na vrijeme prije reforme, uređuju se djelomično drukčije postojeći, ali i stvaraju *novi* društveni odnosi. To ujedno znači da se iz tih zakona mogu iščitati određena pravna načela, a jedan od ciljeva ovog dijela rada jest istražiti je li samo riječ o stvaranju novih pravno relevantnih društvenih odnosa uz primjenu postojećih pravnih načela, poštuju li se tim novim pravnim normama ta postojeća pravna načela u sustavu znanosti i visokog obrazovanja te mogu li se iščitati i neka nova, koja sada dodatno uvjetuju normativno uređenje istaknutog područja. Naime, osim što činjenica postojanja novih zakona otvara potrebu za hijerarhijskom i znanstvenom sistematizacijom, jedna od važnijih, ako ne i najvažnija, pretpostavka uspješne sistematizacije određenog dijela pravnog sistema pretpostavlja upravo istraživanje pravnih načela tog područja. U istraživanju ovog dijela pritom je nužno uvrstiti načela upravnog prava u koje nedvojbeno pripada sustav znanosti i visokog obrazovanja. Međutim, mnoštvo novih zakona te drugih propisa dovelo je do nastajanja složenijih institucionalnih struktura, novih pravnih ustanova, drugim

---

<sup>170</sup> Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 9/2002 i 15/2002. (dalje u tekstu: ZPKPVKPE).

riječima do ostvarivanja mnogih kriterija koja opravdavaju pokušaj sistematiziranja istaknutog dijela kao samostalne pravne grane.<sup>171</sup> Posebice ako se uzme u obzir i postojanje pravnih načela koja vrijede *samo* za sustav znanosti i visokog obrazovanja, što onda dodatno opravdava svako nastojanje za sistematizacijom ovog istaknutog, a na temelju ostvarenih određenih kriterija i kao samostalnog, dijela pravnog sistema.<sup>172</sup>

Jedno od važnijih objašnjenja izraza „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija” jest u samim subjektima istaknutog dijela pravnog sistema – sveučilištu i sveučilišnim visokim učilištima – čija je zadaća i ustroj posebno obilježen načelom specifičnim za sustav znanosti i visokog obrazovanja – načelom autonomije. Pritom smatram posebno važnim podsjetiti kako je ustavno i/ili zakonsko utemeljenje i određivanje autonomije posljedica ne samo pravnog, nego i višestoljetnog teorijskog – uglavnom filozofskog – promišljanja uloge i zadaće sveučilišta kao visokoobrazovne ustanove od njegova osnivanja do danas.<sup>173</sup> Također, vrijedi ponoviti kako to znači da autonomnost ustroja, znanstvenog, nastavnog i umjetničkog stvaralaštva kao bitnog obilježja sveučilišta i sveučilišnih visokih učilišta predstavlja nasljeđe ne samo pravnih nego i u širem smislu shvaćenih tradicionalnih vrijednosti koje, formulirane na razini ustavnog *jamstva*, razlikuju tu vrstu visokih učilišta od drugih (nesveučilišnih) visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Nadalje, to čini opravdanim pretpostaviti da osim ustavnog jamstva autonomije, i pojedina druga načela koja određuju pravne norme „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” nikako ne predstavljaju samo svojevrsnu sublimaciju iščitanu iz pravnih normi, nego imaju svoju historijsku i teorijsku utemeljenost i opravdanost.

Pored navedenog, pravno uređenje postojećih te stvaranje novih pravno relevantnih društvenih odnosa uvjetovano je i time što je donošenje niza tih novih zakona nastalo u istaknutom vremenu obilježeno i procesom europeizacije, dakle normativnim usklađivanjem s određenim vrijednostima koje se ne iščitavaju samo iz nacionalnih pravnih poredaka, već one predstavljaju i “zajedničke” vrijednosti objedinjene te, više ili manje, prepoznatljive kroz neke već istaknute izraze poput

---

<sup>171</sup> Vidi Harris, *op. cit.* u bilj. 54, str. 12 i dalje. Vidi više i u: Grubišić, K., *Sistematizacija pravnih normi u visokom obrazovanju i znanosti u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, 2017., str. 565 – 599.

<sup>172</sup> Više o sistematizaciji unutar pravnih područja u: Ruiters Dick, W. P., *Legal Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2010., str. 70 i dalje.

<sup>173</sup> Mislim na tumačenje autonomije kod Kanta, Schellinga, Humboldta, Nietzschea i dr. Više o tumačenju autonomije u kontekstu bolonjske reforme u: Liessmann, *op. cit.* u bilj. 68, str. 43 i dalje.

“Europski prostor visokog obrazovanja”, “Europski istraživački prostor”, “Kvalifikacijski okvir Europskog prostora visokog obrazovanja”, “Europski kvalifikacijski okvir za cjeloživotno učenje”, a posredno i “Europski upravni prostor”. Stoga u daljnjem utvrđivanju pravnih načela osim pozitivnopravnih propisa kao polazišnu perspektivu treba i ovdje uzeti u obzir naznačen proces europeizacije, koji zahtijeva da se uz teorijske, historijske, pozitivnopravne vrijednosti koje uvjetuju normiranje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja istraže i europske vrijednosti u mjeri u kojoj su one primijenjene u novim zakonima kao obvezujuća (pravna) načela ili utječu na primjenu pravnih normi.

I konačno, pravnim načelima kao vrijednostima štiti se javni, odnosno opći interes, što je posebno uočljivo u području javnog prava i javnih ustanova kao što su visoka učilišta odnosno znanstvene organizacije. Tim općim interesima nužno se štite određene pravne, akademske, europske vrijednosti kao javne vrijednosti svojstvene sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Traženje odgovora na pitanje na koji način se one štite, odnosno štite li se putem pravnih načela te koji je njihov hijerarhijski “status”, zahtijeva da se prethodno odgovori na ranije opisane ciljeve ovog poglavlja koji se sada mogu sažeti u jednu rečenicu: istražiti pravna načela koja određuju “sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija”.

### **3.1.1. Dvije dihotomije pravnog sistema**

Kod istraživanja pravnih načela pokazuje se sva kompleksnost pravnog sistema. To je uočljivo i kod određivanja načela pravnog sistema u cjelini ili, u ovom slučaju, kod određivanja načela pojedine (dijela) pravne grane. Pravna načela su izraz koji nema općeprihvaćeno tumačenje ni u samom značenju te riječi, ni u tumačenju razlikovnih obilježja u odnosu na pravna pravila, ni u razumijevanju „stupnja” njihove obvezatnosti, pa samim time i hijerarhijske odredivosti u pravnom sistemu, na što upozoravaju mnogi autori.<sup>174</sup> Ovisno o različitim pristupima svrstanim u filozofiju prava, opću teoriju prava, sociologiju prava odnosno pravnu znanost, kao i metodama kako se njihova obilježja tumače, prepoznaju se različita relevantna pitanja za koja se vjeruje da ponajbolje vode odgovorima na sve istaknute dvojbe. Kao razlog tome navodim dvije dihotomije

---

<sup>174</sup> Jedno od temeljnih pitanja koje, primjerice, postavlja Dworkin, ali i drugi, što ćemo nadalje pokazati, jest što su to načela i koja su načela pravna i pravno obvezujuća te što znači primjenjivati ih. Vidi Dworkin, op. cit. u bilj. 22, str. 11.

koje obilježavaju pravni sistem: *dihotomija zatvorenosti i otvorenosti* te *dihotomija odnosa činjenica i vrijednosti*. Njihovo supostojanje jasno pokazuje kompleksnost pravnog sistema, pri čemu pravna načela imaju presudnu ulogu u njihovu otkrivanju. Naime, istaknuto je ranije kako je pravni sistem podložan sistematskom tumačenju (hijerarhijskom i znanstvenom), dogmatskom, jezičnom, teleološkom, te drugim pravnim i teorijskim tumačenjima iz kojih proizlazi razumijevanje prava kao pravnog poretka, kao pravnog sistema, ali i razumijevanje prava kao metafizičkog sistema, kao socijalnog, vremenskog, kulturnog, vrijednosnog, kao podsistema sistema društva itd. Ono što je zajedničko svim tim pristupima jest da daju, neposredno ili posredno, odgovore u kojima su pretpostavljena navedena dihotomijska obilježja. Ono po čemu se razlikuju jest relevantnost koju tim obilježjima dodjeljuju za oblikovanje pravnog sistema, a onda i za određivanje pravnih načela. S obzirom na to da su, samim time, ta dihotomijska obilježja primjetna i u području „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”, treba ih uzeti u obzir u daljnjem istraživanju.

#### 3.1.1.1. Otvorenost i zatvorenost

Obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema, kao konstantne teme ovog istraživanja, u ovom dijelu se tumače u kontekstu njihova dihotomijskog suodnosa. Zatvorenost kao obilježje pravnog sistema osobito je naglašena kod normativističke teorije koja pravni sistem tumači kao *ukupnost pravnih normi* koje čine pravni poredak u kojem je *mjerodavan* samo hijerarhijski odnos normi i zakonitost. Naravno, ishodišni pojam razumijevanja jest pravna norma, ali značenje tog pojma se tumači isključivo putem ciljeva/vrijednosti koje je normotvorac htio postići normama. Stoga se i pravo u smislu pravnog poretka ponajviše razumije kao skup normativnih tekstova (ustava, zakona i drugih propisa), odnosno jezičnih iskaza ili, u širem smislu, koje uključuje i tumačenje svih normativnih tekstova te “pravnog konstituiranja” razvijanjem neizraženih normi.<sup>175</sup> Tako je za Kelsena pravni poredak sistem nadređenih i podređenih pravnih normi, pri čemu je niža norma *proizvedena* na način koji viša norma propisuje koje tijelo treba donijeti nižu normu ili sadržaj norme koje to tijelo treba donijeti.<sup>176</sup> Očito je da ovakvo tumačenje zagovara

---

<sup>175</sup> Vidi Guastini, R., *Sintaksa prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2016., str. 213. O tumačenju prava kao institucionalnom normativnom poretku vidi više u: MacCormick, N., *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*, Oxford University Press, New York, 2009., str. 15 i dalje.

<sup>176</sup> Vidi Kelsen, K. *Opća teorija normi*, Naklada Breza, Zagreb, 2015., str. 275 i 277.

samo hijerarhijsko vrednovanje više norme u odnosu na nižu normu, ciljevi/vrijednosti se iščitavaju samo iz norme, dok “izvanjski” ciljevi u smislu društvenih, etičkih, političkih vrijednosti nisu mjerodavni.

Međutim, postoje tumačenja da pravo nije *samo* ukupnost pravnih normi, što znači da ishodište tumačenja nije samo u pravnoj normi kao kod normativista, nego i u *pravnom odnosu* i *pravnim vrijednostima*. Pritom, pravo se razumije kao pravni poredak tumačen kao hijerarhijski sistem pravnih normi, ali istodobno i kao uređen sistem koji podrazumijeva *logički dosljedne* i *vrijednosno povezane* norme, odnosno potpunu cjelinu.<sup>177</sup> A upravo potonja obilježja pravnog sistema otkrivaju i pojedina obilježja njegove otvorenosti. Primjerice, logička dosljednost pretpostavlja odsutnost antinomija između normi, što je teško ostvarivo s obzirom da se norme donose i mijenjaju u različitim vremenima, pod utjecajem različitih “izvanjskih” okolnosti i od različitih tijela. Stoga se logička dosljednost u tumačenju normi nastoji osigurati pravnim načelima kao što su kao *lex posterior, lex specialis, lex superior*<sup>178</sup>, pri čemu je korisno podsjetiti da se istaknuta načela smatraju općeprihvaćenim, obvezujućim načelima i kada izričito nisu sadržaj pravne norme. Osim toga, potonja pravna načela vrijede za cijeli pravni sistem, a ne za pojedinu granu, te omogućuju, među ostalim, rješavanje sukoba hijerarhije nastalog izmjenama pravnih normi pod utjecajem izvanjskih okolnosti. Na taj način ona ujedno doprinose rješavanju dihotomije zatvorenosti i otvorenosti pravnog sistema.

U kontekstu iznesenog smatram važnim izdvojiti još dvije pozitivističke pravne metode koje osim zatvorenosti uzimaju u obzir pojedina obilježja otvorenosti na način kojim vjerodostojno upućuju na slojevitost tumačenja pravnog sistema, pa samim time i pravnih načela koja u tumačenju pravnih normi imaju presudnu ulogu. To su sociološka i integrativna metoda. Obje teorije polaze od pretpostavke da se značenje pravnih normi treba tumačiti iz ciljeva/vrijednosti sadržanih u samoj pravnoj normi, ali koje ipak uključuju i ciljeve koji odgovaraju potrebama i vrijednostima društva neovisno o tome što su pojedinom normom htjeli postići normotvorci. U tom smislu za sociološko–pravne teorije pravni sistem nije samo sistem pravnih normi već i *pravnih odnosa* na koji utječu društvene, ekonomske, kulturne, vremenske raznolikosti, ciljevi i vrijednosti, što drugim riječima znači da na pravni sistem osim formalnih izvora utječu “izvanjski”, materijalni

---

<sup>177</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 215.

<sup>178</sup> Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 217.

izvori prava.<sup>179</sup> Za primjer takvog pristupa uzimam opet Luhmannovu teoriju. Kratki podsjetnik, on tumači kako jedinstvo pravnog sistema ne čini samo ukupnost pravnih normi, jedinstvo nekog teksta ili konzistentnost neke množine tekstova. Pravo tumači u kontekstu svoje teorije sistema (prava) koja opisuje kako nešto proizvodi *vlastite* granice u odnosu spram okolnog svijeta. U tom smislu za njega pravo nije samo pravni poredak nego „podsistem sistema društva”<sup>180</sup>, koji još naziva „operativno zatvoreni autopojetični sistem prava”. To drugim riječima znači da se jedinstvo pravnog sistema može razumijevati samo ako se pravo tumači i kao socijalni sistem.<sup>181</sup> U odnosu na navedeno u prethodnom poglavlju o njegovu metodološku pristupu, čini se ispravnim zaključiti kako se u temelju tako shvaćenog jedinstva prepoznaju dihotomijska obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema.

Integralne teorije, osim pravne norme i pravnih odnosa, kao dio pravnog sistema ističu i *pravne vrijednosti*<sup>182</sup> kao jedan od temeljnih dijelova pravnog sistema, što dodatno pokazuje složenost prava, ali i potrebu da se ono istražuje različitim metodološkim pristupima (dogmatskim, historijskim, filozofskim, sociološkim), koji se nužno ne bi trebali isključivati već međusobno nadopunjavati.<sup>183</sup> Vrijednosna povezanost kao obilježje pravnog sistema u idealnom bi smislu trebala značiti, među ostalim, da su sve pravne norme svedive na jedno načelo ili vrijednost ili jedan odnos međusobno dosljednih načela ili vrijednosti.<sup>184</sup> Kao što je već naznačeno, takva pretpostavka da bi postojeće norme u određenom pravnom poretku imale zajednički vrijednosni temelj predstavlja neodrživ ideal koji se, naravno, nastoji ostvarivati putem pravnih načela. Naime, iako se može uzeti kao općeprihvaćena odredba da pravna načela iskazuju temeljne vrijednosti kojima pravni sistem služi, razlog neodrživosti jest činjenica postojanja njihova mnoštva, što nužno otvara i problem sukoba i problem njihova hijerarhijskog sistematiziranja te, kao što upozoravaju pojedini teoretičari, primjene. Razlog tome nalazi se također u dihotomiji otvorenosti i zatvorenosti, ali i u iskustvenim metodološkim pristupima bitno predodređenima, kao što ću nadalje pokazati, drugom dihotomijom.

---

<sup>179</sup> Više o materijalnim izvorima prava u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 133 i dalje.

<sup>180</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 15.

<sup>181</sup> Vidi *ibid.*, str. 50. i dalje.

<sup>182</sup> Visković, N., *Teorija prava*, Split, 1985., str. 37.

<sup>183</sup> Visković, *op. cit.* u bilj. 182, str. 34.

<sup>184</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 216.

Na temelju navedenog, za sada se može ustvrditi da pravna načela ponekad jesu, a ponekad nisu izričit sadržaj pravne norme, ali su bez obzira na to – veći dio njih – općeprihvaćena u gotovo svakom pravnom sistemu. Pritom je riječ i o načelima koja je odredila pravna znanost i pravna praksa kao, primjerice, jedno od prije spomenutih načela *lex specialis*. Osim toga, postoje pravna načela kojima se žele zaštititi određene pravne vrijednosti (npr. zakonitost, pravna sigurnost), kao i ona kojima se žele zaštititi vrijednosti koje nisu samo pravne vrijednosti, kao npr. načelo slobode, jednakosti, ravnopravnosti itd. Štoviše, za određivanje njihova društvenog značenja nezaobilazno je njihovo filozofsko ili šire teorijsko razumijevanje, kao svojevrsna pretpostavka njihove pravne primjene posredstvom načela. I kod takvih načela pojedina su izrečena neposredno kroz pravnu normu, nerijetko u Ustavu, a pojedina su posljedica različitih pravnih tumačenja.

Iako ću se i u ovom dijelu radu uglavnom koristiti normativističkim pristupom u smislu propitivanja načela zakonitosti kao hijerarhijskog sistema usklađenosti više i niže norme, pri čemu pod višim normama ovdje mislim, među ostalim, na pravna načela koja uglavnom proizlaze iz Ustava i zakona, čini se također opravdanim pretpostaviti da za obuhvatnije određenje načela u dijelu pravnog sistema koji još nije sistematiziran ne treba isključiti ni jedan od ovdje navedenih metodoloških pristupa. Naime, sve ove „vrste” načela prisutne su i u području „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”. Poneka od njih su izričito, a poneka nisu, sadržana u pravnoj normi Ustava ili/i zakona. Također, neka od njih štite pojedine pravne vrijednosti, a neke i šire, društvene, koje djelomično obilježene i uvjetovane spomenutim procesom europeizacije u posljednjem desetljeću nisu samo nacionalne. Stoga u sustavu znanosti i visokog obrazovanja postojanje takvih vrijednosti i načela koji promiču šire društvene vrijednosti stvaranjem novih pravno relevantnih društvenih odnosa dodatno unaprijed opravdava zahtjev za istraživanjem materijalnih izvora tih normi, u smislu istraživanja koje će vrijednosti prevladati i postati izvorom pravnog normiranja.<sup>185</sup>

### 3.1.1.2. Činjenice i vrijednosti

Pravna norma uvijek je sredstvo za ostvarivanje nekih ciljeva odnosno vrijednosti. U tome će se sve pravne škole složiti. Kelsen, primjerice, kaže kako pravna norma koja postavlja određeno

---

<sup>185</sup> Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 136 – 137.



ponašanje kao trebano konstituira neku *vrijednost*.<sup>186</sup> Kao što sam uvodno spomenula, u hijerarhiji pravnih normi na prvom mjestu su načela kao najviše pravne norme jer iskazuju *temeljne vrijednosti kojima pravni sistem služi* te su stoga presudna za usmjeravanje stvaranja, tumačenja i primjene svih ostalih pravnih normi.<sup>187</sup> Međutim, kontekst dosadašnjih razmatranja dostatno pokazuje da takve tvrdnje nisu uopće jednoznačne jer otvaraju niz potpitanja poput: jesu li sva načela hijerarhijski najviše pravne norme, jesu li načela kao temeljne vrijednosti samo ona izražena kroz pravnu normu, je li moguća njihova jednoznačna hijerarhijska odredivost i što je u slučajevima „sukoba” načela? Relevantnost ovakvih pitanja na određeni način potvrđuje dihotomiju otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema s većim naglaskom na obilježje otvorenosti u kojem se prepoznaju društvene, kulturne i druge vrijednosti koje su izričito ili ne, posredstvom pravnih načela, sadržane ili protumačene, u pravnim normama pravnog sistema.<sup>188</sup>

Naime, zatvorenost pravnog sistema pokazuje neka obilježja idealnosti prava, čime ujedno upućuje i na sličnost s moralom, kao što su zakonitost, pravna sigurnost, logička i vrijednosna cjelovitost i dosljednost. Otvorenost, pak, pokazuje iskustvenu raznolikost tih *istih* obilježja pravnog sistema. Štoviše, sve spomenute škole, pa čak i čista teorija prava, imaju za pretpostavku iskustvenu metodološku perspektivu u pokušaju određivanja i prepoznavanja pravnih načela. A time se pokazuje očitom i druga dihotomija pravnog sistema, a to je odnos činjenica i vrijednosti.

Dihotomija odnosa činjenica i vrijednosti pokazuje neraskidivu povezanost prava s moralom najočitiju, naravno, kod tumačenja načela jer je i u moralu i u pravu imanentno nastojanje da se načela djelovanja i načela normiranja ne utemeljuju samo na iskustvenoj raznolikosti, nego da su obilježeni i neovisnošću od takve promjenjivosti. Ipak, iako u etici postoje tumačenja o autonomnom načelu djelovanja koje je utemeljio Kant, pri čemu se pod autonomnim djelovanjem misli na moralnu slobodu kao djelovanje oslobođeno svih iskustvenih raznolikosti, u pravu takvog načela nema jer je ono uvijek uvjetovano i iskustvom. Na to je upozorio i sam Kant. Iako je za njega pojam prava sistem proizašao iz uma, što znači da je riječ o *čistom* umnom pojmu, on ujedno

---

<sup>186</sup> Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 73, 145.

<sup>187</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 253; Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 123 i dalje; Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 78 i dalje.

<sup>188</sup> Posebno kod tumačenja ustavnih normi pojedini teoretičari, primjerice Häberle, naglašavaju kulturnoznanstvenu perspektivu tumačenja Ustava jer je riječ o normativnom aktu koji je ujedno i “generacijski ugovor” uvjetovan i utemeljen na pojedinim kulturnim vrijednostima. Više u: Häberle, P., *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 22 i dalje.

tumači i da je riječ o pojmu utemeljenom u praksi. To, pak, znači da bi sistem prava u svojoj podjeli trebao uzeti u obzir svu iskustvenu raznolikost svih slučajeva primjene, što je nemoguće, pa je zato samo riječ o počelima (a ne o načelima).<sup>189</sup> U skladu s tim, za pravni sistem Kant kaže da je skup zakona za koje je moguće (samo) izvanjsko zakonodavstvo, ali u kojima je potrebno ipak utvrditi nepromjenjiva načela za svekoliko pozitivno zakonodavstvo jer „pravni nauk koji se temelji samo na iskustvu jest glava koja je možda lijepa, ali – na žalost! – nema mozga”.<sup>190</sup> Kao primjere Kant navodi nekoliko načela na temelju kojih je uopće moguće utemeljenje države. Naziva ih „čistim umnim načelima vanjskog ljudskog prava”, a to su: *sloboda* svakog člana društva, kao čovjeka; *jednakost* svakoga sa svakim te *samostalnost* svakog člana jedne političke zajednice kao građanina.<sup>191</sup> U skladu s njima Kant izriče i opće načelo prava: „Pravo je ograničenje slobode svakoga na uvjete mogućnosti slaganja sa slobodom svakoga drugog, ukoliko je ova moguća prema općem zakonu, a *javno pravo* je skupina *izvanjskih zakona*, koji čine mogućim jedno takvo opće slaganje”.<sup>192</sup>

Iako ovakve misli mogu ostaviti dojam pretjerane teorijske refleksije, treba uzeti u obzir da ne možemo znati uskraćuje li zanemarivanje takvog puta promišljanja uvid u obuhvatnije razumijevanje pravnih načela, pa i pravnog sistema u cjelini. Ovdje bi samo za usporedbu s citiranim Kantovim općim načelom prava citirala čl. 16. st. 2. Ustava Republike Hrvatske<sup>193</sup> (dalje u tekstu: Ustav), za koji se može reći na temelju tumačenja Ustavnog suda da predstavlja, kao što ću kasnije pokazati kod podjele načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”, jedinu *mjeru* granice zaštite ustavnog jamstva autonomije sveučilišta, odnosno načela akademskih sloboda. Članak 16. Ustava glasi:

*Sloboda i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje.*

---

<sup>189</sup> U predgovoru djela *Metafizika ćudoređa* Kant tumači zašto je kod pravnog nauka kao dijela nauka o ćudoređu riječ samo o istraživanju metafizičkih *počela* pravnog nauka. Kant, I., *Metafizika ćudoređa*, Matica hrvatska, Zagreb, 1999., str. 3. [6:205]

<sup>190</sup> Kant, *op. cit.* u bilj. 189, str. 26. [6:230]

<sup>191</sup> Vidi Kant, I., *Pravno-politički spisi*, Politička kultura, Zagreb, 2000., str. 75.

<sup>192</sup> Kant, *op. cit.* u bilj. 191, str. 74. Na drugom mjestu Kant za opće načelo prava piše: “Pravično je svako djelovanje koje dopušta ili čija maksima dopušta da po općem zakonu sloboda svačijeg htijenja supostoji sa svačijom slobodom itd., u: Kant, *op. cit.* u bilj. 189, str. 27. [6:231]. Primjena ovog općeg načela prava omogućuje dolaženje do određenih normi koje nisu proizvod “čistog” uma pa nemaju opće važenje, već samo primjenu na određeno društvo, vrijeme i narod.

<sup>193</sup> Ustav RH, Narodne novine, br. 56/1990, 135/1997, 28/2001, 76/2010 i 5/2014.

*Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno<sup>194</sup> naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.*

Nadalje, iako su u primjeni ta „čista umna načela vanjskog ljudskog prava” kao i „opće načelo prava” uvjetovani s objema istaknutim dihotomijama pravnog sistema, to ne umanjuje njihovu važnost da je riječ o pravnim načelima koja su i u materijalnom i formalnom smislu hijerarhizirana na razinu gotovo općeprihvaćenih ustavnih temeljnih vrednota, jamstava i načela.

Osim navedenog, pitanja i posljedice koje proizlaze iz takva razmišljanja utjecala su na kasnija pravnoteorijska mišljenja te su i danas itekako relevantna. Prije svega mislim na Kantovo pitanje o tome mogu li se pravna načela tumačiti kao nepromjenjivi umni principi, što nužno doprinosi obilježju zatvorenosti te ranije spomenutoj logičkoj i vrijednosnoj dosljednosti, ili je njihova obvezatnost i odredivost ponajviše uvjetovana iskustvenim raznolikostima. Naime, ovakvo promišljanje načela kao „čistih” umnih principa nastalih neovisno o iskustvu, ali s primjenom na iskustvo, upućuju na određena obilježja autonomnosti prava očitovanog upravo kroz postojanje i primjenu tih načela koja kao, više ili manje, protumačeni umni principi uvjetuju iskustvo kroz primjenu: na to je upozoravao Kant, a pod njegovim utjecajem na to su upozoravale i upozoravaju mnoge pravne škole, na to je upozoravao Kelsen, ali također Luhmann, Dworkin i dr. Podsjećam ovdje na ranije iznesenu Luhmannovu tezu o pravu kao „operativno zatvorenom autopojetičnom sistemu”. Za Dworkina, pak, pravo nije samo skup pravnih normi jer se ono uvijek odnosi i na ono što treba biti, na pravedno po sebi: „Očito svaka teorija utemeljena na pravu mora pretpostaviti prava koja nisu samo tvorevina svjesnoga zakonodavstva ili izričitog društvenog običaja nego su i neovisan temelj za prosudbu zakonodavstva i običaja”.<sup>195</sup> U podlozi ovakvog tumačenja nalazi se i Kantov dualizam moralnosti i legalnosti, koji kod Dworkina nije tako odvojen kao kod drugih pozitivnopravnih škola.

Utjecaj na Kelsena vidljiv je već iz samog naziva njegove teorije. Tako snažan pojam „čista”<sup>196</sup> u filozofiji je utemeljio upravo Kant. Tim pojmom, na kojem je utemeljio svoj kritičizam, upućivao je na transcendentalno (uvjetovano) obilježje naše moći spoznavanja koje ujedno u praktičnom djelovanju predstavlja mogućnost autonomnog moralnog djelovanja oslobođeno svih iskustvenih

---

<sup>194</sup> Istaknula autorica.

<sup>195</sup> Dworkin, *op. cit.* u bilj. 22, str. 194.

<sup>196</sup> Njem. *rein*.

raznolikosti vođeno umnim načelom (kategoričkim imperativom).<sup>197</sup> Za Kelsena se ne može tvrditi da je u tom smislu „strogo” i dosljedno preuzeo pojam „čist” za naziv te utemeljenje svoje teorije, ali se može reći da mu je bila namjera i kod tumačenja pravnih načela upozoriti na obilježje zatvorenosti, koje se samo djelomično može poistovjetiti s Kantovim tumačenjem autonomnosti.<sup>198</sup> Osim toga, upravo dualizam činjenica i vrijednosti koje je također utemeljio Kant<sup>199</sup> Kelsenu je poslužio da pokaže iskustvenu neovisnost, odnosno autonomnu egzistenciju pravne norme u odnosu na činjenice. Tako on tumačenje norme temelji na istaknutom dualizmu te za njega norma ima samo idealnu, specifičnu egzistenciju u *valjanosti*, bez obzira na to postoji li ili ne u stvarnosti nešto što je tom normom *trebano*, za razliku od stvarnosti neke činjenice, npr. da je određena boja stvarno svojstvo nekog predmeta.<sup>200</sup> Također, vrijedi spomenuti da na tragu čiste teorije prava Luhmann ističe normu kao *temeljni pojam*, koja, samim time što propisuje što treba, čini nužnim glavno razlikovanje normi i činjenica. Iz tog razloga, tumači dalje, čista teorija prava prikazuje se kao refleksivna teorija sistema prava za koju tvrdi, u razlici spram Kelsena, da je „prisiljena na apstrakciju i potragu za *interdisciplinarnim kontaktima*”<sup>201</sup>, sa starom osnovnom tezom da se norme ne mogu 'izvoditi' iz činjenica te se ne mogu ni opisivati kao činjenice, želi li se poštivati njihova vlastita vrijednost, njihova trebanost, njihov karakter zahtjeva”.<sup>202</sup>

Stoga, pitanje koje se može ispravno razumjeti samo u kontekstu razumijevanja dihotomije odnosa činjenica i vrijednosti jest – postoji li odnosno može li postojati zatvoreni normativni sistem prava s obzirom na to da je pravna norma odnosno pravno pravilo uvijek posljedica tumačenja koja normativno vrednuje u odnosu na stvarno, a stvarno u odnosu na normativno. To pitanje nužno se odražava i na tumačenje načela te otvara, među ostalim, još jednu važnu dvojbu: postoji li određen ili odrediv broj pravno obvezujućih načela?

### 3.1.2. Kriterij(i) pravnosti pravnih načela

---

<sup>197</sup> Vidi Kant, I. *Kritik der reinen Vernunft I*, Frankfurt am Main, Zagreb, 1997. str. 21 i dalje.

<sup>198</sup> Kelsen, H., *Čista teorija prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2012., str. 13.

<sup>199</sup> O utjecaju Kantova tumačenja dualizma činjenica i vrijednosti, bitka i trebanja na pravnu znanost vidi više u: Fikentscher, W., *Methoden des Rechts*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1976., str. 25 i dalje.

<sup>200</sup> Vidi Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 73 – 75.

<sup>201</sup> Istaknula autorica.

<sup>202</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 12.

Očito je da različite pravne metode pružaju različite odgovore na pitanja što su to načela, koja su načela pravna i pravno obvezujuća, na temelju kojih kriterija se određuju, a onda i primjenjuju. Drugim riječima, to znači da traženje tih kriterija, što je nužno ako se nastoji sistematizirati novo područje, ovisi o prihvaćanju prethodno opisanih tumačenja pravnog sistema kao ukupnosti pravnih normi ili kao sistema čiji su konstitutivni dijelovi i pravni odnosi i/ili pravne vrijednosti. Naime, istaknuto je kako postoje načela koja su izričit sadržaj pravne norme te načela koja proizlaze iz određenih (pravnih) tumačenja. Ova prva, sadržana u normi Ustava i/ili zakona, na vrhu su hijerarhijske sistematizacije normi, bez obzira na to štiti li se njima vrijednosti koje su isključivo pravne ili ne. Neslaganje u različitim pravnim tumačenjima izaziva druga „vrsta” načela. To neslaganje pokazuje obje dihotomije pravnog sistema, a ono se ponajprije očituje oko njihova (hijerarhijskog) statusa koji je prije svega uvjetovan stupnjem njihove obvezatnosti, ali i (ne)mogućnosti njihove sadržajne i brojčane odredivosti.

#### 3.1.2.1. Kriterij hijerarhije i obvezatnost pravnih načela

U određivanju kriterija obvezatnosti pravnih načela istaknula bih jedno od pitanja afirmirano u teoriji, a to je pitanje razlikovanja pravnih pravila i pravnih načela, razlikovanje koje je također obilježeno različitim tumačenjima, čiju okosnicu čini upravo dvojba o tome jesu li načela koja nisu izričit sadržaj norme uopće pravna načela ili neki izvan pravni standardi. Najutjecajnije odgovore pružila je čista teorija prava. Kao dijelove pravnog sistema Kelsen uz pravnu normu navodi i pravna načela shvaćena kao „principi morala, politike i običaja”. Ti principi mogu se nazvati „pravnicima” samo ako imaju utjecaja na proizvođenje pravnih normi od strane nadležnih autoriteta (npr. putem ujednačene prakse sudova). Međutim, i u tim slučajevima, tumači Kelsen, te norme (u ovom slučaju pojedinačne) valjanost stječu na temelju formalnog pozitivnog pravnog načela pravomoćnosti, a ne na temelju principa morala, politike ili običaja.<sup>203</sup> Naime, kada sud u jednakim slučajevima odlučuje na jednak način, principi morala, politike i običaja kojima odgovara sadržaj neke opće pravne norme ostaje normom različitom od te opće pravne norme. Stoga činjenica da ti principi utječu na proizvođenje pravnih normi za Kelsena ne znači da se oni „pozitiviziraju”, odnosno da postaju sastavni dijelovi pozitivnog prava. Ti principi su samo motivi „– uz druge

---

<sup>203</sup> Vidi Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 131 – 132.

čimbenike – zakonodavca, suca ili upravnog tijela; i ti motivi – po pozitivnom pravu – nisu pravno obvezujući” te zato nemaju karakter pravne norme.<sup>204</sup> Vrijedi uočiti kako je i u takvom tumačenju pretpostavljena dihotomija činjenica i vrijednosti: za Kelsena pravna znanost je znanost o normama, što znači da njezin predmet može biti samo formalna struktura pravnih normi, a ne njihov sadržaj u smislu iskustvenih činjenica. Stoga ako se pojam pravno pravilo jasno ne razlikuje od pojma pravnog načela, briše se granica između pozitivnog prava s jedne strane te morala, politike i običaja s druge. Drugim riječima, Kelsen smatra kako se time gubi mogućnost spoznaje i objektivnog opisivanja pozitivnog prava u ime moralno-političkog opravdavanja prava.<sup>205</sup>

Iznese teze utjecale su na daljnja tumačenja prava u kojima su nerijetko dominirale sljedeće dvojbe neposredno povezane s pitanjem kriterija obvezatnosti pravnih načela koja nisu dio opće pravne norme: dvojbe oko upotrebe samog pojma „pravna načela”, pitanje postojanja *općeprihvaćenih kriterija* razlikovanja pravnih pravila i pravnih načela, što je otvorilo i otvara niz pitanja o tome što pravo uopće jest. U pogledu različite upotrebe pojma „pravna načela” ovdje smatram korisnim iznijeti ukratko Dworkinovo tumačenje iz kojeg postaje očita i njegova kritika pozitivizma. On razlikuje pravna pravila od „načela, politike i drugih vrsta standarda”.<sup>206</sup> Iako pojam „načela” obuhvaća „načela, politike i drugih vrsta standarda”, odnosno čitav niz standarda koji nisu pravna pravila, što je u skladu s prethodno navedenim tumačenjem bliskom pozitivizmu, Dworkin ipak navodi distinkciju između politike kao vrste standarda koji predstavljaju neki društveni cilj koji se mora ostvariti, od načela kao standarda koji se moraju poštovati kao, primjerice, zahtjev pravednosti ili pravičnosti ili neke druge dimenzije moralnosti.<sup>207</sup>

Oba opisana pristupa upućuju na dodatne nejasnoće koje nemaju samo terminološki smisao. Riječ je o upotrebi pojmova pravno pravilo, pravno načelo, načelo i standardi. Pritom je najjasnije značenje pojma pravno pravilo pod kojim se razumiju opće pravne norme. Za pravna načela može se ustvrditi da su to ona načela koja su izričito propisana općom pravnom normom, ali i općeprihvaćena pravna načela tumačenja (kao npr. *lex specialis*). Za ova prva također se može ustvrditi da su hijerarhijski najviše ili temeljne norme<sup>208</sup>, što im onda, samim time, pridaje obilježje

---

<sup>204</sup> *Ibid.*, str. 133.

<sup>205</sup> *Ibid.*

<sup>206</sup> Vidi Dworkin, *op. cit.* u bilj. 22, str. 33 – 34.

<sup>207</sup> Vidi *ibid.*, str. 33 – 34.

<sup>208</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 77 i dalje.

obvezatnosti, dok se za ova druga ipak ne može zaključiti da ih obilježje obvezatnosti neuvjetovano dovodi hijerarhijski na najviše mjesto.

Dakle, ono što povezuje pravno pravilo i izričito pravno načelo je obilježje obvezatnosti. Međutim, postoje i znatne razlike. Temeljni problem jest što nema jednoznačnog određenja kriterija razlike između pravnih pravila i pravnih načela te se ona nerijetko uzimaju kao pitanje konvencije.<sup>209</sup> Pritom postoji prilično slaganje među teoretičarima o tome da je pojam pravnih načela puno složeniji pojam. Tu složenost ovdje ću okarakterizirati s dvama obilježjima koja ima pravna norma koja se smatra i pravnim načelom, obilježja koja navodi Guastini, ali i drugi autori: već istaknuti *temeljni* karakter te obilježje *neodređenosti*.<sup>210</sup> Neodređenost ističe i Dworkin u smislu da kod pravnih pravila vrijedi „sve ili ništa”, dok i ona načela koja najviše nalikuju pravnim pravilima ne izazivaju automatski pravne posljedice. Osim toga, načela imaju dimenziju težine ili važnosti koja pravna pravila nemaju. Ta dimenzija osobito dolazi do izražaja kada su dva načela ili više njih u sukobu te se mora prosuditi koje je načelo važnije.<sup>211</sup> Slično i Pavčnik tumači kako pravno pravilo izražava vrstu ponašanja, dok pravna načela posreduju “samo” kriterij vrijednosti, usmjeravajući sadržajno opredjeljenje pravnih pravila, njihovo razumijevanje i provedbu. To znači da su pravna načela kao temeljne pravne norme polazna točka primijenjena i određena pravnim normama, odnosno pravna pravila i pravni propisi su konačan proizvod koji pretpostavlja da su ga pravna načela smisljeno suoblikovala.<sup>212</sup> Drugim riječima, obvezna pravna načela predmet su tumačenja i *normativne konkretizacije* (npr. *nullum crimen sine lege certa* u kaznenom pravu). Njihova upotrebljivost je veća ako su propisani zakonom te ako su našli na aktivan odgovor u pravnoj teoriji i praksi, odnosno ako su primijenjeni, a ta primjenjivost ima pouzdanu osnovu u pravnim pravilima, ustanovama i njihovim međusobnim vezama.<sup>213</sup>

### 3.1.2.2. Kriterij hijerarhije i otvorenost pravnih načela

Međutim, normativna konkretizacija ne znači da su pravna načela konkretizirana samo propisom. Upravo obilježja temeljnosti i neodređenosti pravnih načela imaju važnu ulogu u pravnoj praksi i

---

<sup>209</sup> Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 122.

<sup>210</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 77 i dalje.

<sup>211</sup> Vidi Dworkin, *op. cit.* u bilj. 22, str. 36–38.

<sup>212</sup> Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 122.

<sup>213</sup> *Ibid.*, str. 122–124.

kod tumačenja prava. Primjerice, na temelju uvida kako pravna načela konkretiziraju i pravosudna tijela, Pavčnik kritizira pravni pozitivizam koji to zanemaruje s obzirom na njihova stajališta da su pravna pravila bitno zatvorena i zaključana.<sup>214</sup> Naime, očito je problem u tome što se pravna načela ne stvaraju samo zakonodavnim putem nego i pravnim tumačenjem, kao i to da postoje načela koja su plod znanstvene sistematizacije. Stoga pitanje obvezatnosti ustvari podrazumijeva pitanje koliko je *institucionalne podrške* potrebno da bi se određeno načelo smatralo pravnim pravilom, ali i određeno načelo pravnim načelom.

Također, na temelju navedenog može se zauzeti stav da sva pravna načela nisu obvezujuća na isti način jer je u teškim slučajevima sudac prisiljen više ih tumačiti nego neposredno primjenjivati, za razliku od pravnih pravila, kao i to da sudac nerijetko poseže za izvanpravnim načelima. Riječ je o razumijevanju „doktrine diskrecije” sudaca, koju Dworkin dovodi u pitanje, shvaćene na način da ih suci mogu primjenjivati u nedostatku pravnih pravila, što ujedno znači da nisu za njih obvezujuća, nego ih mogu uzeti u obzir kao izvanpravne standarde odnosno kao autoritete morala, sudskog zanata i sl.<sup>215</sup> Pritom polemizira s Hartovim razlikovanjem prihvaćanja i valjanosti, razlikovanje koje uvjetuje hoće li određeno načelo biti pravno obvezujuće. Prema Hartu, većina je pravila valjana jer ih je donijela neka nadležna institucija (zakonodavac u obliku zakonskih propisa, suci kao presedane za budućnost). Dworkin to naziva „institucionalnom podrškom” te ističe problem da se ne može utvrditi kriterij koliko i koje je vrste institucionalne podrške potrebno da bi neko načelo postalo pravno načelo te da bi se odredila njegova (hijerarhijska) težina jer se to dokazuje na temelju niza promjenjivih standarda. Ako se pojedino pravno načelo dokazuje navođenjem sudskih i zakonodavnih akata, dakle u praksi dokazanom tehnikom koju podržavaju druga opća pravna načela, to govori, navodi Dworkin, o prihvaćenosti, ali i valjanosti načela.<sup>216</sup>

U temelju ovakvog tumačenja nalazi se teza koju osim Dworkina očito zastupaju i drugi autori, teza da *ne postoje opće prihvaćeni* temeljni kriteriji razlikovanja pravnih standarda od onih koji to nisu. Stoga kada kritizira pozitivizam, on ustvari kritizira teze o tome što pravo jest, a što nije kao o jasnoj činjenici o kojoj nije moguće teorijsko neslaganje: pravo je ono što su pravne institucije, poput zakonodavca i sudova, odlučile da ono jest.<sup>217</sup> Drugim riječima, on kritizira tezu o jedinstvenom temeljnom kriteriju pravnosti jer se time previđa važna uloga standarda koja nisu

---

<sup>214</sup> Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 501.

<sup>215</sup> Vidi Dworkin, *op. cit.* u bilj. 22, str. 41, 46–47.

<sup>216</sup> *Ibid.*, str. 52–53.

<sup>217</sup> Vidi *ibid.*, str. 33.



pravila. Za razliku od toga, za Dworkina je pravo određivo tumačenjem a ne neupitnim činjenicama, pa su i teorijska neslaganja koja postoje posljedica neslaganja oko ispravnih kriterija pravnosti. S obzirom na očito suprotstavljanje bilo kakvom tumačenju da je pravo fiksni skup standarda bilo koje vrste, smatra kako nije moguće fiksno odrediti, odnosno nabrojiti sva načela koja su na snazi jer su mnogobrojna, sporna i njihova težina je važna.<sup>218</sup>

Dakle, temeljni prigovor sadržan je u tezi da se pravni sistem sastoji od pravnih pravila, od (pravnih) načela i standarda čija su bitna (i zajednička!) obilježja *suštinska* i *kvantitativna otvorenost*.<sup>219</sup> Prvo obilježje proizlazi iz svega onoga što je do sada rečeno o pravnim načelima, posebice o njihovu obilježju neodređenosti, a očituje se i u tome što ona predstavljaju neuhvatljivi vrijednosni kriterij koji usmjerava sadržaj i način izvršavanja pravne norme. Otvorenost se također odnosi i na broj pravnih načela, čime se pokazuje dodatni vid obilježja neodređenosti, kako onih izričitih, tako i onih pravnih načela koja posredno proizlaze iz pravne norme.

### 3.2. Načela upravnog prava

Pravna načela su ta koja omogućuju logičnu i vrijednosnu povezanost, pa u tom smislu i zatvorenost pravnog sistema. Međutim, s obzirom na to da je pravni sistem obilježen i otvorenošću, to bi nužno značilo, na temelju prethodnih pojašnjenja, da broj pravnih načela nije neki fiksni skup pravnih normi. U kontekstu teorijskih pristupa tu otvorenost odnosno neodredivost poentirala sam razlikovanjem pravnih pravila, pravnih načela, načela i standarda, što, vjerujem, predstavlja korektan temelj za daljnja istraživanja. Štoviše, određivanje kriterija za njihovo razlikovanje, posebice za razlikovanje pravnih pravila i pravnih načela, osobito je važno kada načela nisu izričito formulirana pravnom normom. U sustavu znanosti i visokog obrazovanja, osim u temeljnom zakonu, ZZDVO-u, načela su izričito propisana u ZSZDSO-u, ZHKO-u, ZHZZ-u, Zakonu o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija<sup>220</sup> te Kolektivnom ugovoru za

---

<sup>218</sup> Dworkin, *op. cit.* u bilj. 22, str. 56, 90 i dalje. Na ovakvo tumačenje izričito se poziva i Pavčnik, navodeći da kada bi i pokušali pobrojiti sva važeća prava načela, ne bismo uspjeli zbog brzih promjena i teškoća pri pokušaju njihova hijerarhiziranja po važnosti. Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 501.

<sup>219</sup> V. *ibid.*

<sup>220</sup> Narodne novine, br. 69/22. (dalje u tekstu: ZPVIOK).

znanost i visoko obrazovanje.<sup>221</sup> Također, načela su propisana i međunarodnim ugovorima, odnosno ZPKPKPE i Zakonom o potvrđivanju Globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju<sup>222</sup>.

Iako kao polazište određivanja pravnih načela koristim normativistički pristup, držim da istaknute dihotomije pravnog sistema prikazane u kontekstu pojedinih teorijskih pristupa opravdavaju ranije iznesenu tezu kako bi za obuhvatnije određivanje pravnih načela u dijelu koji još nije sistematiziran bilo primjerenije koristiti „integrativni” metodološki pristup, koji ipak ne bi trebao biti određen samo empirijski, a pogotovo ne bi trebao biti sveden na pozitivističku metodu.<sup>223</sup> Naime, svi opisani prijevori imanentni su empirijskom pristupu tumačenju načela: iz pozitivnopravnih tekstova, različitih izvan pravnih ciljeva i vrijednosti. Stoga problem sistematiziranja pravnih načela, koji je posljedica empirijskog tumačenja, jasno pokazuje i problem (ne)mogućnosti njihova poopćavanja, odnosno prostorne i vremenske neuvjetovanosti, koji ipak zahtijeva i svoje teorijsko objašnjenje. Na to je već upozorio Kant.

Prilikom sistematiziranja pravnih načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” osim spomenutih pojmovnih razlikovanja uzimam u obzir i podjelu načela prema Guastiniju. On razlikuje: ustavna i zakonska načela, „opća načela u užem smislu” (načela koja vrijede za čitav pravni sistem) i „posebna načela” (načela koja obilježavaju pojedino područje) te „izražena“ i „neizražena“ načela. „Izražena“ su ona izrijeком formulirana pravnom normom te ona koja se mogu izvesti putem tumačenja. „Neizražena“ su ona koja nisu izrijeком formulirana pravnom normom, nego su ih „konstruirali” tumači, pretpostavljajući da je to načelo sadržano u diskursu prava. Njih izvode pravnici: ponekad iz manjeg ili većeg skupa pravila, a ponekad iz ukupnosti pravnog poretka.<sup>224</sup>

---

<sup>221</sup> Zanimljiva novina i iznimka u odnosu na prijašnji kolektivni ugovor jer se sada u čl. 2. naslovljenom “Pravna načela” navode pojedina načela radnog prava. Vidi Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine, br. 9/19.

<sup>222</sup> Narodne novine, br. 7/21. (dalje u tekstu: ZPGKPKVO).

<sup>223</sup> Jedno od obilježja pravnog pozitivizma, koje ističe Radbruch, jest to da se primarno ne istražuju pravne vrijednosti nego samo empirijsko istraživanje prava. Stoga mjesto filozofije prava zauzima *opća teorija prava*, istražujući pravne pojmove (pravni subjekt, pravni objekt, protupravnost i sl.) zajedničke većem broju pravnih područja, grana te ih uspoređuje s različitim pravnim porecima. Takvim pristupom dolazi se do pojmova koji ne pripadaju jednoj empirijskoj općoj teoriji prava nego samo jednoj teoriji *pozitivnog* prava. Budući da su ti pojmovi dobiveni na temelju kritičke analize pozitivnog prava, oni nikada neće dovesti do jednog vrednovanja pozitivnog prava. Drugim riječima, takav pristup ne može pružiti odgovore o ispravnom pravu, nego samo odgovore na pitanje kako se određeno pravo može ispravno shvatiti. Radbruch, G., *Filozofija prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2019., str. 42–43.

<sup>224</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 81–84.

U skladu s tim, najprije ću navesti načela upravnog prava koja vrijede i za „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija”. Nadalje, prema izvorima navodit ću načela koja proizlaze iz Ustava, prakse USRH-a, međunarodnih ugovora te zakona. Riječ je o propisima koji uređuju *isključivo* predmetni dio pravnog sistema. To ujedno znači da ovom sistematizacijom nisu obuhvaćena ne samo opća odnosno općeprihvaćena pravna načela, što i nije tema ovoga rada, nego europski i drugi pravni izvori koji se ne primjenjuju samo na ovo, nego i na druge dijelove pravnog sistema.

Načela na kojima se temelje propisi u visokom obrazovanju i znanosti dobrim dijelom proizlaze iz posebnog pravnog statusa pojedinih visokih učilišta, položaja koji svoje uporište ima u Ustavu, te u činjenici da visoka učilišta, kao i sve znanstvene organizacije, obavljaju javnu službu u formalnom i materijalnom značenju.<sup>225</sup> Poseban pravni položaj visokih učilišta proizlazi iz ustavnog jamstva autonomije na temelju kojeg, pak, proizlazi već istaknuto razlikovanje posebno relevantno i za određivanje načela, a to je razlikovanje sveučilišta i sveučilišnih visokih učilišta od ostalih visokih učilišta i znanstvenih organizacija. Osim toga, njegova primjena očituje i razlikovne dijelove u primjeni ostalih načela koja vrijede u upravnom pravu, a odnose se na ustanove koje imaju javne ovlasti. S obzirom na to da se na djelovanje visokih učilišta kao i na djelovanje znanstvenih organizacija supsidijarno primjenjuje Zakon o ustanovama<sup>226</sup>, najprije ću navesti načela koja se u teoriji navode kao imanentna ustanovama<sup>227</sup>:

- *načelo samostalnosti*
- *načelo kontinuiteta*
- *načelo dužnosti pružanja usluga iz kruga djelatnosti*
- *načelo nemerkantilnosti*<sup>228</sup>
- *načelo jednakosti uživalaca službe*
- *načelo javnosti.*<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Za formalni pojam javne službe bitno je da službu obavlja neka javnopravna osoba, a za materijalno značenje tog pojma bitno je da je služba od posebnog interesa za društveno okruženje te time u pravilu dobiva posebni pravni režim. Vidi Borković, op. cit. u bilj. 23, str. 15.

<sup>226</sup> Vidi čl. 5. st. 1. i čl. 48. st. 1. ZZDVO-a, koji glasi: Sveučilišta, veleučilišta i visoke škole osnivaju se kao ustanove.

<sup>227</sup> Više o sistematizaciji upravnog prava vidi u: Ivančević, V., *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983.

<sup>228</sup> Vidi čl. 107. st. 2. ZZDVO-a.

<sup>229</sup> Vidi čl. 53. st. 1. ZZDVO-a.

Načela koja obilježavaju ustanove vrijede i za javne službe. Međutim, javnu službu određuju još dva elementa: djelatnost koja je prema svojoj prirodi takva da je prijeko potrebna za ostvarivanje općih interesa te pravna norma koja takvu djelatnost izdvaja kao posebnu javnu službu dajući joj poseban pravni status.<sup>230</sup> Na temelju toga proizlazi još jedno načelo koje vrijedi za visoka učilišta i za sve znanstvene organizacije – *načelo primata javne službe u odnosu na privatnu službu* – što podrazumijeva i njihov diferencijalni režim. Iako ono vrijedi i danas u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, napravljene su bitne promjene u odnosu na Zakon o visokim učilištima.<sup>231</sup> Kao što ću dalje pokazati, pojedina navedena načela normativni izraz imaju u Ustavu ili/ u zakonima koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja.

### **3.3. Ustavna načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”**

#### **3.3.1. Pravna načela koja proizlaze iz Ustava**

Načela i jamstva<sup>232</sup> koja neposredno uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja:

- *načelo dostupnosti srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja pod jednakim uvjetima* (čl. 66. st. 1. Ustava)
- *jamstvo autonomije sveučilišta* (čl. 68. st. 1. Ustava)
- *načelo samostalnog ustroja i djelovanja sveučilišta* (čl. 68. st. 2. Ustava)
- *jamstvo slobode znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva* (čl. 69. st. 1. Ustava)
- *načelo zaštite znanstvenih, kulturnih i umjetničkih dobra kao duhovnih narodnih vrednota* (čl. 69. st. 3. Ustava)<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 15. Vidi čl. 47. st.2. ZZDVO-a.

<sup>231</sup> ZVU-om je bila predviđena mogućnost osnivanja privatnih učilišta, ali više kao iznimka. ZZDVO puno izričitije otvara mogućnost osnivanja privatnih visokih učilišta. Ipak, iz ZZDVO-a i drugih zakona proizlazi diferencijalni režim javnih visokih učilišta u odnosu na privatna, koji se očituje npr. u kriterijima za njihovo osnivanje i postupcima vrednovanja.

<sup>232</sup> O značenju pojmova „vrednota”, „jamstvo”, „načelo” vidi više u: *Odgovori na upitnik za XVII. Kongres konferencija Europskih ustavnih sudova*, Nacionalno izvješće, USRH, Zagreb, 2016., str. 2 i dalje. Dostupno na [https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Upitnik\\_i\\_tema\\_XVII\\_kongresa\\_Konferencije\\_europskih\\_ustavnih\\_sudova\\_održanog\\_u\\_Batumiju\\_Gruzija\\_od\\_28\\_lipnja\\_do\\_1\\_srpnja\\_2017.pdf#page5](https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Upitnik_i_tema_XVII_kongresa_Konferencije_europskih_ustavnih_sudova_održanog_u_Batumiju_Gruzija_od_28_lipnja_do_1_srpnja_2017.pdf#page5) (7. rujna 2019.).

<sup>233</sup> Važno je primijetiti da se, osim ovog stavka, u tekstu Ustava samo na još jednom mjestu spominje pojam „vrednote”, i to u čl. 3. koji propisuje najviše vrednote ustavnog poretka RH. O značenju čl. 3. Ustava, koji je temelj tumačenja ostalih ustavnih normi, vidi više u: Smerdel, Sokol, *op. cit.* u bilj. 6, str. 114 i dalje.

- *jamstvo zaštite moralnih i materijalnih prava stečenih stvaralaštvom* (čl. 69. st. 4. Ustava).

### 3.3.2. Pravna načela koja proizlaze iz prakse Ustavnog suda RH

Prihvatajući prethodno tumačenje da su neizričita pravna načela ona koja su „konstruirali” tumači, podjela *neizričitih* načela koja u ovom dijelu slijedi temelji se na: ujednačenoj praksi USRH-a, ustavnim ovlastima USRH-a, protumačenim normama Ustava ili/i zakona. Riječ je o uvjetima za koje smatram da predstavljaju kriterije *institucionalne podrške* za određivanje pravnih načela koja ovdje navodim. Pritom su uzete u obzir pojedine odluke donesene i prije ZZDVO-a, u kojima su izražena (načelna) pravna stajališta dosljedno provedena i u kasnijoj ustavnosudskoj praksi.<sup>234</sup> Osim toga, u navedenim odlukama i/ili rješenjima dodatno su protumačena pojedina jamstva i načela Ustava<sup>235</sup>, pa neka od njih ponovno navodim. Uglavnom, riječ je o sljedećim pravnim načelima:

#### *Jamstvo autonomije i načelo akademske slobode i akademske samouprave*

U gotovo svim odlukama i/ili rješenjima koja su predmet ovog rada USRH je ocijenio neustavnim pojedine odredbe temeljnih zakona, tadašnjeg ZVU-a te ZZDVO-a, ponajviše zbog nepoštovanja

---

<sup>234</sup> Riječ je o sljedećim odlukama i/ili rješenjima USRH-a:

Narodne novine, br. 14/2000, 26/2000 – ispr. 67/2000 – O,R USRH br: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000. (dalje u tekstu: O,R USRH – 1); Narodne novine, br. 94/2000 – Odluka USRH br: U-I-843/2000 od 13. rujna 2000. (dalje u tekstu: O USRH – 2); Narodne novine, br. 177/2003 – Rješenje USRH br: U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. (dalje u tekstu: R USRH – 3); Narodne novine, br. 2/2007 – Odluka USRH br: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. (dalje u tekstu: O USRH – 4); Narodne novine, br. 2/2007 – Odluka USRH br: U-I-4585/2005, U-I-4799/2005, U-I-2446/2006 i U-I-3502/2006 od 20. prosinca 2006. (dalje u tekstu: O USRH – 5); Narodne novine, br. 99/2013 – Odluka USRH br: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013. (dalje u tekstu: O USRH – 6); Narodne novine, br. 101/2014 – O,R USRH br: U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014. (dalje u tekstu: O,R USRH – 7); Narodne novine, br. 41/2016 – Odluka USRH br: U-I-351/2016 od 20. travnja 2016. (dalje u tekstu: O USRH – 8); Narodne novine, br. 46/2017 – Odluka USRH br: U-II-6251/2016 od 25. travnja 2017. (dalje u tekstu: O USRH – 9); Rješenje USRH br. U-I-1102/2009 od 21. studenoga 2017. (dalje u tekstu: R USRH – 10); Rješenje USRH br. U-I-3416/2007 od 19. prosinca 2017. (dalje u tekstu: R USRH – 11); Rješenje USRH br. U-I-4613/2015 od 30. siječnja 2018. (dalje u tekstu: R USRH – 12); Rješenje USRH br. U-I-4981/2013 i U-I-1454/2014 od 9. listopada 2018. (dalje u tekstu: R USRH – 13). Rješenja koja nisu objavljena u Narodnim novinama dostupna na <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vSignaturaPoGodiniRije.xsp> (7. rujna 2019.).

<sup>235</sup> Prinjerice, načelo dostupnosti srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja pod jednakim uvjetima USRH protumačeno je u O USRH – 5.

ustavnog jamstva autonomije te načela akademske slobode i akademske samouprave. U O,R USRH – 1 zauzeo je *načelno* stajalište koje do danas dosljedno i ujednačeno primjenjuje<sup>236</sup>:

„...Sud je zauzeo načelno stajalište da članak 67. Ustava sadrži:

- ustavno utvrđenje da je autonomija nužna za samo postojanje sveučilišta, jer sveučilište, kao ustanova koja stvara nove znanstvene spoznaje i uvodi studente u znanosti, može postojati samo u mjeri u kojoj samostalno uređuje svoje ustrojstvo i djelovanje. To je sveučilište organizacijski i funkcionalno neovisno o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na uređenje ustrojstva i na djelovanje sveučilišta<sup>237</sup>;
- ustavno utvrđenje da sveučilište ima pravo samostalno odlučivati o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom, što znači da odlučivanje o ustrojstvu i djelovanju pripada, silom ustavne odredbe, u područje akademske samouprave (*domaine réservé*) sveučilišta<sup>238</sup>.

U istoj Odluci navodi se kako je za razradu ustavnog jamstva autonomije sveučilišta osobito važna odredba čl. 3. st. 2. tadašnjeg ZVU-a jer „primjerično razrađuje *načela akademskih sloboda i akademske samouprave*”. To su: sloboda znanstvenog, umjetničkog i tehnološkog istraživanja i stvaralaštva, sloboda utvrđivanja obrazovnih, znanstvenih, umjetničkih i stručnih programa, sloboda izbora nastavnika i čelnika, odlučivanja o kriterijima upisa studenata te utvrđivanja unutarnjeg ustroja. Također, nadalje se pojašnjava kako navedene slobode „pretpostavljaju i pravo sveučilišta da o svakome od njih donosi opće i pojedinačne akte, uključujući statut<sup>239</sup>. Međutim, iz ovakvog tumačenja, razrađenog u ovoj, ali i kasnijim odlukama/rješenjima, proizlaze još neka načela. Prije svega mislim na *načelo zabrane zakonskog ograničavanja autonomije sveučilišta* te *načelo zaštite zatečenog stanja u funkciji ostvarivanja autonomije sveučilišta*. Uz pojedina od njih ukratko ću navesti tumačenja USRH-a koja ih opisuju.

### *Načelo zabrane zakonskog ograničavanja autonomije sveučilišta*

---

<sup>236</sup> Vidi O,R USRH – 1, t. II, str. 7 – 9, III, 1 – 3; O USRH – 2, t. 6; O USRH – 4, t. 6 i 8; O USRH – 5, t. 8 – 9; O,R USRH – 7, t. 14 – 15; O USRH – 8, t. 21; R USRH – 11, t. 8; R USRH – 12, t. 10.

<sup>237</sup> Funkcionalnu i organizacijsku neovisnost o drugim tijelima koja imaju vlast ili drugu moć da utječu na ustrojstvo i na djelovanje sveučilišta može se smatrati i tumačenjem načela samostalnog ustroja i djelovanja iz čl. 68. st. 2. Ustava, što je USRH tumačio i u kasnijim odlukama ili/i rješenjima: O USRH – 4, t. 8; O USRH – 5, t. 8.

<sup>238</sup> Vidi O,R USRH – 1, t. II, str. 7 i dalje.

<sup>239</sup> Vidi O,R USRH – 1, t. III, 3.

„...temeljni sadržaj autonomije sveučilišta, to jest onaj koji nije dopušteno ograničavati zakonskim odredbama niti je dopušteno da ga ograničavaju osnivatelji, podupiratelji ili pak nositelji stručnog nadzora nad njegovim radom.”

„...zakonska ograničenja autonomije sveučilišta dopustiva samo zbog razloga navedenih u čl. 16. Ustava. Međutim, i u tom slučaju konkretni javni interes da se autonomija sveučilišta ograniči mora biti jači od interesa sveučilišta da se autonomija ostvari...”<sup>240</sup>

„...temeljni sadržaj akademske samouprave, koji nije dopušteno ograničavati propisivanjem izvornih ili kontrolnih ovlasti države u tim pitanjima, pa bila država i sam osnivač, podupiratelj i nadziratelj stručnog rada sveučilišta. Nadalje, pitanja koja se tiču ustrojstva i djelovanja sveučilišta, a koja ne predstavljaju izvorne ovlasti sveučilišta obuhvaćene akademskom samoupravom, moraju biti propisana zakonom i ne mogu biti prenesena na tijela izvršne vlasti države.”<sup>241</sup>

#### *Načelo zaštite zatečenog stanja u funkciji ostvarivanja autonomije sveučilišta*

Ovo načelo proizlazi iz O USRH – 2 u kojoj je USRH koristeći se izrazom “načelo obvezatnosti zaštite zatečenog stanja” zauzeo

„...*načelno*<sup>242</sup> stajalište da svako stanje koje je na sveučilištu zatečeno, a u funkciji je ostvarivanja autonomije sveučilišta iz čl. 67. st. 1. Ustava i poticanja razvitka znanosti iz čl. 68. st. 2. Ustava – pod uvjetom da nije neracionalno i da nije u sukobu s drugim Ustavom zaštićenim vrijednostima – novim zakonom samo mora biti zaštićeno”.<sup>243</sup>

#### *Načelo binarnog sustava visokog obrazovanja*

Riječ je o načelu koje proizlazi iz tumačenja jamstva autonomije, odnosno ustavnih i zakonskih razlika sveučilišta i sveučilišnih visokih učilišta od drugih visokih učilišta i znanstvenih organizacija te razlika između sveučilišnih i stručnih studija, koje temelj imaju u Ustavu i u

---

<sup>240</sup> Vidi O,R USRH – 1, t. II, str. 9.

<sup>241</sup> Vidi O,R USRH – 1, t. II, str. 11.

<sup>242</sup> Istaknula autorica.

<sup>243</sup> Vidi O USRH – 2, t. 6. Ponovljeno u O,R USRH – 7, t. 15 i 18, R USRH – 11, t. 9.

zakonima.<sup>244</sup> U skladu s tim, u O USRH – 8 navodi se da je visoko obrazovanje „utemeljeno na binarnom sustavu sveučilišnih i stručnih studija”.<sup>245</sup>

„Ona [sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta] se od ostalih visokih učilišta ustavno razlikuju po tome što se samo na njih odnosi ustavno jamstvo slobode znanstvenog stvaralaštva iz čl. 68. st. 1. Ustava, što za sobom povlači i njihovu zakonsku razliku, jer samo sveučilišta i visoka učilišta u sastavu sveučilišta izvode studije koji pripremaju i za znanstveni rad”.<sup>246</sup>

„To je stoga što sveučilišta djeluju kao posebna vrsta znanstvene zajednice, jer je njegova zadaća – za razliku od svih drugih institucionalnih oblika znanstvene zajednice – da razvija cjelinu znanosti, a da se taj razvoj odvija u kritičkoj raspravi sa studentima (napose poslijediplomantima)”.<sup>247</sup>

Izričito tumačenje da se jamstvo autonomije ne odnosi na veleučilišta te koji su sve pravni učinci toga sadržano je, među ostalim, u R USRH – 3 USRH-a:

„U odnosu na veleučilište, prema tome, zakonodavac je ovlašten da temeljem čl. 2. st. 4. alineje 1. Ustava slobodno uređuje odnose vezane za njegovo osnivanje, ustrojavanje, tijela, nadležnosti te prava, obveze i odgovornosti, a da istodobno nije vezan ograničenjima koja proizlaze iz ustavnog jamstva autonomije sveučilišta”.<sup>248</sup>

### **3.4. Zakonska načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”**

#### **3.4.1. Pravna načela koja proizlaze iz međunarodnih ugovora**

##### **3.4.1.1. Konvencija o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe**

Na temelju odjeljka III članka III.1. – III.5. ZPKPVKPE-a, naslovljenog „Osnovna načela vrednovanja kvalifikacija”, proizlaze sljedeća načela:

- *načelo zabrane diskriminacije u postupku vrednovanja kvalifikacija* (čl. III.1.)

---

<sup>244</sup> Neke od zakonskih normi na temelju kojih proizlaze razlike jesu: čl. 3. st. 1. i 2., čl. 22. st. 1., čl. 69., 70., 83., 92., 99. ZZDVO-a; čl. 20. ZOKZVO-a; čl. 3. – 11. ZASNAS-a.

<sup>245</sup> Vidi O USRH – 8, t. 13.

<sup>246</sup> Vidi O,R USRH – 1, t. III. 3.1. Ponovljeno O USRH – 8, t. 20.

<sup>247</sup> Vidi O USRH – 2, t. 6.

<sup>248</sup> Vidi R USRH – 3, t. 7. Ponovljeno u O USRH – 4, t. 8, O USRH – 8, t. 21, R USRH – 13, t. 17.3.



- *načelo transparentnosti informacija, kriterija i postupaka vrednovanja kvalifikacija* (čl. III.2 – III.4; čl. 13., 14., 85. ZZDVO-a)
- *načelo postupanja u razumnom roku* (čl. III.5.).

### 3.4.1.2. Globalna konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju

Temeljem odjeljka III članka III.1. – III.8. ZPGKPKVO-a, naslovljenog “Osnovna načela priznavanja kvalifikacija u visokom obrazovanju”, proizlaze sljedeća načela:

- *načelo zabrane diskriminacije u postupku vrednovanja kvalifikacija* (čl. III.2. i 3.)
- *načelo pravednog i pravodobnog vrednovanja kvalifikacija* (čl. III.2. i 3.)
- *načelo transparentnosti i javne odgovornosti* (čl. III.2.-4., 7.)
- *načelo dostupnosti* (čl. III. 4., 6.-7.)
- *načelo osiguravanja kvalitete* (čl. III. 1.-8.).

## **3.4.2. Pravna načela koja proizlaze iz zakona**

### 3.4.2.1. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju

U čl. 2. ZZDVO-a propisana su „Osnovna načela u znanosti i visokom obrazovanju”. Stavkom 2. propisana su načela koja vrijede za znanstvenu djelatnost, a stavkom 3. ona koja vrijede samo za visoko obrazovanje. Riječ je o sljedećim načelima:

- *načelo slobode i autonomije stvaralaštva*
- *načelo akademskih sloboda, akademske uprave i autonomije sveučilišta*
- *načelo otvorenosti i javnosti rada* (čl. 53. st. 1. ZZDVO-a)
- *načelo etičnosti znanstvenika* (čl. 20. st. 1. i 112. ZZDVO-a)
- *načelo povezivanja sa sustavom obrazovanja* (čl. 66. st. 1. ZZDVO-a)
- *načelo primjene međunarodnih mjerila kvalitete i usklađivanja sa europskim sustavom visokog obrazovanja* (čl. 69. st. 4. – 6., čl. 70. st. 4., čl. 76. st. 4., čl. 78. st. 2. ZZDVO-a)
- *načelo zaštite specifičnosti nacionalnih sadržaja* (čl. 78. st. 2. ZZDVO-a)
- *načelo zaštite intelektualnog vlasništva*

- *načelo nedjeljivosti sveučilišnog nastavnog, znanstvenog i umjetničkog rada* (čl. 66. st. 1. ZZDVO-a)
- *načelo partnerstva akademske zajednice* (čl. 66. st. 1., čl. 76. i 103. ZZDVO-a)
- *načelo zaštite ljudskih prava* (čl. 20. st. 1. ZZDVO-a)
- *načelo jedinstva stručnog i obrazovnog rada u svrhu osposobljavanja za specifična stručna znanja i vještine*
- *načelo razvoja koncepta cjeloživotnog obrazovanja*
- *načelo povezivanja s društvenom zajednicom i razvoja odgovornosti članova akademske zajednice* (čl. 4. st. 6., čl. 66. ZZDVO-a).

Jamstvo autonomije detaljnije je razrađeno čl. 4. ZZDVO-a. U odnosu na prijašnji čl. 3. ZVU-a važeće norme dopunjene su novim načelom opisanim u st. 5.: „autonomija sveučilišta na svim sveučilišnim visokim učilištima”. To načelo obuhvaća: *uređenje unutarnjeg ustroja i utvrđivanje programa, financijsku autonomiju, autonomiju u razvoju međunarodne suradnje i projektima te ostale oblike autonomije predviđene ZZDVO-om*. U odnosu na prijašnje norme novina je i što akademska samouprava visokih učilišta obuhvaća *upravljanje resursima s kojima raspolažu visoka učilišta*. Iako nigdje nije detaljnije pojašnjeno značenje pojma „resursi”, niti se u ZZDVO-u i u drugim zakonima taj pojam zapaženije koristi<sup>249</sup>, primjena tog načela u kontekstu drugih „reformskih” zakona radi uvođenja sustava osiguravanja kvalitete te kvalifikacijskog sustava kao njegove dopune upućuju na određena europska načela i standarde koja su, kao što ću uskoro pokazati, tim zakonima dobili nerazrađenu normativnu podršku, dakle ne i normativnu konkretizaciju.

#### 3.4.2.2. Zakon o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama

Na temelju čl. 2. ZSZDSO-a “Načela studentskih organizacija” proizlaze sljedeća načela:

- *načelo slobode studentskog udruživanja i djelovanja u studentskim udrugama i studentskim organizacijama* (čl. 2. st. 2. ZSZDSO-a)
- *načelo zabrane diskriminacije studenata s obzirom na članstvo i rad u studentskim organizacijama* (čl. 2. st. 4. ZSZDSO-a).

<sup>249</sup> U Zakonu o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru koristi se pojam „potencijali”.

### 3.4.2.3. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru

Čl. 3. ZHKO-a nosi naziv „Načela i ciljevi HKO” pa je samo na temelju toga članka teško razabrati koja bi to bila pravna načela – a koji *izvanjski* ciljevi – na kojima bi se trebao temeljiti budući kvalifikacijski sustav. Međutim, s obzirom na to da je riječ o „reformskom” zakonu, u čl. 2. su, kao i kod drugih zakona koji imaju sličnu funkciju (npr. čl. 1. ZPKPVKPE-a, čl. 2. ZPIOK-a, čl. 2. ZOKZVO-a) pravno određeni temeljni pojmovi. Ti pojmovi samo jednim dijelom mogu poslužiti kao uporište za određivanje neizričitih pravnih načela.<sup>250</sup> Njihovo zakonsko određivanje više je posljedica stvaranja novih društvenih odnosno pravno relevantnih odnosa. Ipak, povezujući čl. 2. i 3. ZHKO-a, ali i navedene članke s ostalim zakonima, mogu se odrediti pojedina *neizričita* načela, koja ću navesti skupno u sljedećem odjeljku, zajedno s oznakama normi svih zakona na temelju kojih one proizlaze.

### 3.4.2.4. Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost

U skladu s čl. 5. ZHZZ propisana su sljedeća načela:

- *načelo kompetitivnosti i poticanja znanstvene izvrsnosti* (čl. 5. st. 3. ZHZZ-a)
- *načelo osiguravanja međunarodnih mjerila kvalitete u istraživanjima* (čl. 5. st. 3. ZHZZ-a)
- *načelo transparentnosti i jednakosti* (čl. 5. st. 3. ZHZZ-a)
- *načelo sprječavanja sukoba interesa* (čl. 5. st. 3. ZHZZ-a)
- *načelo ostvarivanja najviših etičkih standarda* (čl. 5. st. 3. ZHZZ-a)
- *načelo osiguravanja akademskih sloboda* (čl. 5. st. 3. ZHZZ-a).

---

<sup>250</sup> Pavčnik u tumačenju hijerarhijske superiornosti zakonskog jezika ističe pravne odredbe pojmova jer njima zakonodavac podrazumijeva pojmove koje smatra pravno važnima, pa samim time služe i kao uporište za određivanje temeljnih (načelnih) normi. Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 378.

### 3.4.2.5. Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija

Temeljem čl. 3. ZPVIOK-a propisano je kako se postupak priznavanja i vrednovanja inozemne obrazovne kvalifikacije temelji na sljedećim načelima:

- *načelo dostupnosti* (čl. 3. st. 1. ZPVIOK-a)
- *načelo zabrane diskriminacije* (čl. 3. st. 2. ZPVIOK-a)
- *načelo transparentnosti* (čl. 3. st. 3. ZPVIOK-a)
- *načelo proporcionalnosti* (čl. 3. st. 4. ZPVIOK-a).

### 3.4.3. Neizričita načela koja proizlaze iz zakona

Prilikom određivanja neizričitih zakonskih načela uzela sam u obzir sve zakone, s posebnom pažnjom usmjerenom na spomenute pravne odredbe (definicije) pojmova. Pritom sam uporište pronašla u čl. 53. temeljnog zakona ZZDVO. Kao što je u prethodnom poglavlju opisano, riječ je o članku koji opisuje zadaće sveučilišta, ali i drugih znanstvenih organizacija, te temeljna obilježja funkcionalne integracije čije je ostvarivanje dobrim dijelom uvjetovano procesom europeizacije. Osim činjenice ulaska u Europsku uniju pod procesom europeizacije mislim i na činjenicu da je donošenju ZZDVO-a prethodilo potpisivanje niza europskih deklaracija kojima se Republika Hrvatska obvezala na normativno usklađivanje s *novim*, uglavnom *političkim* ciljevima u procesu stvaranja Europskog prostora visokog obrazovanja, razvijajući pritom i neka *nova načela*. Riječ je o deklaracijama koje nemaju status međunarodnih ugovora, već predstavljaju popis *standarda* koje bi države potpisnice trebale ostvariti. Pojedini standardi postali su pravnom normom zakona, ali bez jasne i provedbeno neizvjesne konkretizacije.<sup>251</sup>

Na temelju navedenog, navodim sljedeća načela:

---

<sup>251</sup> Primjerice, na temelju dokumenta "Europski standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju" provode se postupci vrednovanja, dokumenta koji je spomenut u čl. 76. st. 4. ZZDVO-a, čl. 4. st. 1. ZOKZVO-a. Također, za pravno određenje pojedinih pojmova koji predstavljaju temelj stvaranja budućih pravno relevantnih odnosa u sustavu kvalitete i kvalifikacija upotrebljavaju se izrazi uvjetovani procesom nastajanja, dakle bez stalnih i preciznih obilježja, kao primjerice EQF, QF-EHEA, vidi čl. 2. i 11. ZHKO-a. Više o drugim europskim dokumentima i strategijama te njihovu utjecaju na propise vidi u: Grubišić, K., *Normativne pretpostavke društva znanja*, u: Afrić, V. et al. (ur.), *Društvene pretpostavke društva znanja*, FF press, Zagreb, 2011., str. 109 i dalje.

- *načelo primjene međunarodnih mjerila kvalitete i usklađivanja s europskim sustavom visokog obrazovanja* (čl. 69. st. 4. – 6., čl. 70. st. 4., čl. 76. st. 4., čl. 78. st. 2. ZZDVO-a, čl. 2., 4. st. 1. ZOKZVO-a, čl. 2., 11. ZHKO-a. Načelo je navedeno i u čl. 2. ZZDVO-a)
- *načelo europskog integriranja sustava visokog obrazovanja* (čl. 69. ZZDVO-a, čl. 18. ZOKZVO-a, čl. 2. i 3. ZHKO-a)
- *načelo zabrane diskriminacije* (čl. 3. i 2. ZHKO-a. Načelo je navedeno i u čl. III.1. ZPKPVKPE-a)
- *načelo partnerstva dionika i nositelja kvalifikacijskog sustava* (čl. 2. i 3. ZHKO-a)
- *načelo cjeloživotnog učenja* (čl. 76.a ZZDVO-a, čl. 2. i 3. ZHKO-a. Načelo je navedeno i u čl. 2. ZZDVO-a)
- *načelo poticanja mobilnosti* (čl. 75., 76. ZZDVO-a, čl. 13. ZOKZVO-a, čl. 2. i 3. ZHKO-a)
- *načela poticanja konkurentnosti te uspostave jasnih i prepoznatljivih ishoda učenja i kvalifikacija* (čl. 30. st. 1., čl. 54. st. 6., čl. 66., čl. 76., čl. 78. st. 3. ZZDVO-a, čl. 3. ZASNAS-a, čl. 1. st. 2., čl. 3. ZHKO-a).

\*\*\*

Uvodno sam naznačila kako je istraživanje pravnih načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” nužna pretpostavka potpunije sistematizacije ovog dijela pravnog sistema. Međutim, postoje još dva izvanjska razloga koji opravdavaju tu potrebu. Prvi je učestala izmjena zakona, ali i drugih propisa koji uređuju ovo područje. ZZDVO je od stupanja na snagu 2003., dakle u 19 godina, imao 13 izmjena. S tim je povezan i drugi razlog. Ustavni sud je u razdoblju od 2000. godine (što je opravdano uzeti kao razdoblje trajanja reforme s obzirom na to da je Bolonjska deklaracija potpisana 1999.) do danas u zakonima i drugim propisima koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja šest puta utvrdio nepoštovanje jamstva autonomije sveučilišta, ali i niza općih pravnih načela i temeljnih ustavnih vrednota koji nisu bili obuhvaćeni ovim radom (npr. načelo vladavine prava, načelo razmjernosti, načelo pravne sigurnosti, pravne izvjesnosti, poštovanja zabrane retroaktivnog djelovanja zakona, načelo jednakosti odnosno zabrane materijalne diskriminacije po osnovi naobrazbe).

Iako su pravna načela ta koja određuju temeljne vrijednosti, pa samim time i obvezuju na primjenu, njihova primjena nije neuvjetovana. To ponajbolje pokazuju, među ostalim, tumačenja o ustavnom jamstvu autonomije i načelu akademskih sloboda i akademske samouprave kao sigurno hijerarhijski najvišim načelima „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” i ishodišnom vodiču za tumačenja ostalih načela. Iako samo u iznimnim i opravdanim slučajevima, ako se ostvare pretpostavke čl. 16. Ustava, primjena tih načela ipak je uvjetovana načelom *razmjernosti* (temeljnih sloboda u odnosu na akademsku slobodu). Stoga, iako je u ovom radu hijerarhija pravnih načela određena prema izvorima, navedeni primjer pokazuje kako je i ta hijerarhija uvjetovana *mjerom* važnosti pojedinih temeljnih ustavnih vrednota i jamstva u slučajevima kada dolazi do njihova sukoba.

Nemogućnost neuvjetovane primjene pravnih načela posljedica je obiju istaknutih dihotomija pravnog sistema, uočljivih kroz obilježje temeljnosti, ali ponajviše kroz obilježje neodređenosti odnosno otvorenosti pravnih načela. Naime, uza sve navedene razlike između pravnih pravila i pravnih načela koje potvrđuju i prethodnu tvrdnju, postoji još jedna koja dodatno naglašava dihotomiju odnosa činjenica i vrijednosti. Dok pravna pravila obuhvaćaju zatvoreno činjenično stanje u smislu da će se određeno pravilo primijeniti ako se ostvare činjenice, načela i u tom smislu karakterizira (veća) činjenična otvorenost.

I konačno, s obzirom na istaknuta neslaganja oko pravnog statusa u smislu obvezatnosti pojedinih načela ili/i standarda koji odražavaju neke šire društvene vrijednosti, činjenica je da su u ovom dijelu pravnog sistema u mnogim zakonima, doduše s istim stupnjem neodređenosti, ti standardi dobili svoj normativni, iako samo – deklaratorni – izraz. S obzirom na to da te norme izazivaju pravne posljedice, pitanja o načinu primjene tih načela i standarda, u smislu primjenjuju li se samo supsidijarno te je li njihova primjena u skladu s europskim pravnim izvorima, svakako su neka od onih koja će obilježiti daljnja istraživanja, a u ovom radu i završna poglavlja. Ona će, vjerujem, doprinijeti, zajedno s istraživanjem sudske prakse, cjelovitijoj sistematizaciji te jasnijoj podjeli pravnih načela, načela i standarda „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”. Ako ne postoji odrediv broj pravnih načela i općeprihvaćeni kriterij(i) njihove sistematizacije, onda normativistički pristup nije dovoljan kako bi se na ta pitanja odgovorilo.

## 4. FORMALNI IZVORI I HIJERARHIJA PROPISA

Analiza izvora prava u sustavu znanosti i visokog obrazovanja koja slijedi u ovom odjeljku obuhvaća propise od 2003. godine do danas.<sup>252</sup> Ono što se naziva početkom Bolonjske reforme, kao što je ranije pokazano, znači, među ostalim, da je Hrvatska morala donijeti niz propisa – od zakona pa do akata niže pravne snage – odnosno stvoriti određene formalnopravne pretpostavke. Riječ je o normativnom usklađivanju koje se u vremenskom slijedu kretalo od uvođenja europskog sustava stjecanja i prijenosa bodova, europskih standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete, usklađivanja s europskim prostorom visokog obrazovanja<sup>253</sup> i istraživanja te europskim kvalifikacijskim okvirom. Jedna od posljedica toga je i bitno razlikovanje sadašnjih od prijašnjih propisa: veći broj zakona, podzakonskih akata te drugih propisa i dokumenata (strategija, deklaracija, priopćenja) koji uređuju ovaj dio pravnog sistema. Kao što ću nadalje pokazati, za neke od njih može se reći da više ili manje drugačije uređuju postojeće odnose (npr. studenti, studijski programi). Međutim, doneseno je niz propisa kojima su se nerijetko stvarali, i još se uvijek stvaraju, *novi* društvene odnosi. Slijedi njihova analiza kroz hijerarhijsku sistematizaciju.

### 4.1. Ustav, međunarodni ugovori, zakoni

#### 4.1.1. Ustav

Načelo vladavine prava i iz njega izvedena načela ustavnosti i zakonitosti temeljna su načela iz kojih se uređuje ustrojstvo (državnih) tijela, međusobni odnosi tih tijela te nadležnosti.<sup>254</sup> Ona znače, među ostalim, da pojedinačni akti državne uprave i tijela koja imaju javne ovlasti moraju biti utemeljena na zakonu pri čemu je Ustavom zajamčena i sudska kontrola zakonitosti tih propisa (akata).<sup>255</sup> Sve to naravno vrijedi i za visoka učilišta. Međutim, kao što je nekoliko puta već naglašeno, Ustav sadrži i načela koja se odnose samo na sveučilišta, što znači i njihov poseban pravni status. U čl. 68. Ustavom se jamči istaknuta autonomija sveučilišta te propisuje kako

---

<sup>252</sup> Iako je Republika Hrvatska nekoliko godina ranije potpisala Bolonjsku deklaraciju 2001. godine, kao početak navodim 2003., jer je u srpnju te godine stupio na snagu Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

<sup>253</sup> Iako je već Ministarska konferencija u Pragu 2001. godine bila posvećena uspostavi Europskog prostora visokog obrazovanja, na određeni način smatra se da je utemeljen 2010. Budimpeštansko-bečkom deklaracijom.

<sup>254</sup> Vidi Smerdel B.; Sokol, S., *op. cit.* u bilj. 6, str. 12 – 13.

<sup>255</sup> Vidi čl. 19 Ustava Republike Hrvatske – pročišćeni tekst, Narodne novine, br. 85/10.

sveučilište samostalno odlučuje o svom ustrojstvu i djelovanju, u skladu sa zakonom. Pored toga, čl. 69. Ustava zajamčena je i nepovredivost prostora sveučilišta, kao i sloboda znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, zaštita moralnih i materijalnih prava koje proistječu iz znanstvenog, kulturnog, umjetničkog, intelektualnog i drugog stvaralaštva kao duhovnih narodnih vrednota. Sva ta prava i načela trebala bi biti razrađena i posebnim zakonima. Tako, primjerice, čl. 55. ZZDVO-a propisuje nepovredivost prostora sveučilišta, u čl. 2. st. 3., koji propisuje načela o znanosti i visokom obrazovanju, navodi se, među ostalim, kako se visoko obrazovanje temelji na „akademske slobodama, akademskoj samoupravi i autonomiji sveučilišta”, dok se u čl. 4. detaljnije opisuju njihova značenja, o čemu je bilo riječi u prethodnom odjeljku.

Nadalje slijedi daljnja hijerarhija propisa navođenjem zakona koji *isključivo* uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja kako bi se jasnije uočile sve vrste društvenih odnosa koji se njima uređuju, te u kojoj mjeri se broj tih odnosa od 2003., odnosno od 2001 godine povećao.<sup>256</sup>

#### 4.1.2. Međunarodni ugovori

Iako je potpisivanje europskih deklaracija bilo povod donošenja novih propisa, od svih deklaracija i drugih međunarodnih dokumenata dvije su konvencije međunarodni ugovor i objavljena u Narodnim novinama, te su u skladu s čl. 139. Ustava po hijerarhiji pravnih izvora iznad zakona. Riječ je o Zakonu o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe te Zakonu o potvrđivanju Globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju. Međutim, kao izvore prava treba navesti i europske dokumente čija je primjena izričito sadržana u pravnoj normi zakona, kao na primjer primjena Standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja.<sup>257</sup> Nadalje, nerijetko se u uvodnom dijelu pojedinih zakona kao „temeljne odredbe“ navode europski izvori i/ili odredbe izraza (pravne definicije pojmova) preuzete iz europskih dokumenata koje predstavljaju osnovu za izmjene i/ili tumačenje tih zakona, što će biti vidljivo i u podjeli zakona koja slijedi, ali i u sljedećim poglavljima. I konačno, u ovu skupinu treba uvrstiti i međunarodne programe mobilnosti

---

<sup>256</sup> Iako sam kao mjernu godinu uzela 2003., izmjene pojedinih zakona čije područje normiranja nije obuhvaćeno ZZDVO-om započele su 2001. nakon potpisivanja Bolonjske deklaracije pa iz tog razloga se i to vrijeme u pojedinim slučajevima treba uzeti kao relevantni početni vremenski pokazatelj.

<sup>257</sup> Vidi čl. 76. st. 4. ZZDVO-a i čl. 4. st. 1. ZOKZVO-a.



poput Erasmus+.<sup>258</sup> S tim u vezi važno je istaknuti kako jedna od posljedica prihvatanja i primjene tih programa jest i donošenje propisa koji na drugačiji način uređuju prava i obveze, odnosno boravak članova visokoobrazovnih i znanstvenih ustanova omogućavajući im administrativne olakšice u odlaznoj i dolaznoj mobilnosti, pa u tom smislu predstavljaju izuzetak u odnosu na druge propise o strancima.<sup>259</sup> S obzirom na navedeno, kao i činjenicu da je mobilnost u svim europskim dokumentima i propisima isticana kao jedan od najvažnijih ciljeva reforme, a što je prethodno već istaknuto, u ovom istraživanju mobilnost je i izdvojena kao zasebna pravna ustanova.

#### *Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe*

Konvencijom se propisuju osnovna načela vrednovanja kvalifikacija, postupak njihova priznavanja koji bi trebao olakšati pristup visokoobrazovnim ustanovama, a što uključuje i postupak priznavanja razdoblja studija, postupke priznavanja visokoobrazovnih kvalifikacija, propisane i ujednačene mehanizme provedbe, itd. Cilj Konvencije jest povećati dostupnost (mogućnosti) različitim visokoobrazovnim ustanovama olakšavajući nastojanja za nastavkom školovanja ili završetkom razdoblja studija u visokoobrazovnim ustanovama drugih stranaka potpisnica Konvencije. Također, ističe se kako je europska regija važna za promicanje akademske mobilnosti, ujedno „pridajući veliku važnost načelu institucijske autonomije, te svjesne potrebe podržavanja i zaštite toga načela”. Pravedno priznavanje kvalifikacija izričito je naveden kao ključni čimbenik prava na obrazovanje i odgovornost društva.

#### *Zakon o potvrđivanju Globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju*

Globalna konvencija donesena je sa svrhom jačanja međunarodne suradnje u visokom obrazovanju, uz podržavanje međuregionalnih inicijativa, politika i inovacija. Također, trebala bi pružati inkluzivni globalni okvir za pravedno, transparentno, dosljedno, suvislo, pravodobno i pouzdano priznavanje kvalifikacija u visokom obrazovanju, kako bi se olakšala globalna

---

<sup>258</sup> Erasmus+ je program Europske unije koji je ujedinio sve programe i inicijative u području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta - Program za cjeloživotno učenje s potprogramima Erasmus, Leonardo da Vinci, Comenius i Grundtvig, Mladi na djelu, Erasmus Mundus, Tempus itd.

<sup>259</sup> Vidi Pravilnik o načinu utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenog istraživanja, Narodne novine, br. 92/12, 22/13.

mobilnost i ostvarivanje postignuća u visokom obrazovanju s ciljem zajedničke koristi za nositelje kvalifikacija, visoka učilišta, poslodavce i sve ostale dionike država stranaka ove Konvencije. U skladu s navedenim, Konvencijom se propisuju osnovna načela priznavanja kvalifikacija u visokom obrazovanju, obveze država stranaka, provedbene strukture, itd.

### 4.1.3. Zakoni

#### 4.1.3.1. Zakoni koji na drugačiji način uređuju postojeće društvene odnose

##### Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju<sup>260</sup>

ZZDVO objedinjuje područja normiranja koja su bila obuhvaćena ZVU-om i Zakonom o znanstveno istraživačkoj djelatnosti.<sup>261</sup> Prva verzija ZZDVO-a iz 2003. do danas je trinaest puta mijenjanja i dopunjavanja.<sup>262</sup> Nekoliko je razloga: potreba za češćim izmjenama u normiranju pojedinih vrsta društvenih odnosa, ponajviše normi o izborima u zvanja i radnim mjestima, zatim određene promjene posljedica su činjenice da je Ustavni sud u nekoliko navrata određene norme ocijenio neustavnim i nezakonitim. Međutim, pojedine izmjene ZZDVO-a bile su posljedica potrebe da se norme kojima se uređuju *novi* društveni odnosi zbog svoje širine i složenosti naknadno reguliraju posebnim zakonom. Tako su 2009., stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnoj zakladi za znanost, visoko školstvo i tehnološki razvoj Republike Hrvatske<sup>263</sup> u taj Zakon izdvojene pojedine odredbe o financiranju znanstvene djelatnosti, znanstvenih projekata, znanstvene opreme. Iz istovrsnih razloga su stupanjem na snagu ZOKZVO-a izdvojene norme o vrednovanju znanstvenih organizacija i vrednovanju studijskih programa.

Uvođenje novih i izmjena postojećih područja normiranja ZZDVO-a najvećim dijelom je posljedica potpisivanja niza europskih dokumenata sa svrhom da se uključivanjem u procese europske reforme poveća kvaliteta u *svim* područjima djelovanja visokoobrazovnih ustanova. Iako se iz te perspektive za ZZDVO može reći da je reformski, određene normativne izmjene imale su

---

<sup>260</sup> U sustavu znanosti i visokog obrazovanja niti jedan zakon nije organski koji bi u hijerarhiji bio iznad ostalih zakona.

<sup>261</sup> Narodne novine, br. 59/69.

<sup>262</sup> Narodne novine, br. 123/03, 198/03, 105/04, 174/04, 2/07, 46/07, 45/09, 45/09, 63/11, 94/13, 139/13, 101/14, 60/15 i 131/17. U tijeku je postupak donošenja novog zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti.

<sup>263</sup> Narodne novine, br. 45/09.

te imaju i druge razloge. U načelima, te naravno i u drugim normama, stvorene su pretpostavke za ostvarivanje preuzetih ciljeva. Nova načela upućuju na proširenje (postojećih) područja normiranja koje treba zakonski urediti. Tako čl. 2. ZZDVO-a propisuje kako se te djelatnosti temelje, među ostalim, na: „međunarodnim mjerilima kvalitete”, „europskoj humanističkoj i demokratskoj tradiciji te usklađivanju s europskim sustavom visokog obrazovanja”, „konceptu cjeloživotnog obrazovanja”, itd. Ukratko, riječ je o sljedećim ciljevima najvećim dijelom sadržanim u ZZDVO, ali i u drugim zakonima<sup>264</sup>:

- stvoriti sustav lako prepoznatljivih i usporedivih akademskih stupnjeva novom organizacijom studija utemeljenog u pravilu na preddiplomskoj i diplomskoj razini te uvođenjem dodatka diplomi<sup>265</sup>,
- uvođenje (jedinstvenog) bodovnog sustava za vrednovanje studentskih obveza (ECTS) kao prepoznatljivog europskog kriterija u vrednovanju razine završenog studija,
- poticanje znanstvene i nastavne izvrsnosti, promicanje mobilnosti nastavnika, znanstvenika i ostalih zaposlenika prevladavanjem (administrativnih i drugih) zapreka slobodnom kretanju putem programa mobilnosti, te razvoj i promicanje programa cjeloživotnog učenja,
- razvijanje usporedivih (europskih) kriterija u osiguravanju kvalitete u *svim* područjima djelovanja visokih učilišta.

Temeljem navedenog, najvažnije *novine* u ZZDVO u odnosu na dotadašnje zakone odnose se na:

- *ulogu, ustroj i organizaciju sveučilišta i sastavnica sveučilišta* koje bi trebale osigurati pretpostavke za funkcionalnu integraciju svih djelatnosti podložnih postupcima vrednovanja u skladu sa europskim kriterijima kvalitete,
- *vrste i organizaciju studija* koje se usklađuju s programima u europskom obrazovnom prostoru te ECTS bodovnim sustavom, među ostalim, kroz jasnu uspostavu binarnog sustava u okviru kojeg su uvedene nove vrste stručnih i sveučilišnih studija te druge nove vrste studija: zajednički studiji, združeni studiji, programi cjeloživotnog učenja<sup>266</sup>,

---

<sup>264</sup> Vidi Fabian, E.; Klebig, K., *Forschungsbasierte Lehre im Zeitalter der Massenuniversität? Die Entwicklung der deutschen Universität unter dem Leitbild der Einheit von Forschung und Lehre*, u: Turkish Journal of Sociology, 2015/1, 3/30, str. 150 i dalje.

<sup>265</sup> Dodatak diplomi bio je predviđen i čl. 52. st. 2. ZVU-a.

<sup>266</sup> Izmjenama ZZDVO-a iz 2013. uvedene su nove vrste stručnih studija, posebni članci koji normiraju zajedničke i združene studije te programe cjeloživotnog učenja, te određene izmjene u pogledu poslijediplomskih specijalističkih

- *uvjete za napredovanje i stjecanje znanstvenih, znanstveno-nastavnih, umjetničko-nastavnih, nastavnih i suradničkih zvanja* – uvedena su nova zvanja, razlikovanja u pogledu izbora u zvanja i izbora na radna mjesta, nove mogućnosti zapošljavanja u okviru projekta, mogućnosti zapošljavanja stranaca<sup>267</sup>,
- *vrednovanje visokih učilišta i studijskih programa*, što podrazumijeva uvođenje novih tijela, kriterija i postupaka vrednovanja (od kojih je većina kasnije razrađena propisima o kvaliteti), novih kriterija vrednovanja rada asistenata, poslijedoktoranada i mentora, različitih evidencija visokih učilišta,
- *financiranje visokih učilišta, instituta, projekata, radnih mjesta*, te nove zakonske mogućnosti ostvarivanja financijske potpore istraživanjima i razvoju putem kolaborativnih znanstvenih programa, znanstvenih centara izvrsnosti, znanstveno-tehnoloških parkova.

#### *Zakon o studentskim zboru i drugim studentskim organizacijama*

U odnosu na dotadašnji Zakon o studentskom zboru<sup>268</sup> izmijenjene su odredbe o načinu organiziranja studenata, izborima za studentski zbor i studentske organizacije, te njihovu financiranju.

#### *Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju*

Predmet normiranja je isti kao i u dotadašnjem Zakonu o stručnim nazivima i akademskim stupnjevima<sup>269</sup>, samo je prilagođen novim vrstama studija u skladu s odredbama ZZDVO-a: akademski naziv se stječe završetkom određenog sveučilišnog preddiplomskog, diplomskog, integriranog preddiplomskog i diplomskog sveučilišnog studija ili poslijediplomskog specijalističkog studija kojima se stječu i propisani ECTS bodovi, stručni naziv se stječe završetkom stručnih studija kojima se stječu i propisani ECTS bodovi. Akademski stupanj stječe se završetkom poslijediplomskog sveučilišnog (doktorskog) studija. Temeljem prijašnjeg zakona

---

studija koje bi trebale, među ostalim, omogućiti lakše povezivanje s programima cjeloživotnog učenja. Vidi čl. 69. st. 5. i 6., čl. 73., čl. 74., 76. i 76.a.

<sup>267</sup> U ovom području normiranja najočitiiji su primjeri učestalih promjena zakonskih rješenja koji nisu posljedica usklađivanja sa preuzetim europskim standardima kvalitete nego upravo njihova suprotnost jer se na različite načine destimulira i onemogućava znanstvena i nastavna izvrsnost (neizvjesnosti napredovanja, nejasan sistem raspodjele koeficijenata, otežane mogućnosti produživanja ugovora o radu, itd.).

<sup>268</sup> Narodne novine, br. 139/97.

<sup>269</sup> Narodne novine, br. 128/99, 35/00 i 120/03.

popis stručnih naziva i akademskih stupnjeva utvrđivao je ministar, dok po važećim normama popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica utvrđuje Rektorski zbor, a popis stručnih naziva te njihovih kratica zajednički utvrđuju Vijeće veleučilišta i visokih škola i Rektorski zbor.<sup>270</sup>

#### Zakon o Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža

Ovim Zakonom uređuje se status, djelatnost i ustrojstvo Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža kao javne ustanove od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku.

#### Zakon o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti

Riječ je o Zakonu kojim se uređuje status, djelatnost i ustrojstvo najviše znanstvene i umjetničke ustanove u Republici Hrvatskoj.

#### Zakon o nagradi „Ivan Filipović“<sup>271</sup>

Nagradu „Ivan Filipović“ dodjeljuje Republika Hrvatska a priprema Ministarstvo znanosti i obrazovanja, za značajna ostvarenja u predškolskom odgoju, osnovnom, srednjem školstvu, visokom obrazovanju te znanstvenom i stručnom radu. Zakonom se uređuje način i postupak dodjele nagrade.

#### Zakon o Hrvatskim državnim nagradama za znanost

Zakonom o hrvatskim državnim nagradama za znanost predviđena je dodjela četiriju vrsta državnih nagrada za znanost. To su nagrada za životno djelo, godišnja nagrada za znanost, godišnja nagrada za popularizaciju i promidžbu znanosti i godišnja nagrada za znanstvene novake.

#### Zakon o sanaciji studentskih centara<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> Vidi čl. 7. st. 1. i čl. 11. st. 1. Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine, br. 107/07 i 118/12.

<sup>271</sup> Narodne novine, br. 61/91, 149/09.

<sup>272</sup> Narodne novine, br. 117/01. U srpnju 2021. Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o prestanku sanacije Studentskog centra u Zagrebu Sveučilišta u Zagrebu, Narodne novine, br. 84/21. Točka 1. navedene Odluke glasi: „Prestaje sanacija Studentskog centra u Zagrebu Sveučilišta u Zagrebu, koja se provodila temeljem Odluke o sanaciji Studentskog centra Sveučilišta u Zagrebu (»Narodne novine«, broj 11/13.)“.

Ovim se Zakonom uređuje postupak sanacije studentskih centara koji su u sastavu Sveučilišta. Odluku o sanaciji donosi Vlada RH a provodi ministarstvo u čijem je djelokrugu djelatnost ustanove nad kojom se provodi sanacija.

#### 4.1.3.2. Zakoni kojima se uređuju nove vrste društvenih odnosa

##### Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija

Postupak priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija od 2004. provodio se u skladu sa spomenutim Zakonom o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, odnosno Zakonom o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe. Do tada je postojao Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma<sup>273</sup>, međutim nije imao tako širok i razrađen predmet normiranja. Novine bile su: zakonsko određivanje novih pojmova i kategorija, različite razine priznavanja visokoškolskih kvalifikacija (stručno i akademsko priznavanje) te priznavanje razdoblja studija, nova tijela koja sudjeluju i odlučuju u postupcima priznavanja (pored visokih učilišta uvode su Nacionalni ENIC/NARIC ured te vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija). Nadalje, propisani su novi postupci kao i novi kriteriji preuzeti iz citirane Konvencije. Agencija za znanost i visoko obrazovanje provodi postupak stručnog priznavanja inozemnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u Republici Hrvatskoj, dok sveučilišta, veleučilišta i visoke škole provode akademsko priznavanje u svrhu nastavka obrazovanja u Republici Hrvatskoj.

##### Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija

Zakonom se uređuju postupci vrednovanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u profesijama koje nisu uključene u Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, a koji se provode sukladno posebnim propisima. Također, propisani su i postupci vrednovanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija sa svrhom nastavka obrazovanja. Nadalje, Zakon uređuje i nadležna tijela koja provode postupke vrednovanja i priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija. Odredbe ovog Zakona ne primjenjuju se na postupke priznavanje razdoblja obrazovanja u inozemstvu koja se provode na temelju sporazuma između studenta matične

---

<sup>273</sup> Narodne novine, br. 57/96 i 21/00.

obrazovne ustanove i obrazovne institucije u inozemstvu, ili između visokih učilišta. Takvi postupci provode se sukladno općim aktima visokog učilišta.

#### Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost

Prva verzija ZHZZ-a mijenjala se tri puta<sup>274</sup>. Tim Zakonom na novi način uređivao se sustav financiranja znanstvenih programa, znanstvenih projekata (postupci prijave i prihvaćanja), zatim financiranje znanstvene opreme, istraživačkih stipendija, radnih mjesta doktoranada i poslijedoktoranada te druge oblike znanstvene djelatnosti koji su ranije (do 2009. godine) bili normirani ZZDVO-om. Od svibnja 2022. na snazi je novi ZHZZ koji propisuje svrhu, načela rada, osnovnu imovinu, način i izvore financiranja Hrvatske zaklade za znanost.

#### Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju

Norme koje su ZVU-om a kasnije i ZZDVO-om propisivale početak djelatnosti visokog obrazovanja sada su bitno proširene uvođenjem novih vrsta društvenih odnosa koji proizlaze iz ZOKZVO-a te nizom na njemu utemeljenih podzakonskih akata. Neke od novina su: zakonsko određivanje novih pojmova i kategorija, nova tijela (Agencija za znanost i visoko obrazovanje, ENIC/NARIC ured), novi postupci – postupci vrednovanja znanstvenih organizacija i studijskih programa: inicijalne akreditacije, reakreditacije, tematskog vrednovanja i vanjske neovisne periodične prosudbe unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete. Ukratko, riječ je uvođenju sustava unutarnjeg i vanjskog osiguravanja i unapređenja kvalitete *kao dijela* sustava znanosti i visokog obrazovanja. Ovdje je važno spomenuti kako je u postupku donošenje novog zakona koji će uređivati sustav osiguravanja kvalitete.

#### Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru

Ovaj Zakon predstavlja daljnju razradu sustava osiguravanja kvalitete u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Temeljem tog Zakona također se stvaraju nove vrste društvenih odnosa koje se očituju i u novim obvezama za visoka učilišta u razvoju unutarnjeg sustava, kao i u novim obvezama Agencije za znanost i visoko obrazovanje u razvoju vanjskog sustava osiguravanja kvalitete, ali i u neposrednijem uključivanju drugih (vanjskih) dionika i tržišta rada u sustav visokog obrazovanja. Potonje se ostvaruje kroz unapređenje sustava kvalifikacija koji je, kao što

---

<sup>274</sup> Narodne novine, br. 117/01, 45/09, 92/10 i 78/12.

će pokazati peto poglavlje, *ishodište* procesa uspostave europskih prostora visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacija. Novine su: zakonsko određivanje novih pojmova i kategorija, nova tijela – sektorska vijeća te novo nacionalno tijelo - Nacionalnom vijeće za razvoj ljudskih potencijala, novi postupci uvođenja i vrednovanja ishoda učenja, kompetencija i kvalifikacija. Također, i ovim Zakonom se predviđa donošenje nekoliko podzakonskih akata.

#### Zakon o obavljanju studentskih poslova

Zakonom o obavljanju studentskih poslova uređuju se prava i obveze izvođača, posrednika i naručitelja posla tijekom obavljanja studentskoga posla te ostala pitanja vezana uz obavljanje studentskih poslova.

#### Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije<sup>275</sup>

Zakonom se uređuje status, djelatnost i ustrojstvo Agencije za mobilnost i programe Europske unije u obavljanju djelatnosti vezanih uz programe i strukturne instrumente Europske unije i druge međunarodne programe. U skladu s čl. 5. st. 1. Agencija svoju djelatnost provodi upravljanjem programima financiranim iz sredstava Europske unije ili državnog proračuna, pružanjem potpore u provedbi programa i sudjelovanjem u projektima:

- Erasmus+, u skladu s člankom 28. Uredbe 1288/2013,
- inicijativa Europass (skup dokumenata koji olakšavaju mobilnost i potiču cjeloživotno učenje),
- mreža Euroguidance (potpora savjetnicima u profesionalnom usmjeravanju),
- projekti potpore razvoju obrazovnih politika financirani sredstvima Europske unije,
- CEEPUS (Srednjoeuropski program sveučilišne razmjene),
- bilateralni sporazumi za provedbu mobilnosti u visokom obrazovanju,
- promicanje visokog obrazovanja Republike Hrvatske u inozemstvu,
- Obzor 2020. (mreža nacionalnih osoba za kontakt za potporu provedbi Okvirnog programa Europske unije za istraživanje i inovacije),
- EURAXESS (uslužni centar koji pruža potporu mobilnosti istraživača u Europi),

---

<sup>275</sup> Narodne novine, br. 121/17. Statut Agencije za mobilnost i programe Europske unije objavljen je u Narodnim novinama, br. 72/19.



– i drugi programi i projekti koji se odnose na znanost, obrazovanje i osposobljavanje, mlade i sport.

Također, temeljem čl. 2. Zakona osigurava se provedba Uredbe (EU) br. 1288/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa »Erasmus+«: programa Unije za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport te Uredbe (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.).

*Zakon o prestanku važenja Zakona o Nacionalnoj zakladi za potporu učeničkom i studentskom standardu*<sup>276</sup>

Ovim Zakonom ministarstvo nadležno za obrazovanje preuzima poslove Nacionalne zaklade za potporu učeničkom i studentskom standardu. Riječ je, među ostalim o poslovima propisanim čl. 3. ukinutog Zakona koji su uključivali isplatu državnih stipendija, nagrade nadarenim učenicima i studentima te financiranje posebnih programa koji pridonosi podizanju razine životnog i kulturnog standarda učenika i studenata, zatim potpore za potrebe prijevoza, smještaja, prehrane i ostalih segmenata učeničkog i studentskog standarda.

*Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija*<sup>277</sup>

Zakon je 2015. donesen u cilju usklađivanja s Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. godine o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI“). Prve izmjene i dopune Zakona donesene su 2019. radi potpunog usklađivanja s Direktivom, obzirom da je evaluacija prenošenja Direktive u nacionalno zakonodavstvo koju je provela Europska komisija izrazila određene nedoumice u pogledu usklađenosti. Drugim izmjenama Zakona, 2020., prenosi se u hrvatsko zakonodavstvo Direktiva (EU) 2018/958 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije utvrđuje obvezu država članica da

---

<sup>276</sup> Narodne novine, br.18/18. Zakon o Nacionalnoj zakladi za potporu učeničkom i studentskom standardu objavljen je u Narodnim novinama, br. 111/07, 118/08.

<sup>277</sup> Narodne novine, br. 82/15, 70/19 i 47/20.

provedu *ex ante* ocjenu proporcionalnosti kako bi se spriječilo uvođenje neopravdanih ograničavajućih uvjeta za rad u profesiji.

Zakonom se uređuje postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija za pristup i obavljanje reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj u svrhu poslovnog nastana te uvjeti za slobodno pružanje usluga na temelju inozemnih stručnih kvalifikacija, minimalni uvjeti osposobljavanja u Republici Hrvatskoj za pristup i obavljanje sedam profesija koje se priznaju u automatskom sustavu priznavanja te opći postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija. Također, propisuje se obveza nadležnim tijelima da kod utvrđivanja novih ili izmjene postojećih uvjeta kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ocijene jesu li isti potrebni i prikladni za ostvarenje željenog cilja i to kroz ispit proporcionalnosti. Primjenom *ex ante* ocjene proporcionalnosti očekuje se sprječavanje neopravdanih ograničenja za obavljanje profesije.

#### Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte<sup>278</sup>

Zakonom se uređuju uvjeti za dodjeljivanje državne potpore za istraživačko-razvojne projekte u kategoriji horizontalne potpore za istraživanje i razvoj, nadležnosti tijela Republike Hrvatske u pogledu dodjele državnih potpora za istraživačko-razvojne projekte, postupak utvrđivanja ispunjenosti uvjeta za ostvarivanje prava, vođenje evidencija i izvještavanje te druga pitanja vezana uz ostvarivanje prava na potpore za istraživačko-razvojne projekte. Nadalje, u skladu s čl. 2. uređuje se, u skladu sa Zakonom primjena Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora (Službeni list Europske unije, br. L 187, 26. 6. 2014., str. 1), Uredbe Komisije (EU) 2017/1084 od 14. lipnja 2017. te Uredbe (EU) br. 1303/2013 članak 68. stavak 1 (b), Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, itd. (Službeni list Europske unije, br. L 347/320).

#### Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu<sup>279</sup>

Zakonom se uređuju uvjeti i pravila za dodjelu državne potpore za obrazovanje i izobrazbu radnika. Izmjenama Zakona iz 2014. propisano je, u čl. 1. st. 2., da se odgovarajuće primjenjuju

---

<sup>278</sup> Narodne novine, br. 64/18.

<sup>279</sup> Narodne novine, br.109/07, 134/07, 152/08, 14/14.

odredbe Uredbe Komisije (EU) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora sukladnima sa zajedničkim tržištem u primjeni članaka 87. i 88. Ugovora (SL L 214, 9. 8. 2008.) i Uredbe Komisije (EU) br. 1224/2013 od 29. studenoga 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 800/2008 u vezi s razdobljem njezine primjene (SL L 320, 30. 11. 2013.).

*Zakon o osnivanju Sveučilišta u Dubrovniku*<sup>280</sup>

Sveučilište u Dubrovniku osnovano je 2003. pripajanjem ustanova Veleučilišta u Dubrovniku, Studentskog centra u Dubrovniku te Fakulteta za turizam i vanjsku trgovinu. Izmjenama Zakona 2011. Sveučilištu u Dubrovniku pripojen je i dio Hrvatskog centra za poljoprivredu, hranu i selo.

*Zakon o osnivanju Sveučilišta u Puli*<sup>281</sup>

Sveučilište u Puli osnovano je 2006. godine pripajanjem Fakulteta ekonomije i turizma Dr. Mijo Mirković, Filozofskog fakulteta u Puli i Visoke učiteljske škole u Puli Sveučilištu te Sveučilišne knjižnice u Puli.

*Zakon o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu*<sup>282</sup>

Sveučilište u Slavonskom Brodu jedno je od najmlađih sveučilišta osnovano 2015. pripajanjem sljedećih ustanova koje su pripadale Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku: Strojarskog fakulteta u Slavonskom Brodu i dislociranih studija u Slavonskom Brodu Fakulteta za odgojne i obrazovne znanosti te Studentskog centra u Slavonskom Brodu. Također, novoosnovanom Sveučilištu pripojilo se Veleučilište u Slavonskom Brodu.

*Zakon o osnivanju Sveučilišta u Zadru*<sup>283</sup>

Sveučilište u Zadru osnovano je Zakonom 2002. godine pripajanjem sljedećih ustanova: Filozofskog fakulteta u Zadru, Visoke učiteljske škole u Zadru te Studentskog centra u Zadru.

*Zakon o prijenosu osnivačkih prava nad Sveučilištem Sjever na Republiku Hrvatsku*<sup>284</sup>

---

<sup>280</sup> Narodne novine, br. 163/03, 80/11.

<sup>281</sup> Narodne novine, br. 111/06.

<sup>282</sup> Narodne novine, br. 110/15.

<sup>283</sup> Narodne novine, br. 83/02.

<sup>284</sup> Narodne novine, br. 64/15.

Riječ je o Zakonu kojim Grad Varaždin i Grad Koprivnica prestaju biti njegovi osnivači, te osnivač postaje Republika Hrvatska, a Sveučilište Sjever dalje nastavlja s radom kao javna ustanova. Sveučilište Sjever osnovano je 2012. godine, kada Europapress Holding tvrtku u svom vlasništvu, Media uni d.o.o., zajedno s dopusnicom, prodaje Gradu Koprivnici i Veleučilištu u Varaždinu. Gradovi Koprivnica i Varaždin stječu osnivačka prava nad ustanovom Medijsko sveučilište, a u ožujku 2013. godine gradska vijeća gradova osnivača donose odluku o integraciji ustanova Veleučilište u Varaždinu i Medijsko sveučilište. Senat Medijskog sveučilišta na svojoj sjednici održanoj u prosincu 2013. godine donosi odluku da se danom integracije nova ustanova zove Sveučilište Sjever. Proces integracije navedenih ustanova dovršen je stupanjem na snagu Rješenja trgovačkog suda u siječnju 2014. godine. Preddiplomski studijski programi Medijskog sveučilišta pokreću se u Koprivnici akademske godine 2012./2013., a diplomski studijski programi iste akademske godine pokreću se u Varaždinu.<sup>285</sup>

#### *Zakon o osnivanju Sveučilišta obrane i sigurnosti*<sup>286</sup>

Najnovije Sveučilišta obrane i sigurnosti osnovano je spajanjem preddiplomskog sveučilišnog studija Vojno vođenje i upravljanje, preddiplomskog sveučilišnog studija Vojno inženjerstvo, diplomskog sveučilišnog studija Vojno vođenje i upravljanje i diplomskog sveučilišnog studija Vojno inženjerstvo, ustrojenih na temelju sporazuma Vlade Republike Hrvatske i Sveučilišta u Zagrebu o ustrojavanju posebnih studijskih programa, a čiji je nositelj Sveučilište u Zagrebu, kao i studijskih programa ustrojenih na temelju sporazuma Vlade Republike Hrvatske i Sveučilišta u Splitu o ustrojavanju posebnog studija Vojno pomorstvo, a radi obavljanja djelatnosti visokog obrazovanja, znanstvene, stručne i druge djelatnosti za potrebe obrambenoga sustava i sustava domovinske sigurnosti.

#### 4.1.3.3. Kolektivni ugovor

#### *Kolektivni ugovor za znanosti i visoko obrazovanje*<sup>287</sup>

---

<sup>285</sup> Vidi više na: <https://sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-osnivanju-sveucilista-sjever-prvo-citanje-pz-br-830-predlagateljica-zastupnica> (7.9.2021.).

<sup>286</sup> Narodne novine, br. 34/21.

<sup>287</sup> Narodne novine, br. 9/19.

Ovaj Ugovor primjenjuje se u svim javnim ustanovama u sustavu znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj kojima se sredstva za rad osiguravaju iz državnog proračuna: u javnim znanstvenim institutima, javnim visokim učilištima, Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti, Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža i Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici u Zagrebu. Stupio je na snagu u siječnju 2019. a primjenjuje se do 1. prosinca 2022. Ugovorom se uređuju, među ostalim, javni natječaji, uvjeti za rad, materijalna prava, normiranje rada, itd. Dodatkom I. te Izmjenama Dodatka I. Kolektivnog ugovora za znanosti i visoko obrazovanje, donesenim 2019. i 2020., uređuje se dodatak na plaću za rad na poslovima s posebnim uvjetima rada u sustavu znanosti i visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: radna mjesta na kojima se obavljaju poslovi s posebnim uvjetima rada)<sup>288</sup>. Od 2003., kada je stupio na snagu ZZDVO vrijedili su sljedeći kolektivni ugovori: Aneks I. i II. Kolektivnog ugovora za znanosti i visoko obrazovanje iz 2003.<sup>289</sup>, Dodatak III. Kolektivnom ugovoru za znanosti i visoko obrazovanje iz 2006.<sup>290</sup>, Dodatak I. Kolektivnom ugovoru za znanosti i visoko obrazovanje iz 2009.<sup>291</sup> te Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje iz 2010.<sup>292</sup>

#### 4.2. Podzakonski općenormativni akti

Podzakonski akti predstavljaju skupni naziv za niz općih pravnih akata slabije snage od Ustava i zakona koje donose izvršna, upravna i lokalna tijela, ali i pravne osobe koje imaju javne ovlasti. Kao važan izvor pravnih normi jedna su od posebnosti upravnog prava u odnosu na druge grane prvenstveno zbog činjenice da su upravna tijela ujedno i autori i primjenjivači tih akata.<sup>293</sup> U teoriji, ali i u (sudskoj) praksi, postoje pojmovne nedosljednosti pri upotrebi i tumačenju pojmova kojima se označava ova vrsta izvora. Iako je riječ o propisima niže pravne snage od zakona, ti akti imaju sve materijalne karakteristike zakona i zato ih se može smatrati izvorom prava.<sup>294</sup> Njihovo bitno obilježje je *općenormativnost*, što znači da se radi o *apstraktnoj* i *generalnoj* pravnoj normi.

---

<sup>288</sup> Narodne novine, br. 9/19 i 52/20.

<sup>289</sup> Narodne novine, br. 81/03 i 203/03. Riječ je o aneksima Kolektivnog ugovora za znanost i visoko obrazovanje koji je stupio na snagu 2002., Narodne novine, br. 101/02.

<sup>290</sup> Narodne novine, br. 28/06.

<sup>291</sup> Narodne novine, br. 2/09.

<sup>292</sup> Narodne novine, br. 142/10.

<sup>293</sup> Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 102 – 103; Borković *op. cit.* u bilj. 23, str. 89 – 90.

<sup>294</sup> Ivančević ih još naziva i „izvanzakonskim aktima“. Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 43, str. 33.

Za ovu vrstu akata Krbek koristi pojam „naredba”, kojim ih razlikuje od upravnog akta koji je u pravilu individualan, iako može biti i generalan (kada se odnosi na neodređen broj pojedinaca).<sup>295</sup> Međutim, naredba uz generalnost ima obilježje koje je dodatno razlikuje od upravnog akta ali i dugih akata uprave a to je apstraktnost<sup>296</sup>, što znači da je pravnom normom obuhvaćen neodređen i neizvjestan broj slučajeva, te je neizvjesno hoće li nastupiti povod za primjenu norme.

Mnogobrojnost, raznolikost i promjenjivost podzakonskih općenormativnih akata često dovodi do nepreglednosti što otežava svako nastojanje da ih se sistematizira. Analogna je situacija u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Primjena načela ustavnosti i zakonitosti zahtjeva da je njihovo donošenje predviđeno pravnom normom na način da je propisano što se uređuje takvim aktom te koje je tijelo nadležno za donošenje.<sup>297</sup> S obzirom na to da i donošenje upravnog akta mora biti izričito predviđeno pravnom normom, u zakonima koje sam prethodno navela, obilježja upravnog akta imaju samo sljedeći akti: odluka matičnog odbora o izboru u znanstveno zvanje<sup>298</sup>, dopusnica za obavljanje znanstvene djelatnosti<sup>299</sup> i dopusnica za obavljanje djelatnosti visokih učilišta, te rješenje o oduzimanju dopusnice.<sup>300</sup>

Ako se kao kriterij sistematizacije podzakonskih općenormativnih aktata uzme uporište u pravnoj normi te subjekti i tijela koja su nadležna za donošenje, onda u tu sistematizaciju možemo uključiti i visoka učilišta jer je njima temeljem normi Ustava, kao što je prethodno pokazano, dana nadležnost da uređuju određenu vrste društvenih odnosa. Time dolazi do izražaja još jedna novina u odnosu na prijašnje zakone. ZZDVO-om i drugim prethodno navedenim zakonima *znatno* je povećan broj subjekata i tijela nadležnih za donošenje podzakonskih općenormativnih akata. U čl. 22. st. 1. i 2. ZZDVO-a navode se subjekti i tijela koja obavljaju znanstvenu djelatnost: sveučilišta i njihove sastavnice (javni) znanstveni instituti, drugi subjekti upisani u Upisnik znanstvenih organizacija, a temeljem posebnih zakona znanstvenu djelatnost obavljaju i Hrvatska akademija

---

<sup>295</sup> Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 106 – 107; Ivančević, *op. cit.* u bilj. 43, str. 31 - 32.

<sup>296</sup> Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 107 - 108.

<sup>297</sup> Krbek razlikuje naredbe s obzirom na: naredbodavnu vlast (ustavne naredbe, naredbe za primjenu zakona, izvršna klauzula, zakonske naredbe), sadržaj (pravne i administrativne, organizacione i policijske naredbe), donositelja, te naredbe koje donose pravne osobe javnog prava (npr. autonomni statut). Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 109 – 122. Slično Borković razlikuje podzakonske općenormativne akte prema posebnomovlaštenju, za izvršenje zakona, zatim akte koji dopunjuju i koji zamjenjuju zakon te spontane podzakonske akte. Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 90 – 93.

<sup>298</sup> Čl. 35. st. 9. ZZDVO-a.

<sup>299</sup> Čl. 18. st. 7. ZZDVO-a.

<sup>300</sup> Čl. 51. st. 5. i 7. ZZDVO-a i čl. 2. i 25. ZOKZVO-a. Sadržaj dopusnice propisan je čl. 20. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta, Narodne novine, br. 24/10.

znanosti i umjetnosti te Leksikografski zavod Miroslav Krleža.<sup>301</sup> Čl. 24. ZZDVO-a taj popis je dopunjen te se još navode: Nacionalno vijeće za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Ministarstvo (nadležno za znanost i visoko obrazovanje), Hrvatska akademska istraživačka mreža, Hrvatska zaklada za znanost. Pored njih, postoje i druga tijela nadležna za donošenje a koja nisu izričito navedena u citiranim člancima, kao što su i drugim zakonima koja uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja predviđena tijela te akti koje je temeljem pravne norme potrebno donijeti. Izuzev Rektorskog zbora, tijela koje je bilo predviđeno i prethodnim zakonima, riječ je o Agenciji za znanost i visoko obrazovanje, Vijeću veleučilišta i visokih škola, Savjetu za financiranje u znanosti i visokom obrazovanju, Nacionalnom vijeću za razvoj ljudskih potencijala, sektorskim vijećima, ENIC/NARIC uredu, itd.

Slijedi popis tijela i subjekata koja su temeljem pravne norme nadležna za donošenje podzakonskih općenormativnih akata. Uglavnom je riječ o izvršnim klauzulama, zakonskim naredbama te naredbama koja donose visoka učilišta<sup>302</sup>, odnosno o aktima prema posebnom (zakonskom) ovlaštenju, aktima koji dopunjuju ili izvršavaju zakon<sup>303</sup>:

1. *Vlada Republike Hrvatske* (Uredba o Hrvatskoj akademskoj i istraživačkoj mreži – CARNet<sup>304</sup>, Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite student na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akad. godini 2012/13, 2013/14 i 2014/15.<sup>305</sup>, Programske ugovore koje je Vlada RH sklopila s visokim učilištima za akademske godine 2014./2015., 2015./2016., 2016./2017. i 2017./2018.<sup>306</sup> te Odluka o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022.)<sup>307</sup>,
2. *Nacionalna vijeća* (Pravilnik o ustroju i načinu rada područnih vijeća i matičnih odbora<sup>308</sup>, Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama<sup>309</sup>,

---

<sup>301</sup> Vidi čl. 22 ZZDVO-a.

<sup>302</sup> Vidi više u: Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 111 - 112.

<sup>303</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 91 – 92.

<sup>304</sup> Narodne novine, br. 23/15

<sup>305</sup> Narodne novine, br. 90/12.

<sup>306</sup> Radi se o 21 potpisanih ugovora sa 8 javnih sveučilištima, 12 veleučilišta i jednom visokom školom. Više na: <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/visoko-obrazovanje/financiranje-visokog-obrazovanja-i-visokih-ucilista/programsko-financiranje/1565> (7.11.2021.)

<sup>307</sup> Narodne novine, br. 87/18.

<sup>308</sup> Narodne novine, br. 76/2005, 113/2005, 118/2005, 53/2006, 55/2009, 38/2010, 40/2011, 34/2013, 123/2012, 32/2013.

<sup>309</sup> Narodne novine, br. 118/09, 82/12, 32/13 i 34/16.

Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja<sup>310</sup>, Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja<sup>311</sup>),

3. *Ministar nadležan za znanost i visoko obrazovanje* (Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskih programa i reakreditacije visokih učilišta<sup>312</sup>, Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice<sup>313</sup>, Pravilnik o visini naknade i oslobođenjima od plaćanje naknade za troškove postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija<sup>314</sup>, Pravilnik o Upisniku znanstvenih organizacija i Upisniku visokih učilišta<sup>315</sup>, Pravilnik o sadržaju diploma i dopunskih isprava o studiju<sup>316</sup>, Pravilnik o vođenju evidencija o studentima visokih učilišta<sup>317</sup>, Pravilnik o Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira<sup>318</sup>, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju<sup>319</sup>, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava redovitih studenata na subvencionirano stanovanje<sup>320</sup>, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na novčanu potporu za podmirenje dijela troškova prijevoza za redovite studente s invaliditetom<sup>321</sup>, Pravilnik o studentskoj ispravi<sup>322</sup>, Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata<sup>323</sup>, Pravilnik o uvjetima za izbor i zasnivanje radnog odnosa lektor hrvatskog jezika i književnosti na stranim visokoškolskim ustanovama<sup>324</sup>, Pravilnik o upisniku znanstvenika<sup>325</sup>, Pravilnik o načinu

---

<sup>310</sup> Narodne novine, br. 84/05, 138/06, 42/07, Odluka USRH, 120/07, 71/10, 116/10 i 38/11.

<sup>311</sup> Narodne novine, br. 28/17.

<sup>312</sup> Narodne novine, br. 24/10.

<sup>313</sup> Narodne novine, br. 83/10.

<sup>314</sup> Narodne novine, br. 60/05, 10/08.

<sup>315</sup> Narodne novine, br. 72/04, 80/04.

<sup>316</sup> Narodne novine, br. 77/08, 149/11.

<sup>317</sup> Narodne novine, br. 9/05.

<sup>318</sup> Narodne novine, br. 62/14.

<sup>319</sup> Narodne novine, br. 159/13, 135/14, 134/15, 90/16.

<sup>320</sup> Narodne novine, br. 68/15.

<sup>321</sup> Narodne novine, br. 23/15.

<sup>322</sup> Narodne novine, br. 90/14.

<sup>323</sup> Narodne novine, br. 120/13, 8/14.

<sup>324</sup> Narodne novine, br. 2/10, 131/12.

<sup>325</sup> Narodne novine, br. 72/04, 82/10.



utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenog istraživanja<sup>326</sup>),

4. *Rektorski zbor* (Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja<sup>327</sup>, Popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica<sup>328</sup>),
5. *Vijeće veleučilišta i visokih škola i Rektorski zbor* (Popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju od tri godine<sup>329</sup>, Odluka o uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u nastavna zvanja<sup>330</sup>),
6. *Agencija za znanost i visoko obrazovanje* (Statut, Kriteriji za ocjenu kvalitete visokih učilišta u sastavu sveučilišta, Kriteriji za ocjenu kvalitete veleučilišta i visokih škola, Kriteriji za vrednovanje znanstvenih instituta),
7. *Hrvatska zaklada za znanost* (Statut, Pravilnik o uvjetima i postupku dodjele sredstava za ostvarivanje svrhe zaklade, Pravilnik o unutarnjem ustroju Zaklade, Pravilnik o upravljanju rezultatima znanstvenih projekata koji su prikladni za zaštitu pravima intelektualnog vlasništva, Pravilnik o rješavanju sukoba interesa) i
8. *Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju* (Etički kodeks).

#### **4.3. Podzakonski općenormativni akti kao autonomni izvori sveučilišnih visokih učilišta**

Autonomno pravo podrazumijeva propise koji ne potječu od zakonodavca, odnosno od državnih tijela, već od drugih subjekata u okviru ovlasti koje im je dao zakonodavac. Stupanj autonomije ovisi o tome u kojoj mjeri im prvenstveno zakoni dopuštaju samostalnost da vlastitim aktima uređuju određene odnose. Bez obzira što je autonomno pravo izvor i drugih grana prava, u dijelu koji se odnosi na visoko obrazovanje i znanost ono ima poseban značaj, pogotovo za sveučilišta i

---

<sup>326</sup> Narodne novine, br. 92/12, 22/13. Pravilnik donosi ministar uz suglasnost ministra nadležnog za unutarnje poslove, vidi. čl. 232. st. 4. Zakona o strancima, Narodne novine, br. 130/11.

<sup>327</sup> Narodne novine, br. 13/12.

<sup>328</sup> Narodne novine, br.87/09, 88/11, 61/12, 50/15.

<sup>329</sup> Narodne novine, br.45/08, 87/09, 88/11 i 103/16. Posljednje Izmjene i dopune Popisa stručnih naziva i njihovih kratica Vijeća veleučilišta i visokih škola i Rektorskog zbora donesene su u listopadu 2021. godine, a objavljen je u Narodnim novinama, br. 52/22.

<sup>330</sup> Narodne novine, br. 4/15.

sastavnice sveučilišta. Posebnost proizlazi prvenstveno iz istaknutih ustavnih ovlasti. U teoriji se ta vrsta pravnih izvora često naziva „akti društvenih organizacija”<sup>331</sup>, „akti pravnih osoba”<sup>332</sup> i u hijerarhiji se nalaze ispod podzakonskih općenormativnih akata. To nedvojbeno vrijedi kada je pravnom normom ostavljena mogućnost da visoka učilišta propišu  *dodatne* kriterije, tijela ili postupke za određene djelatnosti. Tako temeljem ZZDVO-a sveučilišta i sastavnice sveučilišta mogu propisati statutom odnosno općim aktom dio postupka izbora u znanstvena zvanja ako su ovlaštena za provođenje izbora, mogućnost imenovanja voditelja studentima, dodatne uvjete za prestanak statusa studenta, dodatne uvjete radnih obveza za izbor u zvanja i radna mjesta<sup>333</sup>, te osnivanje, sastav i nadležnost drugih sveučilišnih tijela<sup>334</sup> odnosno tijela sastavnica.<sup>335</sup> Nadalje, sveučilišta mogu općim aktom propisati način stjecanja ECTS bodova na poslijediplomskom studiju, uvjete za upis na poslijediplomski studij, kriterije za upis na studij bez prethodno završenog odgovarajućeg programa, kriterije izvrsnosti za zaključenje ugovora o radu nakon 65. godine, etički kodeks.<sup>336</sup>

Međutim, u odnosu na to treba razlikovati situacije kada je pravnom normom propisano da određene društvene odnose općim aktom uređuju *isključivo* visoka učilišta. Krbek za ovu vrstu (nedržavnih) akata koristi pojam „autonomni statuti” smatrajući ih također vrstom naredbe ali i posebnom vrstom pravnih izvora „koja se stavlja uz bok zakonu, naredbi i običajnom pravu”.<sup>337</sup> Ovdje je važno istaknuti kako su ZZDVO-om i drugim zakonima uvedena i *nova* područja takvog autonomnog normiranja: sveučilišta u postupku donošenja statuta više ne trebaju suglasnost osnivača<sup>338</sup>, članovi senata više se ne biraju iz redova osnivača kako je to bilo predviđeno ZVU-om, nego ih zaposlenici u zvanjima, (poslije)doktorandi i studenti biraju iz svojih redova.<sup>339</sup> Uz to, područje u kojem je sveučilištima i sastavnicama sveučilišta dana autonomija u odnosu na ostala visoka učilišta i znanstvene organizacije jesu postupci vrednovanja.<sup>340</sup> Pritom nije nevažna činjenica o znatnom povećanju broja subjekata – uglavnom visokih učilišta – od stupanja na snagu ZZDVO-a, što već samo po sebi opravdava svaki pokušaj njihova sistematiziranja. Slijedi popis

---

<sup>331</sup> Vidi Ivančević, *op. cit.* u bilj. 43, str. 49 i dalje.

<sup>332</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 83 - 84.

<sup>333</sup> čl. 34. st. 6., 87. st. 1, 89., 102. st. 2. ZZDVO-a.

<sup>334</sup> Čl. 56. st. 2. ZZDVO-a.

<sup>335</sup> Čl. 63. st. 1. ZZDVO-a.

<sup>336</sup> Čl. 73. st. 10., 77. st. 6., 77. st. 7., 102. st. 8., 112. st. 13. ZZDVO-a.

<sup>337</sup> Vidi Krbek, *op. cit.* u bilj. 62, str. 122.

<sup>338</sup> Vidi čl. 5. st. 3. ZVU i čl. 54. ZZDVO-a.

<sup>339</sup> Vidi čl. 106. st. 3. ZVU i čl. 58. st. 1. i 2. ZZDVO-a.

<sup>340</sup> Vidi čl. 20. ZOKZVO-a.

djelatnosti kojima je pravnom normom, ponajviše ZZDVO-om, sveučilišnim visokim učilištima dana zakonska ovlast za donošenje podzakonskih općenormativnih akata:

- *Sveučilišta i sastavnice sveučilišta* propisuju postupak izbora na znanstveno-nastavna i umjetničko-nastavna, suradnička i stručna radna mjesta, uvjete i postupak izbora u nastavna zvanja i radna mjesta, uvjete za izbor i zasnivanje radnog odnosa lektora<sup>341</sup>, uvjete za rad izvan visokog učilišta, pravila o ispitima te vođenju evidencije o ispitima, postupke oduzimanja akademskog ili stručnog zvanja<sup>342</sup>, sadržaj, kriterije te postupke usvajanja izvješća o vrednovanju rada asistenata, poslijedoktoranada i mentora, kriterije prijenosa ECTS bodova, uvjete provođenja aktivnosti koje se temelje na načelima cjeloživotnog učenja, odredbe o voditelju i mentoru studenata, načinu vođenja evidencije visokih učilišta, uvjete sudjelovanja asistenata i poslijedoktoranada u provođenju dijela nastave, postupak odlučivanja o prihvaćanju izvješća za izbor u zvanja i radna mjesta, stegovnoj odgovornosti, unutarnji sustav osiguravanja i unaprjeđenja kvalitete<sup>343</sup>,
- *Sveučilište* propisuje način upravljanja sveučilištem, ovlasti u pravnom prometu sastavnica, postupak statusnih promjena sastavnica, postupak izbora, razrješenja te ovlasti rektora i prorektora, postupak izbora članova senata, postupak upotrebe studentskog suspenzivnog veta, uvjete za izvođenje nastave uglednog inozemnog profesora, umjetnika ili stručnjaka, postupak izbora u počasno zvanje *professor emeritus*<sup>344</sup>, načine provjere ispunjavanja psihofizičkih uvjeta za izbor u zvanja, uvjete raspodjele sredstava iz državnog proračuna<sup>345</sup>, kriterije i postupak upisa studijskih programa, uvjete upisa na studij za studente koji su završili studije ustrojene na temelju propisa koji su bili na snazi prije ZZDVO-a, postupak prijave, ocjene i obrane/izvedbe doktorske disertacije, oblike diploma, svjedodžbi i dopunskih isprava o studiju te oblike studentske isprave, troškove studijskog programa za redovite i izvanredne studente, uvjete raspodjele dijela vlastitih prihoda sastavnica<sup>346</sup>,

---

<sup>341</sup> Propisuju statutom. Vidi čl. 40. st. 1. i 95. st. 1., 98., 98a. st. 4. ZZDVO-a.

<sup>342</sup> Propisuju statutom ili općim aktom. Vidi čl. 46. st. 1., 82. ZZDVO-a.

<sup>343</sup> Propisuju općim aktom. Vidi čl. 43.a st. 4. i 5. i 97.a st. 3 i 4., 75. st. 2., 76.a st. 2. i 3., 87. st. 3., 90. st. 5., 97. st. 2., 102. st. 3., 104. st. 2. ZZDVO-a, čl. 18. st. 5. ZOKZVO-a.

<sup>344</sup> Propisuju statutom. Vidi čl. 54. st. 3.-5., 57., 58. st. 1., 60., 92. st. 4., 96. st. 3. ZZDVO-a.

<sup>345</sup> Propisuju statutom ili općim aktom. Vidi čl. 93. st. 3., 109. st. 3. ZZDVO-a.

<sup>346</sup> Propisuju općim aktom. Vidi čl. 77. st. 2.-4. i 9., 83. st. 7., 84. st. 8. i čl. 86. st. 2., 86. st. 4. i 6., 92. st. 5., 109. st. 4. ZZDVO-a.

- *Sastavnice sveučilišta* propisuju način upravljanja, izbor i razrješenje dekana.<sup>347</sup>

Brojnost područja normiranja za koja su temeljem zakona *isključivo* nadležna sveučilišta i njegove sastavnice pokazuje ujedno i njihove posebnosti u proceduralnim pravima u odnosu na druga visoka učilišta i znanstvene organizacije. Štoviše, zakon ne može biti izvor prava u onim područjima koja sveučilišta i sastavnice sveučilišta temeljem Ustava samostalno normiraju. Ovakvo tumačenje potvrdila je u niz slučajeva i praksa Ustavnog suda ukidajući odredbe zakona kojima se nisu poštivala pojedina područja autonomnog normiranja. Načelno, riječ je o sljedećim područjima: autonomiji sveučilišta prema izvan sveučilišnim institucijama i drugim tijelima koja uređuju ustrojstvo i djelovanje sveučilišta ili mogu utjecati na njihovo uređenje; autonomiji sveučilišta prema drugim sveučilištima te autonomiji svakog pojedinog sveučilišta različitog od sveučilišta (npr. sastavnice unutar sveučilišta).<sup>348</sup> S obzirom na navedeno, u hijerarhiji pravnih izvora također problem može izazivati, što je sudska praksa već i pokazala, odnos pravne snage općih akata sveučilišta i sastavnica kada je zakonom propisano da određeno područje visoko učilište uređuje općim aktom, bez da je precizirano o kojoj vrsti visokog učilišta je riječ.<sup>349</sup> Ujedno, problem mogu predstavljati i nedovoljno određivi i nepropisani postupci ocjenjivanja zakonitosti (statutarnosti) pojedinih općih akata unutar sveučilišta.

#### **4.4. Drugi formalni izvori (europski izvori, sudska praksa, strategije)**

##### **4.4.1. Ugovor o funkcioniranju Europske unije**

U prvom poglavlju istaknuta je podjela prava Europske unije na primarno i sekundarno. U pogledu primarnog prava Unije, ima vrlo malo pravnih odredbi vezanih za visoko obrazovanje. Drugim riječima, uključivanje visokog obrazovanja u primarno europsko pravo novijeg je datuma – od

---

<sup>347</sup> Propisuju statutom ili općim aktom. Vidi čl. 54. st. 3., 63. st. 2. ZZDVO-a.

<sup>348</sup> Vidi više u: Narodne novine, br. 14/00., 26/00.-ispr., 67/00. - OUSRH br. U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., Narodne novine, br. 177/03. - OUSRH br. U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003., Narodne novine, br. 2/07 - OUSRH br. U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006.

<sup>349</sup> U sudskoj praksi se to već pokazao kao problem kod tumačenje odredbe Statuta Sveučilišta u Zagrebu o tome koji pravilnici sastavnica trebaju suglasnost Senata. Vidi više u: Presuda Visokog upravnog suda RH broj: Usoz-117/2012-15 od 12. lipnja 2003. Narodne novine, br. 89/13.

uspostave Unije 1992. godine.<sup>350</sup> U Ugovoru o funkcioniranju Europske unije<sup>351</sup> (dalje u tekstu: Ugovor) posebno su za sustav znanosti i visokog obrazovanja relevantne Glava XII. Obrazovanje, strukovno obrazovanje, mladi i sport, te Glava XIX. Istraživanje i tehnološki razvoj te svemir.

Tako u dijelu o obrazovanju čl.165. st. 2. Ugovora propisuje kako su ciljevi djelovanja Unije, među ostalim:

- „— razvoj europske dimenzije u obrazovanju, osobito nastavom i popularizacijom jezika država članica,
- poticanje mobilnosti studenata i nastavnika, između ostalog, poticanjem akademskog priznavanja istovrijednosti diploma i trajanja studija,
- promicanje suradnje između obrazovnih ustanova,
- razvoj razmjene informacija i iskustava u vezi s pitanjima koja su zajednička obrazovnim sustavima država članica...“.

Nadalje, st. 4. istog članka propisuje:

„Radi doprinosa ostvarivanju ciljeva iz ovog članka:

- Europski parlament i Vijeće, odlučujući sukladno redovnom zakonodavnom postupku i nakon savjetovanja s Gospodarskim i socijalnim odborom te Odborom regija, donosi poticajne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica,
- Vijeće na prijedlog Komisije donosi preporuke.“<sup>352</sup>

U poglavlju o istraživanju, čl. 179. st. 1. Ugovora određuje se, među ostalim europski istraživački prostor „u kojem će istraživači, znanstvene spoznaje i tehnologija slobodno cirkulirati, i poticati je kako bi postala konkurentnija, uključujući u svojoj industriji, te istodobno promicati sve istraživačke djelatnosti koje se na temelju ostalih poglavlja Ugovorâ smatraju potrebnima.“ Na koji način se provodi ostvarivanje navedenog cilja propisano je čl. 180. koji glasi:

---

<sup>350</sup> Staničić, F., Britvić Vetma, B, *Primjena direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 1/2020., str. 159 i d. Visoko obrazovanje navedeno je u čl. 6. i 165. UFEA.

<sup>351</sup> Ugovor o funkcioniranju Europske unije: Vidi više na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C\\_2016202HR.01004701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202HR.01004701) (7.11. 2021.).

<sup>352</sup> Vidi više na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C\\_2016202HR.01004701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202HR.01004701) (7.11.2021.).

„Radi ostvarivanja tih ciljeva Unija provodi sljedeće aktivnosti kojima nadopunjuje aktivnosti koje se provode u državama članicama:

- a) provedba istraživačkih, tehnološko-razvojnih i demonstracijskih programa promicanjem suradnje s poduzetnicima, istraživačkim centrima i sveučilištima te njihove međusobne suradnje;
- b) poticanje suradnje s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama u istraživačkom, tehnološko-razvojnom i demonstracijskom području Unije;
- c) širenje i vrednovanje rezultata u istraživačkim, tehnološko-razvojnim i demonstracijskim aktivnostima Unije;
- d) poticanje usavršavanja i mobilnosti istraživača u Uniji.“

Člancima 182.–190. Ugovora propisuje se način ostvarivanja tih ciljeva putem višegodišnjeg operativnog programa kojim se „određuju znanstveni i tehnološki ciljevi koje treba postići kroz aktivnosti predviđene člankom 180. te se utvrđuju odgovarajući prioriteti, opisuju te aktivnosti u općim crtama, te utvrđuje najviši ukupni iznos i detaljna pravila financijskog sudjelovanja Unije u okvirnom programu te odgovarajuće udjele u svakoj predviđenoj aktivnosti.“<sup>353</sup>

#### **4.4.2. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: O obnovljenom programu EU-a za visoko obrazovanje<sup>354</sup>**

Riječ je o dokumentu Europske komisije u kojem se naglašava da, iako su procesi reforme visokog obrazovanja u nadležnosti država članica, doprinos Europska unija u tim procesima očituje se u dosada uspješnom podupiranju visokog obrazovanja kroz političku suradnju i mnogobrojne programe financiranja. Planirajući nastavak takvih aktivnosti i nadalje, navode se četiri prioriteta područja djelovanja koja će se posebno podupirati na razini EU-a:

1. uklanjanje budućih neusklađenosti postojećih i traženih vještina te promicanje izvrsnosti u njihovu razvoju;
2. izgradnja uključivih i povezanih sustava visokog obrazovanja;

---

<sup>353</sup> čl. 182. st. 1. Ugovora. Vidi više: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C\\_2016202HR.01004701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202HR.01004701) (7.11.2021.).

<sup>354</sup> Riječ je o dokumentu Europske komisije od 30. svibnja 2017. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=COM:2017:247:FIN.> (7.9.2021.)

3. doprinos visokih učilišta inovacijama;

4. podupiranje djelotvornih i učinkovitih sustava visokog obrazovanja.

Ovaj dokument je znakovit jer jasno svjedoči, među ostalim, o snažnom utjecaju na razvoj visokog obrazovanja kroz financiranje pojedinih područja istraživanja. U kojoj mjeri se na taj način, dakle putem odobravanja „prioritetnih“ projekata istraživanja i djelovanja ustvari utječe na razvoj znanstvene djelatnosti pa samim time i na razvoj drugih djelatnosti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, bit će tema narednih poglavlja.

#### **4.4.3. Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o europskoj strategije za sveučilišta<sup>355</sup>**

Komunikacija je donesena u siječnju 2022. godine. Ovdje je izdvojena iz razloga što predstavlja opis najvažnijih zadaća i ciljeva razvoja europskih sveučilišta u budućem razdoblju, a koja nedvojbeno svjedoče o sve snažnijoj društvenoj ulozi ove, ali i drugih visokoobrazovnih ustanova. Među ostalim, opisuje se kako su Europi potrebna uspješna sveučilišta koja bi doprinijela provedbi *političkog plana Europske unije*, jer su dio različitih ključnih inicijativa pokrenutih u posljednje vrijeme u svrhu oporavka i otpornosti. Također, navodi se kako je zajednički interes Europske unije i država članica podržati sektor visokog obrazovanja udruživanjem snaga radi ostvarivanja zajedničke vizije za taj sektor utemeljene na bogatstvu njegove raznolikosti.

Konkretnije, kao četiri ključna cilja do sredine 2024. u Komunikaciji se ističu:

1. jačanje europske dimenzije u visokom obrazovanju i istraživanju,
2. zalaganje za ulogu sveučilišta kao predvodnika europskog načina života,
3. jačanje položaja sveučilišta kao nositelja promjena u paralelnoj zelenoj i digitalnoj tranziciji,
4. jačanje sveučilišta kao pokretače globalne uloge i vodstva EU-a.

I konačno, u ovom pododjeljku vrijedi spomenuti kako su na mrežnim stranicama Hrvatskog sabora objavljeni svi usklađeni zakoni od 4. do 9. saziva. Prema tim podacima u sustavu znanosti

---

<sup>355</sup> Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0355> (15. 8. 2022)

i visokog obrazovanja usklađeno je, u tom razdoblju, 14 zakona<sup>356</sup>, dok je temeljem Plana usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2022. godinu predviđeno usklađivanje jednog zakona<sup>357</sup>. Također, u skladu s odredbama Protokola I Ugovora iz Lisabona o ulozi nacionalnih parlamenata u Europskoj uniji, prema kojem institucije Europske unije izravno dostavljaju nacionalnim parlamentima sve prijedloge zakonodavnih i nezakonodavnih akata kao i ostale dokumente na hrvatskom jeziku, u području politika “kultura i obrazovanja” na istim mrežnim stranicama objavljeno je 47 dokumenata, od kojih se na sustav znanosti i visokog obrazovanja odnosi njih 22, uglavnom komunikacije, preporuke i odluke<sup>358</sup>.

#### 4.4.4. Uredbe i direktive

O prethodno opisanom utjecaju svjedoče, pored navedenog, i uredbe i direktive koje su temeljem normi zakona postale formalni izvori prava u Republici Hrvatskoj. Već sam uvid u to o kojim zakonima je riječ – zakonima kojima se uređuje mobilnost, sustav kvalifikacija te potpore obrazovanju i projektima – neposrednije pokazuje europski utjecaj na nacionalno zakonodavstvo. Drugačije rečeno, pokazuju se dominantni ciljevi europskog prostora visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacija.

Iako su spomenuti zakoni i norme prethodno ukratko opisani, ovdje izdvajam popis uredbi i direktiva o kojima je riječ:

1. Uredba (EU) br. 1288/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi programa »Erasmus+«: programa Unije za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport,
2. Uredba (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.),

---

<sup>356</sup> U 4. sazivu Sabora RH jedan, u 5. četiri, 6. tri, 7. sazivu četiri te 9. dva. Vidi više na:

<https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/uskladivanje-zakonodavstva> (9.6.2022.)

<sup>357</sup> Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2022. godinu, Narodne novine, br. 16/22.

<sup>358</sup> [https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/postupanje-s-dokumentima-eu?keyword=&act\\_type=&year=&subsidiarity\\_check=&rh\\_position=&eu\\_policy\\_area%5B15%5D=15&form\\_build\\_id=form-0XhRzjgYdqQMcyHp\\_mE1OQUQFrAnM5sTTcF01F3QjxE&form\\_id=sabor\\_eu\\_docs\\_filter\\_form&op=Primijeni](https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/postupanje-s-dokumentima-eu?keyword=&act_type=&year=&subsidiarity_check=&rh_position=&eu_policy_area%5B15%5D=15&form_build_id=form-0XhRzjgYdqQMcyHp_mE1OQUQFrAnM5sTTcF01F3QjxE&form_id=sabor_eu_docs_filter_form&op=Primijeni) (9.7.2022.)



3. Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članka 107. i 108. Ugovora,
4. Uredba Komisije (EU) 2017/1084 od 14. lipnja 2017. te Uredbe (EU) br. 1303/2013 članak 68. stavak 1 (b), Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, itd. (Službeni list Europske unije, br. L 347/320),
5. Uredbe Komisije (EU) br. 800/2008 od 6. kolovoza 2008. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora sukladnima sa zajedničkim tržištem u primjeni članaka 87. i 88. Ugovora (SL L 214, 9. 8. 2008.),
6. Uredbe Komisije (EU) br. 1224/2013 od 29. studenoga 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 800/2008 u vezi s razdobljem njezine primjene (SL L 320, 30. 11. 2013.),
7. Direktiva 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. godine o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informatičkog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI“),
8. Direktiva (EU) 2018/958 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije utvrđuje obvezu država članica da provedu *ex ante* ocjenu proporcionalnosti kako bi se spriječilo uvođenje neopravdanih ograničavajućih uvjeta za rad u profesiji.

U ovu skupinu izvora svakako spadaju i europske deklaracije odnosno dokumenti koji su imali presudan utjecaj na stvaranje novih i izmjenu postojećih zakona u sustavu znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj, od kojih su pojedini navedeni u prvom poglavlju rada. Njihov potpuniji popis i pojašnjenja kako bi se dobio uvid u razvoj temeljnih europskih ciljeva tema je sljedećih poglavlja.

#### **4.4.5. Strateški dokumenti**

U teoriji prava strategije se ne tumače kao formalni izvori prava. Ipak riječ je o vrsti dokumenata koja sve više ima utjecaja na zakonodavca i tijela nadležna za donošenje podzakonskih akata. Kao relevantne navest ću one čije je donošenje predviđeno zakonom i/ili koje je usvojio Hrvatski Sabor:

1. Strateški dokument mreže visokih učilišta
2. Strateški dokument mreže javnih znanstvenih organizacija<sup>359</sup>
3. Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja<sup>360</sup>
4. Europski pristup osiguravanju kvalitete združenih studija<sup>361</sup>
5. Strategiju obrazovanja, znanosti i tehnologije<sup>362</sup>
6. Strateški plan Hrvatske zaklade za znanost 2014.–2018.<sup>363</sup>

U pogledu strateških dokumenata predviđenih pravnom normom zakona treba reći kako njihova primjena uvjetuje, među ostalim, vrste i sadržaj propisa gotovo svih visokih učilišta. U tome je i njihova pravna snaga. Naime, donošenje strateških dokumenata jedan je od zakonskih kriterija koja visoka učilišta trebaju zadovoljiti u postupcima vrednovanja. Tako primjerice ZOKZVO, u čl. 22. st. 10., propisuje znanstvenim organizacijama donošenje strateškog programa znanstvenih istraživanja, dok se podzakonskim aktima propisuje donošenje općih ili posebnih strategija razvoja visokih učilišta.<sup>364</sup> Primjena i ostvarivanje tih strateških ciljeva kao i pripadajućih općih akata ocjenjuje se u postupcima reakreditacije. Njihovo nepostojanje i/ili nepoštivanje izaziva određene zakonom propisane sankcije (uskrata dopusnice, pismo očekivanja). Za razliku od toga, strateški dokumenti koji nisu predviđeni pravnom normom zakona ne utječu na (hijerarhijsku) sistematizaciju pravnih normi, iako ih je usvojio Hrvatski sabor. Primjerice, Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije donesena je prije sedam godine i do sada je u normativnom radu visokih učilišta, ali i ostalih subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja, ostala gotovo neprimijećena. Štoviše, i izmjene pojedinih zakona koje su uslijedile u tom razdoblju nisu bile

---

<sup>359</sup> Strateški dokument mreže visokih učilišta i Strateški dokument mreže javnih znanstvenih organizacija propisani su čl. 18. st. 3. i 4. ZOKZVO-a.

<sup>360</sup> Vidi više na: [https://www.azvo.hr/images/stories/kvaliteta/ESG\\_HR\\_final.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/kvaliteta/ESG_HR_final.pdf) (9.6.2020.).

<sup>361</sup> Vidi više na: [https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Europski\\_pristup\\_osiguravanju\\_kvalitete\\_zdruzenih\\_studija.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Europski_pristup_osiguravanju_kvalitete_zdruzenih_studija.pdf) (9.6.2020.).

<sup>362</sup> Narodne novine, br. 124/14.

<sup>363</sup> Narodne novine, br. 47/15 i 58/15. Doneseni su i različiti akcijskih planovi Vlade RH, čija je primjena i (pravna) svrsishodnost upitna.

<sup>364</sup> Vidi čl. 17. st. 5. i čl. 18. st. 1. Pravilnika o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta, Narodne novine, br. 24/10.

uvjetovane usklađivanjem s ciljevima nacionalne strategije, o čemu će više biti riječi u narednim poglavljima.

#### 4.4.6. Sudska praksa

Pokazalo se kako je i (ustavno)sudska praksa kontinuirani i važan izvor prava u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Naime, već je spomenuto kako je Ustavni sud do sada nekoliko puta ukidao pojedine odredbe ZZDVO-a<sup>365</sup>, pojedine odredbe ZHKO-a<sup>366</sup>, ali i pojedine podzakonske akte.<sup>367</sup> Pri njihovu ponovnom normiranju zakonodavac mora uzeti u obzir tumačenje na kojima je Ustavni sud temeljio svoje odluke. Iako odluke ostalih sudova nemaju karakter općeg pravila koja bi obvezivala donositelja, u daljnjom procesu sistematiziranja trebalo bi uzeti u obzir i pojedina tumačenja navedena u tim odlukama<sup>368</sup>, posebice ako se prihvati tumačenje kako pravo nije samo „proizvod“ zakonodavca bez dodatnih određenja, nego diskurs zakonodavca u smislu kako ga shvaćaju i (re)formuliraju tumači.<sup>369</sup>

\*\*\*

---

<sup>365</sup> Narodne novine, br. 2/07 – OUSRH br. U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006., Narodne novine, br.101/14 – O,R USRH br. U-I-5578/13 i U-I-3633/14 od 18. travnja 2014. i Narodne novine, br.60/15 – OUSRH br. U-I-741/14 i U-II-742/14 od 13. svibnja 2015.

<sup>366</sup> Narodne novine, br. 41/16 - OUSRH br. U-I-351/2016. od 20. travnja 2016. i Narodne novine, br.47/20. – OUSRH, U-II-2379/2020 od 14. rujna 2019.

<sup>367</sup> Riječ je o Pravilniku o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, Narodne novine, br. 26/13. i 34/13. te Odluci Ustavnog suda - Narodne novine, OUSRH br. U-II-1304/13 od 16. srpnja 2013. U kontekstu primjene načela odgovornosti, a o čemu će kasnije biti više riječi, pitanje kontrole podzakonskih akata posebnog je značaja. Naime, temeljem čl.113. ZZDVO nadzor na zakonitošću rada općih akata visokih učilišta i drugih znanstvenih organizacija provodi nadležno ministarstvo poštujući autonomiju sveučilišta. Pritom, u odnosu na sudsku kontrolu zakonitosti takvih akata, USRH te akte tumači kao “druge propise” koji ne podliježu ustavnosudskoj kontroli ustavnosti i zakonitosti, već kao akte općeobveznog karaktera donesene od strane nadležnog tijela državne vlasti ili drugih pravnih tijela s javnim ovlastima koji uređuju odnose na općenit način i koji se odnose u pravilu na neodređen broj adresata, naravno unutar zakonskih ovlaštenja (vidi Rješenje br.U-II-318/2003 i U-II-643/03 od 9. travnja 2003., Narodne novine, br. 72/03.). U skladu s tim, kontrola zakonitosti podzakonskih općenormativnih akata svih subjekata znanstvene djelatnosti nije u nadležnosti Ustavnog suda, ali je u nadležnosti upravnih sudova. Naime, stupanjem na snagu novog Zakona o upravnim sporovima čl. 3. st. 2. (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.) proširen je predmet upravnog spora na način da su predmetom ocjene zakonitosti sada i opći akti pravnih osoba koje imaju javne ovlasti i pravnih osoba koje obavljaju javnu službu. Time je upotpunjena uspostava formalne i materijalne zakonitosti propisa. Vidi Đerđa, D.; Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, 2012., Zagreb, str. 97.

<sup>368</sup> Na primjer, praksu upravnih sudova.

<sup>369</sup> Vidi više u: Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 213. Pravne norme su rezultat triju čimbenika: zakonodavca kao stvaraoca normativnih tekstova; tumačenja u smislu pripisivanja značenja tim tekstovima, te pravnog konstruiranja odnosno razvijanja neizraženih normi.

Hijerarhijska sistematizacija propisa u sustavu znanosti i visokog obrazovanja iznesena u ovom poglavlju jasno pokazuje u kojoj mjeri se povećao broj zakona, podzakonskih općenormativnih akata te autonomnih izvora prava u ovom dijelu pravnog sustava. Jednim dijelom takvo povećavanje uvjetovano je reformskim procesima, odnosno prvotno povezivanjem s europskim prostorom visokog obrazovanja, istraživanja i kvalifikacija, a kasnije i samim članstvom u Europskoj uniji. Kratki opisi zakona u ovom poglavlju samo okvirno pokazuju u kojoj mjeri su pojedine izmijenjene zakonske norme posljedica usklađivanja s pojedinim europskim vrijednostima, odnosno ciljevima zahtjevima Europske unije. Detaljnije pojašnjenje njihova utjecaja na (zakonodavne) procese u sustavu znanosti i visokog obrazovanja bit će detaljnije tematizirano u sljedeća dva poglavlja.

Povezujući u ovom dijelu navedene pravne izvore s podjelom pravnih normi „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ iz drugog poglavlja, može se ustvrditi kako temeljni predmet znanstvene sistematizacije obilježavaju sljedeće skupine pravnih normi:

1. pravne norme kojima se uređuju temeljna načela kao što su autonomija sveučilišta, akademske slobode te sloboda znanstvenog i umjetničkog stvaralaštva,
2. pravne norme koje uređuju ustroj odnosno organizaciju subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja,
3. pravne norme o studiranju i studijskim programima,
4. pravne norme o znanstvenoj i stručnoj djelatnosti znanstvenih organizacija,
5. pravne norme o studentima,
6. pravne norme o zaposlenicima,
7. pravne norme koje uređuju poslovanje znanstvenih organizacija, te
8. pravne norme koje uređuju prepoznatljivost i konkurentnost znanstvenih organizacija u okruženju.

## 5. MATERIJALNI IZVORI

### 5.1. Tumačenje pravne norme iz perspektive društvenih odnosa i interesa

Tema prethodnog poglavlja bila je određivanje i sistematiziranje formalnih izvora prava. Pritom je primijenjen pozitivnopravni pristup, odnosno dogmatska i normativna metoda. Međutim, pored istaknutih izvora, važno je odrediti i materijalne izvore prava koji bi trebali doprinijeti obuhvatnijem razumijevanju formalnih izvora, osobito u pogledu njihova nastajanja, ali i procjene njihove obvezatnosti i djelotvornosti. Ako se prisjetimo uvodnog obrazloženja odabranih metoda u ovom radu, određivanje materijalnih izvora zahtjeva integralni pristup koji, pored tumačenja pravnih normi, uključuje i tumačenje društvenih odnosa i vrijednosti. Pritom, vrijedi podsjetiti kako se u teoriji prava općenito društveni odnosi tumače kao materijalni izvori prava a pravne vrijednosti kao vrijednosti ili etički izvori prava. O ovim posljednjima u prethodnim poglavljima bilo je djelomično riječi kod tumačenja pravnih načela, dok ću ih ovdje dodatno tematizirati u trećem dijelu poglavlja nazvanom „Normativne i društvene vrijednosti u visokom obrazovanju i znanosti“.

Društveni odnosi kao materijalnih izvora prava središnja su tema ponajprije socioloških pozitivnopravnih teorija. To jasno proizlazi i iz dosadašnjeg istraživanja, temeljem kojeg se mogu izdvojiti pojedina uporišta važna za određivanje i sistematiziranje tih izvora „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Drugim riječima, materijalni izvori prava trebali bi se iščitati iz:

1. Prethodno određene same odredbe „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ kao pravne grane, te određenja i sistematiziranja pripadajućih pravnih ustanova i pravnih normi.
2. Reformskih ciljeva usuglašanih na europskoj razini a koji doprinose ostvarivanju Europskog prostora visokog obrazovanja, Europskog istraživačkog prostora i Europskog kvalifikacijskog okvira.
3. Službenih obrazloženja predlagatelja zakonskih rješenja od 2003., dakle od početka zakonske reforme, do danas.

**1. Prethodno određene same odredbe „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ kao pravne grane, te određenja i sistematiziranja pripadajućih pravnih ustanova i pravnih normi.**

U kontekstu tumačenja ove nastajuće pravne grane treba podsjetiti kako su bitni elementi razlikovanja svih dijelova pravnog sustava od pravne grane do pravne norme upravo društveni odnosi, bilo da reguliraju određeni broj srodnih društvenih odnosa (kao pravna grana) ili određenu istu vrstu odnosno isti skup društvenih odnosa (kao pravna ustanova) ili neki postojeći društveni odnos ili, pak, stvaraju novi (kao pravna norma). Upravo na ovakav način određeni razlikovni elementi predstavljaju u ovom istraživanju i nezaobilazne argumente slijeđenja osam kriterija za utemeljenje nove pravne grane. Podsjećam kako jedan od tih kriterija jest i „(određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani“, dok su kao prvi kriterij sistematizacije navedeni „pravni (formalni i materijalni) izvori“. Dakle, temeljem navedenog, jedan od temelja sistematizacije pravnog sustava zasigurno jesu društveni odnosi.

Time što povezanost ove dvije „vrste“ izvora prava proizlazi iz navedenih odredbi dijelova pravnog sistema, nužno znači da ustvari proizlazi i iz samih formalnopravnih izvora. U prethodnom poglavlju to sam nastojala pokazati pristupom koji sam primijenila prilikom sistematiziranja zakona – ovisno o tome uređuju li nove ili već postojeće društvene odnose. Naime, svaki je zakon sredstvo za postizanje određenih društvenih ciljeva te se može ispravno tumačiti samo s obzirom na koji način i u mjeri kojoj doprinosi ostvarivanju očekivanih ciljeva. A oni su uvijek društveni. U skladu s navedenim, osobito u završnim poglavljima, bit će važno istaknuti pojedine pravne norme ili pravne ustanove koje ponajbolje odražavaju „nove“ zakonske ciljeve. Djelomično i iz tog razloga, već su prethodno istaknute odredbe o *funkcionalnoj integraciji* sveučilišta. Međutim, bit će potrebno ustvrditi (ne)ostvarivost tih novih normativnih ciljeva, odnosno, njihove funkcije i disfunkcije. Drugim riječima, bit će potrebno pravne norme staviti u suodnos s društvenim okolnostima i društvenim ciljevima koji su ih uvjetovali, a koji prvenstveno proizlaze iz procesa europeizacije našeg sustava znanosti i visokog obrazovanja. Stoga smatram kako ishodište za određivanje važnosti i relevantnosti društvenih odnosa čine i prethodno navedene dvije skupine društvenih ciljeve koje onda i u nastavku ovog te u sljedećem odjeljku ovog poglavlja dodatno obrazlažem: reformski ciljevi znanosti i visokog obrazovanja kako su oni usuglašeni na europskoj

razini te službena obrazloženja predlagatelja zakonskih rješenja od 2003., dakle od početka zakonske reforme, do danas.

## **2. Reformskih ciljeva usuglašanih na europskoj razini a koji doprinose ostvarivanju Europskog prostora visokog obrazovanja, europskog istraživačkog prostora i Europskog kvalifikacijskog okvira.**

Najvažnija perspektiva društvenih odnosa i interesa za tumačenje pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja proizlazi iz procesa pridruživanja i usklađivanja Republike Hrvatske s Europskim prostorom visokog obrazovanja (dalje u tekstu: EHEA<sup>370</sup>). Tri su obilježja tog procesa, općepoznatog kao Bolonjska reforma, koje je važno naglasiti. Prvo, riječ je o procesu koji je u svim europskim dokumentima, a što će se uskoro pokazati, opetovano određen kao *stalan proces*. Drugo, riječ je o procesu *uspostave EHEA* kroz usklađivanje s načelima i ciljevima čije početno i trajno ishodište predstavljaju prvenstveno sljedeći dokumenti: *Magna Charta Universitatum*, Lisabonska konvencija, Sorbonska i Bolonjska deklaracija. I treće, taj proces se *ne nameće nacionalnim vladama ili sveučilištima*. Umjesto toga, to je međuvladin, dobrovoljni pothvat svake države potpisnice u svrhu reformiranja vlastitog visokoobrazovnog sustava.

*Magne Charta Universitatum* dokument je kojeg su 18. rujna 1989. usvojili rektori europskih sveučilišta povodom 900. godišnjice osnutka Sveučilišta u Bolonji. O toj deklaraciji bilo je riječ u prvom poglavlju, a općepoznata je, među ostalim, po tamo već citiranoj odredbi o autonomiji sveučilišta. U kojoj mjeri je riječ o važnom dokumentu govori podatak kako je 2020. donesena nova *Magne Charta Universitatum*<sup>371</sup>. **Lisabonska konvencija** je najčešće citirana konvencija u europskim dokumentima i propisima. O njezinoj važnosti govori i podatak da je riječ o konvenciji koju su ratificirale sve države EHEA, ali i šire. Također, kao što to jasno proizlazi iz sistematizacije formalnih izvora prava u četvrtom poglavlju rada – preciznije ZPGKPKVO kojim je ratificirana, 2019. u Parizu donesena je nova Globalna konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom

---

<sup>370</sup> Eng. European Higher Education Area.

<sup>371</sup> <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020> (22.4.2022.)

obrazovanju UNESCO-a<sup>372</sup>. **Sorbonsku deklaraciju**<sup>373</sup> („Zajedničku deklaraciju o usklađivanju Europskog prostora visokog obrazovanja“) potpisali su 1998. godine ministri četiriju država, a to su Francuska, Njemačka, Velika Britanija i Italija. Cilj je bio stvoriti zajednički referentni okvir unutar predviđenog EHEA, u okviru kojeg bi se trebala promicati mobilnost, uvesti ECTS bodovni sustav, osigurati promocija i priznavanje kvalifikacija koje vodi stvaranju „Europe znanja“. Ciljevi Sorbonske deklaracije potvrđeni su 1999. godine kroz **Bolonjsku deklaraciju**<sup>374</sup>. Upravo potpisivanjem te „Zajedničke deklaracije europskih ministara obrazovanja“ započeo je Bolonjska reforma. Tada je 29 zemalja izrazilo spremnost da se obvezuje na jačanje konkurentnosti EHEA, naglašavajući pritom ujedno potrebu daljnjeg jačanja neovisnosti i autonomije svih visokoobrazovnih ustanova. Sve odredbe Bolonjske deklaracije postavljene su „*kao mjere dobrovoljnog procesa usklađivanja, a ne kao klauzule obvezujućeg ugovora*“. Potvrđujući svoju potporu „*općim načelima*“ postavljenim u Sorbonskoj deklaraciji, politika je bila unutar prvog desetljeća trećeg tisućljeća postići sljedeće *ciljeve* koje su države potpisnice ocijenile da su od primarne važnosti za uspostavljanje i promicanje *usporedivog i usklađenog* EHEA u cijelom svijetu:

- usvajanje sustava lako čitljivih i usporedivih diploma uvođenjem dodatka diplomu (Diploma Supplement), u cilju promicanja zapošljivosti europskih građana i međunarodne konkurentnosti europskog sustava visokog obrazovanja,
- priznavanje stranih diploma i ostalih stečenih visokoobrazovnih kvalifikacija u skladu s konvencijom Europskog vijeća i konvencijom UNESCO-a o međunarodnom priznavanju,
- usvajanje sustava koji se u osnovi temelji na dva glavna ciklusa, preddiplomskom i diplomskom. Stupanj dodijeljen nakon prvog ciklusa trebao bi biti prepoznat kao relevantan za europsko tržište rada kroz odgovarajuću razinu kvalifikacije. Za pristup drugom ciklusu potreban je uspješan završetak studija prvog ciklusa u trajanju od najmanje tri godine koji bi trebao voditi do magistarskog i/ili doktorskog stupnja,

---

<sup>372</sup> [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=49557&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=49557&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)  
[http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998\\_Sorbonne/61/2/1998\\_Sorbonne\\_Declaration\\_English\\_552612.pdf](http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf)  
(22.4.2022.)

<sup>373</sup>

[http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998\\_Sorbonne/61/2/1998\\_Sorbonne\\_Declaration\\_English\\_552612.pdf](http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552612.pdf)  
(22.4.2022.)

<sup>374</sup>

[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/1999\\_Bologna\\_Declaration\\_English\\_553028.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/1999_Bologna_Declaration_English_553028.pdf)  
(22.4.2022.)



- uspostava ECTS sustava bodova kao odgovarajućeg sredstva za promicanje mobilnosti studenata, koji se također mogu stjecati kroz različite oblike cjeloživotnog učenja pod uvjetom da ih priznaju pojedina sveučilišta,
- promicanje mobilnosti prevladavanjem prepreka učinkovitim ostvarivanju slobodnog kretanja kako bi se studentima omogućio pristup mogućnostima studiranja i osposobljavanja te povezanim uslugama, a nastavnicima, istraživačima i administrativnom osoblju priznavanje razdoblja provedenih u europskom kontekstu u istraživanju, podučavanju i osposobljavanju ne dovodeći, pritom, u pitanje njihova zakonska prava,
- promicanje europske suradnje u osiguravanju kvalitete s ciljem razvoja usporedivih kriterija i metodologija, odnosno promicanje sustava osiguravanja kvalitete kao jednog od temeljnih područja za usporedivost diplome i kvalifikacija u Europi,
- promicanje i povezivanje s Europskim istraživačkim prostorom,
- promicanje potrebnih europskih dimenzija u visokom obrazovanju, posebice u pogledu razvoja kurikularnih programa, međuinstitucionalne suradnje, programa mobilnosti i integriranih programa studija, osposobljavanja i istraživanja.<sup>375</sup>

Svi istaknuti ciljevi jasno proizlaze iz navedenih deklaracija i čine okosnicu Bolonjske reforme. O njima je djelomice bilo riječi i u prvom poglavlju. Pritom je važno ponoviti i naglasiti kako se nerijetko navodi kako ostvarivanje tih društvenih ciljeva nije formalnopravno obvezujuće, već predstavlja mjeru *dobrovoljnog usklađivanja* država članica. Osim iz deklaracija to proizlazi, kao što će se nadalje pokazati, i iz ministarskih priopćenja. Ali samo djelomično. Naime, od potpisivanja navedenih deklaracija do danas ministarske konferencije održavaju se svake dvije ili tri godine kako bi države zajednički procjenile postignuti napredak unutar EHEA, odlučile o novim ciljevima, mjerama i obvezama država članica, odlučili o novim zahtjevima za članstvo u EHEA-i, kao i o svim drugim glavnim promjenama u procesu. Na svakoj ministarskoj konferenciji donosi se priopćenje u kojem su sadržane donesene odluke, odnosno ciljevi koji bi trebali doprinositi daljnjem usklađivanju EHEA. Kao što će sažeti prikaz tih ciljeva u nastavku pokazati, u pojedinim priopćenjima države se izričito pozivaju na usklađivanje koje zahtjeva promjenu i nacionalnih zakonodavstava. Do danas su održane sljedeće konferencije te donesena sljedeća priopćenja: Prague Communiqué, 2001., Berlin Communiqué 2003., Bergen Communiqué 2005., London

---

<sup>375</sup> Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=legissum:c11088> i <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/bolonjski-proces> (7.9.2021.)

Communiqué 2007., Leuven Communiqué 2009., Budapest/Vienna Communiqué 2010., Bucharest Communiqué 2012., Yerevan Communiqué 2015., Paris Communiqué 2018., Rome Communiqué 2020.<sup>376</sup> Dakle, iako dominacija korištenja izraza „harmonizacija EHEA“ ili „dobrovoljno usklađivanje EHEA“ opravdava svaki pokušaj da se ciljevi i vrijednosti proizašli iz tako određenih procesa tumače kao materijalni izvori prava, nedvojbeni je njihov neposredni utjecaj na izmjene nacionalnih zakona (ili donošenja novih), pa time i njihova prisilna snaga. Jasno, primjetit će se kako su mnogi od tih ciljeva i na europskoj razini formalizirani kroz uredbe, direktive ili kroz međunarodne konvencije. Međutim, o njihovim prisilnim obilježjima govori i podatak kako je nakon potpisivanja prvotnih istaknutih deklaracija imenovana Grupa za praćenje Bolonje (Bologna Follow Up Group, dalje u tekstu: BFUG) upravo sa svrhom nadziranja ostvarivanja ciljeva Bolonjskog procesa između ministarskih konferencija, dakle praćenja provedbe ministarskih priopćenja te priprema konferencija, foruma o politici, itd.

U nastavku kronološki navodim pojedine dogovorene ciljeve, rokove provedbe, obveze te usvojene dokumente (dodatke) sadržane u do sada donesenim priopćenjima, a koji ujedno jasno svjedoče i o fazama uspostave EHEA:

### **Ministarsko priopćenje iz Praga , 2001.: Prema Europskom prostoru visokog obrazovanja<sup>377</sup>**

Rokovi: uspostava EHEA do 2010.

Ciljevi bolonjskog procesa: *usvajanje lako razumljivih i usporedivih akademskih stupnjeva, usvajanje sistema temeljenog na dva glavna ciklusa, uvođenje ECTS bodova (s uzajamno priznatim sustavima osiguranja kvaliteta te dodatka diplomi koji će olakšati pristup studenata europskom tržištu rada te pojačati kompatibilnost, atraktivnost i konkurentnost EHEA), promoviranje mobilnosti (istaknut kao cilj od najveće važnosti koji podrazumijeva uklanjanja prepreka mobilnosti studenata, nastavnika, znanstvenika i administrativnog osoblja), promoviranje europske suradnje na osiguravanju kvaliteta (koje bi trebalo predstavljati temelj za usporedivost kvalifikacija širom Europe), promoviranje europskih dimenzija u visokom obrazovanju.*

---

<sup>376</sup> <http://www.ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communications> (8.4.2022.)

<sup>377</sup> Prague Communiqué, 2001.: Towards the European Higher Education Area, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2001\\_Prague\\_Communique\\_English\\_553442.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf) (22.4.2022.)

Novi ciljevi: *rad s nacionalnim agencijama i na Europskoj mreži za osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju (ENQA), koji uključuje uspostavu zajedničkog referentnog okvira i širenje najbolje prakse, razvoj cjeloživotnog učenja, daljnji razvoj osiguranja kvalitete i razvoja nacionalnih kvalifikacijskih okvira povezan s cjeloživotnim učenjem, uključivanja studenata kao aktivnih partnera, socijalna dimenzija, promoviranje atraktivnosti EHEA.*

Posljednji cilj na određeni način objedinjuje sve prethodno navedene, jer podrazumijeva unapređenje razumljivosti i usporedivosti akademskih stupnjeva EHEA širom svijeta stvaranjem zajedničkog okvira kvalifikacija, te unapređenjem i razvojem koherentnih sustava osiguravanja kvaliteta i mehanizama akreditacije/certifikacije.

### **Ministarsko priopćenje iz Berlina, 2003.: Ostvarenje Europskog prostora visokog obrazovanja** <sup>378</sup>

Rokovi: primjena sustava studiranja temeljenog na dva ciklusa od 2005. godine. Taj sustav uključuje razradu sveobuhvatnijeg okvira kvalifikacija, pri čemu bi diplome prvog i drugog ciklusa trebale imati različite orijentacije i različite profile, kako bi se udovoljilo različitim osobnim, akademskim potrebama te potrebama tržišta rada. Diplome prvog ciklusa trebale bi dati pristup, u smislu Lisabonske konvencije, programima drugog ciklusa, a diplome drugog ciklusa pristup doktorskim studijama. Također, s obzirom na prethodno dogovoren cilj *usvajanja lako razumljivih i usporedivih akademskih stupnjeva*, dogovoreno je kako bi svaki student koji diplomira nakon 2005. trebao automatski i besplatno dobiti dodatak diplomi.

Prioritetni ciljevi za sljedeće dvije godine: promoviranje *djelotvornih* sustava osiguravanja kvaliteta, brže ostvarivanje *djelotvornog* sustava zasnovanog na dva ciklusa te poboljšanje sustava priznavanja stupnjeva /diploma/ i perioda /trajanja/ studija. Ponavlja se kako je *promoviranje mobilnosti* studenata i nastavnog i administrativnog osoblja *temelj* za stvaranje EHEA.

Novi ciljevi: *jačanje društvene kohezije i smanjenje društvenih nejednakosti* na nacionalnim i na europskom nivou. Zasižno najistaknutija, ako ne i najvažnija aktivnost uspostave EHEA – a time i ovog Priopćenja – a koja je potom sustavni praćena i vrednovana na svim narednim

---

<sup>378</sup> Berlin Communiqué, 2003.: Realising the European Higher Education Area, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2003\\_Berlin\\_Communique\\_English\\_577284.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf) (22.4.2022.)

konferencijama (i putem BFUG-a), jest zajednički dogovor oko *kriterija i metodologije uspostave sustava osiguravanja kvaliteta*, također na nacionalnim i na europskoj razini. Konkretnije, dogovoreno je kako *nacionalni sustavi osiguravanja kvaliteta* trebaju obuhvatiti:

- normativno određivanje odgovornosti uključenih tijela i institucija,
- vrednovanje programa ili institucija, uključujući internu (pr)ocjenu, vanjsku kontrolu, sudjelovanje studenata i objavljivanje rezultata,
- sustav akreditacije, certifikacije ili usporedivih procedura,
- međunarodno sudjelovanje, saradnju i stvaranje mreže.

U skladu s navedenim, na europskoj razini ENQA je bila zadužena da u saradnji s EUA, EURASHE i ESIB izradi usuglašeni paket standarda, procedura i smjernica za osiguravanje kvaliteta (dalje u tekstu: Grupa E4)<sup>379</sup>.

I konačno, u okviru ministarske konferencije u Berlinu sa svrhom ostvarivanja „Europe znanja“ dogovoren je također novi cilj: *uključivanje doktorskih studija kao trećeg ciklusa u Bolonjskom procesu* što podrazumijeva, među ostalim povezivanje načela i ciljeva EHEA i ERA (Europskog istraživačkog prostora).

### **Ministarsko priopćenje iz Bergena, 2005.: Europski prostor visokog obrazovanja - Ostvarivanje ciljeva**<sup>380</sup>

Rokovi: do 2007. godine u potpunosti implementirati tri prioritetna područja: sustav studija, osiguravanje kvalitete te priznavanje diploma i perioda studija, nadalje, do 2007. započeti a do 2010. završiti s radom na izgradnji nacionalnih okvira za kvalifikacije kompatibilnih sa sveobuhvatnim okvirom za kvalifikacije u EHEA.

Usvojeni dokumenti: Na ovoj su konferenciji usvojeni dokumenti važni za daljnju uspostavu EHEA a koja uključuje i usklađivanje nacionalnih visokoobrazovnih i istraživačkih politika, ali i

---

<sup>379</sup> The E4 Group (ENQA-EUA-EURASHE-ESU). ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education; EUA - European University Association; EURASHE - European Association of Institutions in Higher Education; ESU - European Students' Union. Vidi više na: <https://www.enqa.eu/news/e4-statement-on-the-esg/> (1.4.2022.)

<sup>380</sup> Bergen Communiqué, 2005.: The European Higher Education Area - Achieving the Goals, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf) (22.4.2022.)

propisa. Potonje jasno proizlazi iz sve izričitijeg obvezivanja na nacionalnu primjenu. Uglavnom, na konferenciji u Bergenu usvojena su dva, po mnogo čemu, temeljna dokumenta EHEA:

1. *Kvalifikacijski okvir Europskog prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA)*, koji obuhvaća tri ciklusa (uključujući, unutar nacionalnog konteksta, mogućnost intermedijalnih kvalifikacija), generične deskriptore za svaki ciklus bazirane na ishodima učenja i sposobnostima te raspone bodova u prvom i drugom ciklusu.
2. Na prijedlog ENQA usvojen je dokument *Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete u Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG)*.

U ovom Priopćenju prvi puta se izričitije navode obveze promjene nacionalnih zakonodavstva u svrhu ispunjavanja dogovorenih ciljeva, odnosno primjene usvojenih dokumenata. Naime, kao *obveze na nacionalnoj razini* navodi se: izgradnja nacionalnih okvira za kvalifikacije kompatibilnih sa sveobuhvatnim okvirom za kvalifikacije u EHEA, uvođenje (na nacionalnoj razini) modela agencija za osiguravanje kvalitete temeljem na konferenciji u Berlinu dogovorenih i sada usvojenih smjernica i kriterija, daljnje ratificiranje i ugradnja načela Lisabonske konvencije u nacionalna zakonodavstva

Novi ciljevi: *daljnji razvoj i primjena kriterija za osiguravanje kvalitete* od strane Grupe E4, dogovor oko *glavnih obilježja doktorskih studija* (stupanj doktorskih kvalifikacija treba biti u potpunosti ujednačen s EHEA sveobuhvatnim okvirom za kvalifikacije, pri čemu se kao središnja komponenta ove razine studija ističe unapređenje znanja kroz originalno istraživanje, promoviranje interdisciplinarnih istraživanja i razvoj prenosivih vještina, uz optimalno trajanje 3-4 godine).

**Ministarsko priopćenje iz Londona, 2007.: Na putu prema Europskom prostoru visokog obrazovanja: odgovori na izazove globalizacije** <sup>381</sup>

---

<sup>381</sup> London Communiqué, 2007.: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2007\\_London\\_Communique\\_English\\_588697.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf) (22.4.2022.)

Rokovi: do 2009. izraditi izvješća o usporedivim i pouzdanim indikatorima za mjerenje napretka ka sveukupnom cilju socijalne dimenzije i mobilnosti, te mogućnosti zapošljavanja završenih studenata.

Novi ciljevi: *priprema studenata za život aktivnog građanina u demokratskom društvu, za buduće karijere, za poticanje istraživanja i inovacija, praćenje napredovanja tijekom studija temeljenog na ishodima učenja, stvaranja EHEA (kroz povezanost sa ERA) zasnovanog na sustavu tri ciklusa, priznavanje kvalifikacija* (pravično priznavanje visokoškolskih kvalifikacija, perioda studiranja i ranijeg učenja, uključujući i priznavanje neformalnog i informalnog učenja, neophodne su komponente EHEA u internacionalnom i u globalnom kontekstu), *daljni rad Grupe E4 na pripremama za uspostavu Registra agencija za kvalitetu visokog obrazovanja u Europi* (sa svrhom da se svim akterima u procesu i javnosti omogući otvoren pristup objektivnim informacijama o pouzdanim agencijama za osiguranje kvaliteta koje rade u skladu sa ESG-om), *postizanje usporedivih i transparentnih okvira za kvalifikacije*. Posljednji cilj pretpostavlja: usklađenost nacionalnih okvira sa Sveobuhvatnim okvirom za kvalifikacije u Europskom području visokog obrazovanja, kao i s prijedlogom Europske komisije o Europskom okviru za kvalifikacije za cjeloživotno učenje, te studije temeljene na ishodima učenja i ECTS bodovima<sup>382</sup>.

Smatram potrebnim ovdje istaknuti važnost posljednje navedenog cilja – *postizanje usporedivih i transparentnih okvira za kvalifikacije* u jednom znakovitom smislu. Naime, uspostava usporedivih okvira/sustava kvalifikacija ustvari jest sinonim izrazu i procesu *uspostave EHEA*. Jedan od argumenata prozlaži iz činjenice što je pretpostavka ostvarivanja tog cilja i postojanje *djelotvornog* sustava osiguravanja kvalitete, te transparentni i sveobuhvatno određeni ishodi učenja. Iz tog razloga o povezanosti sustava kvalifikacija sa sustavom osiguravanja kvalitete bit će riječi i kasnije, a posebno u završnim dijelovima rada. Važnost ishoda učenja u ovom kontekstu vidljiva je, među ostalim, iz daljnjih ministarskih priopćenja odnosno posebnih dodataka tih priopćenja posvećenih njihovom određivanju (kao što je Dodatak III Ministarskog priopćenja u Pariza iz 2018. godine).

Prioritetni novi ciljevi: *socijalna dimenzija* (visoko obrazovanje trebalo bi igrati veću ulogu u poticanju socijalne kohezije, u smanjenju nejednakosti i unaprjeđenju nivoa znanja, vještina i

---

<sup>382</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0383&from=SK> (30.4.2022.)

kompetencija u društvu), *unapređenje mogućnosti zapošljavanja* (u odnosu na svaki od tri ciklusa, kao i u kontekstu cjeloživotnog učenja), *sustavno prikupljanje podataka* (Europska komisija (Eurostat) u saradnji sa Eurostudentom treba izraditi usporedive i pouzdane indikatore i podatke za mjerenje napretka ka sveukupnom cilju socijalne dimenzije i mobilnosti te mogućnost zapošljavanja završenih studenata), *unaprijeđenje dostupnih informacija o EHEA*, te *unaprijeđenje priznavanja temeljeno na načelima Lisabonske konvencije*.

### **Ministarsko priopćenje iz Leuvena/Louvain-la-Neuve, 2009.: Bolonjski proces 2020. - Europski prostor visokog obrazovanja u novom desetljeću<sup>383</sup>**

Rokovi: Ciljevi postavljeni u Bolonjskoj deklaraciji te razvijeni u narednim godinama i dalje vrijede, budući da nisu svi u potpunosti ostvareni. Njihova potpuna provedba na europskoj, nacionalnoj i institucionalnoj razini s ciljem stvaranja kreativne i inovativne „Europe znanja“ zahtijevat će povećan zamah i obveza nakon 2010., odnosno u desetljeću do 2020.

Postignuća: Bolonjski proces dovodi do veće kompatibilnosti, prepoznatljivosti i usporedivosti nacionalnih sustava visokog obrazovanja te olakšava mobilnost, promovira dodatak diplomu i ECTS bodovni sustav. Visoko obrazovanje se modernizira usvajanjem strukture od tri ciklusa, usvajanjem ESG, stvaranjem europskog registra kvalitete povezanih agencija, uspostavljanjem nacionalnih kvalifikacijskih okvira kao sveobuhvatni okvir EHEA koji se temelji na ishodima učenja.

Novi ciljevi: *unapređenje socijalne dimenzije kroz pravičan pristup i završetak studija, sveobuhvati razvoj cjeloživotnog učenja, razvoj i unapređenje partnerstva između tijela javne vlasti, visokih učilišta, studenata, poslodavaca i zaposlenika* (temeljeno na Povelji europskih sveučilišta o cjeloživotnom učenju), *daljnji razvoj nacionalnih kvalifikacijskih okvira prema sveobuhvatnom kvalifikacijskom okviru za EHEA do 2012.* (nastavak koordinaciju na razini EHEA i s Europskim kvalifikacijskim okvirom za cjeloživotno učenje), *priznavanje prethodnog učenja* (uspješna politika cjeloživotnog učenja uključivat će osnovna načela i postupke za priznavanje prethodnog učenja na temelju ishoda učenja bez obzira da li su se znanja, vještine i kompetencije stjecali formalnim, neformalnim ili neformalnim načinima učenja), *zapošljivost, učenje usmjereno na studenta* (koje uključuje nužnost kurikularne reforme kao stalnog procesa koji vodi do visoke

---

<sup>383</sup> Leuvenu/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Leuven\\_Louvain\\_la\\_Neuve\\_Communique\\_April\\_2009\\_595061.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf) (22.4.2022.)

kvalitete, fleksibilnijih i individualno prilagođenijih obrazovnih putova usmjerenih na razvoj ishoda učenja koji prate globalizacijski i ubrzani tehnološki razvoj te zahtjevaju dinamično i fleksibilno europsko obrazovanje koje teži inovacijama na temelju integracije obrazovanja i istraživanja na svim razinama), *istraživanje i inovacije, jačanje međunarodne otvorenosti, unapređenje prikupljanja podataka, razvoja alata za višedimenzionalnu transparentnost.*

### **Budimpeštansko-bečka deklaracija o Europskom prostoru visokog obrazovanja, 2010.**<sup>384</sup>

Iako su prvotni rokovi za ostvarivanje temeljnih ciljeva bolonjskog procesa bili određeni za 2010., te godine ministri su usvojili ovu deklaraciju u kojoj su sadržani/potvrđeni ranije istaknuti ciljevi kao što su poticanje i olakšavanje mobilnosti, unapređenje nastava i učenja usmjereno na studente kako bi se poboljšala zapošljivost te osigurati kvalitetno visoko obrazovanje za sve, itd.

### **Ministarsko priopćenje iz Bukurešta, 2012.: Maksimalno iskorištavanje našeg potencijala: Konsolidacija Europskog prostora visokog obrazovanja**<sup>385</sup>

Rokovi: do 2012. dovršiti provedbu usklađivanja nacionalnih kvalifikacijskih okvira u skladu sa QF-EHEA, do 2013. razviti sustav dobrovoljnog vršnjačkog učenja i ocjenjivanja u državama koje to zatraže.

#### Prioritetni ciljevi do 2015.:

Obveze na nacionalnoj razini: *unaprijediti i razviti mjere proširenja dostupnosti obrazovanja (osobito nedovoljno zastupljenih skupina) te podizanja stope završetka, daljnja uspostava uvjeta koji potiču učenje usmjereno na studente te inovativnih metoda poučavanja, unapređivati djelovanje nacionalnih agencija za osiguravanje kvalitete, rad na poboljšanju zapošljivosti, cjeloživotnog učenja, osigurati da se kvalifikacijski okviri, ECTS i dodatak diplomi temelje na ishodima učenja, dovršiti provedbu usklađivanja nacionalnih kvalifikacijskih okvira u skladu s*

---

<sup>384</sup> Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, 2010., [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Budapest\\_Vienna\\_Declaration\\_598640.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf) (22.4.2022.)

<sup>385</sup> Bucharest Communiqué, 2012.: Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Bucharest\\_Communique\\_2012\\_610673.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf) (22.4.2022.)



QF-EHEA, provesti preporuke strategije “Mobilnost za bolje učenje”, *revidirati nacionalna zakonodavstva kako bi se u potpunosti uskladila s Lisabonskom konvencijom.*

Obveze na europskoj razini: praćenje napretka Bolonjskog procesa te strategije “Mobilnost za bolje učenje” putem Eurostata, Eurydicea i Eurostudenta, pokrenuti pilot projekt za promicanje vršnjačkog učenja o socijalnoj dimenziji visokog obrazovanja, izraditi prijedlog revidirane verzije ESG-a, promicati kvalitetu, transparentnost, zapošljivost i mobilnost u trećem (doktorskom) ciklusu uz istovremeno povezivanje EHEA i ERA, koordinirati rad na osiguravanju funkcioniranja kvalifikacijskih okvira u praksi naglašavajući, pritom, njihovu povezanost s ishodima učenja, istražiti mogućnosti za postizanje automatskog akademskog priznavanja usporedivih stupnjeva, ispitati nacionalno zakonodavstvo i praksu u vezi sa zajedničkim/združenim studijskim programima i diplomama, ocijeniti provedbu strategije „EHEA u globalnom okruženju”, razviti smjernice EHEA za politike transparentnosti te nastaviti pratiti postojeće i razvojne alati za transparentnost.

### **Ministarsko priopćenje iz Erevana, 2015.<sup>386</sup>**

Novi ciljevi: *povećanje mogućnosti za zapošljavanje i samozapošljavanje* (pri čemu je poticanje zapošljivosti diplomanata tijekom cijele radne karijere na tržištima rada koja se uslijed tehnološkog razvoja brzo mijenjaju – u ovom Priopćenju određeno kao *glavni cilj* EHEA), *učiniti sustave visokog obrazovanja inkluzivnijima* (povodom raznolikog stanovništva, migracija i demografskih promjena), *povećanje kvalitete i relevantnosti učenja i poučavanja* kao *glavne misije* EHEA (promicanje pedagoške inovacije u okruženjima za učenje usmjerenim na studente i u potpunosti iskorištavanje potencijalnih prednosti digitalnih tehnologija za učenje i poučavanje), *promicanje čvršće veze između poučavanja, učenja i istraživanja na svim razinama studija* (što bi trebali podržati transparentni opisi ishoda učenja i opterećenja, fleksibilni putevi učenja i odgovarajuće metode poučavanja i ocjenjivanja), uključivanje kvalifikacije kratkog ciklusa u Kvalifikacijski okvir Europskog prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA), daljnje osiguravanje da se kvalifikacije iz drugih zemalja EHEA automatski priznaju na istu razinu kao i relevantne

---

<sup>386</sup> Yerevan Communiqué, 2015.,

[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/YerevanCommuniquéFinal\\_613707.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/YerevanCommuniquéFinal_613707.pdf)  
(22.4.2022.)

domaće kvalifikacije, daljnje revidiranje nacionalnih zakonodavstva s ciljem potpunog usklađivanja s Lisabonskom konvencijom, te suradnja s relevantnim institucijama radi prikupljanja informacija o karijerama završenih studenata i napretku na tržištu rada.

Usvojeni dokumenti: izmijenjeni *Standardi i smjernice za osiguranje kvalitete EHEA (ESG)*, *Europski pristup osiguravanju kvalitete združenih studija*<sup>387</sup> te izmijenjen *Vodič za korisnike ECTS-a*<sup>388</sup>.

### **Ministarsko priopćenje iz Pariza, 2018.**<sup>389</sup>

Postignuća: Izvješće o provedbi Bolonjskog procesa za 2018. pokazuje napredak ali i neujednačenu provedbu “Standarda i smjernica za osiguranje kvalitete u Europski prostor visokog obrazovanja” (ESG). Osiguranje kvalitete ključno je za razvoj međusobnog povjerenja, kao i za povećanje mobilnosti i priznavanja kvalifikacija i razdoblja studiranja u cijelom EHEA-u.

Novi ciljevi: *digitalizacija dodatka diplomi (Europass)*, *uključivanje kvalifikacije kratkog ciklusa kao samostalne kvalifikacije unutar sveobuhvatnog okvira kvalifikacija EHEA (QF-EHEA)*, pri čemu svaka država odlučuje hoće li i kako integrirati kvalifikacije kratkog ciklusa u vlastiti nacionalni okvir, razvoj *inovacije u učenju i poučavanju* kao *novog obilježja EHEA*

Usvojeni dokumenti:

### **Dodatak I: Strukturirana podrška za provedbu ključnih obveza iz Bolonjske deklaracije**<sup>390</sup>

U navedenom dokumentu tri su obveze istaknute kao *ključne* u razdoblju 2018.-2020.:

---

<sup>387</sup> *European Approach for Quality Assurance of Joint Programmes*, dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/azvo-vijesti/1367-objavljen-prijevod-dokumenta-europski-pristup-osiguravanju-kvalitete-zdruzenih-studija> (22.4.2022.)

<sup>388</sup> *ECTS Users' Guide* - izdala je Europska komisija 2015. godine, a u njegovoj su izradi sudjelovali predstavnici država sudionica Bolonjskog procesa i udruženja dionika. Dokument su usvojili ministri nadležni za visoko obrazovanje u EHEA na ministarskoj konferenciji u Yerevan te predstavlja službeni vodič za primjenu ECTS-a. Vidi više na: [https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Vodi%C4%8D\\_za\\_korisnike\\_ECTS-a.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Vodi%C4%8D_za_korisnike_ECTS-a.pdf) (22.4.2022.)

<sup>389</sup> Paris Communiqué, 2018., [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf) (22.4.2022.)

<sup>390</sup> 2018 Paris Communiqué – appendix I – Structured peer-based support for the implementation of the Bologna key commitments, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_AppendixI\\_952773.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_AppendixI_952773.pdf) (22.4.2022.)

- kvalifikacije postignute u svakom ciklusu trebaju biti određene nacionalnim kvalifikacijskim okvirom (NQF) koji je kompatibilan s Kvalifikacijskim okvirom Europskog prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA);
- usklađenost nacionalnih zakonodavstava s Lisabonskom konvencijom,
- sustavi osiguravanje kvalitete trebaju biti usklađeni sa Standardima i smjernicama za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG).

#### **Dodatak II: Bjeloruska strategija<sup>391</sup>**

Predstavlja nacrt strateškog akcijskog plana provedbe glavnih ciljeva razvoja visokoobrazovnih sustava u skladu s načelima i alatima EHEA

#### **Dodatak III: Sveobuhvatni okvir kvalifikacija Europskog prostora visokog obrazovanja<sup>392</sup>**

Dodatak je važan jer detaljno opisuje modele i standarde opisivanja ishoda učenja na svim razinama (uz stjecanja odgovarajućih ECTS bodova) Kvalifikacijskog okvira Europskoga prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA), a koji se sastoji od kratkog ciklusa kvalifikacije, prvog, drugog i trećeg ciklusa kvalifikacije.

#### **Dodatak IV: Dodatak diplomi<sup>393</sup>**

Dodatak sadrži objašnjenje nove strukture dodatka diplomi, formular te načela i smjernice za njegovu primjenu.

#### **Ministarsko priopćenje iz Rima, 2020.<sup>394</sup>**

Novi cilj / rokovi: izgradnja *uključivog (inkluzivnog), inovativnog i međusobno povezanog EHEA do 2030.*, odnosno razvoj održive, kohezivne i miroljubive Europu, te razvoj *okvira za unapređenje temeljnih vrijednosti EHEA-a*. Pritom su kao temeljne vrijednosti izričito navedene odnosno ponovljene: institucionalna autonomija, akademske slobode i integritet, sudjelovanje studenata i

---

<sup>391</sup> 2018 Paris Communiqué – appendix II – Belarus strategy, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_AppendixII\\_952775.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_AppendixII_952775.pdf) (22.4.2022.)

<sup>392</sup> 2018 Paris Communiqué – appendix III - Overarching Framework of Qualifications of the European Higher Education Area (revised 2018), [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_AppendixII\\_952778.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_AppendixII_952778.pdf) (22.4.2022.)

<sup>393</sup> 2018 Paris Communiqué – appendix IV - The Diploma Supplement Template, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_AppendixIV\\_952782.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_AppendixIV_952782.pdf) (22.4.2022.)

<sup>394</sup> Rome Communiqué, 2020., [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf) (22.4.2022.)

osoblja u upravljanju visokim obrazovanjem, te javna odgovornost. Također, temeljem zaključaka Ministarskog priopćenja iz Pariza 2018. godine, kao još jedno temeljno obilježje EHEA dodano je „inovacije u učenju i poučavanju“. U skladu s tako opisanim ciljevima, usvojeni su dodatni dokumenti kao zasebni prilozi ovog priopćenja koji predstavljaju preporuke za ostvarivanje pojedinih istaknutih temeljnih vrijednosti.

Usvojeni dokumenti:

#### **Dodatak I.: Izjava o akademskoj slobodi<sup>395</sup>**

O dokumentu u kojem je, među ostalim, sadržana odredba akademske slobode kao „slobode akademskog osoblja i studenti da se uključe u istraživanje, poučavanje, učenje i komunikaciju u društvu i s društvom bez uplitanja niti straha od odmazde“ bit će više riječi u trećem odjeljku ovog poglavlja.

#### **Dodatak II.: Načela i smjernice za jačanje društvena dimenzija visokog obrazovanja u EHEA <sup>396</sup>**

Dodatak sadrži deset načela i smjernica proširenog razumijevanja društvene dimenzije ka ostvarivanju uključivog visokog obrazovanja EHEA-a, koji bi trebali pružiti mogućnosti i potporu pravednijem uključivanju pojedinaca iz svih dijelova društva, u smislu da svaki student ima jednaki pristup visokom obrazovanju. Načela i smjernice također su navedene kasnije u poglavlju.

#### **Dodatak III.: Preporuke nacionalnim tijelima za unapređenje visokog obrazovanja učenja i poučavanja u EHEA-u<sup>397</sup>**

Prema Preporukama, „inovativna EHEA“ podrazumijeva fleksibilne i otvorene načine učenja, poučavanja, ocjenjivanja i prakse sve traženiji u našim društvima a ujedno usko povezanih sa istraživanjima prvenstveno usmjerenima i na studente. Za ostvarivanje „međusobno povezane EHEA“ nije usvojen poseban dokument, već su postojeći i novi ciljevi opisani u samom Priopćenju. Očekivano, ono podrazumijeva daljnju provedbu zajedničkih okvira za poboljšavanje međunarodne suradnje i reforme, razmjenu znanja i mobilnost osoblja i studenata. Nadalje,

---

<sup>395</sup> 2020 Rome Communiqué Annex I - Statement on Academic Freedom, [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_I.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_I.pdf) (22.4.2022.)

<sup>396</sup> 2020 Rome Communiqué Annex II - Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA, [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_II.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf) (22.4.2022.)

<sup>397</sup> 2020 Rome Communiqué Annex III - Recommendations to National Authorities for the Enhancement of Higher Education, [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_III.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_III.pdf) (22.4.2022.)

pozivajući se izričito na zaključke ministarske konferencije u Parizu 2018., „međusobno povezana EHEA“ također podrazumijeva provedbu tamo određenih tri ključnih obveza bitnih za funkcioniranje, usklađivanje i unapređenje EHEA: *usklađivanje* kvalifikacijskih okvira i ECTS bodova, *usklađivanje* s Lisabonskom konvencijom o priznavanju i dodatak diplomi, te *usklađivanje* nacionalnih sustava osiguravanja kvalitete prema Standardima i smjernice za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG).

Novi ciljevi: najmanje 20% od onih koji su diplomirali u EHEA-u trebali bi iskusiti razdoblje studija ili osposobljavanja u inozemstvu, zatim daljnji razvoj i dovršavanje nacionalnih kvalifikacijskih okvira kompatibilnih sa Kvalifikacijskim okvirom Europskog prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA), automatsko priznavanje akademskih kvalifikacija i razdoblja studija unutar EHEA, *revidiranje vlastitih zakonodavstava, propisa i prakse* kako bi se osiguralo pošteno priznavanje kvalifikacija izbjeglica i raseljenih osoba, te daljnje jačanje suradnje s Europskim istraživačkim prostorom.

Konačno, razumijevanje i ostvarivanje cilja „međusobno povezane EHEA“ ovim Priopćenjem izričito je stavljeno u širi globalni kontekst temeljen, prvo, na usvajenoj Globalnoj konvenciji o priznavanju kvalifikacija visokog obrazovanja UNESCO-a a iz koje slijedi i obveza njezina ratificiranja te, drugo, na uključivanju globalnih vrijednosti (i) raznolikosti određenih u nedavno usvojenoj ažuriranoj Magna Charta Universitatum.

## **5.2. Volja zakonodavca i subjekata u visokom obrazovanju i znanosti**

Tema ovog odjeljka najavljena je u prethodnom dijelu poglavlja. Riječ je o trećem uporištu izdvojenom kao važnim za razumijevanje društvenih okolnosti i ciljeva koje su utjecale na nastajana (pojedinih) formalnih izvora prava. Ili, ukratko rečeno, važnim za određivanje materijalnih izvora „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“.

## **3. Službena obrazloženja predlagatelja zakonskih rješenja od 2003., dakle od početka reforme do danas.**

U kontekstu dogmatske metode pravo se izjednačava s voljom zakonodavca, na način da značenje norme proizlazi iz ciljeva na koje je mislio normotvorac, odnosno zakonodavac, prilikom stvaranja

norme<sup>398</sup>. Pritom se nerijetko kao potpora razumijevanju tako shvaćene volje zakonodavca primjenjuju i druge metode, kao što su teleološka i historijska metoda. Teleološka metoda nadređena je ostalim metodama, jer pored ciljeva otkriva i učinkovitost (djelotvornost) primjene propisa koji dovode ili bi trebali dovesti do njihova ostvarivanja. Međutim, za jasno određivanje tih ciljeva, dakle prave namjere zakonodavca kod donošenja novog zakona ili usklađivanja s postojećim propisima, važna je primjena i historijske metode. Naime, često se cilj zakonodavca može odrediti samo ako se istraže i pojave koje su prethodile, odnosno ako se istraži povod, procesi koji su doveli do zakona, politički i šire društveni ciljevi, a što je upravo njezina zadaća. Ukratko rečeno, historijska metoda otkriva društvene uvjete motivacije i interakciju društvenih utjecaja koji su doveli do stvaranja pravne norme<sup>399</sup>, među ostalim putem analize sadržaja relevantnih dokumenata o tim utjecajima/procesima koji onda posredno otkrivaju ili dodatno pojašnjavaju volja zakonodavca, tj. ciljeve koji su se određenom normom htjeli ostvariti.

Sljedeći navedeno, zasigurno relevantan izvor za određivanje tih društvenih procesa predstavljaju materijalni izvori prava izdvojeni u prethodnom odjeljku, pa ih se u tom kontekstu može shvatiti kao nužnu pretpostavku razumijevanju volje zakonodavca, koju ću u ovom odjeljku istražiti analizom odabranih službenih obrazloženja predlagatelja prilikom donošenja zakona ili izmjena zakona u sustavu znanosti i visokom obrazovanju. Naime, Ministarskom konferencijom u Pragu 2001. godine i Republika Hrvatska se priključila procesu uspostave EHEA. Stoga prethodno istaknuti društveni ciljevi vrijede i za nas, na način da jesu ili bi trebali utjecati i na zakonodavne aktivnosti u Hrvatskoj. Drugim riječima, u nastavku ću izdvojiti određene okolnosti i ciljeve koje su istaknuli normotvorci kod predlaganja pojedinih zakona, osobito one dijelove službenih obrazloženja razloga donošenja pojedinih zakona koji ponajbolje ukazuju na načine na koji su ti (europski) ciljevi formalno očitovani kroz volju zakonodavca a koja, naravno, uključuje i primjenu uredbi i direktiva navedenih u prethodnom poglavlju. Navedena analiza omogućit će stvaranje temelja za procjenu djelotvornosti odnosno učinkovitosti donošenja i primjene pravnih normi, a što će biti važno za završno sedmo i osmo poglavlje, ne samo u kontekstu europskih ciljeva istaknutih u prethodnom odjeljku, nego i u kontekstu načela, vrijednosti i pravnih definicija navedenim u sljedećim odjeljcima ovog poglavlja. Kao podsjetnik, od 2001. do danas u Republici Hrvatskoj doneseno je preko 25 zakona koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja te je

---

<sup>398</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 104–106.

<sup>399</sup> Vidi Mandić, *op. cit.* u bilj. 2, str. 204.

uz to, primjerice, bilo i 11 izmjena ZZDVO-a i četiri izmjene ZHKO-a<sup>400</sup>. U skladu s navedenim, slijede odabrani dijelovi pojedinih obrazloženja zakona temeljem podjele zakona iznesene u četvrtom poglavlju.

### *Zakoni koji na drugačiji način uređuju postojeće društvene odnose*

#### **ZZDVO – 2003.**

U pogledu ZZDVO-a, najvažnije norme i njihove izmjene vidljive su u tekstu ZZDVO-a iz 2003. te u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju iz 2013. Pritom je važno opet napomenuti, iako je ZZDVO svrstan u skupinu zakona koji na drugačiji način uređuju postojeće društvene odnose očito je, a posebno u potonjim istaknutim zakonskim tekstovima, kako sadrži niz normi kojima se stvaraju potpuno novi društveni odnosi.

U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju od 1. srpnja 2003. kao načelni razlog donošenja Zakona može se izdvojiti sljedeće objašnjenje: “Obveza Republike Hrvatske da cjelokupno hrvatsko zakonodavstvo, pa tako i Zakon o visokim učilištima i Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti uskladi s europskim standardima u tim djelatnostima proizlazi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji te iz odredbi Bolonjske deklaracije kojoj je RH pristupila 2001. godine. Preuzimanje ovih međunarodnih obveza za oblast visokog obrazovanja znači preuzimati dogovorene standarde znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja na europskoj razini.”<sup>401</sup> Konkretnije, u obrazloženju se kao razlozi, među ostalim, nadalje navode: „nemogućnost uspostavljanja sveučilišne autonomije“, „fragmentiranost istraživanja“, „nedostatna povezanost istraživanja i obrazovanja“, „neuklopivost Hrvatske u „Europski prostor visokog obrazovanja“ i „Europski istraživački prostor“, „neizgrađen sustav za kontrolu kvalitete visokoškolskih ustanova i programa“, „neuravnotežen regionalni razvoj visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti“, itd.

Kao najvažnija posljedica donošenja Zakona ističe se usvajanje „jedinstvenog teksta koji objedinjuje sustav visokog obrazovanja i znanosti“ koji, pritom, neposredno svjedoči i zakonskim novinama dobrim dijelom proizašlih iz prethodno istaknutih službenih razloga njegova donošenja što, kao što sam prethodno spomenuli, opravdano dovodi u sumnju je li u potpunosti ispravno ovaj

---

<sup>400</sup> Vidi četvrto poglavlje rada.

<sup>401</sup> <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2003/07/03/052-04.pdf>. (7.3.2022.)

Zakon sistematizirati u skupinu propisa kojima se uređuju postojeći društveni odnosi – a ne novi – kako je to učinjeno u ovom radu. Tim više što se u obrazloženju izmjena ZZDVO iz 2004.<sup>402</sup> kao „ocjena stanja“ opisuje: „Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (donesen 31. srpnja 2003. godine, stupio na snagu 15. kolovoza 2003. godine) ima zadaću provesti reformu sustava znanosti i visokog obrazovanja u skladu s europskim standardima“<sup>403</sup>.

U tekstu obrazloženja zakonske novine su opisane ponajviše u dijelu „Posljedice koje će proisteći donošenjem Zakona“ kojima se, među ostalim, u sustavu znanosti normativno uređuje osnivanje *kolaborativnih znanstvenih programa* po uzoru velikih udruženih europskih znanstvenih „okvirnih projekata“, visokospecijaliziranim za pojedine sekvencije, zatim *centri izvrsnosti* koji bi trebali predstavljati grupacije znanstvenika koji postižu odlične i međunarodno priznate rezultate te uživaju prednost u financiranju projekata i opreme, *tehnologijski parkovi* kao trgovačka društva sveučilišta i znanstvenih instituta, osnivana u cilju razvitka i primjene inovativnih tehnologijskih procesa.<sup>404</sup> Nadalje, u pogledu sustava visokog obrazovanja odnosno sveučilišta najvažnije novine tiču se već istaknute norme u funkcionalnoj integraciji sveučilišta. U skladu s tim, *funkcijska integriranost i pravna osobnost* obrazlaže se na sljedeći način: „Zakon traži da sastavnice sveučilišta djeluju jedinstveno i usklađeno u akademskim pitanjima, financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama i razvojnim planovima, profiliranju znanstvenih istraživanja, u nastupu prema izvanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju. Uz brojne ustavnopravne poteškoće, ocijenili smo da bi ukidanje pravne osobnosti fakulteta i jednokratno prenošenje svih ingerencija s fakulteta na sveučilište predstavljale veliku promjenu s organizacijskog, pravnog i proceduralnog stanovišta, u sustavu za koji cijenimo da ovoga trenutka nije naročito fleksibilan ni sposoban za promjene. Umjesto te velike i riskantne promjene odlučili smo predložiti nekoliko uzastopnih, ali za uspjeh izglednijih promjena. Uz to, isključiva pravna osobnost sveučilišta nije sama sebi svrha već tek jedno od sredstava za postizanje funkcionalne integriranosti sveučilišta. Pod funkcionalnom integriranošću razumije se jedinstveni nastup sveučilišta u akademskim, znanstvenim i financijskim poslovima.

---

<sup>402</sup> Mislim na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju objavljenom u Narodnim novinama br. 105/04.

<sup>403</sup> Vidi više na: <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/07/08/31-07.pdf>, str. 2. (7.3.2022.)

<sup>404</sup> Vidi više na: <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2003/07/03/052-04.pdf>, str. 53. (7.3.2022.)



Funkcionalnu integriranost treba razumjeti kao zakonsku obvezu fakulteta i ostalih sastavnica sveučilišta s pravnom osobnošću da u financijskom i pravnom prometu djeluju putem sveučilišta. Na taj način država kao osnivač javnih sveučilišta određuje djelovanja svojih ustanova. Jedinstvenost i usklađenost u akademskim pitanjima znači da će se na hrvatskim sveučilištima studirati sveučilišni programi, s tim da će programe najvećim dijelom izvoditi fakulteti. Stoga bolonjskim procesom uvedeni izborni predmeti trebaju biti ponuđeni na razini sveučilišta. Programe studiranja donosi senat sveučilišta.<sup>405</sup> U pogledu *upravljanja sveučilištem* novina koja se posebno ističe jest uvođenje sveučilišnog savjeta kao tijela koje treba osigurati utjecaj osnivača, lokalne zajednice i gospodarstvenika na donošenje strateških odluka sveučilišta. *Uvođenje bolonjskog procesa i europskih standarda* koji uključuje shemu studija 3+2+3 tumači se kao jedna od ključnih faza u procesu harmonizacije visokoobrazovnih sustava u EHEA, uz izgradnju sustava za kontrolu kvalitete visokog obrazovanja. Riječ je o sustavu koji bi trebao omogućiti usporedivost i razvrstavanje visokoobrazovnih ustanova i programa te otvoriti mogućnost priznavanja, ili točnije prepoznavanja akademskih kvalifikacija bez obzira na način i program njihova ostvarivanja. U tu svrhu se ističe kako je na europskoj razini uspostavljena mreža agencija za priznavanje diploma (ENIC/NARIC) i mreža agencija za kontrolu kvalitete (ENQA), dok je Republika Hrvatska obvezna osnovati takve agencije i uključiti ih u mrežu, a na što je dodatno obavezuje i nedavno ratificirana Lisabonska konvencija.<sup>406</sup> I konačno, kao jedna od novina ističe se *drugaciji model financiranja*: „Zakon predlaže financiranje sveučilišta doznakama cjelokupnog iznosa za odobreni program („lump sum“, „block budget“). Financiranje programa sveučilišta donosi brojne promjene. Ono znači da krajnja raspodjela sredstava iz državnog proračuna postaje ovlast sveučilišta i njegovih organa. U konačnici, tek uvođenjem financijske autonomije otpočinje prakticiranje pune autonomije sveučilišta. Tek uvođenjem pune autonomije sveučilišta kao ustanove znanstvenici i sveučilišni profesori kao pojedinci postaju posve odgovorni za svoju djelatnost. U tu bi svrhu trebalo prije početka primjene predloženog zakona detaljno urediti odnose unutar sveučilišta te donijeti ključeve za raspodjelu financijskih sredstava.“<sup>407</sup>

ZZDVO – 2004. (105/04)

---

<sup>405</sup> *Ibid.* str. 54/55.

<sup>406</sup> *Ibid.*, str. 56.

<sup>407</sup> *Ibid.*, str. 57.

Nepunih godinu dana nakon stupanja na snagu ZZDVO-a (donesen je 31. srpnja 2003. godine, stupio na snagu 15. kolovoza 2003. godine) donesene su dvije izmjene tog zakona. U službenom obrazloženju prvih izmjena izričito se navodi kako ZZDVO iz 2003. „sadrži određene manjkavosti i neusklađenosti u stručnom i nomotehničkom pogledu koje sprječavaju njegovu primjenu. *Temeljni nedostatak Zakona sastoji se u njegovoj praktičnoj neprovedivosti u danim okolnostima omeđenim realnim stanjem znanstvene i visokoobrazovne djelatnosti i u Zakonu navedenim rokovima u kojima bi Zakon morao biti primijenjen.* Očigledna neprovedivost Zakona vidljiva je, između ostaloga, u tome što su neki Zakonom utvrđeni rokovi bili «prekoračeni» i prije nego što je nova Vlada RH bila u prigodi primjenjivati Zakon.“<sup>408</sup> Opisana nepovredivost, pak, „dovodi pod ozbiljnu sumnju i samu njegovu ustavnost jer «neprovedivi zakon» vrijeđa temeljno ustavno načelo vladavine prava, kao i opće pravno načelo pravne sigurnosti. Zakon mora predvidjeti djelotvoran sustav i sredstva, te realne rokove u kojima bi se deklarirani reformski ciljevi mogli provesti.“<sup>409</sup> Temeljem navedenog, nadalje se u obrazloženju kao očekivane posljedice koje bi trebale proizaći primjenom ovog Zakona navodi stvaranje niza povoljnih normativnih i vremenskih okvira za realnu provedbu preobrazbe hrvatskog sustava znanstvene i visokoobrazovne djelatnosti u smislu poželjnih proeuropskih integracijskih procesa. U tom kontekstu dodatno citiram i sljedeću rečenicu: „Procesi preobrazbe ovih djelatnosti odvijat će usporedno s njihovim razmjerno redovitim tijekom i *uz minimum neželjenih posljedica* koje uobičajeno prate ovako korjenite promjene.“<sup>410</sup>

ZZDVO – 2004 (174/04)

Međutim, kao što je prethodno već istaknuto, ubrzo su iste godine uslijedile nove izmjene, također povodom mijenjanja rokova vezanih za pitanje ustrojavanja i organizacije poslijediplomskih studija, te pitanje reguliranja ugovora o radu za znanstvene novake, mlade asistente, asistente i više asistente.<sup>411</sup>

U razdoblju do sljedećih izmjena ZZDVO-a 2007. godine, uslijedila je prva Odluka Ustavnog suda RH kojom se ukinule određene odredbe ZZDVO-a<sup>412</sup>.

---

<sup>408</sup> <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/07/08/31-07.pdf>, str. 2. (7.3.2022.); Kurziv K.G.

<sup>409</sup> <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/07/08/31-07.pdf>, str. 2. (7.3.2022.)

<sup>410</sup> Ibid., str. 4.; kurziv K.G.

<sup>411</sup> <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/11/18/50-07.pdf> (7.3.2022.)

<sup>412</sup> Vidi više u trećem poglavlju rada.

ZZDVO – 2007 (46/07)

U obrazloženju ZZDVO-a iz 2007. se kao načelna posljedica navodi kako će donošenje ovoga Zakona omogućiti prilagođavanje pojedinih zakonskih rješenja standardima Europske unije i zahtjevima iznesenima u pregovorima s Europskom komisijom, kao i dodatno olakšati i unaprijediti funkcioniranje sustava znanosti i visokog obrazovanja.<sup>413</sup> Ujedno se kao razlozi izmjenjena navodi potreba za dodatnim preciziranjem odredbi o vrednovanju znanstvenih organizacija, u smislu koje koje od njih moraju imati dopusnicu te tko, na koji način i u kojem postupku propisuje uvjete koje moraju ispunjavati znanstvene organizacije za dobivanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti. Također, ovaj Zakon sadrži i nove odredbe o poticajima za istraživanje i razvoj, kao što su odredbe koje predviđaju mogućnost dodatnog umanjenja porezne osnove za opravdane troškove znanstvenih i razvojnih istraživanja. Potonja normativna rješenja obrazlažu se kao posljedica usklađivanja s Okvirnim odredbama Zajednice za državne potpore za istraživanje i razvoj i inovacije Europske Komisije, Službeni list C 323 od 30. prosinca 2006. godine (Community framework for state aid for research and development and innovation 52006XC1230(01)).<sup>414</sup>

ZZDVO – 2013 (94/13)<sup>415</sup>

Kao što sam ranije istaknula uz ZZDVO-u iz 2003., i izmjene iz 2013. po mnogočemu su jedne od važnijih. U obrazloženju se navodi kako su svrha i cilj ovog Zakona stvaranje daljnjih preduvjeta za izgradnju znanstvenog i inovacijskog sustava usmjerenog na javno dobro te potrebe društva u cjelini, s osobitim naglaskom na povećanje konkurentnosti Republike Hrvatske na međunarodnoj razini te prilagodbe obvezama koje proizlaze iz skorašnjeg članstva u Europskoj uniji. Nadalje, ističe se kako Zakon eksplicitnije omogućava novi, institucijski način financiranja javnih znanstvenih instituta i sveučilišta uvođenjem sustava ugovora, putem kojih se treba urediti njihovo stabilno temeljno financiranje dijela djelatnosti (npr. znanstvene djelatnosti). Zakonom se mijenjaju i pojedine odredbe o studijima, odnosno mijenja se odredba izvanrednih studija, jasnije se određuju dvije vrste poslijediplomskih i tri vrste stručnih studija, razjašnjava se definicija i korištenje ECTS bodova na način da se hrvatska definicija usklađuje s europskim standardom. I

---

<sup>413</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075519/PZ\\_655.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075519/PZ_655.pdf), str. 7. (22.3.2022.)

<sup>414</sup> Ibid, str. 2, 9.

<sup>415</sup> <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf>, str. 32. (7.3.2022.)

konačno, Zakonom se jasnije propisuje pod kojim se uvjetima treba izdavati dopunske isprave o studiju, čime se želi ujednačiti različite dotadašnje prakse visokih učilišta oko njihova izdavanja. S obzirom da je riječ o ispravama važnima za povećanje transparentnosti završenih studija kao i za povećanje zapošljivosti studenata.<sup>416</sup>

Iz samog teksta obrazloženja također jasno proizlazi kako su potonji ciljevi normativnih promjena posljedica nekoliko društvenih okolnosti i utjecaja:

- 1) Novih izazova za Republiku Hrvatsku proizašlih iz potrebe *usklađivanja* znanstvenog sustava s promjenama i napretkom Europskoga istraživačkog prostora u kontekstu skorog pristupanja Europskoj uniji, a koje podrazumijeva i ugrađivanje smjernica nove strategije na europskoj razini, Europa 2020 – Strategija za pametni, održivi i uključivi rast. Riječ je o strateškom okviru koji određuje i usmjerava razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja, a koji bi trebao objedinjavati sljedeće aktivnosti: podizanje kvalitete obrazovanja, poboljšanje istraživačke djelatnosti, promociju inovacija i prijenosa znanja, potpunu iskoristivost informacijskih i komunikacijskih tehnologija, te osiguravanje uvjeta za komercijalizaciju novih proizvoda i usluga. Zahtjev za usklađivanjem temelji se na sljedećim pokazateljima. Prvo, u Izvešću (Innovation Union Scoreboard) koje prati nacionalne pokazatelje provedbe Strategije Europa 2020, a u kojem Hrvatsku za znanstvena istraživanja i inovacije, ocjenjuje kao „umjerenog inovatora s ispodprosječnim učinkom“. Drugo, podacima Eurostata za 2010. godinu koji pokazuju znatno niži postotak registriranih patenata od prosjeka EU: u Hrvatskoj se pri Europskom patentnom uredu godišnje registrira tek 5,65 patenata na milijun stanovnika dok je prosjek zemalja članica Europske unije na 108,59 registriranih patenata na milijun stanovnika<sup>417</sup>;
- 2) Preporuka Europske komisije navedenih u Izvešću o napretku za Hrvatsku u 2011. godini, u kojem se stiče potreba većeg uključivanja hrvatskih znanstvenika u europske znanstveno-istraživačke programe s naglaskom na Sedmi okvirni program, zatim poticanja ulaganja privatnog sektora u znanstveno-istraživačku djelatnost i unaprjeđenje sustava financiranja znanosti u smislu stavljanja naglaska na konkurentnost i okrupnjavanje znanstvenih projekata i znanstvenog potencijala;
- 3) Nedovoljno razvijenog *sustava* cjeloživotnog učenja u visokom obrazovanju (u Hrvatskoj je manje od 3% osoba u radno aktivnom stanovništvu od 25. do 64. godine života bilo uključeno

---

<sup>416</sup> <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 41-43. (7.3.2022.)

<sup>417</sup> <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 32. (7.3.2022.)

u programe cjeloživotnog obrazovanja, dok je prosjek u zemljama članicama EU oko 10%, i do preko 30% radno aktivnog stanovništva), kao i nedovoljan broj međunarodno relevantnih objavljenih publikacija po broju stanovnika u Republici Hrvatskoj u usporedbi sa zemljama Europske unije<sup>418</sup>;

4) Normativnog usklađivanja s ciljevima koje je Europska unija odredila u Strateškom okviru za europsku suradnju u obrazovanju i osposobljavanju (Education and Training 2020). Naime, navedenim dokumentom određena su četiri glavna strateška cilja i pripadajući podciljevi, od kojih su za visoko obrazovanje relevantni: *realno ostvarenje cjeloživotnoga učenja i mobilnosti*: (uključuje provedbu strategije cjeloživotnoga učenja, uz poseban naglasak na priznavanje neformalnoga i informalnog učenja; referiranje nacionalnih kvalifikacijskih okvira s Europskim kvalifikacijskim okvirom, te potporu korištenju ishoda učenja i proširivanje mobilnosti); *poboljšanje kvalitete i učinkovitosti obrazovanja i osposobljavanja*: (uključuje poticanje razvoja sustava upravljanja i financiranja visokoga obrazovanja, reformu studijskih programa i kvalitetu obrazovanja odraslih; unaprjeđivanje javne politike temeljene na podacima te održivo javno i privatno financiranje visokog obrazovanja; osiguravanje da se prilikom razvoja sustava obrazovanja uzimaju u obzir buduće društvene potrebe za novim vještinama te potrebe tržišta rada); *unaprjeđivanje ravnopravnosti, socijalne kohezije i aktivnoga građanstva*: (uključuje smanjivanje odustajanja od obrazovanja i omogućavanje povratka u sustav visokog obrazovanja nakon (duljih) pauza; pružanje potpore za studij osobama kojima je potrebna posebna potpora); *poboljšanje kreativnosti i inovacija, uključujući i poduzetništvo, na svim razinama obrazovanja i osposobljavanja* (uključuje razvoj transverzalnih kompetencija; razvoj predavačkih metoda i mehanizama za kreativnost i inovacije, uključujući i obrazovanje nastavnika; razvoj partnerstava između istraživanja, podučavanja i tržišta rada)<sup>419</sup>;

5) I konačno, neke od odredbi ZZDVO-a još nisu usklađene s europskim standardima, posebice u pitanjima primjene ishoda učenja, ECTS bodova, sadržaja studijskih i izvedbenih programa, pitanja zajedničkih i združenih studija te prekogranične suradnje.

---

<sup>418</sup> *Ibid.*, str. 33., 34., 38.

<sup>419</sup> *Ibid.*, str. 33.

U obrazloženju Zakona izričito se navodi kako se predloženim izmjenama jasno i konzistentno definiraju ova pitanja<sup>420</sup>.

#### ZZDVO – 2013 (139/13)

U ovom izmjenama ZZDVO donesenim iste godine htjelo se ukloniti nekoliko normativnih kolizija koje se odnose na: imenovanja članova Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, imenovanje članova Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju, način izbora članova upravnih vijeća veleučilišta i visokih škola, izbor kandidata u umjetničko zvanje - umjetnički suradnik, kriterije znanstvene odnosno nastavne izvrsnost za nastavak rada nakon 65 godina života, te poboljšanje sustava studentskih isprava.<sup>421</sup>

#### ZASNAS – 2007.

U obrazloženju se navodi kako su ovim Zakonom u hrvatski visokoobrazovni sustav ugrađeni akademski i stručni nazivi kakve poznaje većina država Europske unije čime je postavljen temelj lakšem prepoznavanju istih u okvirima zajednice europskih država. Naime, ovim Zakonom je otklonjena kolizija između pravnih rješenja iz Zakona o stručnim nazivima i akademskim stupnjevima donesenog u okvirima sustava kakvog je poznao ranije važeći ZVU, te rješenja iz Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/2003, 105/2004, 174/2004, 2/2007 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/2007, 45/2009 i 63/2011) čije su odredbe na snazi, a koje usklađuju sustav kvalifikacija u hrvatskom visokom obrazovanju s razinama studija iz EHEA, odnosno s Konvencijom o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija na području Europe (Lisabonskom konvencijom)<sup>422</sup>.

#### ZASNAS – 2012.

Ovim se Zakonom uređuje pitanje stjecanja akademskog stupnja doktora/doktorice znanosti, ili doktora/doktorice umjetnosti, te se jasnije određuje izjednačavanje stečenih naziva osoba koje su završile studij, te stekle stručne nazive prema ranije važećim propisima.<sup>423</sup>

---

<sup>420</sup> *Ibid.*, str. 34/35.

<sup>421</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080558/PZ\\_490.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080558/PZ_490.pdf), str. 6. (7.3.2022.)

<sup>422</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075544/PZ\\_769.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075544/PZ_769.pdf) (7.3.2022.)

<sup>423</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080412/PZ\\_110.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080412/PZ_110.pdf) (7.3.2022.)

## *Zakoni kojima se uređuju nove vrste društvenih odnosa*

### ZPIOK – 124/09

Ovaj je Zakon, također kao i ZASNAS, direktna posljedica usklađivanja s načelima Lisabonske konvencije iz 1997., ratificirane ZPKKVKPE kako bi se, među ostalim, olakšalo priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Naime, namjera Lisabonske konvencije jest olakšati mobilnost tako da se olakša akademsko priznavanje, a međunarodne smjernice o njezinu uvođenju naglašavaju važnost primjene međunarodnih i nacionalnih pravnih okvira na fleksibilan način, kako bi priznavanje bilo moguće – ne kao zapreka. U slučajevima kad su postojeći nacionalni propisi kojima se regulira predmetna materija u sukobu s tim smjericama, države članice u Konvencije pozivaju se da izvrše usklađivanje<sup>424</sup>.

ZPIOK-om iz 2003. kojim se provodilo priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija nisu bili dovoljno jasno određeni pojam i svrha priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija, na način da su stručno priznavanja ili zapošljavanje te akademsko priznavanje ili nastavak obrazovanja bili potpuno izjednačeni, čime je postojeći normativni okvir za priznavanje inozemnih obrazovnih kvalifikacija bio u suprotnost s europskim standardima, dakle suprotan *načelima* spomenute Konvencije<sup>425</sup>.

### ZHZZ – 2012 (28/12)

Prema službenom obrazloženju povod donošenju ovoga Zakona je ispunjenje obveze iz Pregovaračkih stajališta Republike Hrvatske za Poglavlje 25. (Znanost i istraživanje) i Nacionalnog programa za pridruživanje Europskoj uniji te preporuke iz Zajedničkog stajališta država članica Europske unije u Poglavlju 25. te Izvješća Europske komisije o napretku Republike Hrvatske u kojima se ističe potreba jačanja nacionalnog istraživačkog sustava i unaprjeđivanje sustava vrednovanja znanstvenih projekata, znanstvenika i znanstvenih organizacija<sup>426</sup>.

### ZOKZVO

---

<sup>424</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075501/PZ\\_597.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075501/PZ_597.pdf) (1.5.2022.)

<sup>425</sup> Narodne novine, br. 158/03.

<sup>426</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080358/PZ\\_113.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080358/PZ_113.pdf) str. 2, 5. (8.3.2022.)

Ovaj (ZOKZVO), prethodni (ZHZZ, ZPIVK) te posebno sljedeći zakon (ZHKO) – dakle svi kojima se uređuju novi društveni odnosi – očigledni su primjeri neposrednijih utjecaja načela, ciljeva i vrijednosti dogovorenih na ministarskim konferencijama na donošenje ili izmjenu zakona. U obrazloženju donošenja ovog Zakona navodi se, među ostalim, kako ZZDVO-om nisu ostvarene sve obveze koje je Republika Hrvatska preuzela potpisivanjem Bolonjske deklaracije, posebno one koje se odnose na područje osiguravanja i unaprjeđenja kvalitete što, među ostalim, uključuje i primjenu Standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG), strateškoga dokumenta usvojenoga na Ministarskoj konferenciji u Bergenu 2005. godine. U daljnjoj primjeni ESG, upravo aspekt vanjskoga i unutarnjeg osiguravanja i unaprjeđenja kvalitete u visokom obrazovanju i znanosti dolazi u središte pozornosti, s obzirom da postojeći sustav ne zadovoljava ESG standarde. Također, u obrazloženju se kao razlog donošenja ovog Zakona navodi kako u skladu sa strateškim ciljem ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju i radi integriranja hrvatskoga visokog obrazovanja u EHEA, Agencija za znanost i visoko obrazovanje je obvezna zadovoljiti uvjete za punopravno članstvo u Europskom udruženju za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (ENQA) i Europskom registru za osiguravanje kvalitete u visokom obrazovanju (EQAR)<sup>427</sup>.

### ZHKO – 2013

Riječ je o Zakonu koji u svom obrazloženju, a i u samom normativnom dijelu, ponajbolje i najobuhvatnije sažima europske ciljeve i prioritete EHEA. Međutim, treba istaknuti kako je istovremeno u svojem kratkom postojanju bio više puta predmetom ustavnosudske ocjene zakonitosti, dok mnoge norme i provedbeni opći akti predviđeni samim zakonskim tekstom nisu primjenjivani i/ili doneseni.

U obrazloženju donošenja ovog Zakona posebno se ističe *europski kontekst*, pri čemu se navodi kako se strateški temelj za uspostavljanje kvalifikacijskog sustava nalazi u Preporukama Europskog parlamenta i Vijeća iz 2008. o uspostavljanju Europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje (Službeni list EZ-a C 111, 6.5.2008.). Naime, u Preporukama se naglašava da je Europski kvalifikacijski okvir alat koji je nužno potreban za razvijanje europskog tržišta rada, te se u skladu s time pozivaju se zemlje članice Europske unije da nacionalne kvalifikacijske okvire

---

<sup>427</sup> <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-osiguravanju-kvalitete-u-znanosti-i-visokom-obrazovanju-drugo-citanje>, str. 14-16. (7.3.2022.)



povežu s Europskim kvalifikacijskim okvirom kako bi se obrazovnim ustanovama, poslodavcima i pojedincima olakšalo razumijevanje kvalifikacija i kompetencija, te uspoređivanje sustava obrazovanja i osposobljavanja u pojedinim zemljama. Korist za obrazovne ustanove ogleda se u mogućnosti provjere primjenjivosti njihovih kvalifikacija na zajedničkom tržištu rada. Nadalje, u obrazloženju se navodi kako je HKO povezan sa strateškim okvirom europske suradnje u obrazovanju i osposobljavanju – *Obrazovanje i osposobljavanje 2020. (Education and Training 2020)* - Službeni list EZ-a C 119, 28.5.2009., te da se temelji i na Zajedničkom izvješću Vijeća Europske unije i Komisije o provedbi navedenog strateškog okvira „*Obrazovanje i osposobljavanje u pametnoj, održivoj i uključivoj Europi*“ (Službeni list EZ-a C 70, 8.3.2012.). Temeljem toga, neki od glavnih ciljeva koje zemlje članice Europske unije nastoje ostvariti jesu: poticanje cjeloživotnog učenja i mobilnosti, poboljšanje kvalitete i učinkovitosti obrazovanja i osposobljavanja, omogućavanjem stjecanja temeljnih vještina i kompetencija učenika koje su im potrebne za zapošljivost, osiguravanjem kvalitete poučavanja i usavršavanja nastavnika. Riječ je o ciljevima detaljnije navedenim već u ovom odjeljku kod ZZDVO-a iz 2013. (prve izmjene), dakle Zakona donesenog iste godine kao i ZHKO.

Dakle, riječ je o Zakonu koji uvodi Hrvatski kvalifikacijski okvir (u daljnjem tekstu: HKO) kao *reformski* instrument kojim bi se trebao urediti cjelokupni sustav kvalifikacija na svim obrazovnim razinama u Republici Hrvatskoj kroz standarde kvalifikacija temeljene na ishodima učenja i usklađene s potrebama tržišta rada, pojedinca i društva u cjelini. Pored toga, u obrazloženju se navodi kako HKO razvija i unaprjeđuje sustav osiguravanja kvalitete na svim razinama, uspostavlja osnove za priznavanje i vrednovanje neformalnog i informalnog učenja te omogućava prepoznatljivost kvalifikacija stečenih u Republici Hrvatskoj na hrvatskom i europskom tržištu rada. Stoga će njegovo donošenje neminovno utjecati na postojeće zakone i propise u području obrazovanja i osposobljavanja te u drugim područjima, koja svojim propisima uređuju i pitanja obrazovanja i osposobljavanja, na način da se osigura njihova bolja međusobna usklađenost.

Temeljem navedenog očito je, a što se također izričito navodi u obrazloženju, kako je jedan od važnijih zadataka HKO-a pouzdano povezivanje razina kvalifikacija stečenih u Republici Hrvatskoj s razinama Europskog kvalifikacijskog okvira (EQF) i Kvalifikacijskog okvira Europskog prostora visokog obrazovanja (QF-EHEA), određenih postupkom povezivanja koji uključuje hrvatska državna tijela odgovorna za kvalifikacije te dionike odgovorne za razvoj i primjenu kvalifikacija. I konačno, navodi se kako je povod donošenju ovog Zakona usvajanje

Rezolucije o cjeloživotnom učenju (Službeni list EZ-a C 163, 9.7.2002.), kao i Preporuka Europskog parlamenta o uspostavi Europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje (Službeni list EZ-a C 111, 6.5.2008.). Preporukama se posebno naglašava kako je pri određivanju i opisivanju kvalifikacije potrebno koristiti pristup zasnovan na ishodima učenja te promicati vrednovanje neformalnog i informalnog učenja u skladu sa zajedničkim europskim *načelima* dogovorenim u zaključcima Vijeća Europske unije od 28. svibnja 2004. godine. U obrazloženju Zakona izričito se navodi usklađenost sa svim navedenim dokumentima, uz uvažavanje specifičnosti hrvatskog obrazovnog sustava te potreba gospodarstva i društva u cjelini <sup>428</sup>.

### 5.3. Normativne i društvene vrijednosti u visokom obrazovanju i znanosti

U trećem poglavlju izdvojena su odnosno sistematizirana izričita i neizričita načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ specifična za sustav znanosti i visokog obrazovanja. Ona, kao i sva druga načela upućuju na vrijednosti kojima pravni sustav primjenom tih načela osigurava njihovo ostvarivanje. Naime, u pravilu, za svako načelo se može reći kako tvori vrijednosni temelj mnoštva drugih normi<sup>429</sup>. Većina tih vrijednosti su pravne, moralne ali i šire društvene općeprihvaćene vrijednosti. Drugim riječima, „oko svake od njih [vrijednosti] možemo grupirati neka normativna poopćenja čije poštivanje pomaže osigurati dotičnu vrijednost.“<sup>430</sup> U sustavu znanosti i visokog obrazovanja ta „normativna poopćavanja“ proizlaze iz Ustava i zakona. Međutim, očito da su neka načela, izričita ili neizričita, djelomično ili u potpunosti, posredno ili neposredno, posljedica *usklađivanja temeljnih vrijednosti EHEA* kao trajnog procesa opetovano naglašavanog, kao što je prethodno pokazano, u svakom europskom dokumentu. Pritom, dakako, ovdje nije samo riječ o načelima kao temeljnim normama koje se u postojećoj pravnoj kulturi vrednuju kao „pravedne“ ili „ispravne“ (pravne) norme, već i o načelima kao temeljnim normama shvaćenim u smislu da daju temelj i/ili vrijednosno etičko-političko opravdanje drugim normama<sup>431</sup>. Taj temelj ili etičko-političko opravdanje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja proizlazi upravo iz više puta istaknutog trajnog proces *usklađivanje vrijednosti EHEA* – i

---

<sup>428</sup> <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-hrvatskom-kvalifikacijskom-okviru-drugo-citanje-pz-br-183>, str. 28-30. (7.3.2022.)

<sup>429</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str.78.

<sup>430</sup> MacCormick, N., *Institucije prava*, Naklada Breza, 2014., str. 54.

<sup>431</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 78.

društvenih i normativnih – nerijetko dodatno razrađenih kroz ciljeve, prioritete i politike na europskoj razini, primjenjene na europskoj ali i na razini nacionalnih zakonodavstva i/ili nacionalnih visokoobrazovnih ustanova. Iako posredno ili neposredno to proizlazi i iz dosadašnjih razmatranja, u ovom dijelu poglavlja izdvojiti ću načela i vrijednosti EHEA koje ću kasnije povezati s pojedinim „normativnim poopćenjima“.

Iz tog razloga i u ovom kontekstu korisno je prisjetiti se teleološkog tumačenja temeljem kojeg se pravne norme tumače kao sredstvo za postizanje određenih ciljeva, vrijednosti i interesa. U teoriji se ono, kako je već ranije ukratko opisano, naziva i subjektivno ciljno tumačenje<sup>432</sup> nasuprot objektivnom tumačenju, koje je usmjereno na određivanje ciljeva pravne norme koje postavlja društvo u trenutku primjene norme, neovisno o tome što su tom normom htjeli postići normotvorci. Posebno za potonje, ali za oba pristupa može se reći da im je zajedničko to što je prepoznavanje društvenih interesa i ciljeva, u kojima treba tražiti ponajbolje značenje pravne norme (a time i ograničiti domet njezina do-stvaranja), ograničeno posebnim normama o ciljevima i načinima kako te ciljeve i interese treba tumačiti. Ukratko rečeno, ograničeno je upravo interpretativnim normama.<sup>433</sup> A one nisu ništa drugo nego pravna načela koja, kao što je već ranije istaknuto, kao najviše norme izražavaju temeljne vrijednosti pravnog sustava, pa time i društva. Uglavnom prikaz koji slijedi u nastavku, dakle prikaz načela i temeljnih vrijednosti EHEA tumačim ovdje kao *interpretativne norme* EHEA pa time i sustava znanosti i visokog obrazovanja. Pritom, naravno, u interpretativne norme nužno spadaju i pravna načela sistematizirana u trećem poglavlju.

Ponajbolji sažeti opis tih vrijednosti, načela i ciljeva EHEA nalazim u uvodnom dijelu Ministarskog priopćenja iz Londona koji glasi: „gradimo Europski prostor visokog obrazovanja temeljenog na *institucionalnoj autonomiji, akademskoj slobodi, jednakim mogućnostima i demokratskim načelima*<sup>434</sup> koji će olakšati mobilnost, unaprijediti mogućnost zaposlenja i ojačati privlačnost i konkurentnost Europe“. Nadalje, u istom Priopćenju kao važna načela EHEA navode se *načelo nediskriminacije i načelo jednake dostupnosti visokom obrazovanju*.<sup>435</sup> Naravno, u

---

<sup>432</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 250.

<sup>433</sup> Vidi *ibid.*, str. 252.

<sup>434</sup> London Communiqué, 2007.: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2007\\_London\\_Communique\\_English\\_588697.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf) (22.4.2022.); Kurziv K.G.

<sup>435</sup> London Communiqué, 2007.: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world,

navodu pojedina istaknuta načela i vrijednost ističu se, kao što je već prikazano, i u prvotnim deklaracijama te gotovo svim priopćenjima održanih ministarskih konferencija u kojima su nerijetko sadržana i njihova dodatna pojašnjenja, obično u formi zasebno donesenih dodataka. U nastavku ih izdvajam kronološkim slijedom:

1. **Ministarsko priopćenje iz Praga** – Ističu se *demokratske vrijednosti* shvaćene u kontekstu uvažavanja raznovrsnosti kultura i jezika, te raznovrsnosti visokoobrazovnih sustava.

2. **Ministarsko priopćenje iz Berlina** – Opisuje se *načelo javne odgovornosti* na način da je visoko obrazovanje javno dobro. Također navode se i *akademske vrijednosti* koje trebaju prevladavati i u međunarodnoj akademskoj saradnji i razmjeni, pri čemu se posebno podcrtava institucionalna odgovornost za razvoj sustava osiguravanja kvalitete u skladu s *načelom institucionalne autonomije*.

3. **Ministarsko priopćenje iz Bergena** – Naglašava primjenu *načela Lisabonske konvencije* u pogledu priznavanja diploma i perioda studiranja kao i obvezu primjene tih načela u nacionalna zakonodavstva. U pogledu socijalne dimenzije posebno se ističe primjena *načela jednake dostupnosti visokom obrazovanju* koje podrazumijeva osiguravanje uvjeta za završetak studija bez prepreka koje su povezane s njihovim društvenim i ekonomskim porijeklom. I konačno, u Priopćenju se tumači kako se daljnje stvaranje EHEA (do 2010. godine) treba temeljiti na *načelima kvalitete i transparentnosti* i s njima povezanog *načela javne odgovornosti*, s obzirom da je u kontekstu složenih modernih društava visoko obrazovanje ključ europske konkurentnosti smješteno na raskršću istraživanja, obrazovanja i inovacija. Pritom se navodi kako se načelo javne odgovornosti, pored kvalitete i transparentnosti, temelji i na načelu autonomije i *načelu održavog financiranja visokoobrazovnih ustanova*<sup>436</sup>.

4. **Ministarsko priopćenje iz Leuvena, Budimpeštansko-bečka deklaracija, Ministarsko priopćenje iz Erevana, Ministarsko priopćenje iz Pariza te Ministarsko priopćenje iz Rima** – U svim tim priopćenjima ponovno se ističu ali i dodatno objašnjavaju temeljne vrijednosti i načela EHEA. Tako se u Ministarskom priopćenju iz Leuvena navodi kako će za ostvarivanje europskih vrijednosti *institucionalne autonomije, akademske slobode i društvene jednakosti* biti

---

[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2007\\_London\\_Communique\\_English\\_588697.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf)  
(22.4.2022.)

<sup>436</sup> Bergen Communiqué, 2005.: The European Higher Education Area - Achieving the Goals,  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf)  
(22.4.2022.)

potrebna *trajna reforma* sustava i politika visokog obrazovanja<sup>437</sup>. Pritom se kao prioritetnim za sljedeća razdoblja ističe jačanje socijalne dimenzije EHEA kroz primjenu *načela jednake dostupnosti visokom obrazovanju* (koje podrazumijeva pravičan i pristup i završetak studiju) te jačanje sustava cjeloživotnog učenja putem primjene *načela javne odgovornosti* koje, pak, podrazumijeva pored svega do sada navedenog, i pristupačnost, kvalitetu pružanja i transparentnost informacija<sup>438</sup>.

Budimpeštansko-bečka deklaracija potvrđuje kako su akademska sloboda, autonomija i javna odgovornost visokoobrazovnih ustanova *načela* EHEA te se u tom kontekstu naglašava uloga koju imaju visoka učilišta u poticanju miroljubivih demokratskih društava i jačanju društvene kohezije, a koja proizlazi upravo iz njihove primjene. Slično i u Ministarskom priopćenju iz Erevana, pri čemu se izričito pojašnjava kako ostvarivanje tih načela podrazumijeva i „zajedničko razumijevanje *načela i procesa za osiguravanje i prepoznavanje kvalitete*“<sup>439</sup>. U potonjem Priopćenju ujedno se navode i prioritetni ciljevi EHEA do 2020. temeljeni, naravno, na provedbi izdvojenih načela kako bi se ostvarilo i osiguralo međusobno povjerenje u visokoobrazovne sustave, automatsko priznavanje kvalifikacije, učinkovito visoko obrazovanje koje pridonosi izgradnji inkluzivnih društava, utemeljeno na demokratskim vrijednostima i ljudskim pravima, gdje mogućnosti obrazovanja pružaju kompetencije i vještine potrebne za europsko građanstvo, inovacije i zapošljavanje<sup>440</sup>.

U Ministarskom priopćenju iz Pariza izričito se navodi kako *okosnicu EHEA* čine akademska sloboda i integritet, institucionalna autonomija, sudjelovanje studenata i osoblja u upravljanje visokim obrazovanjem te javna odgovornost za visoko obrazovanje<sup>441</sup>. U Ministarskom priopćenju

---

<sup>437</sup> Leuvenu/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade,  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Leuven\\_Louvain\\_la\\_Neuve\\_Communique\\_April\\_2009\\_595061.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf) (22.4.2022.)

<sup>438</sup> Leuvenu/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade,  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Leuven\\_Louvain\\_la\\_Neuve\\_Communique\\_April\\_2009\\_595061.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf) (22.4.2022.)

<sup>439</sup> Yerevan Communiqué, 2015.,  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/YerevanCommuniqueFinal\\_613707.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf)  
(22.4.2022.)

<sup>440</sup> Yerevan Communiqué, 2015.,  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/YerevanCommuniqueFinal\\_613707.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/YerevanCommuniqueFinal_613707.pdf)  
(22.4.2022.)

<sup>441</sup> Paris Communiqué, 2018.,  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf)  
(22.4.2022.)

iz Rima navedena načela određena su, pak, kao *temeljne vrijednosti EHEA* te se od BFUG-a traži da razvije *okvir* za njihovo unapređenje<sup>442</sup>. Ujedno su one, kao temeljne vrijednosti visokog obrazovanja, uz *demokratske vrijednosti i vladavinu prava* istaknute i kao temelj ostvarivanja vizije EHEA do 2030. odnosno temelj ostvarivanja obveza koje proizlaze iz ovog Priopćenja, a to je izgradnja uključivog, inovativnog i međusobno povezanog EHEA (o čemu je ranije bilo riječi) koji podupiru održivu, kohezivnu i miroljubivu Europu. Tako se inkluzivnost (koja podrazumije va jednak pristup, usavršavanje i završetak visokom obrazovanju), inovativnost (kao primjena novih usklađenih metoda učenja, poučavanja i ocjenjivanja i prakse usko povezanih s istraživanjem) te međusobna povezanost (zajedničkih okvira za olakšavanje i poboljšavanje međunarodne suradnje i reforme, razmjene znanja i mobilnosti osoblja i studenata) postavljaju kao temeljne društvene vrijednosti i ciljevi EHEA u predstojećem razdoblju koje, slijedeći i poštivajući pritom sva istaknuta temeljna načela, tek očekuju svoje „normativno poopćavanje“.

I konačno, u ovom dijelu odjeljku treba posebno izdvojiti dva dodatna dokumenta koja su sastavni dio Ministarskog priopćenja iz Rima jer su oba posvećena tumačenju načela EHEA: akademskoj slobodi te načelima i smjernicama jačanja društvene dimenzije visokog obrazovanja.

##### **5. Ministarsko priopćenja iz Rima - Dodatak I.: Izjava o akademskoj slobodi<sup>443</sup>** –

Dvojaka je važnost ovog Dodatka. Prvi je način na koji je određena akademska sloboda a drugo njezino tumačenje kao (pred)uvjeta ostvarivanja demokratskih vrijednosti. Jer sve do sada istaknute temeljne vrijednosti EHEA, a što vrijedi onda i za ovo načelo, ne mogu se u potpunosti ostvariti osim u demokratskim društvima. Iako akademska sloboda mora biti uokvirena strogim znanstvenim i profesionalnim standardima, poštivanjem prava drugih, etičkim ponašanjem i svijesti o utjecaju istraživanja na ljude i okolinu) te je kao takva ključna za unapređenje standarda akademskih disciplina i područja istraživanja) ona, pritom, ne štiti samo pojedinačnu znanost i izražavanje, već i slobodno funkcioniranje akademskih ustanova u demokratskim društvima. Drugim riječima, akademska sloboda bitan je element demokracije, odnosno ona je temeljno demokratsko pravo dijelom utemeljeno na pravu na obrazovanje te dijeli elemente sa slobodom mišljenja i izražavanja.

---

<sup>442</sup> Rome Communiqué, 2020., [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf) (22.4.2022.)

<sup>443</sup> 2020 Rome Communiqué Annex I - Statement on Academic Freedom, [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_I.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_I.pdf) (22.4.2022.)

Stoga se akademska sloboda određuje kao sloboda akademske zajednice – uključujući akademsko osoblje i studente – u poštivanje istraživanja, poučavanja i učenja te širenju rezultata istraživanja i poučavanja unutar, ali i izvan sustava visokog obrazovanja. Temeljem iznesenog jasno proizlazi da je akademska sloboda nužan preduvjet kvalitetnog visokog obrazovanja. Ujedno se u Dodatku objašnjava kako je riječ o vrijednosti i načelu koje se automatski ne pretpostavlja već je, štoviše, nerijetko izvor mnogih polemika. Razloga je nekoliko. Akademska sloboda kao načelo, iako naizgled jednostavno, u stvarnosti je vrlo složeno i zamršeno te povezano s drugim temeljnim vrijednosti kao što su institucionalna autonomija (koja je konstitutivna za akademsku slobodu) i javna odgovornost visokog obrazovanja. Pritom je, s jedne strane, akademska sloboda *univerzalna vrijednost* ukorijenjena u potrazi za znanjem i istinom, a njezina temeljna načela ne mogu se razumjeti i protumačiti različito u različitim nacionalnim kontekstima ili tipovima visokoobrazovnih ustanova. S druge, pak, strane akademska sloboda *nije apsolutnu vrijednost* jer njezino ostvarivanje oblikuju ustanove i društva u kojima radimo, a koja na različite načine određuju i primjenjuju ponašanja i granice istraživanja i izražavanja koje štiti akademska sloboda.

**6. Ministarsko priopćenje iz Rima - Dodatak II.: Načela i smjernice za jačanje društvena dimenzija visokog obrazovanja u EHEA<sup>444</sup>** – Načela i smjernice unutar ovog dokumenta nadopunjuju strategiju EHEA 2020 „Proširivanje sudjelovanja za kapital i rast” kao i pojedine odredbe socijalne dimenzije kako su one prihvaćene na ministarskim konferencijama u Londonu, Erevanu i Parizu, naglašavajući pritom kako socijalna dimenzija obuhvaća stvaranje inkluzivnog okruženja u visokom obrazovanju koje potiče jednakost, raznolikosti, te odgovara potrebama lokalnih zajednica. Temelji se, ili bi se trebala temeljiti na *načelima pristupačnosti, jednakosti, raznolikosti i uključenosti* koji bi trebali biti uvršteni u nacionalna zakonodavstva, politike i prakse koji uređuju sustave znanosti i visokog obrazovanja.

U Dodatku se izričito objašnjava kako bi opisana načela i smjernice trebala odrediti smjer razvoja EHEA-a u sljedećem desetljeću, pri čemu se cjelina ovog dokumenta ne smije promatrati kao kontrolni popis, već kao temelj za kontinuirano poboljšanje politika o tome kako bi se načela trebala provoditi u praksi i za njihovu učinkovitu provedbu na nacionalnoj i institucionalnoj razini.

---

<sup>444</sup> 2020 Rome Communiqué Annex II - Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA, [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_II.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf) (22.4.2022.)

One su svojevrsne preporuke javnim tijelima i visokoobrazovnim ustanovama da ih integriraju u temeljne misije visokog obrazovanja. Riječ je o sljedećim načelima:

1. Socijalna dimenzija trebala bi biti središnja u strategijama visokog obrazovanja na sustavnoj i institucionalnoj razini, kao što su kao i na razini EHEA i EU.
2. Pravni propisi ili dokumenti politike trebali bi omogućiti i omogućiti razvoj visokoškolskih ustanova vlastite strategije kako bi ispunili svoju javnu odgovornost prema proširenju pristupa, sudjelovanju u i završetak studija visokog obrazovanja.
3. Uključivost cjelokupnog obrazovnog sustava trebala bi se poboljšati razvojem koherentnih politika od obrazovanje u ranom djetinjstvu, od školovanja do visokog obrazovanja i tijekom cjeloživotnog učenja.
4. Pouzdani podaci nužan su preduvjet za poboljšanje socijalne dimenzije utemeljeno na dokazima više obrazovanje. Sustavi visokog obrazovanja trebali bi definirati svrhu i ciljeve prikupljanja pojedinih vrsta podataka, uzimajući u obzir posebnosti nacionalnih pravnih okvira. Adekvatni kapaciteti za prikupljanje, treba razvijati obradu i korištenje takvih podataka za informiranje i podršku socijalnoj dimenziji visokog obrazovanja.
5. Javna tijela bi trebala imati politike koje omogućavaju visokoškolskim ustanovama da osiguraju učinkovitost savjetovanje i usmjeravanje potencijalnih i upisanih studenata kako bi se proširio njihov pristup, sudjelovanje u i završetak studija visokog obrazovanja. Te bi usluge trebale biti usklađene u cijelom obrazovanju sustava, s posebnim osvrtom na prijelaze između različitih obrazovnih razina, obrazovnih institucija i u tržište rada.
6. Javna tijela trebaju osigurati dovoljno i održivo financiranje i financijsku autonomiju višim obrazovne institucije koje im omogućuju izgradnju odgovarajućeg kapaciteta za prihvaćanje različitosti i doprinos jednakost i uključenost u visoko obrazovanje.
7. Javna tijela trebala bi pomoći ustanovama visokog obrazovanja da ojačaju svoje kapacitete za odgovor na potrebe raznolikijeg tijela učenika i osoblja te stvoriti inkluzivna okruženja za učenje i uključivost institucionalne kulture.
8. Programi međunarodne mobilnosti u visokom obrazovanju trebali bi biti strukturirani i implementirani na način da poticati raznolikost, jednakost i uključenost, a posebno bi trebao poticati sudjelovanje studenata i osoblja iz ranjivog, nepovoljnog ili nedovoljno zastupljenog porijekla.



9. Visokoškolske ustanove trebale bi osigurati promicanje angažmana zajednice u visokom obrazovanju raznolikost, jednakost i uključenost.
10. Javna tijela bi se trebala uključiti u politički dijalog s visokim učilištima i ostalim relevantnim dionicima o tome kako se gornja načela i smjernice mogu prevesti i implementirati i na nacionalni sustav i institucionalna razina.

#### 5.4. Pravni pojmovi u visokom obrazovanju i znanosti kao sredstvo sistematskog tumačenja

Jedna od posljedica Bolonjske reforme koja je itekako očita u propisima „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ jest veliki broj *normi definicija* kojima se određuje značenje pojedinih pojmova. Najveći broj takvih normi preuzet je u naše zakonodavstvo iz međunarodnih konvencija odnosno europskih (pravnih) izvora. To, naravno, nije neočekivano, s obzirom da je riječ o sveobuhvatnom reformskom procesu sustavno opisanom kao trajni proces *usklađivanja* načela, vrijednosti i ciljeva, ali i nacionalnih zakonodavstava unutar članica EHEA. Naime, svrha normi definicija jest da njima normotvorac određuje prisilno značenje nekih izraza koje on sam upotrebljava a koje su onda zasigurno posljedica takvog usklađivanja, čime ustvari ograničava slobodu razumijevanja u značenju tih izraza<sup>445</sup>. Takvo ograničavanje slobode razumijevanja značenja pojedinih pojmova kojih, kao što ću nadalje pokazati nema malo, zasigurno je jedna od značajnih posljedica europskog procesa usklađivanja, s očitim neposrednim utjecajem na razvoj sustava znanosti i visokog obrazovanja, ali i druge dijelove pravnog sustava. Pojedine definicije su, kao što se to već djelomično može iščitati, sadržane i u ponekim deklaracijama i priopćenjima, ali one nemaju obvezujuću snagu pravnih pojmova<sup>446</sup>. Uglavnom, najveći se broj takvih normi

---

<sup>445</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 249.

<sup>446</sup> Primjerice, Ministarsko priopćenje iz Leuvena sadrži odredbu cjeloživotnog učenja kao učenja koje uključuje stjecanje kvalifikacija, proširivanje znanja i razumijevanja, stjecanje novih vještina i kompetencija ili obogaćivanje osobnog rasta, te podrazumijeva da kvalifikacije mogu biti stečeno kroz fleksibilne putove učenja, uključujući izvanredne studije, kao i na radnom mjestu. Nadalje, kao što je ranije istaknuto, u Ministarskom priopćenju iz Rima izričito se navodi kako se „usvaja definicija akademske slobode kao slobode akademskog osoblja i studenata da se uključe u istraživanje, poučavanje, učenje i komunikaciju u društvu i s društvom bez uplitanja niti strah od odmazde“. Također, u istom Priopćenju, Dodatak II: Načela i smjernice za jačanje društvena dimenzija visokog obrazovanja u EHEA sadrži, među ostalim „rječnik pojmova i definicija“. Pojmovnik određuje „tri središnja pojma dokumenta, pri čemu se izričito navodi kako se navedene odredbe ne smiju shvatiti kao pravne definicije i stoga nisu u sukobu s njima bilo kakvi postojeći zakonski propisi, nego su one zamišljene kao pojašnjenje definicija koje se koriste u odnosu na sadržaj načela i smjernica pripadajućeg Dodatka. Riječ je o sljedećim odredbama: 1. *Nezastupljeni studenti*: grupa

nalazi u skupini zakona kojima se stvaraju novi društveni odnosi. Ukupno je riječ o više od petnaest zakona.

U kontekstu pravnih ustanova „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ određenih u drugom poglavlju na - ustroj znanstvenih organizacija, zaposlenike, studente, studijske programe, poslovanje i djelatnosti, istraživanje, sustav osiguravanja kvalitete, sustav kvalifikacija, knjižnički sustav i mobilnost – važno je uočiti kako se najveći broj normi definicija odnosi na pojmove odnosno nalazi u propisima kojima se uređuje sustav kvalifikacija, zatim sustav osiguravanja kvalitete te u povezanosti sa ta dva (pod)sustava – i u znatno manjoj mjeri – mobilnost, studijski programi i studenti.

Zanimljivo je kako ZZDVO-om nisu odjelito – posebnim člankom – propisane norme definicije, iako se radilo i radi o „reformskom zakonu“ s mnoštvom normi kojima se normativno određuju potpuno novi društveni odnosi. Ipak, postoji niz takvih članaka. Primjerice, čl. 28. st. 1., čl. 29. st. 1. i čl. 30. st.1. predstavljaju norme definicije kolaborativnih znanstvenih programa, znanstvenih centara izvrsnosti i znanstveno-tehnoloških parkova. Riječ je, naravno, o novim programima, organizacijama, društvima koji nisu ranije postojali u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Nadalje, čl. 47., čl. 49. st. 1. i 2., zatim već istaknuti čl. 53., čl. 54., čl. 62. st. 1. i 2., čl. 64. st. 1., čl. 65. st. 1., čl. 67. st. 1. sadrže norme definicije svih visokih učilišta, javnih i privatnih, odnosno norme definicije sveučilišta i njegovih sastavnica. Također, čl. 58. st. 1. i 60. st. 1. određuje

---

studentata nedovoljno zastupljena u odnosu na određene karakteristike (npr. spol, dob, nacionalnost, zemljopisno porijeklo, socio-ekonomsko porijeklo, etničke manjine) ako je njihov udio među studentima manji od udjela usporedivih skupina u ukupnoj populaciji. To se može dokumentirati prilikom prijema, tijekom studija ili na maturi. Pojedinci obično imaju nekoliko nedovoljno zastupljenih karakteristika, zbog čega uvijek treba uzeti u obzir kombinacije nedovoljno zastupljenih karakteristika („intersekcionalnost“). 2. *Studenti u nepovoljnom položaju*: studenti u nepovoljnom položaju često se suočavaju sa specifičnim izazovima u usporedbi sa svojim vršnjacima u visokom obrazovanju (npr. invaliditet, niski prihodi obitelji, mala ili nikakva podrška obitelji, siročad, česte selidbe, mentalno zdravlje, trudnoća, manje vremena za učenje jer se mora zarađivati za život). Takav nedostatak može biti trajan, može se pojaviti s vremena na vrijeme ili samo u ograničenom razdoblju. Studenti u nepovoljnom položaju mogu biti dio nedovoljno zastupljene skupine, ali i ne moraju. Stoga, u nepovoljnom položaju i nedovoljno zastupljeni nisu sinonimi. 3. *Ranjivi studenti*: mogu biti u opasnosti od nepovoljnog položaja, a pored toga imaju posebne potrebe. Na primjer, zato što boluju od bolesti (uključujući mentalno zdravlje) ili imaju invaliditet, jer su maloljetni, jer njihova boravišna dozvola ovisi o uspjehu studija (a time nerijetko i o odlukama pojedinaca nastavnika), jer su izloženi riziku od diskriminacije. Ova skupina studenata su ranjivi u smislu da oni možda neće moći osigurati svoju osobnu dobrobit ili da se možda neće moći zaštititi od ozljede ili eksploatacije te trebaju dodatnu podršku ili pažnju.

pojedina sveučilišna tijela, dok čl. 111b. sadrži određena znanstvenog, temeljnog, razvojnog i primijenjenog istraživanja.

U nastavku ću prvo prikazati norme definicije koje se odnose na studente, zatim na studijske programe, a na kraju i niz onih koje se odnose na sustav kvalifikacija te sustav osiguravanja kvalitete.

#### **5.4.1. Studenti**

Odredbe o studentima proizlaze iz čl. 86. ZZDVO-a, osobito iz st. 1., 3., 4. i 6. koji glase:

(1) Status studenta stječe se upisom na sveučilište, veleučilište ili visoku školu, a dokazuje se odgovarajućom studentskom ispravom, čiji sadržaj, te pristup i uređivanje sadržaja, izradu, izdavanje, korištenje i poništavanje, pravilnikom propisuje ministar, a oblik sveučilište, veleučilište ili visoka škola.

(3) Studenti mogu biti redoviti ili izvanredni.

(4) Redoviti su oni studenti koji studiraju prema programu koji se temelji na punoj nastavnoj satnici (puno radno vrijeme). Troškovi studija (studijskog programa) mogu redovitim studentima biti dijelom ili u cijelosti financirani iz državnog proračuna, sukladno s općim aktom sveučilišta, veleučilišta ili visoke škole.

(6) Izvanredni studenti su oni koji obrazovni program pohađaju uz rad ili drugu aktivnost koja traži posebno prilagođene termine i načine izvođenja studija u skladu s izvedbenim planom nastave. Troškove takvog studija u cijelosti ili dijelom snosi sam student, sukladno općem aktu sveučilišta, veleučilišta ili visoke škole.

Nadalje, pojam „student“ je pravno određen posebnim člancima i ZSZDSO-a i ZOSP-a.

ZSZDSO u čl. 1 .st .2. propisuje:

(2) U smislu ovoga Zakona pojmovi imaju sljedeća značenja:

1. Studenti – svi studenti i studentice sveučilišnih i stručnih studija u Republici Hrvatskoj sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju.

2. Studentski zbor - studentsko izborno predstavničko tijelo koje štiti interese studenata, sudjeluje u odlučivanju u tijelima visokog učilišta i predstavlja studente u sustavu visokog obrazovanja.

3. Studentska organizacija – studentski zbor, studentska udruga ili druga organizacija studenata, neovisno o obliku organiziranja, koja djeluje na visokom učilištu.

4. Studentska udruga – udruga građana osnovana sukladno Zakonu o udrugama čije većinsko članstvo čine studenti i čija je djelatnost vezana uz zadovoljavanje studentskih potreba na području visokog obrazovanja, znanosti, kulture, športa, zdravlja, ekologije i drugih područja od interesa za studente i koja je upisana u evidenciju studentskih organizacija.

ZOSP u čl. 2. propisuje:

“Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

1. *student* je osoba koja pohađa preddiplomski sveučilišni studij, integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij, diplomski sveučilišni studij, kratki stručni studij, preddiplomski stručni studij i specijalistički diplomski stručni studij na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj i građanin je Republike Hrvatske i građanin Europske unije s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji studira na visokom učilištu izvan Republike Hrvatske ili student na razmjeni za vrijeme studiranja u Republici Hrvatskoj, a koji nema zasnovan radni odnos i/ili ne obavlja samostalnu djelatnost obrta, slobodnog zanimanja i/ili poljoprivrede i šumarstva. U smislu ovoga Zakona i propisa kojima je uređeno oporezivanje dohotka, izjednačeni su u pravima i obvezama redoviti studenti i izvanredni studenti koji nemaju zasnovan radni odnos i/ili ne obavljaju samostalnu djelatnost obrta, slobodnog zanimanja i/ili poljoprivrede i šumarstva

2. *druga osoba* je osoba u postupku upisa na studij ili osoba koja je završila studij na visokom učilištu u Republici Hrvatskoj, a nema zasnovan radni odnos ili građanin Europske unije s prebivalištem u Republici Hrvatskoj koji je završio studij na visokom učilištu izvan Republike Hrvatske, a nema zasnovan radni odnos. Prava na temelju ovoga Zakona druga osoba može ostvarivati najdulje tri mjeseca od završetka školske godine u kojoj je završila srednjoškolsko obrazovanje odnosno najdulje do kraja akademske godine u kojoj je završila studij ili do isteka razdoblja od tri mjeseca od završetka studija...”

U Zakonu o izmjenama Zakona o obavljanju studentskih poslova ustvari jedini članak koji se mijenjao jest čl. 2. st. 1. ZOSP-a iz 2018.<sup>447</sup> koji je propisivao pojam studenta. Izmijenjeni članak sada glasi:

»1. *student* je osoba

a) koja pohađa preddiplomski sveučilišni studij, integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij, diplomski sveučilišni studij, kratki stručni studij, preddiplomski stručni studij i specijalistički diplomski stručni studij na visokim učilištima u Republici Hrvatskoj

b) koja je student na razmjeni na visokom učilištu u Republici Hrvatskoj ili

c) koja je državljanin Republike Hrvatske, državljanin zemlje članice Europske unije, Europskoga gospodarskog prostora i Švicarske Konfederacije s prebivalištem u Republici Hrvatskoj, koji studira na visokom učilištu izvan Republike Hrvatske, a koja nema zasnovan radni odnos i/ili ne obavlja samostalnu djelatnost obrta, slobodnog zanimanja i/ili poljoprivrede i šumarstva. U smislu ovoga Zakona i propisa kojima je uređeno oporezivanje dohotka, izjednačeni su u pravima i obvezama redoviti studenti i izvanredni studenti koji nemaju zasnovan radni odnos i/ili ne obavljaju samostalnu djelatnost obrta, slobodnog zanimanja i/ili poljoprivrede i šumarstva«<sup>448</sup>.

---

<sup>447</sup> Narodne novine, br. 96/18.

<sup>448</sup> Narodne novine, br. 16/20.

### 5.4.2. Studijski programi

U pogledu studijskih programa, pojedine vrste propisane su, primjerice, čl. 69. st. 2. i 3. (sveučilišni i stručni studije) te čl. 76. st. 1. i 3. ZZDVO-a koji određuju združene i zajedničke studije.

Članak 69.

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

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

Članak 76.

(1) Zajednički studij je zajednički program koji izvode dva ili više akreditirana visoka učilišta u Republici Hrvatskoj, pri čemu je samo jedno visoko učilište nositelj.

(3) Združeni studij je zajednički program dva ili više visoka učilišta od kojih je najmanje jedno izvan Republike Hrvatske.

U pogledu normi definicija koje se neposredno tiču studijskih programa, ovdje treba izdvojiti i čl.

#### 2. ZASNAS-a koji proisuje:

(1) Akademski naziv stječe osoba koja završi preddiplomski sveučilišni studij, diplomski sveučilišni studij i poslijediplomski specijalistički studij.

(2) Stručni naziv stječe osoba koja završi stručni studij i specijalistički diplomski stručni studij.

(3) Akademski stupanj stječe osoba koja završi poslijediplomski sveučilišni studij.

### 5.4.3. Kvalifikacijski sustav

Neusporedivo najviše normi definicija odnosi se na ovu pravnu ustanovu. Najvažniji i gotovo jedini članak ZZDVO-a koji se odnosi na sustav kvalifikacija jest čl. 85. koji glasi:

„Priznavanje inozemnih diploma i stručnih kvalifikacija

Članak 85.

Postupak priznavanja inozemnih diploma te akademskih i stručnih kvalifikacija provodi se sukladno posebnom zakonu, odnosno na temelju bilateralnih ili multilateralnih ugovora koji obvezuju Republiku Hrvatsku.“

Važno je istaknuti kako se potonji članak nije mijenjao od 2003. godine kada je donesen ZZDVO. Tada se navedena norma prvenstveno odnosila na ZPKPVKPE, dakle na Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe koju je Hrvatski Sabor usvojio godinu dana ranije. U Odjeljku I. ZPKPVKPE-a nazvanom „Definicije“ članak 1. glasi:

„U svrhu ove Konvencije, izrazi koji su navedeni u nastavku imat će sljedeće značenje:

*Pristup (visokom obrazovanju)* - Pravo kvalificiranih kandidata da traže i da budu uzeti u obzir za prijam u visoko obrazovanje.

*Prijam (u visokoškolske ustanove i programe)* - Akt ili sustav kojim se kvalificiranim kandidatima dopušta praćenje visokoškolskog studija u određenoj ustanovi i/ili programu.

*Vrednovanje (ustanova ili programa)* - Postupak određivanja obrazovne kvalitete visokoškolske ustanove ili programa.

*Vrednovanje (pojedinačnih kvalifikacija)* - Pisano vrednovanje koje daje nadležno tijelo o stranim kvalifikacijama pojedinca.

*Tijelo nadležno za priznavanje* - Tijelo koje je službeno ovlašteno za donošenje obvezujućih odluka o priznavanju stranih kvalifikacija.

*Visoko obrazovanje* - Sve vrste studija, ili skupina studija obrazovanja ili obrazovanja za istraživački rad nakon srednje škole koje nadležna tijela stranke priznaju kao razdoblje svoga visokoobrazovnog sustava.

*Visokoškolska ustanova* - Ustanova koja pruža visoko obrazovanje, a za koju nadležno tijelo stranke priznaje da se nalazi u njezinom visokoobrazovnom sustavu.

*Visokoškolski program* - Studij za koji nadležno tijelo stranke priznaje da pripada njegovu visokoobrazovnom sustavu i čijim završavanjem student stječe visokoškolsku kvalifikaciju.

*Razdoblje studija* - Svaki sastavni dio visokoškolskoga programa koji je vrednovan i dokumentiran i koji, iako sam za sebe nije potpuni program studija, predstavlja značajno stjecanje znanja ili vještine.

#### KVALIFIKACIJA

*A. Visokoškolska kvalifikacija* - Svaki stupanj, diploma ili neka druga svjedodžba koju je izdalo nadležno tijelo i kojim se potvrđuje uspješno završen visokoškolski program.

*B. Kvalifikacija koja omogućava pristup visokom obrazovanju* - Svaka diploma ili neka druga svjedodžba koju je izdalo nadležno tijelo i kojom se potvrđuje da je uspješno završen obrazovni program, a nositelju kvalifikacije daje pravo da se uzme u obzir za prijam u visoko obrazovanje (vidi definiciju pristupa).

*Priznavanje* - Formalno potvrđivanje vrijednosti strane obrazovne kvalifikacije s obzirom na omogućavanje pristupa obrazovanju i/ili zapošljavanju, koje je izdalo nadležno tijelo.

#### ZAHTJEVI

*A. Opći zahtjevi* - Uvjeti koje u svim slučajevima treba ispuniti za pristup obrazovanju ili njegovoj određenoj razini, ili za davanje visokoškolske kvalifikacije određene razine.

*B. Posebni zahtjevi* - Uvjeti koje uz opće zahtjeve treba ispuniti radi prijama u određeni visokoškolski program ili za davanje posebne visokoškolske kvalifikacije u određenom polju studija.“

Način na koji je značenje normi definicija ZPKPVKPE preuzeto u naše zakonodavstvo vidljiv je u sljedećim, kronološki redom, navedenim zakonima.

ZPIOK je bio na snazi od rujna 2003. do 25. 5. 2022. U tom vremenu mijenjao se četiri puta. U ZPIOK-u iz 2003. čl. 2. glasilo je:

“U ovom Zakonu u uporabi su pojmovi sa sljedećim značenjem:

– *Inozemna obrazovna kvalifikacija* – podrazumijeva inozemne visokoškolske kvalifikacije, te inozemne školske svjedodžbe, diplome i druge javne isprave o završenom osnovnom i srednjem obrazovanju.

– *Priznavanje* – podrazumijeva formalno potvrđivanje vrijednosti inozemne obrazovne kvalifikacije, odnosno razdoblja obrazovanja, koje je izdalo nadležno tijelo, radi omogućavanja pristupa obrazovanju i/ili zapošljavanju.

– *Stručno priznavanje* – podrazumijeva priznavanje jednake pravne valjanosti inozemnoj visokoškolskoj kvalifikaciji s odgovarajućom domaćom visokoškolskom kvalifikacijom, kojim se omogućuje zapošljavanje i pristup daljnjem obrazovanju u Republici Hrvatskoj.

– *Akademsko priznavanje* – podrazumijeva izjednačavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije s odgovarajućom domaćom visokoškolskom kvalifikacijom radi ostvarivanja prava na nastavak obrazovanja u Republici Hrvatskoj.

– *Priznavanje razdoblja studija* – podrazumijeva priznavanje razdoblja studija provedenog na inozemnoj visokoškolskoj ustanovi, radi završavanja visokoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj.

– *Visokoškolska kvalifikacija* – podrazumijeva svaki stupanj obrazovanja, diplomu ili drugu svjedodžbu koju je izdalo nadležno tijelo i kojim se potvrđuje uspješno završen visokoškolski program.

– *Nacionalni ENIC/NARIC ured* – izvještajni je centar o akademskoj pokretljivosti i priznavanju visokoškolskih kvalifikacija, član Europske mreže nacionalnih izvještajnih centara o akademskoj pokretljivosti i priznavanju i Nacionalnoga informacijskog centra za akademsko priznavanje.

– *Vrednovanje* – podrazumijeva postupak utvrđivanja kvalitete inozemne obrazovne kvalifikacije pojedinca, koje daje ovlašteno stručno tijelo u pisanom obliku, na temelju jasnih, smislenih i pouzdanih kriterija koje utvrđuje Nacionalni ENIC/NARIC ured.”

U Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija donesenim u prosincu 2006.<sup>449</sup>, člankom 1. mijenjaju je pojedine norme definicije, umjesto „vrednovanja“ uvodi se „vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija“, ukida se norma „visokoškolska kvalifikacija“ te uvode dvije nove norme definicije “Vijeće za vrednovanje

---

<sup>449</sup> Narodne novine, br. 138/06.

inozemnih visokoškolskih kvalifikacija“ i „Ured za akademsko priznavanje“. Uglavnom, čl. 1. glasi :

- „U ovom Zakonu u uporabi su pojmovi sa sljedećim značenjem:
- *Inozemna obrazovna kvalifikacija* – podrazumijeva formalni naziv za određenu razinu odnosno stupanj stečenih znanja, vještina i kompetencija koji se dokazuje inozemnom školskom svjedodžbom, diplomom i drugom javnom ispravom koje izdaje nadležna ustanova.
  - *Priznavanje* – podrazumijeva formalno potvrđivanje vrijednosti inozemne obrazovne kvalifikacije, odnosno razdoblja obrazovanja, koje je izdalo nadležno tijelo, u svrhu pristupa obrazovanju ili zapošljavanju.
  - *Stručno priznavanje* – podrazumijeva priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije u svrhu zapošljavanja u Republici Hrvatskoj.
  - *Akademsko priznavanje* – podrazumijeva priznavanje inozemne visokoškolske kvalifikacije u svrhu nastavka obrazovanja u Republici Hrvatskoj.
  - *Priznavanje razdoblja studija* – podrazumijeva priznavanje razdoblja studija provedenog na inozemnoj visokoškolskoj ustanovi, u svrhu nastavka visokoškolskog obrazovanja u Republici Hrvatskoj.
  - *Nacionalni ENIC/NARIC ured* – izvještajni je centar o akademskoj pokretljivosti i priznavanju visokoškolskih kvalifikacija i član Europske mreže nacionalnih izvještajnih centara o akademskoj pokretljivosti i priznavanju (ENIC – European Network of Information Centres) te Nacionalnoga informacijskog centra za akademsko priznavanje (NARIC – National Academic Recognition Information Center).
  - *Vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija* – stručno tijelo Agencije za znanost i visoko obrazovanje, koje provodi vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija.
  - *Ured za akademsko priznavanje* – osniva se na svakom sveučilištu, veleučilištu i visokoj školi radi obavljanja stručnih i administrativnih poslova za akademsko priznavanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija, sukladno općim aktima sveučilišta, veleučilišta i visokih škola. Ustroj, djelokrug i način rada Ureda propisuje se općim aktom sveučilišta, veleučilišta i visokih škola sukladno ovom Zakonu.
  - *Vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija* – podrazumijeva procjenu razine, odnosno stupnja inozemne visokoškolske kvalifikacije pojedinca, koju daje Vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija, odnosno u slučaju akademskog priznavanja stručno tijelo visokog učilišta određeno statutom, na temelju kriterija koje utvrđuje Nacionalni ENIC/NARIC ured.“

Od početka reforme do danas dva puta je donošen Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija<sup>450</sup>. Iako je riječ o zakonima koji uređuju minimalne uvjete

---

<sup>450</sup> Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, br.124/09, 45/11. i 74/14. (dalje u tekstu: ZRPPISK 1) i Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, br. 82/15, 70/19 i 47/20. (dalje u tekstu: ZRPPISK 2).



osposobljavanja u Republici Hrvatskoj za pristup i obavljanje zanimanja pretežnim dijelom iz područja medicine, oba zakona uređuju i priznavanje odnosno postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija sukladno odgovarajućim direktivama, uključujući sustav priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija za obavljanje reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, a u svrhu ostvarivanja pojedinih prava. Također, oba zakona sadrže niz normi definicija, od kojih u nastavku izdvajam neke od njih:

## ZRPPISK 1

### Članak 3.:

“U ovom Zakonu u uporabi su pojmovi sa sljedećim značenjem:

...

– *regulirana profesija* – profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kod kojih je pristup i obavljanje, odnosno način obavljanja djelatnosti na temelju zakonskih akata, odnosno podzakonskih ili drugih akata donesenih na temelju zakonskih ovlaštenja, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija, kao i profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kojom se bave članovi strukovnih organizacija s profesionalnim nazivom,...

– *stručni i akademski naziv i akademski stupanj* – nazivi i stupanj koji se u Republici Hrvatskoj stječu završetkom visokog obrazovanja,

– *stručna kvalifikacija* – u smislu ovoga Zakona, obuhvaća formalno obrazovanje i profesionalnu osposobljenost (stručno usavršavanje i osposobljavanje nakon završetka formalnog obrazovanja, kao i moguće stručno iskustvo stečeno pri obavljanju regulirane profesije u državi ugovornici EEP-a), na temelju čega je kandidat stekao pravo obavljanja određene regulirane profesije u državi ugovornici EEP-a,...

– *nadležno tijelo* – je tijelo nadležno za provođenje postupka i utvrđivanje uvjeta za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija, izdavanje rješenja o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, davanje informacija o postupku i uvjetima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija, te za poduzimanje ostalih radnji sukladno ovom Zakonu, a to su: nadležne strukovne organizacije ili druga nadležna tijela ili organizacije koje su posebnim propisima ovlaštene za provođenje postupka i utvrđivanje uvjeta za priznavanje stručnih kvalifikacija (u daljnjem tekstu: ovlaštena tijela), odnosno ministarstva u čijem su djelokrugu određene regulirane profesije (u daljnjem tekstu: nadležno ministarstvo),

– *automatsko priznavanje* – priznavanje inozemne stručne kvalifikacije koje se odnosi isključivo na državljane država članica EU s dokazom o formalnoj osposobljenosti izdanim u državi članici EU, kojim Republika Hrvatska priznaje tim dokazima jednaku valjanost kao i dokazima o formalnoj osposobljenosti koje sama izdaje,

– *Direktiva* – Direktiva 2005/36/EC Europskog parlamenta i Vijeća o priznavanju stručnih kvalifikacija od 7. rujna 2005. godine, kako je izmijenjena i dopunjena (u daljnjem tekstu: Direktiva)...

## ZRPPISK 2

## Članak 5.:

“Pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

1. *regulirana profesija* – profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kod kojih je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih pravnih akata, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija te profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kojima se bave članovi strukovnih organizacija s profesionalnim nazivom, kao i korištenje profesionalnog naziva koji je posebnim propisima ograničen na nositelje određenih stručnih kvalifikacija te predstavlja jedan od načina obavljanja djelatnosti,...

8. *stručna kvalifikacija* – kvalifikacija stečena:

a) po završetku formalnog obrazovanja kojim je obuhvaćeno i stručno usavršavanje te se dokazuje diplomom, svjedodžbom ili drugom javnom ispravom koju je izdala nadležna obrazovna ustanova

b) po završetku formalnog obrazovanja i nakon toga obavljenog stručnog usavršavanja, odnosno

c) ispunjavanjem uvjeta iz članka 13. ovoga Zakona, a dokazuje se potvrdom kompetentnosti ili

d) stručnim iskustvom

9. *obrazovna kvalifikacija* – kvalifikacija koja se stječe po završetku formalnog obrazovanja, a koja se dokazuje diplomom, svjedodžbom ili drugom javnom ispravom koju je izdala nadležna obrazovna ustanova,...

14. *kompetencije* – prema propisima kojima se uređuje Hrvatski kvalifikacijski okvir, obuhvaćaju znanja i vještine te pripadajuću samostalnost i odgovornost,...

15. *nadležno tijelo* – nadležne strukovne organizacije, središnja tijela državne uprave u čijem su djelokrugu određene regulirane profesije ili druga nadležna tijela ili organizacije koje su ovim Zakonom i posebnim propisima ovlaštene za provođenje postupka i utvrđivanje uvjeta za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija, kao i nadležno tijelo druge države članice

16. *Direktiva* – Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (Tekst značajan za EGP) (SL L 255, 30. 9. 2005.) kako je zadnje izmijenjena i dopunjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (»Uredba IMI«) (Tekst značajan za EGP) (SL L 354, 28. 12. 2013.)

17. *automatsko priznavanje* – priznavanje inozemne stručne kvalifikacije iz glave IV. ovoga Zakona koje se odnosi isključivo na državljane država članica s dokazom o stručnoj kvalifikaciji izdanim u državi članici,...

24. *cjeloživotno učenje* – svi oblici učenja tijekom života čija je svrha stjecanje i unapređivanje kompetencija za osobne, društvene i profesionalne potrebe, uključujući profesionalnu etiku

25. *europski sustav prikupljanja i prenošenja bodova u visokom obrazovanju ili ECTS bodovi* – sustav bodovanja za visoko obrazovanje koji se koristi u Europskom prostoru visokog obrazovanja...”

Zasigurno najvažniji zakon – ponajviše jer se njime nastoji uspostaviti hrvatski kvalifikacijski sustav (okvir) – jest ZHKO. Njegova (dodatna) važnost je u tome što prema izričitoj normi, čl. 1. st. 2., ujedno propisuje način povezivanja HKO-a s Europskim kvalifikacijskim okvirom (u daljnjem tekstu: EQF) i Kvalifikacijskim okvirom Europskog prostora visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: QF-EHEA) i posredno s nacionalnim kvalifikacijskim sustavima drugih zemalja. Norme definicije propisane su čl. 2. ZHKO-a na sljedeći način:

“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.

*Europski kvalifikacijski okvir za cjeloživotno učenje (engl. European Qualifications Framework for Lifelong Learning, EQF)* instrument je uspostave razina kvalifikacija radi prepoznavanja i razumijevanja kvalifikacija između nacionalnih kvalifikacijskih okvira.

*Kvalifikacijski okvir Europskog prostora visokog obrazovanja (engl. Qualifications Framework for the European Higher Education Area, QF-EHEA)* instrument je uspostave razina kvalifikacija u sustavu visokog obrazovanja radi prepoznavanja i razumijevanja kvalifikacija između nacionalnih kvalifikacijskih okvira Europskog prostora visokog obrazovanja.

*Kvalifikacija (engl. Qualification)* je naziv za objedinjene skupove ishoda učenja određenih razina, obujma, profila, vrste i kvalitete. Dokazuje se svjedodžbom, diplomom ili drugom javnom ispravom koju izdaje ovlaštena pravna osoba.

*Vrsta kvalifikacije (engl. Types of Qualifications)* je karakteristika prema kojoj se kvalifikacije razlikuju i dijele na kvalifikacije koje se stječu završetkom osnovnoškolskih, strukovnih, umjetničkih ili gimnazijskih srednjoškolskih programa te kvalifikacije koje se stječu završetkom stručnih ili sveučilišnih studija.

*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.

*Kompetencije (engl. Competences)* su znanja i vještine te pripadajuća samostalnost i odgovornost.

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

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

*Ključne kompetencije za cjeloživotno učenje (engl. Key Competences for Lifelong Learning)* su kompetencije odgovarajuće razine koje su nužne pojedincu za uključenost u život zajednice. Osnova su za stjecanje kompetencija tijekom života za sve osobne, društvene i profesionalne potrebe, a obuhvaćaju komunikaciju na materinskom jeziku, komunikaciju na stranim jezicima, matematičku kompetenciju i osnovne kompetencije u prirodoslovlju i tehnologiji, digitalnu kompetenciju, kompetenciju učiti kako učiti, socijalnu i građansku kompetenciju, inicijativnost i poduzetnost te kulturnu svijest i izražavanje.

*Standard kvalifikacije (engl. Qualification Standard)* je sadržaj i struktura određene kvalifikacije. Uključuje sve podatke koji su potrebni za određivanje razine, obujma i profila kvalifikacije te podatke koji su potrebni za osiguravanje i unapređenje kvalitete standarda kvalifikacije.

*Standard zanimanja (engl. Occupational Standard)* je popis svih poslova koje pojedinac obavlja u određenom zanimanju i popis kompetencija potrebnih za njihovo uspješno obavljanje.

*Formalno učenje (engl. Formal Learning)* je organizirana aktivnost ovlaštene pravne ili fizičke osobe koja se izvodi prema odobrenim programima radi stjecanja i unapređivanja kompetencija za osobne, društvene i profesionalne potrebe, a dokazuje se svjedodžbom, diplomom ili drugom javnom ispravom koju izdaje ovlaštena pravna osoba.

*Neformalno učenje (engl. Non-formal Learning)* je organizirana aktivnost učenja čija je svrha stjecanje i unapređivanje kompetencija za osobne, društvene i profesionalne potrebe, a ne dokazuje se javnom ispravom.

*Informalno učenje (engl. Informal Learning)* je neorganizirana aktivnost stjecanja kompetencija iz svakodnevnih iskustava te drugih utjecaja i izvora iz okoline za osobne, društvene i profesionalne potrebe.

*Cjeloživotno učenje (engl. Lifelong Learning)* su svi oblici učenja tijekom života čija je svrha stjecanje i unapređivanje kompetencija za osobne, društvene i profesionalne potrebe.

*Vrednovanje skupova ishoda učenja (engl. Validation of Units of Learning Outcomes)* je ocjenjivanje stečenih kompetencija, uključujući izdavanje potvrde ovlaštene pravne ili fizičke osobe, u skladu s unaprijed utvrđenim i prihvaćenim kriterijima i standardima.

*Sektor (engl. Sector)* je skupina kvalifikacija jednog obrazovnog područja i zanimanja koja koriste ishode učenja tih kvalifikacija na radnim mjestima.”

Zakonom o potvrđivanju Globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju<sup>451</sup> donesenom u listopadu 2021. potvrđuje se Globalna konvencija usvojena u Parizu 2019. godine. U Odjeljku I. ZPGKPKVO nazvanom „Definicije pojmova“ nalazi se članak 1. koji glasi:

“U svrhe ove Konvencije primjenjuju se sljedeće definicije:

**pristup (visokom obrazovanju):** pravo osigurano svakom pojedincu koji posjeduje kvalifikaciju da podnese zahtjev i bude uzet u obzir za upis na neku razinu visokog obrazovanja

---

<sup>451</sup> Narodne novine, br. 7/21.

**upis (na visoka učilišta i studijske programe):** postupak ili sustav kojim se podnositeljima zahtjeva koji zadovoljavaju uvjete dopušta studiranje na određenom visokom učilištu i/ili praćenje određenog studijskog programa

**podnositelj zahtjeva:**

(a) pojedinac koji tijelu nadležnom za priznavanje podnosi svoju kvalifikaciju, razdoblje studija ili prethodno učenje na postupak vrednovanja i/ili priznavanja; ili

(b) pravna osoba ili tijelo koje uz odobrenje postupa u ime pojedinca

**vrednovanje:** evaluacija kvalifikacije, razdoblja studija ili prethodnog učenja podnositelja zahtjeva koju provodi tijelo nadležno za priznavanje zaduženo za vrednovanje kvalifikacija

**nadležno tijelo:** pojedinac ili pravna osoba ili tijelo koje ima ovlast, sposobnost ili pravnu snagu za obavljanje namijenjene djelatnosti

**tijelo nadležno za priznavanje:** pravna osoba ili tijelo koje u skladu sa zakonodavstvom, politikama ili praksom države stranke vrednuje kvalifikacije i/ili donosi odluke o priznavanju kvalifikacija

**jedinice regionalne samouprave:** službeni entiteti države stranke ove Konvencije na razini podnacionalnih nadležnosti, poput pokrajina, država, županija ili kantona, u skladu s člankom XX. b) ove Konvencije, Savezna ili neunitarna ustavna uređenja

**prekogranično obrazovanje:** svi načini pružanja obrazovnih usluga koji uključuju kretanje osoba, znanja, programa, pružatelja usluga i studijskih programa preko granica država stranaka, što uključuje, ali nije ograničeno na združene studije, prekogranično visoko obrazovanje, transnacionalno obrazovanje, offshore obrazovanje i obrazovanje bez granica, koji su zadovoljili uvjete za osiguravanje kvalitete

**raseljena osoba:** pojedinac koji je prisiljen napustiti svoje područje ili okruženje i profesionalne aktivnosti i preseliti se na drugo područje ili okruženje

**formalni sustav obrazovanja:** obrazovni sustav države stranke, uključujući sve službeno priznate pravne osobe ili tijela koja su nadležna za područje obrazovanja, kao i javne i privatne obrazovne ustanove na svim razinama koje priznaju nadležna tijela države stranke i koje su stoga ovlaštene za pružanje obrazovnih usluga i drugih usluga povezanih s obrazovanjem

**formalno učenje:** učenje koje proizlazi iz aktivnosti koje se izvode unutar strukturirane okoline za učenje, koje vodi do stjecanja formalne kvalifikacije te koje pruža obrazovna ustanova koju priznaju nadležna tijela države stranke i koja je stoga ovlaštena izvoditi takve aktivnosti učenja

**visoko obrazovanje:** sve vrste studijskih programa ili skupine kolegija na razini višoj od srednjoškolske, koje priznaju nadležna tijela u državi stranci ili njenoj jedinici regionalne samouprave kao dio svog sustava visokog obrazovanja

**visoko učilište:** ustanova koja obavlja djelatnost visokog obrazovanja i koju priznaju nadležna tijela države stranke ili njene jedinice regionalne samouprave kao dio svog sustava visokog obrazovanja

**studijski program:** program studija na razini višoj od srednjoškolske koji priznaju nadležna tijela države stranke ili njene jedinice regionalne samouprave kao dio svog sustava visokog obrazovanja i čiji uspješan završetak omogućuje studentu stjecanje kvalifikacije u visokom obrazovanju

**informalno učenje:** učenje koje se odvija izvan formalnog sustava obrazovanja i koje proizlazi iz svakodnevnih aktivnosti vezanih uz posao, obitelj, lokalnu zajednicu ili slobodno vrijeme

**združena kvalifikacija:** vrsta kvalifikacije stečene u okviru prekograničnog obrazovanja, pojedinačna kvalifikacija koju zajednički priznaju i/ili odobravaju i dodjeljuju dva ili više visokih učilišta koja pripadaju više nego jednoj državi, nakon završetka integriranog, usklađenog i zajednički ponuđenog studijskog programa

**ishodi učenja:** znanja i vještine koje je osoba stekla nakon završenog procesa učenja

**cjeloživotno učenje:** proces koji se odnosi na sve aktivnosti učenja tijekom života, bilo da se radi o formalnom, neformalnom ili informalnom učenju i čija je svrha poboljšanje i razvoj ljudskih kapaciteta, znanja, vještina, stavova i kompetencija

**mobilnost:** fizičko ili virtualno kretanje pojedinaca izvan vlastite države u svrhu studiranja, istraživačke djelatnosti, poučavanja ili rada

**neformalno učenje:** učenje ostvareno u okviru obrazovanja i osposobljavanja koje stavlja naglasak na profesionalni život i koje ne pripada formalnom sustavu obrazovanja

**netradicionalni načini učenja:** formalni, neformalni i informalni mehanizmi izvođenja obrazovnih programa i aktivnosti učenja koji nisu prvenstveno temeljeni na interakciji licem u lice između nastavnika i polaznika

**djelomično priznavanje:** djelomično priznavanje cjelovite i potpune kvalifikacije koja se ne može u potpunosti priznati jer je tijelo nadležno za priznavanje dokazalo postojanje bitnih razlika

**razdoblje studija:** bilo koji dio studijskog programa koji je vrednovan i koji, iako sam za sebe nije potpuni program, predstavlja značajno stjecanje znanja, vještina, stavova i kompetencija

**prethodno učenje:** iskustvo, znanje, vještine, stavovi i kompetencije koje je pojedinac stekao kao rezultat formalnog, neformalnog ili informalnog učenja, a koje je vrednovano u odnosu na određeni skup ishoda, ciljeva ili standarda učenja

**kvalifikacija:**

(a) **kvalifikacija u visokom obrazovanju:** svaki stupanj, diploma, svjedodžba ili druga javna isprava koju je izdalo nadležno tijelo i kojom se dokazuje uspješan završetak studijskog programa ili, prema potrebi, vrednovanje prethodnog učenja

(b) **kvalifikacija koja omogućava pristup visokom obrazovanju:** svaki stupanj, diploma, svjedodžba ili druga javna isprava koju je izdalo nadležno tijelo i kojom se dokazuje uspješan završetak obrazovnog programa ili, prema potrebi, vrednovanje prethodnog učenja te koja nositelju kvalifikacije daje pravo da ga se uzme u obzir za upis u visoko obrazovanje

**podnositelj zahtjeva koji zadovoljava uvjete:** pojedinac koji ispunjava relevantne kriterije i smatra se da ispunjava uvjete za podnošenje zahtjeva za upis u visoko obrazovanje

**kvalifikacijski okvir:** sustav svrstavanja, objavljivanja i organiziranja kvalifikacija koje su zadovoljile postupak osiguravanja kvalitete u skladu sa skupom kriterija

**osiguravanje kvalitete:** trajan proces vrednovanja kvalitete sustava visokog obrazovanja, visokog učilišta ili studijskog programa koji provodi nadležno tijelo/tijela kako bi dionicima jamčilo stalno održavanje i unaprjeđenje zadovoljavajućih obrazovnih standarda

**priznavanje:** formalno potvrđivanje, od strane tijela nadležnog za priznavanje, valjanosti i akademske razine inozemne obrazovne kvalifikacije, razdoblja studija ili prethodnog učenja kako bi se podnositelju zahtjeva omogućilo, među ostalim:

(a) pravo podnošenja zahtjeva za upis u visoko obrazovanje; i/ili

(b) mogućnost traženja zaposlenja

**regija:** bilo koje područje utvrđeno u skladu s UNESCO-ovom definicijom regije s ciljem izvršavanja regionalnih aktivnosti Organizacije, a odnosi se na Afriku, arapske države, Aziju i Pacifik, Europu te Latinsku Ameriku i Karibe

**regionalne konvencije o priznavanju:** Konvencije UNESCO-a o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju u svakoj od regija UNESCO-a, uključujući Konvenciju o priznavanju visokoškolskih studija, diploma i stupnjeva u arapskim i europskim državama na Mediteranu

**zahtjevi:**

(a) **opći zahtjevi:** uvjeti koji moraju biti ispunjeni za pristup visokom obrazovanju ili njegovoj određenoj razini ili za stjecanje kvalifikacije određene razine visokog obrazovanja

(b) **posebni zahtjevi:** uvjeti koji, pored općih zahtjeva, moraju biti ispunjeni radi upisa na određeni studijski program ili za stjecanje određene kvalifikacije u predmetnom polju studija

**bitne razlike:** značajne razlike između inozemne kvalifikacije i kvalifikacije izdane u državi stranci koje bi vrlo vjerojatno spriječile podnositelja zahtjeva da uspije u željenoj aktivnosti kao što su, među ostalim, nastavak studija, istraživačke aktivnosti ili mogućnosti zaposlenja.”

I konačno, posljedni zakon važan za sustav kvalifikacija jest ZPVIOK kojim se, u skladu sa čl. 1. st. 1. i 2. uređuju način i postupci vrednovanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija u svrhu pristupa tržištu rada u profesijama koje nisu uključene u Popis reguliranih profesija u Republici Hrvatskoj, odnosno propisuju se postupci priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija i razdoblja obrazovanja sa svrhom nastavka obrazovanja. Također, utvrđuju se nadležna tijela koja provode postupke vrednovanja i priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija.

Značenja pojedinih pojmova propisana su čl. 2. st. 1. koji glasi:

„ (1) Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

1) *Inozemna obrazovna kvalifikacija* 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 osim u slučajevima iz članka 20. ovoga Zakona.

- 2) *Priznavanje inozemne obrazovne kvalifikacije* je potvrđivanje vrijednosti inozemne obrazovne kvalifikacije koju je izdalo nadležno tijelo u svrhu pristupa ili nastavka obrazovanja.
- 3) *Priznavanje razdoblja obrazovanja* je potvrđivanje stečenih skupova ishoda učenja ostvarenih u inozemstvu prije stjecanja inozemne obrazovne kvalifikacije s ciljem nastavka obrazovanja u Republici Hrvatskoj.
- 4) *Vrednovanje inozemne obrazovne kvalifikacije* je utvrđivanje razine, obujma, profila i kvalitete inozemne obrazovne kvalifikacije, kao i prava koja ta kvalifikacija daje u zemlji u kojoj je stečena.
- 5) *Automatsko priznavanje inozemne obrazovne kvalifikacije* je omogućavanje nositelju kvalifikacije pristupa nastavku obrazovanja na visokom učilištu u Republici Hrvatskoj bez provođenja postupka priznavanja.
- 6) *Automatsko priznavanje razdoblja obrazovanja* je priznavanje ishoda učenja stečenih za vrijeme razdoblja obrazovanja u inozemstvu radi pristupa nastavku obrazovanja na visokom učilištu u Republici Hrvatskoj bez provođenja postupka priznavanja.
- 7) *Odgojno-obrazovna ustanova* je osnovna i srednja škola te ustanova za obrazovanje odraslih koja ima odobrenje za izvođenje programa osnovnog i srednjeg obrazovanja u Republici Hrvatskoj.
- 8) *Tijela nadležna za priznavanje* su agencija nadležna za znanost i visoko obrazovanje, agencija nadležna za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, agencija nadležna za odgoj i obrazovanje i visoka učilišta.
- 9) *Tijela nadležna za vrednovanje* su agencija nadležna za znanost i visoko obrazovanje, agencija nadležna za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih te agencija nadležna za odgoj i obrazovanje (u daljnjem tekstu: nadležne agencije).
- 10) *Mišljenje o inozemnoj obrazovnoj kvalifikaciji* je nepravni akt koji donosi nadležna agencija na temelju provedenog postupka vrednovanja inozemne obrazovne kvalifikacije.
- 11) *Informativni dokument o inozemnoj obrazovnoj kvalifikaciji* je nepravni akt koji donosi nadležna agencija na temelju zahtjeva azilanta, stranca pod supsidijarnom zaštitom i stranaca pod privremenom zaštitom koji nisu u mogućnosti dostaviti dokumentaciju kojom dokazuju inozemnu obrazovnu kvalifikaciju.
- 12) *Središnji prijavni postupak* je centralizirani postupak prijave za upise na studijske programe visokih učilišta i srednjoškolskog obrazovanja koje vodi agencija nadležna za znanost i visoko obrazovanje.
- 13) *Isprave kojima se dokazuje inozemna obrazovna kvalifikacija* uključuju svjedodžbe, diplome i potvrde o završenom programu.”

#### **5.4.4. Sustav osiguravanja kvalitete**

Gotovo svi istaknuti zakonski određeni pojmovi važni za primjenu i razvoj sustava kvalifikacija, odnosno norme koje ih određuju, relevante su i za učinkovit razvoj sustava osiguravanja kvalitete



kao njegovog najvažnijeg dijela<sup>452</sup>. Osnovni pojmovi sustava osiguravanja kvalitete propisani su čl. 2. ZOKZVO-a koji glasi:

“Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

1. *Kvaliteta u znanosti i visokom obrazovanju* predstavlja višedimenzionalan i dinamičan koncept u kojem se naglasak stavlja na udovoljavanje općeprihvaćenim standardima i očekivanjima društva u cjelini uz težnju ka stalnom unapređenju svih procesa i njihovih ishoda.
2. *Unutarnji sustav osiguravanja i unapređivanja kvalitete* sustav je mjera i aktivnosti kojima predmeti vrednovanja osiguravaju svoju odgovornost za učinkovitost i ostvarivanje kvalitetnih ishoda obrazovnih i znanstvenih aktivnosti.
3. *Vanjski sustav osiguravanja i unapređivanja kvalitete* obuhvaća vrednovanje i ocjenu kvalitete predmeta vrednovanja koji se temelje na objektivnim i jasnim kriterijima.
4. *Vrednovanje* obuhvaća postupke i rezultat utvrđivanja kvalitete, svrsishodnosti i učinkovitosti predmeta vrednovanja te studijskih programa. Postupci vrednovanja su: inicijalna akreditacija, reakreditacija, tematsko vrednovanje i vanjska neovisna periodična prosudba unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete.
5. *Inicijalna akreditacija* je postupak vanjskog vrednovanja kvalitete novih predmeta vrednovanja i/ili novih studijskih programa kako bi se utvrdilo ispunjava li predmet vrednovanja nužne postavljene uvjete i standarde u kojem postupku se donosi akreditacijska preporuka u svrhu izdavanja dopusnice visokim učilištima za obavljanje djelatnosti i/ili izvođenje studijskih programa te izdavanja dopusnice znanstvenim organizacijama za obavljanje djelatnosti.
6. *Reakreditacija* je postupak vanjskog vrednovanja kvalitete postojećih predmeta vrednovanja i/ili studijskih programa u kojem se donosi akreditacijska preporuka s ocjenom i preporukama za poboljšanje, radi potvrde ispunjavanja uvjeta za nastavak obavljanja djelatnosti i/ili izvođenje studijskih programa visokih učilišta te potvrde ispunjavanja uvjeta za nastavak obavljanja djelatnosti znanstvenih organizacija.
7. *Tematsko vrednovanje* je postupak predmeta vrednovanja, a provodi se u skladu s člankom 24. ovoga Zakona.
8. *Vanjska neovisna periodična prosudba unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete (audit)* je postupak prosudbe stupnja razvijenosti i učinkovitosti unutarnjega sustava osiguravanja kvalitete predmeta vrednovanja. Ishod ovoga postupka je izvješće s preporukama za poboljšanje te certifikat koji izdaje Agencija.
9. *Akreditacijska preporuka Agencije* je neovisno stručno mišljenje Agencije koje se donosi na temelju provedenog postupka vrednovanja, a na osnovu kojeg ministarstvo nadležno za poslove znanosti i visokog obrazovanja (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) odlučuje o ishodu postupka vrednovanja.

---

<sup>452</sup> Vidi više u: Grubišić, K., *Primjena kvalifikacijskog okvira u sustavu visokog obrazovanja i znanosti: razvojne prepreke i mogućnosti za visoka učilišta*, u J. Barbić (ur.), *Istine i zablude o reformi znanosti i visokog obrazovanja*, HAZU, Zagreb, 2019., str. 130.

10. *Dopusnica* je upravni akt kojeg donosi Ministarstvo na temelju provedenog postupka vrednovanja, a kojim se utvrđuje da predmet vrednovanja ispunjava uvjete za početak obavljanja djelatnosti i/ili izvođenje studijskog programa.

11. *Potvrda o ispunjavanju uvjeta za obavljanje djelatnosti ili dijela djelatnosti* – javna isprava koju predmetima vrednovanja u postupku reakreditacije izdaje Ministarstvo u skladu s člankom 22. ovoga Zakona.

12. *Certifikat vanjske neovisne periodične prosudbe unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete predmeta vrednovanja* je potvrda o stupnju razvijenosti i učinkovitosti unutarnjeg sustava osiguravanja kvalitete predmeta vrednovanja.”

\*\*\*

Nekoliko je razloga opširnosti ovog poglavlja. Jedan proizlazi iz samog naslova poglavlja. Pokušati uopće popisati, odrediti (a time i ograničiti) društvene utjecaje kao materijalne izvore prava gotovo je nemoguće. Unatoč tome, svaki takav pokušaj u ovom dijelu pravnog sustava čini se nužnim, kako bi se istražili očito najutjecajni i izrazito kompleksni uzroci znatnog (normativnog) proširenja sustava znanosti i visokog obrazovanja koje traje više od dva desetljeća. Stoga su u poglavlju, osobito u prvom dijelu, prikazani ciljevi europskog reformskog procesa koji su se mijenjali i/ili dopunjavali o čemu ponajbolje svjedoče deklaracije i priopćenja, ali i službena obrazloženja donošenja pojedinih zakona navedena u drugom odjeljku. Ako bi, temeljem iznesenog, trebalo sažeti ili odrediti ishodište tog reformskog procesa usklađivanja nacionalnih zakonodavstava i sustava znanosti i visokog obrazovanja koja pripadaju EHEA, onda bih mogla uputiti samo na već citirani dio Ministarskog priopćenja iz Londona: „gradimo Europski prostor visokog obrazovanja temeljenog na institucionalnoj autonomiji, akademskoj slobodi, jednakim mogućnostima i demokratskim načelima koji će olakšati mobilnost, unaprijediti mogućnost zaposlenja i ojačati privlačnost i konkurentnost Europe“.

S osvrtom na posljednji dio navoda smatram potrebnim ponoviti tezu koju sam iznijela i u poglavlju, da proces usklađivanja nacionalnih sustava visokog obrazovanja uspostavom EHEA prvenstveno podrazumijeva usklađivanje nacionalnih sustava kvalifikacija kao dominantnog okvira u čijoj su onda službi svi drugi navedeni ciljevi, kontrolirani zajedničkim standardima sustava osiguravanja kvalitete. Tim standardima, pak, osigurava se, ili se želi osigurati, ujednačena razina kvalitete ostvarivanja *svih* djelatnosti sveučilišta i drugih visokoobrazovnih ustanova, zasigurno ne radi samo razvoja samih sveučilišta. Svrha je puno šire društvena – radi postizanja dogovorenih standarda (razine) kvalitete kao svojevrsnog preduvjeta *automatskog* priznavanja

kvalifikacija, i to na temelju ratificiranih konvencija, prepoznatljivosti stečenih ishoda učenja na svim razinama studijskih programa i u svim oblicima učenja. Pritom, njihovo je unapređivanje dodatno potpomognuto razvojem sustava cjeloživotnog učenja, a sve sa svrhom olakšavanja mobilnosti ne samo nastavnika i studenata, nego općenito radne snage na europskom tržištu rada. U prilog takvom shvaćanju govore i norme definicije propisane zakonima a preuzete iz europskih izvora, kako bi se nametnulo ujednačeno tumačenje ponajviše onih pravnih pojmova koji uređuju sustav kvalifikacija. Jasno, njihovo često mijenjanje, nadopunjavanje i ažuriranje ozbiljno dovodi u pitanje učinkovitost njihove uspostave i primjene, ali uopće i prepoznatljivost očekivanih (europskih) ciljeva koji se tim normama žele postići kod svih dionika u društvu (kako u sustavu obrazovanja, tako i kod poslodavaca te na tržištu rada općenito).

I konačno, u poglavlju su istražena temeljna načela i vrijednosti ponekad nazvane „okosnica EHEA“, „temeljne vrijednosti EHEA“, „načela EHEA“, itd. Riječ je, prije svega, o načelima institucionalne autonomije, javne odgovornosti, načelu akademske slobode, načelu jednake dostupnosti visokom obrazovanju, demokratskim načelima, načelu nediskriminacije, načelima Lisabonske konvencije, itd.

Sljedeće poglavlje sadrži prikaz rezultata nekoliko istraživanja o primjeni i odnosno poštivanju nekih od navedenih načela. Isključivo u povezanosti s dosadašnjim analizama, ti rezultati doprinjet će dobivanju obuhvatnijeg uvida u službi tema predviđenih u završnom sedmom i osmom poglavlju, osobito u procjeni obvezatnosti i djelotvornosti primjene pravnih načela. Posredno, dobit će se i preciznija predodžba o obilježjima današnjih sveučilišta, načinima i razlozima stvaranja novih paradigmi, te (ne)funkcionalnosti našeg sustava znanosti i visokog obrazovanja samostalno (u mjeri u kojoj ga je uopće opravdano na taj način promišljati) i u kontekstu procesa usklađivanja s EHEA.

## 6. FORMALNO I MATERIJALNO VAŽENJE NAČELA I PROPISA

### 6.1. Istraživanje obvezatnosti i djelotvornosti načela

Pravo nije jedini ali zasigurno je najvažniji način normativnog usmjeravanja ljudskog ponašanja. Ujedno i najkompleksniji, među ostalim, i zbog toga jer je *sustav* koji ne trpi proturječnosti, ima obilježja izvanjske prisile (za razliku od morala), pretpostavlja hijerarhijsku sistematizaciju kako bi se osigurala neproturječnosti te prvenstveno zakonitost i učinkovitost (djelotvornosti). Iz sociološko-pravne perspektive rečeno, pravni sustav mora biti funkcionalan. Proces europeizacije našeg pravnog sustava, pa tako i (pod)sustava znanosti i visokog obrazovanja pretpostavlja dodatne izazove u ostvarivanju potonjih obilježja. U osvrtu na peto poglavlje lako je uvidjeti kako se u odabranim europskim dokumentima dogovoreni *ciljevi* koji bi trebali biti ostvareni u određenom vremenskom razdoblju a koji, posredno ili neposredno, predstavljaju načela odnosno temeljne vrijednosti, a samim time predstavljaju uporište za razumijevanje razloga uspostave i usklađivanja s EHEA. Ti ciljevi određeni su još u prvim deklaracijama, a kao što je pokazano, kroz ministarske konferencije praćeno je njihovo ostvarivanje, dopunjavani su, precizirani su, operacionalizirani odnosno, sažetije rečeno, formalizirani su na europskoj razini (ponajviše kroz uredbe i direktive) i nacionalnim razinama (putem zakona i drugih propisa).

Iz današnje perspektive, riječ je o sljedećim područjima koja se smatraju prioritetnima za razvoj i usklađivanje s EHEA navedene na službenim stranicama<sup>453</sup> nakon 2020. godine: Diploma supplement (dodatak diplomi), ECTS, Employability (zapošljivost), Future of the EHEA consultations (budućnost konzultacija EHEA), Implementation and Monitoring (provedba i praćenje), Learnin and Teaching (učenje i poučavanje), Lifelong learning (cjeloživotno učenje), Mobility (mobilnost), New Goals (novi ciljevi), Qualification Frameworks (kvalifikacijski okviri), Quality Assurance (osiguravanje kvalitete), Recognition (priznanje), Research and Innovation (istraživanje i inovacije), Social Dimension (društvena dimenzija), Student–Centred Learning (učenje usmjereno na studente), Three–Cycle system (sustav tri ciklusa).

Njihova primjena vidljiva je, naravno, i u našem zakonodavnom okviru, pa time i u sustavu znanosti i visokog obrazovanja posebice od 2002. godine, na nekoliko načina:

---

<sup>453</sup> Vidi više na: <http://www.ehea.info/page-governance-thematic-priorities-after-2020> (22.4.2022.)

- ratificiranjem međunarodnih konvencija,
- primjenom Uredbi i Direktiva,
- donošenjem zakona koji uređuju nove društvene odnose (ili na novi način postojeće), odnosno one odnose koji predstavljaju temelj EHEA.

Svi ti načini nedvojbeno svjedoče koliki je utjecaj (uglavnom europskih) društvenih odnosa i ciljeva na nastajanje pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja i u Republici Hrvatskoj. Tako primjerice, u obrazloženju, odnosno razlozima donošenja Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZZDVO iz 2013.<sup>454</sup> navodi se, među ostalim, harmonizacija s načelima EHEA.<sup>455</sup> Nadalje, na početku obrazloženja Konačnog prijedloga ZOKZVO-a, u dijelu „Razlozi zbog kojih se Zakon odnosi“ navodi se potreba donošenja zakona koji se odnosi na „aspekt osiguravanja i unapređenja kvalitete što, između ostaloga, uključuje i primjenu *Europskih standarda i smjernice za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja* (ESG), strateškog dokumenta usvojenoga na Ministarskoj konferenciji u Bergenu 2005. godine.“<sup>456</sup> Slično, i u obrazloženju odnosno razlozima za donošenje Konačnog prijedloga zakona i izmjenama i dopunama ZZDVO-a iz 2017. kao jedan od razloga navodi se kako se Zakon povezuje „s propisom koji uređuje nacionalni kvalifikacijski okvir“.<sup>457</sup>

Također, navedeni načini u kontekstu prethodno istaknutih obilježja neproturječnosti, zakonitosti i učinkovitosti predstavljaju dodatne izazove kako za pojedine dijelove pravnog sustava, tako i za pravni sustav u cjelini. Stoga tumačenja tih društvenih utjecaja za koji se dosljedno koriste izrazi „harmioniziranje“, „usklađivanje“ otvara potrebu, a što će biti tema i završnih poglavlja, za njihovim dodatnim pojašnjenjima. Posebno u kontekstu i drugih istaknutih obilježja otvorenosti i zatvorenosti pravnog sistema na način kako su oni protumačeni u prethodnim poglavljima. Opisane okolnosti ujedno čine dodatne razloge zašto ću u ovom poglavlju predstaviti rezultate dva istraživanja. Prva dva odjeljka poglavlja sadrže prikaz pojedinih rezultata tri uzastopno provedenih istraživanja EUA (The European University Association) o učinkovitosti i ostvarivanju temeljnog pravnog načela specifičnog za sveučilišta - načela autonomije, preciznije rečeno, različitih

<sup>454</sup> Riječ je o prvim izmjenama ZZDVO u 2013. godini objavljenim u Narodnim novinama br. 94/2013.

<sup>455</sup> <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 35. (7.3.2022.)

<sup>456</sup> <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-osiguravanju-kvalitete-u-znanosti-i-visokom-obrazovanju-drugo-citanje> str. 14. Slično i u Obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZZDVO-a iz 2013. <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 34. (7.3.2022.)

<sup>457</sup> <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5433> (13.2.2022.)

dimenzija autonomije sveučilišta. Prikaz sadrži i komparativnu analizu stanja autonomije u Austiji, dijelovima Njemačke, Italije i Hrvatske. U preostalom dijelu poglavlja predstaviti će rezultate online ankete provedene za potrebe ovog doktorskog istraživanja, a čija je svrha bila više pragmatična, na način da predstavlja skroman doprinos teorijskim pojašnjenjima ovoga rada. Riječ je o Anketi o poznavanju pravnih načela i propisa u visokom obrazovanju i znanosti koja je provedena u ožujku 2021. među visokim učilištima i institutima. Osim podataka o samim ustanovama, anketa sadrži pitanja o općim aktima, razlozima donošenja, usklađivanju sa višim propisima te postupcima njihove primjene i izmjena<sup>458</sup>.

U pogledu prvog istraživanja u fokusu je načelo autonomije čija je važnost već istaknuta (i odjelito tematizirana u trećem poglavlju), a o čemu svjedoče i ostala dosadašnja tumačenja uključujući i prikaz formalnih i materijalnih izvora „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, ali i ovo istraživanje koje EUA u kontinuitetu provodi od 2007. godine do danas. Naime, Europska komisija i značajan broj europskih vlada prepoznale su potrebu za istraživanjem, određivanjem i jačanjem autonomije sveučilišta, kao jednu od važnijih posljedica promjena očekivanja doprinosa sveučilišta na gospodarstvo i društvo temeljeno na znanju koja su, pak, u posljednjem desetljeću mijenjale odnos između države i visokoobrazovnih ustanova. U skladu s tim je u svom priopćenju „Uspjeh na planu modernizacije za sveučilišta: obrazovanje, istraživanje i inovacije“ (svibanj 2006), Europska komisija kao prioritet istaknula stvaranje novih okvira za sveučilišta, koje karakterizira poboljšana autonomija i odgovornost.<sup>459</sup> Godinu dana kasnije, Vijeće Europske unije potvrđuje ovaj pristup i čini eksplicitnu vezu između autonomija i sposobnost sveučilišta da odgovore na očekivanja društva. Drugim riječima, to znači kako autonomija sveučilišta nije samo ključna za postignuće EHEA, nego je također odlučujući faktor u dovršetku Europskog istraživačkog prostora.

Stoga i ne iznenađuje kako su se u Europi intenzivirale rasprave o upravljanju i autonomiji sveučilišta u različitim kontekstima kao odgovor na različite i nove društvene izazove što je rezultiralo, među ostalim, potrebom za razvojem zajedničke terminologije i struktura za rješavanje tako važne tema, sa sve većim zahtjevima za usporedivosti njezina ostvarivanja u različitim

---

<sup>458</sup> Anketni upitnik priložen je na kraju rada.

<sup>459</sup> Estermann, Th., Nokkala. T., *University Autonomy in Europe I: Exploratory study*, EUA, Brussels, 2009., str. 6. [https://www.researchgate.net/publication/216508602\\_University\\_Autonomy\\_in\\_Europe\\_I\\_Exploratory\\_Study](https://www.researchgate.net/publication/216508602_University_Autonomy_in_Europe_I_Exploratory_Study) (1. 6. 2022.)

državama.<sup>460</sup> Drugim riječima, može se reći kako se istraživanje EUA temeljilo na sljedećim hipotezama:

1. institucionalna autonomija smatra važnim preduvjetom za modernu sveučilišta kako bi mogla razviti institucionalne profile i učinkovito ostvarivati svoje misije;
2. iako postoji široko slaganje o važnosti autonomije za postignuća sveučilišnih misija u 21. stoljeću, malo je konkretnih ažuriranih informacija za usporedbu nacionalnih sustava u Europi i što ona znači u praksi za sveučilišta koja djeluju u tim državama;
3. sve to upućuje na zaključak da raznolikost situacija diljem Europe zahtijevaju višestruke pristupe i *stalnu potragu za ravnotežom između autonomije i javne odgovornost sveučilišta* kao odgovor na zahtjeve društva i promjenjivog razumijevanja javne odgovornost za visoko obrazovanje. Iako su mnoge studije identificirale trend odmak od izravne državne kontrole prema mehanizmima neizravnog upravljanja (kao što su financijsko osiguranje ili mehanizmi osiguravanja kvalitete), tijela javne vlasti i dalje zadržavaju središnju ulogu u regulaciji sustava visokog obrazovanja te u velikom broju država još uvijek imaju izravnu kontrolu.<sup>461</sup>

### 6.1.1. University Autonomy in Europe: Exploratory study

Istraživanje EUA-e o stanju institucionalne autonomije i upravljanja među europskim sveučilištima započelo je krajem 2007. Pritom, „institucionalna autonomija“ odnosi se na stalno promjenjive odnose između države tj. stupnja kontrole države i visokoobrazovnih ustanova ovisno o nacionalnoj kontekstu i okolnostima. Cilj istraživanja bio je pružiti temelje za europsku usporedivu bazu podataka analizom određenih ključnih aspekata autonomije, kao i donijeti

---

<sup>460</sup> Bennetot Pruvot, E., Estermann, Th., *University Autonomy in Europe III: Country Profiles*, EUA, Brussels, 2017., str. 7. <https://eua.eu/resources/publications/350-university-autonomy%20in-europe-iii-%20the-scorecard-2017.html> (1. 6. 2022.). Za razumijevanje ustavnog jamstva autonomije u Republici Hrvatskoj vidi više u: Dika, M., *Autonomija sveučilišta i judikatura Ustavnog suda Republike Hrvatske*, u: Kregar, J., Dika, M., Bolanča, D., Gribišić, K., Jermeić, Ž., Krajcar, S., Matulović, M., Petrak, M., Rajčić, D., Vašiček, V., *Upravljanje sveučilištem: Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2007., str. 3-19.

<sup>461</sup> Estermann, Th., Nokkala, T., *op. cit.* u bilj. 459, str. 6-7.

institucionalnu perspektivu (tj. što autonomija stvarno znači u praksi) u raspravu o autonomiji i reforme upravljanja na razini politika.

Glavna osnova za analiza je bio online upitnik upućen nacionalnim rektorskim konferencijama (NRC) koje su članovi EUA. Upitnik se fokusirao na pitanja o pravnom statusu ustanova, institucionalnim strategijama, upravljačkim strukturama, financijskim pitanjima, studentima, ljudskim resursima, posredničkim tijelima i općenito na pitanja o autonomiji. Kako bi se osigurala jasnoća i usporedivost rezultata te dobila šira slika nacionalnih trendova, opsega i ograničenja institucionalnih autonomija na sveučilištima u Europi, provedeno je i niz telefonskih intervjua. Podaci iz intervjua i online upitnika tako su predstavljali temelj za prvu komparativnu analizu objavljenu u prvom izvješću *University Autonomy in Europe: Exploratory Study*.

Temeljem navedenog, sastavljeni su detaljni profili zemalja (uspoređujući 34 elementa svih dimenzija autonomije), koji su sadržavali potvrđene informacije pristigle od svake države sudionice istraživanja, te preliminarnu analizu svih podataka uključujući i izvore podataka dobivenih iz drugih EUA projekata. Ti su profili poslani ispitanicima. Sudionici su zatim mogli usporediti svoje odgovore s odgovorima drugih sudionika. Ovaj postupak također je omogućio konačno ažuriranje prikupljenih podataka, jer je bilo jasno kako su u nekim državama postojeće reforme upravljanja sveučilištima tijekom razdoblje istraživanja promijenile status autonomije. Opisana faza provedena je u proljeće i dovršena u lipnju 2009. Zbog broja i raznolikosti uključenih sustava visokog obrazovanja (ukupno 34) bilo je potrebno izgraditi široke analitičke kategorije što je ponekad uključivalo i – pojednostavljivanje složenih situacija – kako bi se identificirati sveukupni trendovi.

Autori izvješća ističu nekoliko glavnih izazova i ograničenja u ostvarivanju zacrtanih ciljeva istraživanja:

1. Samo praćenje svih promjena u nacionalnim i pravnim okvirima u 34 države (uglavnom su bile obuhvaćene sveučilišta) u razdoblju istraživanja predstavljalo je ogroman izazov, jer postojeće ili planirane reforme značajno mijenjaju ili mogu promijeniti način i stupanj ostvarivanja autonomije;
2. Autonomija je koncept koji se razumije različito u različitim državama Europe, a što onda podrazumijeva da i terminologija ima tendenciju značajnog razlikovanja. To nije uzrokovano samo različitim pravnim, nego i različitim povijesnim i kulturnim okvirima koji određuju institucionalnu autonomiju u pojedinoj državi. Sve to predstavljalo je veliki



izazov u ostvarivanju pouzdanih i usporednih pokazatelja autonomije. Štoviše, uspostavljanje jedinstvenog skupa koncepata za sve ispitane aspekte pokazalo se u nekim slučajevima nemogućim, što je rezultiralo različitim varijacijama /tumačenjima u odgovorima.

3. Izazov je bila i evaluacija i analiza pojedinih elemenata akademske autonomije, posebice razvoja sadržaja i strukture nastavnih planova i studijskih programa u odnosu na provedbu temeljnih sadržaja Bolonjskog procesa, nacionalnog i europskog kvalifikacijskog okvira te sustava za osiguravanje kvalitete. Ovi izazovi ukazuju na potreba za daljnjom, širom raspravom i analizom odnos između ovih elemenata.

Unatoč ovim ograničenjima, smatraju autori, ovo izvješće omogućuje široki prikaz stanja institucionalne autonomije europskih sveučilišta, daje usporedne podatke važnih elemenata četiri temeljne dimenzije autonomije (o kojima će biti riječi u nastavku), te predstavlja polazište za nastavak i kontinuirano praćenje razvoja autonomije europskih sveučilišta.<sup>462</sup>

### **6.1.2. Autonomy Scorecard**

Prvo EUA izvješće *University Autonomy in Europe: Exploratory Study* pružilo je osnovu za razvoj projekta Autonomy Scorecard. *University Autonomy in Europe II: The Scorecard* prvi put je objavljen 2011. godine u obliku usporednog izvješća kao rezultat opsežnog prikupljanja podataka trenutnog stanja institucionalne autonomije u 28 sustava visokog obrazovanja. Riječ je o istraživanju koje omogućuje usporedbu performansi autonomije jednog sustava u odnosu na drugi, te usporedbu zakonodavnih okvira u kojima djeluju visokoobrazovne ustanove. Pritom, pored ažuriranja podataka prikupljenih u prvom Izvješću 2009. godine, uključuje i nove elemente autonomije, te detaljnije istražuje neke aspekte o institucionalnoj autonomiji, kao npr. uključenost vanjskih članova u upravljanje sveučilišnim tijelima, različite djelatnosti sustava osiguranja kvalitete, itd. Ukratko rečeno, Autonomy Scorecard predstavlja metodologiju koja mjeri različite razine autonomije u EHEA uzimajući pritom u obzir sve poteškoće, izazove i ograničenja uključena u kvantificiranje stupnjeva autonomije.<sup>463</sup>

---

<sup>462</sup> Estermann, Th., Nokkala, T., *op. cit.* u bilj. 459, str. 8-9.

<sup>463</sup> Estermann, Th., Nokkala, T., Steinell, M., *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*, EUA, Brussels, 2011., str. 12/13. <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf> (1. 6. 2022.)

Ujedno, Autonomy Scorecard ima više namjena, kao što je *benchmarking* nacionalnih politika i podizanje svijesti među sveučilištima, a služi i kao referenca za daljnja proučavanja te pruža usporediv skup podataka za utvrđivanje odnosa između autonomije i drugih koncepata, kao što su financiranje, kvaliteta, pristup i zadržavanje u europskom visokom obrazovanju. Uglavnom, riječ je o jednom od vodećih alata EUA za kontinuirano prikupljanje i generiranje informacija o trenutnim stanjima sveučilišnih autonomija i upravljanja reformama, držeći kako Autonomy Scorecard omogućuje uspješnije uspoređivanje nacionalnih politika u pogledu autonomije sveučilišta, kao i razmjene dobre prakse. Iz dva razloga. Prvo, prikupljeni podaci pružaju europskim ustanovama i kreatorima politika podatke koji informiraju o procesima donošenja odluka i uključivanja u inicijative usmjerene na poticanje modernizacije EHEA. Drugi razlog je što doprinosi podizanju svijesti o promjena sveučilišnih sektora potrebnim za stvaranje povoljnog regulatornog okruženja za jačanje autonomije sveučilišta.

### 6.1.3. Autonomy Scorecard: ažuriranje 2017. godine

Izješće *University Autonomy in Europe III: Country Profiles*<sup>464</sup>, objavljeno 2017., temelji se na podacima prikupljenim tijekom 2015. i 2016. godine. Sastoji se od tri glavna dijela:

- novih dostupnih profila 29 država detaljno navedenih za svaki sustav visokog obrazovanja, opis trenutnog stanja s obzirom na četiri dimenzije sveučilišne autonomije, uključujući kontekstualne informacije i stajališta sveučilišnog sektora o tom pitanju. Profili zemalja sadrže informacije koje omogućuju, s jedne strane, usporedbu 29 sustava visokog obrazovanja, a s druge, pružaju više pojedinosti o svakom od njih. Pritom, u izvješću je naglašeno kako je glavni fokus na pružanju komparativnog prikaza i profila, te da kao takvi nisu namijenjeni predstavljanju detaljne dubinske studije o pojedinoj državi;
- usporednog izvješća (u odnosu na ranija dva izvješća) s ažuriranim pregledom stanja autonomije sveučilišta i izazovima povezanim s njezinim ostvarivanjem;
- ažuriranog online alata koji pruža detaljne informacije na jednostavan način.<sup>465</sup>

---

<sup>464</sup> Bennetot Pruvot, E., Estermann, Th., *op. cit.* u bilj. 460. <https://eua.eu/resources/publications/350-university-autonomy%20in-europe-iii-%20the-scorecard-2017.html> (1. 6. 2022.)

<sup>465</sup> Bennetot Pruvot, E., Estermann, Th., *op. cit.* u bilj. 460, str. 9.

Treće istraživanje organizirano je prema izvornoj Scorecard metodologiji, na temelju upitnika i intervjua, kao i nekoliko krugova validacije s nacionalnim rektorskim konferencijama. Novi upitnici poslani su i nacionalnim rektorskim zborovima koji nisu sudjelovali u prvom Scorecardu, među kojima je bila i Hrvatska. U izvješću se ističe kako je prikupljanje podataka za ažuriranje 2015.–2016. dovelo i do specifičnih izazova povezanih s dosljednošću prikupljenih podataka i njihovim tumačenjem tijekom značajnog vremenskog razdoblja. Naime, ažuriranjem Autonomy Scorecarda nastojala se uspostaviti ravnoteža između nužnosti tumačenja specifičnosti svakog sustava i potrebe očuvanja razine ukupne usporedivost različitih razmatranih sustava, što je ujedno značilo kako se pritom ne može izbjeći određeni stupanj pojednostavljenja. Drugim riječima, pouzdana usporedba „prekogrančne“ autonomije sveučilišta vrlo je izazovna. Razlog tome su, kao što je i u ranijim izvješćima navedeno, ne samo različiti pravni okviri već i različite povijesne i kulturne okolnosti koje (su)određuju institucionalnu autonomiju u svakoj državi, pa se uspostavljanje jedinstvenog skupa ograničenja za sve pokazatelje pokazalo u nekim slučajevima vrlo teškim. Kako bi se omogućile općenite usporedbe, složene i različite situacije su, dakle, morale biti pojednostavljene, što je zasigurno dovelo do toga da se neki sustavi visokog obrazovanja očituju i prikazuju s nešto manje detalja nego što bi bilo poželjno.<sup>466</sup>

Nadalje, praćenje svih promjena u nacionalnim i pravnim okvirima u velikom broju visokoobrazovnih sustava unutar razdoblja istraživanja predstavljalo je ogroman izazov i zbog postojećih reformi u pojedinim državama. Male promjene u zakonodavstvu mogu izrazito promijeniti sliku. I obrnuto, reforme velikih razmjera možda neće značajno utjecati na Scorecard pokazatelje. Stoga je kontinuirano ažuriranje, čak i unutar razdoblja prikupljanja podataka, bilo potrebno. Očito je da Scorecard ocjenjuje i analizira odnos između države i sveučilišta odnosno visokoobrazovnih ustanova, na način kako se taj odnos oblikuje kroz posebna pravila i propise. Ti propisi također uključuju i normiranje mjera odgovornosti koja se uspostavljaju u zamjenu za povećanje institucionalnih autonomija. Iako je u ovom kontekstu u izvješću istaknuto kako institucionalna autonomija ne znači odsustvo propisa te kako svi sustavi visokog obrazovanja trebaju postaviti regulatorni okvir u kojem njihova sveučilišta mogu djelovati, članovi EUA predložili su izbor pokazatelja (indikatora) koji bi trebali biti predmetom bodovanja, te pojasnili koji se propisi percipiraju kao ograničenja institucionalne autonomije. Na primjer, postupci

---

<sup>466</sup> *Ibid.* str. 10-11.

osiguravanja kvalitete važan su način osiguravanja javne odgovornosti što onda znači da sustavi visokog obrazovanja trebaju pravila za osiguravanje standarda kvalitete kao i pravila javnog financiranja. Međutim, iako treba postojati odgovarajući pravni okvir sustava osiguravanja kvalitete, određeni propisi mogu biti opterećujući i restriktivni. Stoga analizom da li sveučilišta mogu slobodno birati mehanizme i pružatelje/regulatore osiguravanja kvalitete, cilj Scorecard-a bio je pomoću predloženih pokazatelja procijeniti mogu li se postojeći sustavi osiguravanja kvalitete – iz perspektive institucionalne autonomije – smatrati prikladnima.<sup>467</sup> Tako je (nacionalnim) sustavima osiguravanja kvalitete EUA pružila polazište u određivanju koje mjere osiguravanja kvalitete treba smatrati prikladnima: mjere koje su u skladu s tom politikom pozicije se nisu smatrale restriktivnima i stoga im nije dodijeljen odbitak. Slično tome, u području kadrovske autonomije: propisi o radnom pravu države smatrani su osnovom za sveučilišne kadrovske politike te su samo specifični propisi za visoka učilišta ili državnih službenika tretirani kao ograničenja.<sup>468</sup>

Prema navodima autora, može se ustvrditi kako je ovo istraživanje nedvojbeno pokazalo kako se okviru i uvjeti pod kojima rade europska sveučilišta razlikuju uglavnom između, a ponekad i unutar pojedinih država. To, među ostalim, upućuje na zaključak kako ne postoji idealan model autonomije, već skup osnovnih načela koja predstavljaju ključne elemente autonomije a koja, kada se provedu u kontekstu određenog sustava, bi trebala podržavati sveučilišta u ostvarivanju njihove sve složenije misije.<sup>469</sup>

#### **6.1.4. Četiri dimenzije autonomije sveučilišta**

S obzirom na širok raspon odredbi autonomije, u uvodu prvog izvješća *University Autonomy in Europe: Exploratory Study*, navodi se kako su kao polazište uzete četiri dimenzije autonomije: *akademska, financijska, organizacijska i kadrovska*. U nastavku se iznosi opis *pokazatelja* navedenih dimenzija koji proizlaze iz potonjeg, ali i iz ostalih izvješća EUA navedenih u ovom poglavlju. Pritom, u izvješću se ističe kako se pojedini pokazatelji određenih dimenzija autonomije nerijetko međusobno podudaraju. Primjerice, jedan važan aspekt kadrovske autonomije jest opseg

---

<sup>467</sup> *Ibid.* str. str. 13.

<sup>468</sup> *Ibid.* str. 10-11.

<sup>469</sup> *Ibid.* str. 11.

u kojem sveučilišta imaju kontrolu nad financijskim pitanjima koja se odnose na zapošljavanje, kao što su ukupni troškovi plaća kao i pojedinačnih razine plaća, što je ujedno bitno obilježje financijske autonomije. Nadalje, jasno je da četiri dimenzije ne pokrivaju sve aspekte autonomije. Na primjer, mogućnost odlučivanja o istraživačkim projektima, prioritetima, područjima i ciljevima predstavlja izuzetno važan dio akademske autonomije sveučilišta koji nije bilo detaljnije obuhvaćen ovim istraživanjem.<sup>470</sup>

#### 6.1.4.1. Organizacijska autonomija<sup>471</sup>

Organizacijska autonomija odnosi se na *sposobnost sveučilišta da slobodno odlučuje o svojoj unutarnjoj organizaciji, institucionalnom upravljanju, tijelima koja donose odluke, pravnim osobama te unutarnjim akademskim strukturama.*

Upravljačka tijela sveučilišta, koja se obično sastoje od odbora ili vijeća, senata ili oboje, odlučuju o dugoročnim strateškim pitanjima, poput statuta i proračuna, te akademskim pitanjima poput nastavnih planova, studijskih programa i napredovanja zaposlenika. Ako su vanjski članovi uključeni u upravljačka tijela sveučilišta a time i u donošenje temeljnih institucionalnih odluka, važno je da sveučilišta imaju određene nadležnosti / utjecaj na njihovo imenovanje. Sposobnost stvaranja profitnih i neprofitnih pravnih subjekata i odlučivanja o unutarnjim akademskim strukturama izravno je povezana sa sposobnošću ustanove da odredi i slijedi svoje akademsko i strateško usmjerenje. Sposobnost osnivanja različitih pravnih subjekata također može otvoriti važne nove tijekove financiranja.

#### 6.1.4.2. Financijska autonomija<sup>472</sup>

Financijska autonomija odnosi se na *sposobnost sveučilišta da slobodno odlučuje o svojim unutarnjim financijskim poslovima, odnosno sposobnost samostalnog upravljanja svojim sredstvima kako bi se omogućilo postavljanje i ostvarivanje strateških ciljeva.*

Europska sveučilišta dobivaju značajan dio svojih sredstava od države. Bez obzira je li to financiranje osigurano kao proračunska stavka ili skupna potpora, opseg do kojeg se može

---

<sup>470</sup> Estermann, Th., Nokkala. T, *op. cit.* u bilj. 459, str. 7.

<sup>471</sup> <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/> (9. 6. 2022.)

<sup>472</sup> <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/financial/> (9. 6. 2022.)

slobodno dodijeliti različitim proračunskim linijama te duljina ciklusa financiranja važni su aspekti financijske autonomije. Sposobnosti zadržavanja viška i posuđivanja novca na financijskim tržištima olakšavaju dugoročno financijsko planiranje i sveučilištima pružaju fleksibilnost koja im je potrebna da na najprikladniji način ispune svoje raznolike misije. Slično tome, sposobnost posjedovanja i prodaje zgrada koje koriste sveučilišta omogućuje im određivanje institucionalnih strategija i akademskih profila. Mogućnost naplate školarina otvara nove privatne izvore financiranja, koji čine značajan postotak proračuna sveučilišta u nekim sustavima visokog obrazovanja. U tim je slučajevima sloboda naplate i određivanja visine školarine ključni pokazatelj u odlučivanju o institucionalnim strategijama.

#### 6.1.4.3. Kadrovska autonomija<sup>473</sup>

Kadrovska autonomija odnosi se na *sposobnost sveučilišta da slobodno odlučuje o pitanjima koja se odnose na upravljanje ljudskim resursima, uključujući zapošljavanje, plaće, otpuštanja i napredovanja.*

Kako bi se natjecala u globalnom okruženju visokog obrazovanja, sveučilišta moraju biti u mogućnosti zaposliti najprikladnije i kvalificirano akademsko i administrativno osoblje bez izvanjskih nadzora, pritisaka ili uplitanja. Sposobnost određivanja razine plaća od primarne je važnosti kada se pokušava privući izvrsna međunarodna radna snaga. Status državnog službenika koji imaju sveučilišni zaposlenici još uvijek sprječava institucije u nizu europskih zemalja da određuju plaće. Sposobnost slobodnog promicanja i otpuštanja zaposlenika povećava fleksibilnost ustanove, osiguravajući joj konkurentsku prednost u pogledu kadrovskih pitanja. Mogućnost napredovanja na temelju zasluga i dalje je ograničena u nizu sveučilišta EHEA. Usklađenost s važećim zakonima i propisima o radu ne smatra se ograničavanjem institucionalne autonomije.

#### 6.1.4.4. Akadska autonomija<sup>474</sup>

Akadska autonomija odnosi se na *sposobnost sveučilišta da odlučuje o različitim akademskim pitanjima, kao što su upis studenata, akademski sadržaj, osiguravanje kvalitete, uvođenje studijskih programa i jezik nastave.*

Sposobnost odlučivanja o ukupnom broju studenata i postavljanja kriterija za upis temeljni su aspekti institucionalne autonomije. Iako broj studijskih mjesta ima važne implikacije na profil i

---

<sup>473</sup> <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/staffing/> (9. 6. 2022.)

<sup>474</sup> <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/> (9. 6. 2022.)

financije sveučilišta, sposobnost odabira studenata značajno doprinosi osiguravanju kvalitete i usklađivanju interesa studenata s ponuđenim programima. Sposobnost uvođenja akademskih programa bez izvanjskog uplitanja i odabira jezika podučavanja omogućuje sveučilištu da slijedi svoju specifičnu misiju na fleksibilan način. Slobodan izbor jezika podučavanja također može biti važan u kontekstu institucionalnih strategija internacionalizacije. Mogućnost osmišljavanja sadržaja kolegija (osim za regulirana zanimanja) temeljna je akademska sloboda.

Iako su mehanizmi osiguravanja kvalitete ključni alati za odgovornost sveučilišta, povezani procesi često mogu biti opterećujući i birokratski. Sveučilišta bi stoga trebala imati slobodu odabira mehanizama osiguravanja kvalitete kao i pružatelja usluga kojeg smatraju prikladnima.

#### 6.1.4.5. Najbolje ocijenjena sveučilišta

U skladu s navedenim opisima, na službenim stranicama EUA nalaze se, među ostalim, podaci o stanju autonomije sveučilišta u 2016. godini, detaljan opis pokazatelja svake pojedine dimenzije autonomije rangirajući, pritom države prema razini autonomije koju imaju u svakoj od ovih dimenzija.<sup>475</sup> Prije komparativnog prikaza poštivanja i ostvarivanja načela autonomije u Italiji, Austriji, Njemačkoj (Sjeverna Rajna–Vestfalija) i Hrvatskoj, odnosno njihova rangiranja prema ostvarenim pokazateljima u 2016. godini, u nastavku navodim države koje se u određenoj dimenziji ili dimenzijama ostvarenja autonomije prema navedenim pokazateljima nalaze na prvom mjestu.

##### *Engleska*

Postoje različita politička okruženja i sustavi koji djeluju unutar različitih zemalja unutar Ujedinjenog Kraljevstva. Sveučilišta u *Engleskoj* nalaze se na prvom mjestu temeljem pokazatelja *organizacijske autonomije* EUA. Bez uplitanja države Engleska sveučilišta mogu odlučivati o svim aspektima organizacijske autonomije, uključujući odabir, mandat i razrješenje čelnika, strukturama upravljanja, osnivanjima pravnih osoba, uključivanju vanjskih članova, kao i po pitanjima unutarnjih akademskih struktura.<sup>476</sup>

##### *Estonija*

---

<sup>475</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/about/> (9. 6. 2022.)

<sup>476</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/united-kingdom/> (9. 6. 2022.)

Sveučilišni sustav u *Estoniji* reguliran je Zakonom o sveučilištima donesenim 1995. i posljednji put izmijenjenim 2014. Njime se utvrđuje organizacija nastave i obrazovanja na sveučilištima, prava i obveze studenata te uređuje osnivanje, upravljanje, financiranje i nadzor sveučilišta. Postoje još dva posebna zakona koji propisuju djelovanje dva sveučilišta: Zakon o sveučilištu u Tartuu i Zakon o tehnološkom sveučilištu u Tallinnu, a koji utvrđuju razlike između svake od ovih ustanova i ostalih sveučilišta u sustavu. U dvije dimenzije autonomije Estonija se nalazi na prvom mjestu: *akademskoj i kadrovskoj autonomiji*. Akademska autonomija ograničena je samo utoliko što se sveučilištima dodjeljuju pojedinačni akademski profili: sveučilišta su slobodna oblikovati sadržaj svojih studijskih programa što uključuje i uvođenje programa na drugim jezicima, samostalno odlučuju o broju studenata, kriterijima za upis, a postupke vrednovanja na institucionalnoj razini provodi agencija koju odabere samo sveučilište. U pogledu druge dimenzije, sveučilišta su vrlo autonomna u upravljanju svojim ljudskim resursima, bilo u vezi sa zapošljavanjem, plaćama, napredovanjima ili otpuštanjima.<sup>477</sup>

### *Luksemburg*

Luksemburški sustav visokog obrazovanja usredotočen je na Sveučilište u Luksemburgu, koje je jedina ustanova visokog obrazovanja sa statusom sveučilišta u Luksemburgu. Na prvom mjestu se nalazi po ostvarenim pokazateljima *financijske autonomije*: sveučilište slobodno interno dodjeljuje sredstva temeljem četverogodišnjeg financijskog ugovora, te slobodno odlučuje o visini školarina na svim razinama. Za držanje viškova, posuđivanje novca i prodaju zgrada potrebno je odobrenje vanjskog tijela.<sup>478</sup>

## **6.2. Istraživanje obvezatnosti i djelotvornosti propisa - komparativni prikaz**

### **6.2.1. Njemačka – Sjeverna Rajna-Vestfalija<sup>479</sup>**

U Njemačkoj na nacionalnoj razini ne postoje ujednačeni trendovi razvoja sveučilišne autonomije. Ovdje ću izdvojiti rangiranje sveučilišta u području Sjeverne Rajne-Vestfalije. S obzirom na istaknute dimenzije autonomije, ta su sveučilišta rangirana na sljedeći način: organizacijska

---

<sup>477</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/estonia/> (9. 6. 2022.)

<sup>478</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/luxembourg/> (9.6. 2022.)

<sup>479</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/north-rhine-westphalia/> (21.6.2022.)



autonomija – srednje visoka (14.); financijska autonomija – srednje niska (26.); kadrovska autonomija – srednje visoka (15.) i akademska autonomija – visoka (6.).

Organizacijska autonomija – čelnike sveučilišta biraju upravna tijela sveučilišta među kandidatima koje predlaže posebno povjerenstvo. Zakon propisuje da izabranog kandidata tada imenuje ministarstvo, što predstavlja promjenu u odnosu na prethodna zakonska rješenja kada je čelnika birao samo odbor/vijeće bez ikakvih uključenosti ministarstva. Kao i u rangiranju 2010. kada je vrijedio prijašnji zakon, minimalno trajanje mandata čelnika (šest godina s mogućnošću ponovnog izbora za još četiri godine) propisano je zakonom.

Sveučilišta u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji imaju dvojnu strukturu upravljanja, uključuju tijela poput senata i odbora/vijeća. Senat je uglavnom nadležan za nastavu i istraživačka pitanja, a odbor/vijeće nadzire institucionalna strateška pitanja. Članstvo u senatu sada je utvrđeno zakonom, dok su prema prijašnjim propisima sveučilišta svojim statutima mogla taj dio detaljnije propisati. Senat se sastoji od članova izabranih iz četiri kategorije: profesori, ostalo akademsko osoblje, studenti i nenastavno osoblje. Skupina profesora ima polovicu prava glasa o nastavnim pitanjima i većinu glasova kad odlučuje o istraživačkim pitanjima. Iako vanjski članovi nisu zabranjeni zakonom, nije uobičajena praksa njihovog uključivanja. U pogledu odbora/vijeća, polovica ili svi članovi moraju biti vanjski, dok minimum od 40% odbora/vijeća moraju biti žene. Veličina odbora/vijeća razlikuje se ovisno o sveučilištu, ali obično ima između šest i 12 članova. Članovi moraju imati odgovoran položaj u društvu, a mogu dolaziti iz poslovnog sektora, drugih akademskih ustanova, zdravstvene zaštite ili drugih relevantnih tijela. Predlaže ih posebno povjerenstvo za odabir te moraju dobiti suglasnost i senata sveučilišta i ministarstva. Zakon je ranije propisivao određeni sastav odbora/vijeća, uključujući unutarnje i vanjske članove s mjestima rezerviranim za predstavnike savezne države Sjeverne Rajne-Vestfalije. Sveučilišta mogu odlučivati o vlastitim akademskim strukturama bez ograničenja, dopušteno im je osnivanje i profitnih i neprofitnih pravnih osoba.

Financijska autonomija – sveučilišta dobivaju sredstva kroz godišnju blok potporu i nema ograničenja u dodjeli sredstava. Mogu zadržati bilo koji višak bez ograničenja i posuditi novac do određenog postotka. Međutim, ne smiju posjedovati zgrade. Godine 2011. školarine su ukinute u Sjevernoj Rajni-Vestfaliji na svim razinama studija, sada isti iznos sredstava dobivaju od države.

Kadrovska autonomija – zapošljavanje višeg akademskog osoblja unutarnja je stvar sveučilišta, ali zakonom je propisan postupak odabira, kao i imenovanje posebnog povjerenstva za izbor. O zapošljavanju višeg administrativnog osoblja odlučuju sveučilišta. Odluke o plaćama višeg akademskog osoblja ograničene su zbog općeg ograničenja za sve zaposlenike. Dio ove kategorije osoblja (imenovan prije razmatranog razdoblja) zadržava status državnih službenika i poseban platni razred, a zbog takvog statusa strogo je regulirano promaknuće i otpuštanje višeg akademskog i administrativnog osoblja.

Akadska autonomija – sveučilišta pregovaraju s vanjskim tijelom o ukupnom broju studenata. Na razini prvostupnika kriterije za upis zajednički reguliraju sveučilišta i vanjsko tijelo, dok ih na razini mastera isključivo određuju sveučilišta. Na obje razine, novi studijski programi/tečajevi moraju biti podvrgnuti prethodnoj akreditaciji prije uvođenja, osim ako je sveučilištu dopušteno samoakreditirati vlastite programe. Sveučilišta mogu samostalno osnivati doktorske programe bez prethodne akreditacije, kao i ukidati studijske programe. Budući da im nije dopušteno smanjivati dodijeljene kapacitete studijskih mjesta, u tim slučajevima moraju stvoriti nova mjesta na drugom studijskom programu radi održavanja dobivene razine kapaciteta. Sveučilišta mogu oblikovati sadržaj svojih programa bez ograničenja te odabrati jezik nastave za sve programe.

Zakon sada dopušta sveučilištima da se prijave za akreditaciju sustava, što znači da mogu sami akreditirati vlastite studijske programe odnosno mogu odabrati unutarnje mehanizme osiguravanja kvalitete, kao i odabrati agenciju za osiguravanje kvalitete, što je u izvješću za 2016. istaknuto kao poseban napredak u odnosu na 2010. godinu.

### **6.2.2. Austrija<sup>480</sup>**

Sveučilišta u Austriji rangirana su na sljedeći način: organizacijska autonomija – visoka (8.); financijska autonomija – srednje niska (17.); kadrovska autonomija – srednje visoka (12.) i akademska autonomija – srednje visoka (12.).

Organizacijska autonomija – Sveučilišni statuti isključivo su interna stvar i sve promjene zahtijevaju samo odobrenje sveučilišnog senata. Izbor čelnika sveučilišta ne zahtijeva suglasnost

---

<sup>480</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/austria/> (21. 6. 2022.)

vanjskog tijela. Postupak razrješenja čelnika te trajanje mandata (četiri godine s mogućnošću obnove) propisan je zakonom. Nadalje, zakon propisuje rektorat kao kolegijalnu upravu ravnopravnu s tijelima poput odbora/vijeća i senata. Rektorat obavlja izvršne i strateške poslove, vijeće nadzire proračun i strateška pitanja, dok je senat nadležan za akademska pitanja i odgovoran za akademska zapošljavanja. Odbor/vijeće (sveučilišno vijeće) može imati najmanje pet a najviše do devet članova, od kojih svi moraju biti izvan sveučilišta. Senat imenuje polovica članova sveučilišnog vijeća, dok drugu polovicu imenuje ministarstvo. Svako sveučilište samostalno odlučuje hoće li stranci biti članovi sveučilišnog vijeća. Sveučilišni senati imaju između 18 i 26 članova uključujući profesore, docente, studente i ostalo osoblje. Zakonom od 2014. propisano je da u tijelima upravljanja mora biti zastupljeno minimalno 50% žena. Bez ograničenja sveučilišta samostalno odlučuju o akademskim strukturama, te mogu osnivati i neprofitne i neprofitne pravne osobe.

Financijska autonomija – sveučilišta većinu svojih sredstava dobivaju kroz blok potporu za razdoblje od tri godine (što je jedinstvena značajka u Europi), mogu slobodno zadržati sve viškove i posuditi novac te posjedovati zgrade, iako je većina sveučilišnih zgrada u vlasništvu tvrtke koju je osnovala država, a iznajmljivala sveučilištima. Sveučilišta više ne mogu naplaćivati školarinu domaćim/EU studentima, ali mogu naplaćivati školarinu studentima koji studiraju dulje od očekivanog trajanja studija, a u takvim slučajevima visinu školarine određuje vanjsko tijelo.

Kadrovska autonomija – postoje dvije vrste ugovornih statusa zaposlenika, odnosno državni i privatni zaposlenici. Uvjeti se razlikuju za ove dvije skupine osoblja, pri čemu se smanjuje broj zaposlenika u statusu državnog službenika (trenutno oko jedna trećina ukupnog osoblja), a povećava broj privatnih. Status državnih službenika postupno se ukida tijekom sljedećih 15 godina odlascima u mirovinu. Sveučilišta slobodno zapošljavaju akademsko i administrativno osoblje, ali postoje propisi koji uređuju postupke zapošljavanja. Uvjeti za zaposlene (plaće, otpuštanja) u statusu državnog službenika uređeni su zakonom o državnim službenicima. Uvjeti za privatne zaposlenike utvrđuje sveučilišta u dogovoru sa sindikatima, dakle temeljem kolektivnog pregovaranja na sektorskoj razini između svih (dvadeset i jednog) sveučilišta i sindikata. Na pregovore nema utjecaja ministarstva/vlade i nisu regulirani zakonom. Pregovorima se utvrđuju, među ostalim, minimalne plaće, iako sveučilišta mogu ponuditi plaće iznad dogovorenih razina. Za privatne zaposlenike o pitanjima napredovanja odlučuju sveučilišta.

Akademski autonomija – iako postoje propisi koji se odnose na kriterije upisa na neke studijske programe (povezanim s umjetnošću i sportom), odabir studenata na razini prvostupnika uglavnom se temelji na slobodi upisa. Kriteriji za upis na magistarsku razinu zajednički reguliraju sveučilišta i vanjska tijela. Sveučilišta mogu samostalno osnivati studijske programe svih razina bez prethodne akreditacija, ali postoje određeni zahtjevi ako se traži dodatna financijska potpora. Također, slobodno oblikuju sadržaj svojih programa te jezik nastave. Ukidanje studijskih programa zahtijeva pregovore između sveučilišta i vanjskih tijela.

Obvezna institucionalna akreditacija za sveučilišta uvedena je novim zakonom 2012. godine, do tada su sve akreditacije bile na dobrovoljnoj osnovi. Sveučilišta od tada svakih sedam godina prolaze postupak vanjskog vrednovanja, a sve agencije registrirane u EQAR-u mogu biti izabrane za provedbu postupaka. Od primjene novog sustava osiguravanja kvalitete većina austrijskih sveučilišta koristila je neaustrijske agencije za osiguravanje kvalitete, uključujući agencije iz Švicarske, Njemačke i Finske.

### **6.2.3. Italija<sup>481</sup>**

Sveučilišta u Italiji rangirana su na sljedeći način: organizacijska autonomija – srednje visoka (16.); financijska autonomija – srednje visoka (7.); kadrovska autonomija – srednje niska (24.) i akademska autonomija – srednje niska (18.).

Organizacijska autonomija – Zakon o visokom obrazovanju koji je uveden 2010. uveo je niz promjena u organizaciji i djelovanje talijanskih sveučilišta: propisan je postupak izbora čelnika kojeg bira opća skupština profesora sveučilišta, kandidati ne moraju biti u radnom odnosu na sveučilištu na kojem se bira rektor, nego se raspisuje natječaj. U praksi su, pak, čelnici i dalje birani s istog sveučilišta. Zakonom je sada propisane trajanje mandata čelnika (šest godina, bez mogućnosti obnove). Sveučilišta imaju dvojnu strukturu upravljanja: odbore/vijeća i senat. Broj članova oba upravna tijela je smanjen, te su izmijenjene pojedine njihove nadležnosti. Odbor/vijeće nadzire institucionalnu strategiju dok se senat usredotočuje na akademska pitanja. Odbor/vijeće se sastoji od najviše 11 članova (prije 20). Najmanje tri člana moraju biti vanjska (dva ako vijeće ima manje od 11 članova), što je također promjena u odnosu na ranije propise kada

---

<sup>481</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/italy/> (21. 6. 2022.)

nije bilo obveza uključivanje vanjskih članova u odbor/vijeće. Također, ranije su vanjske članove imenovale lokalne vlasti, dok sada sveučilišta samostalno biraju vanjske članove. Sveučilišta su dužna imenovati ljude sa specifičnim stručnostima kao što su poslovno i financijsko iskustvo, odnosno, opće kompetencije članova tijela upravljanja navedeni su u zakonu. Sveučilišni senat ne može imati više od 35 članova od kojih su svi unutarnji članovi (akademske i neakademske osoblje i najmanje 15% studenata). Zakon iz 2010. također propisuje novu ulogu „generalnog direktora“ na sveučilištima (umjesto dotadašnjeg radnog mjesta ravnatelja uprave) čime se želi povećati profesionalizacija uprave na sveučilištima. Generalni direktor prisustvuje sastancima vijeća kao promatrač. Novim zakonskim okvirom također su reformirane sveučilišne akademske strukture: postoje pravila o minimalnom broju potrebnog akademskog osoblja za svaki odjel. Sveučilišta mogu osnivati i neprofitne i neprofitne pravne osobe.

Financijska autonomija – sveučilišta dobivaju sredstva kroz godišnju skupnu potporu bez ograničenja. Viškovi se mogu zadržati bez ograničenja, mogu posuđivati novac do najvišeg iznosa koji je određen zakonom i ovisno o financijskoj situaciji pojedinih sveučilišta. Sveučilišta mogu posjedovati i prodavati svoje zgrade bez ograničenja. Također, mogu odrediti visinu školarina na svim razinama, ali ukupni iznos prikupljen od redovitih domaćih i studenata EU ne smije premašivati 20% primljenih javnih sredstava. Od 2016. sveučilišta su obavezna, s obzirom na ostvarivanje pojedinih prava, razlikovati nacionalne/EU studente i strane studente.

Kadrovska autonomija – akademsko osoblje te većina administrativnog osoblja na talijanskim sveučilištima imaju status državnih službenika. Zapošljavanje i napredovanje provodi se temeljem natječajnog postupka propisanog zakonom iz 2010. Generalni direktor zapošljava se temeljem privatnog ugovora, također u skladu sa zakonom. Sveučilišta mogu slobodno zapošljavati administrativno osoblje koji nemaju status državnih službenika. Radna mjesta, plaće i otkazi regulirani su posebnim propisima, odnosno od vanjskih tijela, pri čemu su plaće administrativnog osoblja regulirane propisom poznatim kao „kolektivni ugovor za radnike“ koji se razlikuje od zakona koji regulira plaće akademskog osoblja.

Akademska autonomija – sveučilišta odlučuju o ukupnom broju studenata i upisnim kriterijima za prve dvije razine studijskih programa. Svi novi studijski programi (uključujući i doktorsku razinu) moraju biti podvrgnuti prethodnoj akreditaciji prije uvođenja. Sveučilišta mogu samostalno ukinuti programe, odabrati jezik izvođenja nastave ali ne mogu slobodno utvrđivati njihove

sadržaje, budući da vlasti određuju neke sadržaje studijskih programa. U 2011. godini osnovana je nacionalna akreditacijska agencija s nadležnostima koje pokrivaju vrednovanje istraživanja i nastave, odnosno akreditaciju programa i nadzor istraživačkih aktivnosti.

#### **6.2.4. Hrvatska<sup>482</sup>**

Sveučilišta u Hrvatskoj rangirana su na sljedeći način: organizacijska autonomija – srednje visoka (18.); financijska autonomija – srednje niska (15.); kadrovska autonomija – niska (28.) i akademska autonomija – srednje niska (21.).

Organizacijska autonomija – Hrvatska je jedan od novouvrštenih sustava u Autonomy Scorecard 2016. Trenutni okvir se uglavnom temelji na Zakonu o znanosti i visokom obrazovanju koji je stupio na snagu godine 2003 (naknadno revidirano nekoliko puta). Nacionalno akreditacijsko tijelo (Agencija za Znanost i visoko obrazovanje) osnovana je 2005. godine. Sveučilišta karakterizira visoka neovisnost fakulteta. U tom smislu postoje dvije vrste ustanova. Prvo, četiri od devet sveučilišta su ustanove proizašle iz zajednice nezavisnih, zakonski utemeljenih fakulteta. Pored njih u izvješću se ističe i druga skupina u koju pripada pet nedavno osnovanih sveučilišta ustrojenih prema modelu centraliziranijeg upravljanja. Organizacijska autonomija uređena je Zakonom iz 2003. Sveučilišne statute (u kojima je detaljnije propisan i postupak izbora rektora) donose senati koji i biraju čelnika (rektora), iako se način izbora može razlikovati među sveučilištima. Nije potrebna potvrda vanjskog tijela niti za statute niti za izbor rektora. Mandat rektora traje četiri godine i može se jednom ponoviti.

Sveučilišta imaju dvojni strukturu upravljanja, koju čine sveučilišni savjet i senat. Senat je glavno tijelo upravljanja nadležan za akademske poslove, zapošljavanje, institucionalno upravljanje i razvoj institucionalne strategije. Sveučilišni savjet raspravlja o sveučilišnim strategijama i javnoj odgovornosti sveučilišta. Sastoji se od šest ili 12 članova. Polovicu članova imenuje senat (uključujući najmanje jednog studenta), a polovicu vanjska tijela. Sveučilišta imaju tendenciju uključiti predstavnike lokalnih i regionalnih vlasti, poduzetnike, predstavnike gospodarskih komora koji mogu pridonijeti strateškom razvoju sveučilišta. Sastav senata razlikuje se po sveučilištima, ali postoje zakonske odredbe kojima se osigurava minimalna zastupljenost

---

<sup>482</sup> Vidi više na: <https://www.university-autonomy.eu/countries/croatia/> (21. 6. 2022.)

akadenskog osoblja (60%) i studenata (15%). Postoje razlike u tome u kojoj su mjeri hrvatska sveučilišta u stanju odrediti svoje vlastite akademske strukture prema podrijetlu svakog sveučilišta. Hrvatska sveučilišta mogu osnivati i profitne i neprofitne pravne osobe. Ostvarena dobit od strane tih subjekata može se koristiti isključivo za sveučilišne aktivnosti.

Financijska autonomija – sveučilišta za plaće dobivaju više od 80% javnih sredstava godišnje. Znatno manje sredstava za znanstvenoistraživačku i nastavnu djelatnost osiguravaju se kroz posebne trogodišnje ugovore. U praksi hrvatska sveučilišta imaju ograničenu autonomiju u raspodjeli strateških javnih sredstava koja dobivaju. Nadalje, mogu zadržati višak u javnom financiranju, a mogu i posuđivati novac s odobrenjem ministarstva. Posjeduju svoje zgrade, ali im je potrebno odobrenje ministarstva za njihovu prodaju.

Sveučilišta upisuju i studente koje financira država i studente koji plaćaju školarinu, i oni čine oko polovicu studentske populacije u sustavu. Sveučilišta samostalno odlučuju o upisnim kvotama, dok razinu školarina za domaće/EU studente za prve dvije razine studijskih programa određuje ministarstvo putem trogodišnjih programskih ugovora koje potpisuju sa svakim sveučilištem. O visini školarina na doktorskoj razini sveučilišta odlučuju samostalno.

Kadrovska autonomija – Zaposlenici su državni službenici i njihov je status reguliran na nacionalnoj razini zakonom, uključujući plaće, otpuštanja i promaknuća (i za akademsko i za administrativno osoblje). O napredovanju mogu odlučivati sveučilišta u okviru zakona kojim se uređuje status državnog službenika. Međutim, ukupan broj akademskih radnih mjesta regulira vlada. Svako zapošljavanje mora potvrditi ministarstvo. U znatno manjem broju sveučilišta zapošljavaju na radna mjesta koja se financiraju iz vlastitih sredstava ustanove.

Akademska autonomija – Upis u hrvatski sustav visokog obrazovanja je centraliziran. Studenti se dodjeljuju sveučilištima/sastavnicama na temelju njihovih preferencija i rangiranja (po studijskom programu) na državnoj maturi i uz uvažavanje dopunskih kriterija upisa. Ovaj sustav uređuje raspodjelu studenata koje financira država i studenata koji plaćaju školarinu. Prema zakonu, svi novi preddiplomski i magistarski programi moraju biti podvrgnuti prethodnoj akreditaciji. Isto vrijedi i za doktorske studijske programe. Nacionalno akreditacijsko tijelo provodi postupke vrednovanja (u pravilu svakih pet godina), dok se sveučilišta slobodno mogu obratiti i drugim agencijama radi dodatne reakreditacije. O prestanku izvođenja pojedinog studijskog programa

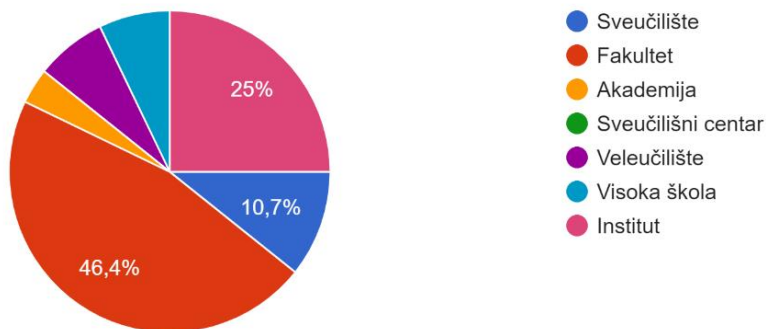
sveučilišta odlučuju samostalno. Ne postoji državno financiranje programa koji se izvode na drugim jezicima osim hrvatskog.

### 6.3. Istraživanje obvezatnosti i djelotvornosti propisa – autonomnih izvora sveučilišnih visokih učilišta

U ovom dijelu slijedi najavljeni predstavljajući pojedinih rezultata Ankete o poznavanju pravnih načela i propisa u visokom obrazovanju i znanosti provedene u ožujku 2021. godine. Podaci bi trebali doprinijeti uvidu u kojoj mjeri su visoka učilišta i instituti usklađivali svoje statute i druge opće akte s novim ili izmjenjenim zakonskim rješenjima, a time posredno normativno pratili ciljeve EHEA, s naglaskom na ona područja djelovanja koja ujedno predstavljaju prioritetna područja EHEA. Prva dva grafikona pokazuju kako više od 60% ustanova koje su ispunile anketu jesu sveučilišna visoka učilišta, a od ukupnog broja ispitanih 96,4% su javne ustanove.

1. U kojoj vrsti ustanove ste zaposleni?

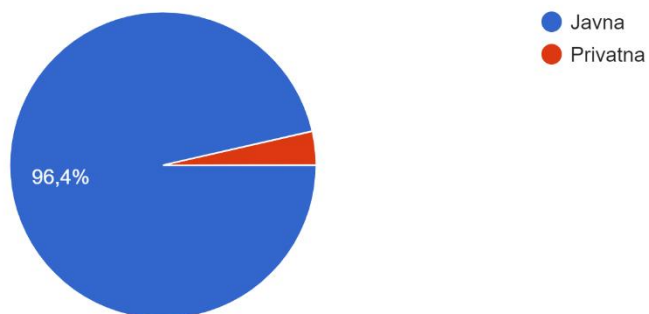
28 odgovora





## 2. Ustanova u kojoj ste zaposleni jest

28 odgovora

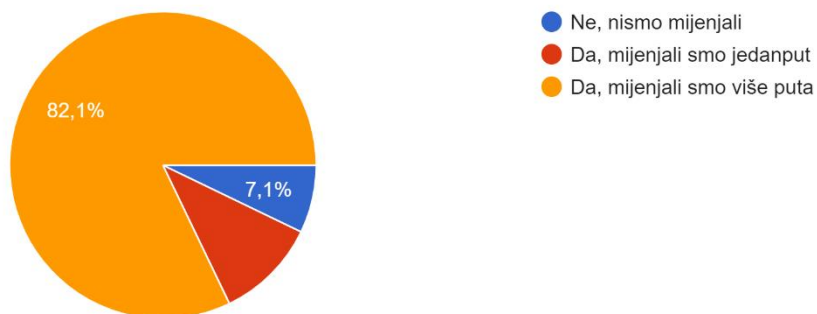


### 6.4. Analiza i tumačenje rezultata

Nakon općih podataka, prva skupina anketnih pitanja odnosila se na donošenje statuta, sljedeća na donošenje pravilnika a posljednja na postupke primjene i izmjena općih akata ustanove. U pogledu statuta samo 7,1% ustanova koje su ispunile anketu nisu mijenjale statute od njihova usvajanja koje je uslijedilo od 2005. godine nadalje. Čak 82,1% njih odredbe statuta su mijenjali više puta, što je prikazano na sljedećem grafikonu:

## 7. Da li ste od prvog donošenja mijenjali pojedine odredbe statuta i ako jeste, koliko puta?

28 odgovora

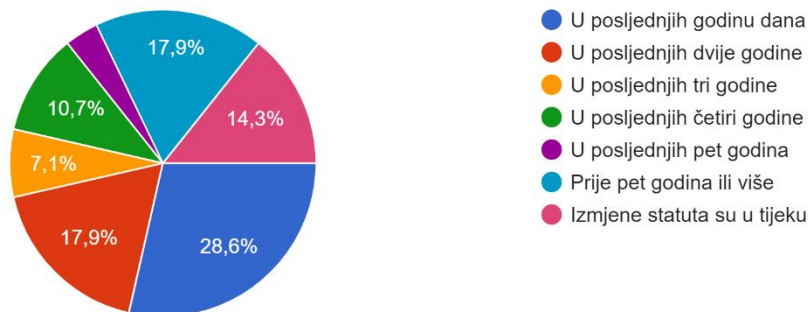


Zanimljivi su odgovori na pitanje prikazani u sljedećem grafikonu. Naime, 17,9% ispitanika je odgovorilo da su posljednji put mijenjali ili donijeli novi statut prije pet ili više godina, što upućuje

na zaključak da te ustanove odredbe statuta nisu usklađivale sa izmjenama zakona odnosno s novim propisima.

#### 8. Kada ste posljednji put mijenjali statut ili donijeli novi?

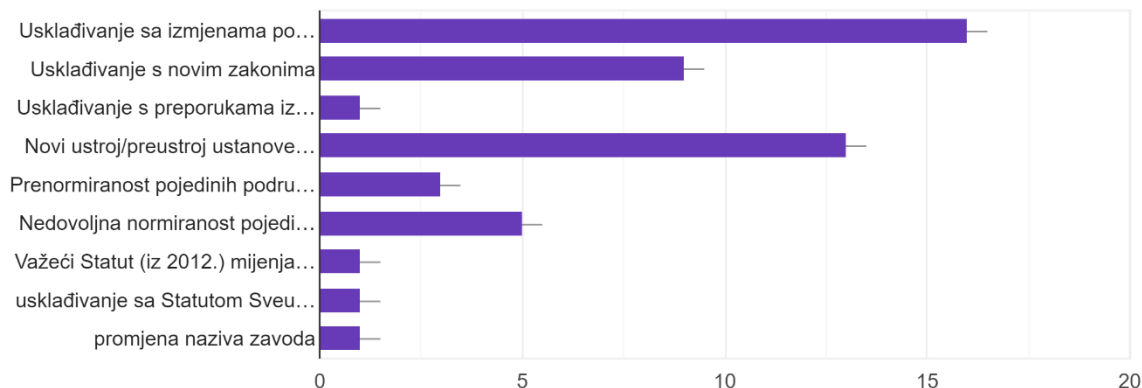
28 odgovora



Na takav zaključak djelomično upućuju i podaci prikazani u sljedećem grafikonu koji pokazuje kako je najčešći razlog mijenjanja ili donošenja novog statuta usklađivanje s postojećim izmjenama zakona (57,1%), zatim slijedi novi ustroj ili preustroj ustanove (46,4%), dok je tek na trećem mjestu usklađivanje s novim zakonima (32,1%) a u minimalnim postocima ostali ponuđeni razlozi.

#### 9. Koji su bili razlozi izmjena statuta ili donošenja novog (označite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

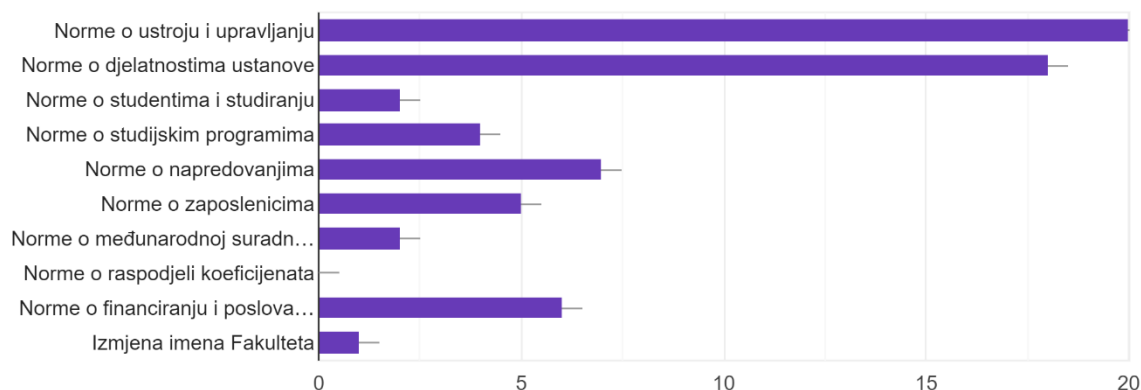
28 odgovora



Navedeni podaci dodatno su zanimljivi ako se promatraju u suodnosu s odgovorima na pitanja 10. i 11. ankete.

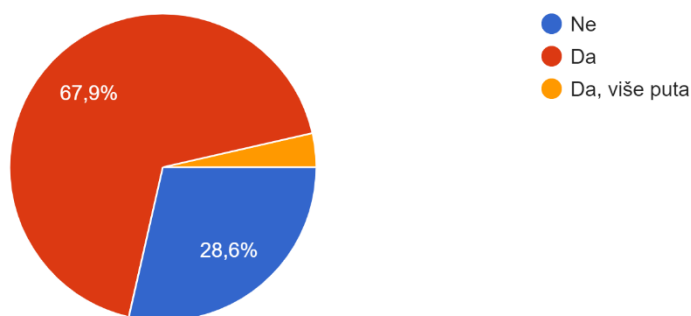
10. Koju skupinu normi ste mijenjali postojeći statut ili zbog kojeg dijela normi ste donijeli novi statut (označite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

28 odgovora



11. Jeste li izmjenama statuta proširivali djelatnosti ustanove?

28 odgovora

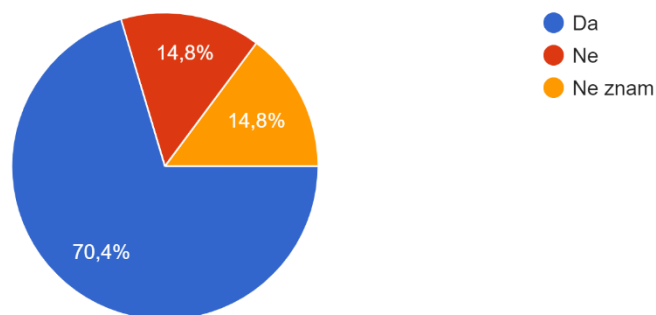


Naime, rezultati pokazuju kako je najviše ustanova mijenjalo statutarne odredbe koje se odnose na ustroj i upravljanje (71,4%), zatim odredbe koje se odnose na djelatnosti ustanove (64,3%, pri čemu je iz odgovora prikazanih na potonjem grafikonu opravdano zaključiti da se pretežito radilo o proširivanju postojećih dejlatnosti). Pritom je zanimljivo kako istaknuti razlozi izmjena statuta u potpunosti ne odgovaraju odnosno ne prate razloge donošenja izmjena ili novih zakona, pa je u tom kontekstu dvojbeno njihovo stvarno usklađivanje s višim propisima. Ujedno, znatno su rijedji

razlozi izmjena statuta radi usklađivanja s preporukama iz završenih ciklusa vrednovanja (samo 3,6%) ili su, pak, mnogo rjeđe izmjene normi koje se odnose na studente i studiranje (7,1%) ili studijske programe (14,3%), koji svi zajedno predstavljaju najčešće razloge donošenja izmjena zakona ili novih zakona (iz perspektive istaknutih ciljeva usklađivanja EHEA koji su u određenoj mjeri uvjetovali onda i promjene postojećih ali i donošenje novih zakona). Međutim, možda su takvo normativno usklađivanje ustanove ostvarivale na razini nižih općih akata (pravilnika), pa u nastavku izdvajamo pojedine odgovore na pitanja iz tog dijela ankete.

16. Jeste li donijeli sve pravilnike predviđene zakonima i drugim propisima koji uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti?

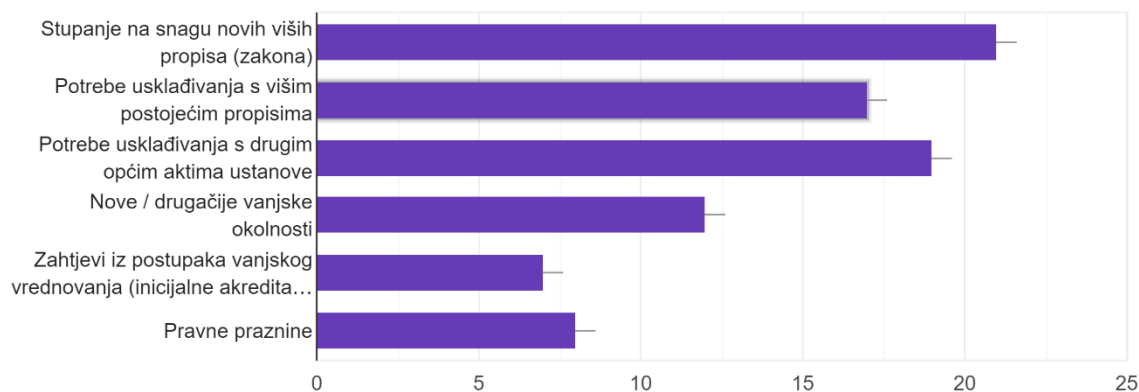
27 odgovora



Prethodni grafikon jasno pokazuje kako je većina ispitanika odgovorila kako su donijeli sve pravilnike predviđene zakonima i drugim propisima. Također, velika većina (njih 94,4%) je odgovorila da su do sada mijenjali postojeće pravilnike, a kao najčešće razloge izmjena navode: stupanje na snagu viših propisa /zakona (77,8%), potrebe usklađivanja s drugim općim aktima ustanove (70,4%), odnosno sa višim postojeći propisima (63%). Potpuni podaci prikazani su u sljedećem grafikonu:

25. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, koji su bili razlozi izmjena (označite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

27 odgovora



Iz navedenih podataka se onda može zaključiti da ustanove koje su sudjelovale u istraživanju usklađivanje s propisima češće rješavaju na razini pravilnika nego statuta. Međutim, u jednom od anketnih pitanja (19.) od ispitanika se tražilo da navedu pravilnike (i godine njihova donošenja) koja uređuju područja koja nisu izričito pobrojana u prethodnom pitanju (18.)<sup>483</sup>. Niti jedan odgovor nije se odnosio na opće akte (pravilnike) koji proizlaze primjerice iz propisa o kvalifikacijskom sustavu, a što vrijedi spomenuti s obzirom na značaj koji mu se priznaje na razini EHEA. Čak i na prethodno pitanje (18.) u kojem su izričito bili pobrojani pravilnici, najmanje potvrdnih odgovora ispitanici su zaokružili kod (ponuđenog) pravilnika o ishodima učenja/kvalifikacijama.

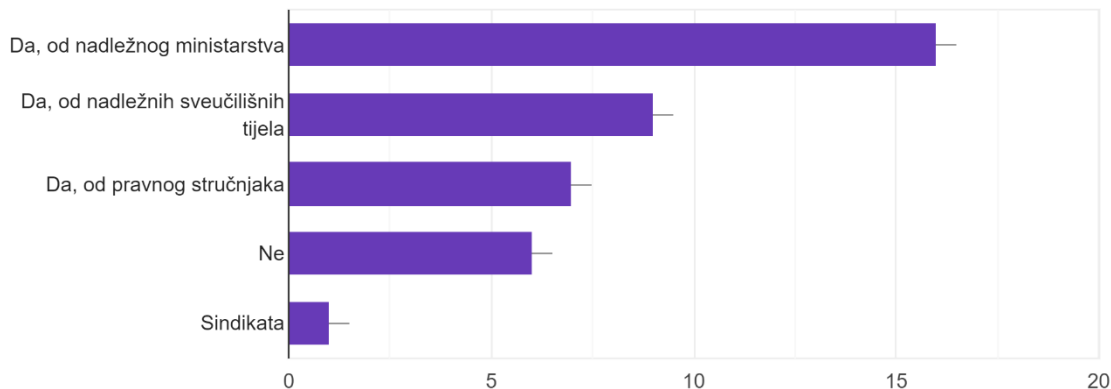
U posljednjoj grupi anketnih pitanja koja se odnose na postupke primjene i izmjene općih akata ustanova zanimljivo je istaknuti kako samo 21,4% ispitanika nije zatražilo pravno mišljenje u svrhu rješavanja određenih pravnih situacija ili pravnih nejasnoća. Većina je takvu pomoć zatražila od nadležnog ministarstva i/ili nadležnih sveučilišnih tijela, i to daleko najčešće zbog nejasnoća

<sup>483</sup> Riječ je o sljedećim područjima odnosno pravilnicima navedenim u 18. anketnom pitanju: pravilnik o studiju i studentima, pravilnik o osiguravanju kvalitete, pravilnik o financiranju / poslovanju, pravilnik o uvjetima za izbor/napredovanje, pravilnik o radu izvan ustanove, pravilnik o stegovnoj odgovornosti, pravilnik o izboru u počasno zvanje profesor emeritus, pravilnik o ustroju radnih mjesta, pravilnik o raspodjeli koeficijenata, pravilnik o vrednovanju rada asistenata / mentora, pravilnik o mobilnosti, etički kodeks, pravilnik o poslijediplomskim studijima, pravilnik o znanstvenoj opremi/projektima, pravilnik o cjeloživotnom obrazovanju te pravilnik o ishodima učenja/kvalifikacijama.

pojedinih članaka zakona ili drugih propisa (95,5%), zatim, i/ili nejasnih dopisa/naputaka nadležnog ministarstva (31,8%). Potpuni podaci prikazani su u odgovorima na pitanje 26. i 27.

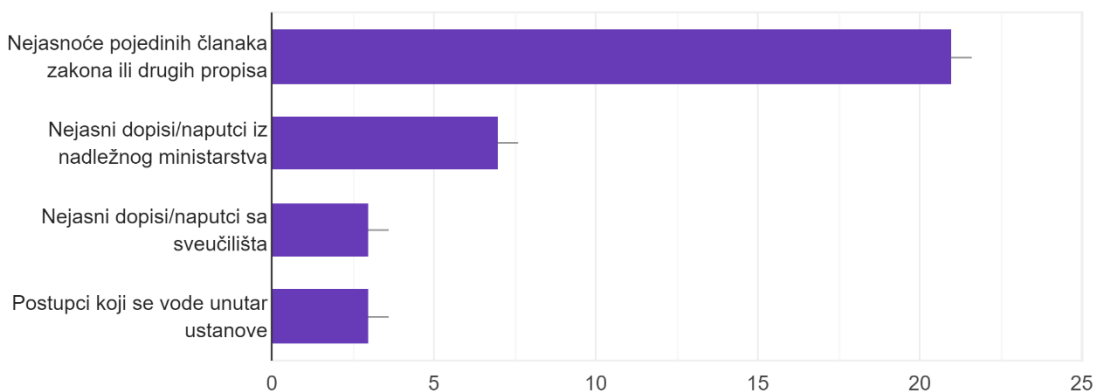
26. Jeste li u svrhu rješavanja određene pravne situacije / dvojbe tražili pravno mišljenje (označite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

28 odgovora



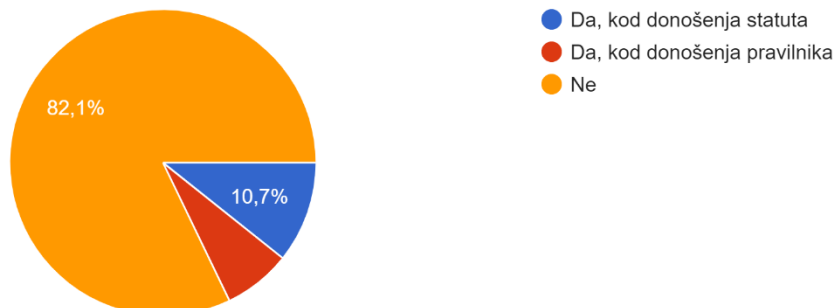
27. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, koji su bili razlozi (označite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

22 odgovora



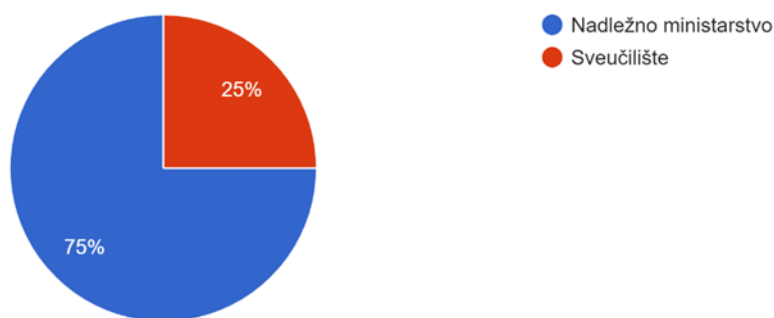
Odgovorima na sljedeća dva pitanja (22. i 23.) htjelo se dobiti uvid o davanju suglasnosti na opće akte ustanova. S obzirom na to da najveći broj ispitanih ustanova spada u sveučilišna visoka učilišta koja autonomno donose većinu akata, podaci dobiveni u sljedećem pitanju su očekivani.

22. Ako je temeljem više (zakonske ili statutarne) pravne norme potrebna suglasnost drugog ili višeg tijela za donošenja statuta, pravilnika ili dru...am se dogodila uskrata suglasnosti za neki opći akt?  
28 odgovora



Isto vrijedi i za odgovore na sljedeće pitanje. Zbog znatno manjeg broja instituta koji ispunjavali upitnik, znatno je manje i odgovora na sljedeće pitanje o uskrati suglasnosti. Također, s obzirom na to da instituti temeljem zakona nemaju autonomiju sami donositi opće akte, očekivano je da je suglasnosti uskraćivalo uglavnom ministarstvo.

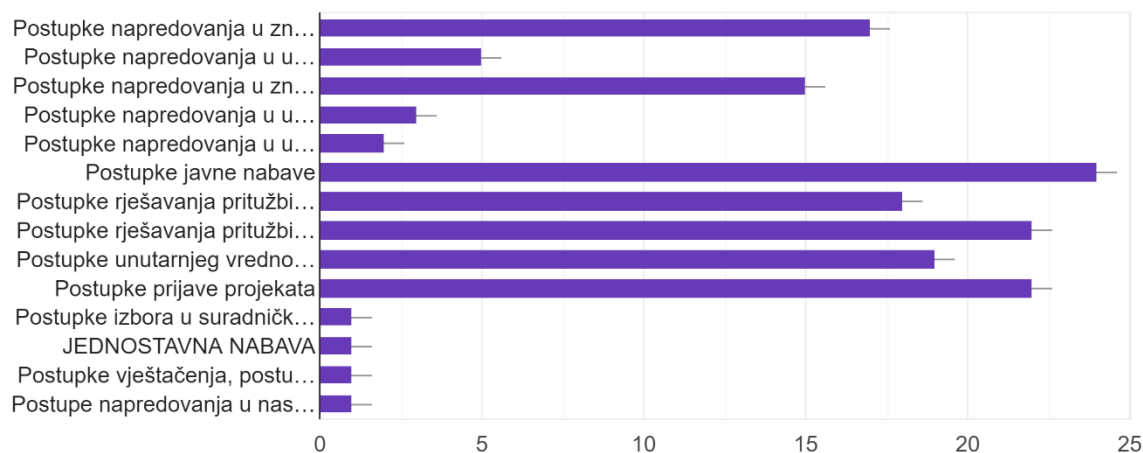
23. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, koje tijelo /ustanova vam je uskratila suglasnost i vratila na nadopunu?  
4 odgovora



Posljednja grupa pitanja odnosila se na način provođenja pojedinih postupaka. Najčešći postupci koje ustanove samostalno provode su postupci javne nabave, zatim postupci napredovanja u sve kategorije zvanja, rješavanja pritužbi, prijave projekata, unutarnjeg vrednovanja, itd.

28. Koje postupke provodite unutar ustanove (označite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

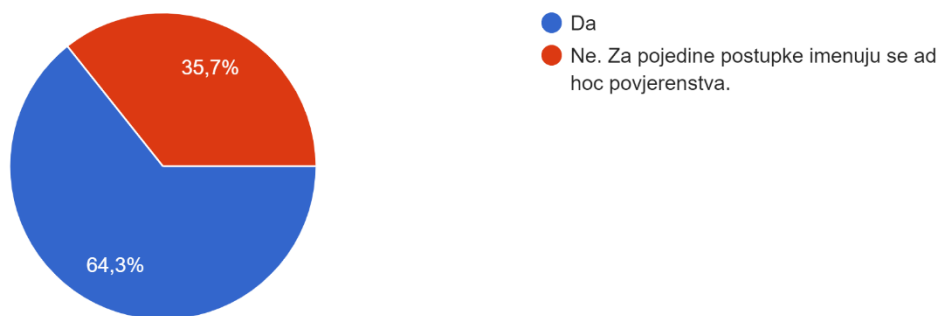
28 odgovora



Za većinu postupaka općim aktom ustanove su propisana tijela nadležna za njihovo provođenje (64,3%).

29. Da li općim aktima imate propisana tijela / povjerenstva koja su nadležna za provođenje postupaka na vašoj ustanovi?

28 odgovora



Pritom su zanimljivi odgovori na 30. pitanje u kojem se od ispitanika tražilo da navedu za koje postupke nemaju općim aktima propisana nadležna tijela, te tko imenuje takva ad hoc povjerenstva. Najčešće takva povjerenstva imenuje čelnik (dekan, rektor ili ravnatelj), a puno rjeđe stručna ili upravna vijeća, i to za postupke koje ustvari ustanove najčešće i provode.

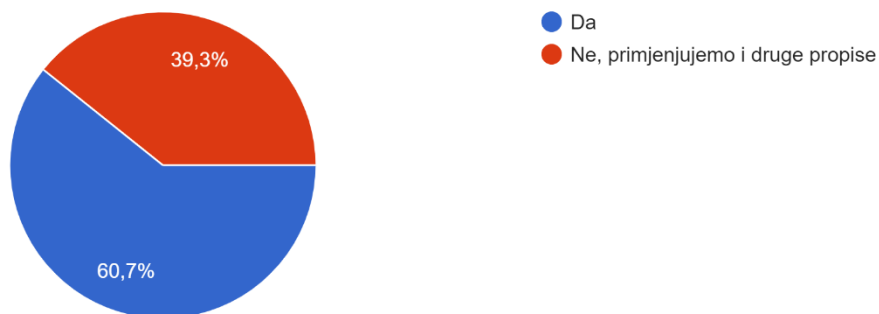


Temeljem odgovora na pitanje 28. riječ je o postupcima javne nabave, donošenja prijedloga općih akata, rješavanja pojedinačnih pritužbi.

I konačno, većina ispitanika se izjasnila (njih 60,7%) da sve postupke koji provode su regulirani općim aktima ustanove. Njih 39,3% primjenjuje i druge propise. Osim zakona koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja, posebno su istaknuti propisi o javnoj nabavi, propisi koji uređuju radne odnose, propisi iz područja financija kao što su Zakon o fiskalnoj odgovornosti, zatim Ovršni zakon, Zakon o obveznim odnosima, Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnih prostora, itd.

31. Jesu li svi postupci koje provodite regulirani općim aktima vaše ustanove ili primjenjujete i druge propise?

28 odgovora



\*\*\*

U ovako složenim i trajnim reformskim procesima kao što je upostava i usklađivanje EHEA, provedba empirijskih istraživanja na način da se ispituju različiti društveni čimbenici i okolnosti koje bi mogli utjecati ili utječu na primjenu prava čini se neophodnim. Na to, među ostalim, ukazuje i prikaz istraživanja EUA, osobito u onim dijelovima u kojima se objašnjavaju pojedini izazovi koji otežavaju ili onemogućavaju (za potrebe istraživanja, što znači i inače) neko općeprihvaćeno – pa makar i samo polazno – određenje načela autonomije. Kao pravno načelo ono je samo dijelom onoga što je propisano pravnom normom, jer je determinirano i različitim (nacionalnim) kulturološkim i povijesnim okolnostima. A upravo takve izvanjske okolnosti imaju važan utjecaj na samo određivanje, te na djelotvornost, pa i obvezatnost, primjene načela autonomije.

Stoga će prethodno prikazani i protumačeni rezultati, uključujući i pokazatelje izdvojenih dimenzija autonomije (organizacijske, kadrovske, akademske i financijske), ali i rezultate drugog istraživanja o usklađivanju općih akata pojedinih ustanova u našem sustavu znanosti i visokog obrazovanja, predstavljati jedno od uporišta upravo za tumačenje obvezatnosti i djelotvornosti pravnih načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u sljedećem poglavlju. Ta obilježja ostvarivanja pravnih načela trebala bi se moći protumačiti, kao što je to u uvodnom dijelu ovog poglavlja navedeno, i iz ratificiranih međunarodnih konvencija, zakona, odnosno uedbi i direktiva.

## **7. ZAKLJUČNE POSTAVKE: OBVEZATNOST, DJELOTVORNOST, ZAKONITOST**

### **7.1. Društvena, pravna djelotvornost i zakonitost**

U petom su poglavlju reformski ciljevi istaknuti kao ishodište procesa europeizacije u ovom, ali i u završnom poglavlju bit će potrebno staviti ih u neposredniji odnos s pojedinim zakonskim rješenjima. Time bi se trebalo, naravno, dodatno približiti odgovoru na pitanje o ispunjenosti nekih od osam kriterija sistematizacije. Prije svega, mislim na kriterij određivanja pravnih (formalnih i materijalnih) izvora „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, zatim na odgovore koji su to sve društveni odnosi i subjekti koji sudjeluju u nastanku normi, a čime bi onda trebali postati jasniji broj i vrsta srodnih društvenih odnosa u ovom području. Sve to, pak, predstavlja dobru perspektivu tumačenju posebnosti, funkcija i uloge ovog dijela pravnog sistema. Međutim, posredno će se dobiti i jasnija predodžba o tome stvara li se ovakvim europskim ciljevima nova paradigma sveučilišta, u odnosu na one istaknute u završnom dijelu prvog poglavlja. Naime, već se moglo uočiti kako u svojim europskim i nacionalnim razradama ti ciljevi na određeni način objedinjuju funkcije i uloge sveučilišta prepoznate i u Humboldtovoj i u neoliberalnoj paradigmi. Drugim riječima, to znači da bi ovakav pristup trebao pokazati i to da li, i u kojoj mjeri, „nove“ pravne norme – s naglaskom na one do sada istaknute uključujući i pravna načela kao one najviše – normativno ponajbolje usmjeravaju i doprinose ostvarivanju funkcija odnosno društvenih ciljeva i interesa te nove paradigme sveučilišta dominantno promišljane i stvarane, očito, samo u kontekstu EHEA.

Iz navedenog jasno proizlazi kako takva nastojanja pretpostavljaju određena pojašnjenja o zakonitosti, učinkovitosti (djelotvornosti) tih normi koji, pak, nužno opravdavaju i primjenu različitih do sada spominjanih pristupa tumačenja. Naime, zakonitost, pravna te društvena učinkovitost pojmovi su međusobno povezanih značenja. Njihova važnost za razumijevanje prava posebno je naglašena u pojedinim pristupima tumačenja pravnog pozitivizma. Mislim ovdje prvenstveno na dva dominantna pravca: normativni i dogmatski pozitivizam.

#### **7.1.1. Zakonitost**

Normativni pozitivizam pravo tumači kao hijerarhijski sistem normi pri čemu je jedina relevantna vrijednost *zakonitost*. O svemu tome bilo je riječi u ranijim poglavljima. Zakonitost podrazumijeva, među ostalim, djelovanje u skladu s normom odnosno usklađenost nižih s višim normama. Riječ je o *formalnom vrijednosnom načelu* koji se – upravo zbog obilježja formalnosti – ne tiče neposredno društvenih odnosa, nego pokazuje kakav treba biti odnos pravnih normi koje uređuju određene društvene odnose<sup>484</sup>. Iz tog razloga i određivanje formalnih izvora prava podrazumijeva ne samo njihovo navođenje, nego i njihovo hijerarhijsko određivanje, a što je za sustav znanosti i visokog obrazovanja prikazano u četvrtom poglavlju. Iz svega do sada navedenog jasno je kako je takvo određivanje, a što je specifičnost ovog sustava, dodatno uvjetovano ustavnim jamstvom autonomije. Naime ono, kao ustavno načelo, daje pravo sveučilišnim visokim učilištima da samostalno normativno reguliraju pojedina područja svojih djelovanja. Naravno, to onda ima neposredne posljedice i na hijerarhijsko sistematiziranje formalnih izvora prava u ovom dijelu. Međutim, kao što će se u daljnjim dijelovima ovog poglavlja pokazati, a što očito proizlazi i iz određivanja materijalnih izvora prava navedenih u petom poglavlju, primjena i poštivanje načela autonomije i s njim neposredno povezanih ostalih načela (poput načela javne odgovornosti, načela akademskih sloboda) *bitno uvjetuje* načine i mogućnosti usklađivanja društvenih temeljnih ciljeva i vrijednosti EHEA na europskoj i nacionalnim razinama kroz njihovu primjenu u nacionalnim zakonodavstvima. U prilog takvom shvaćanju svjedoče, primjerice, opisana empirijska istraživanja u prethodnom poglavlju. Da načelo autonomije nije, poput načela zakonitosti, samo formalno vrijednosno načelo potvrđuju, među ostalim prva a posebno druga *Magna Charta Universitatum* iz 2020. godine u kojima su, uz ponovljenja značenja institucionalne autonomije i akademske slobode, dodane i nove odredbe. A te nove odredbe upravo su neposredna posljedica potrebe normativnog usklađivanja s novim društvenim okolnostima proizašlih iz novih tehnologija, načina poučavanja i istraživanja, povećanog broja te raznolikosti studenata i sveučilišta, itd.<sup>485</sup> Također, ovdje treba podsjetiti i na Rimsko priopćenje iz 2020. godine, u kojem je Dodatak I. posvećen prilično iscrpnim određivanjem akademskih sloboda<sup>486</sup>. Ali ovime smo se

---

<sup>484</sup> Visković, N. *Pojam prava*, Pravni fakultet u Splitu, Split, str. 129.

<sup>485</sup> Vidi više na: <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020> (22.4.2022.)

<sup>486</sup> Dodatak je naslovljen „Izjava o akademskoj slobodi“. Vidi više na: [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_I.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_I.pdf) (22.4.2022.)

već udaljili od normativističkog tumačenja zakonitosti u čijem je fokusu isključivo formalni odnos viših i nižih normi, bez obzira koji su sve čimbenici doveli do njihova stvaranja<sup>487</sup>.

Međutim, čini se neizostavnim uzeti u obzir kako se proces europeizacije sustava znanosti i visokog obrazovanja odvija kao *stalan proces dobrovoljnog harmoniziranja, ujednačavanja, usklađivanja*, a koji se onda kao takav iz perspektive normativističkog tumačenja pokazuje u mnogim važnim aspektima irelevantan. Treba samo podsjetiti kako pojedini ciljevi, vrijednosti odnosno načela sadržana u istaknutim deklaracijama i ministarskim pripoćenjima nemaju izričita prisilna obilježja već ovise o prihvatanju država članica. Ipak, u njihovom nemalom broju kao postavljeni cilj navodi se i usklađivanje s nacionalnim zakonodavstvima. Načini njihova pretvaranja u pravne norme i pravne odnose, odnosno formalno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske unije ostvaruje se u najvećoj mjeri – jer ipak ne u potpunosti – putem izravne primjene uredbi i/ili prijenosa novih direktivi. U četvrtom poglavlju je prikazano koje su sve zakoni iz tog razloga mijenjani.

Međutim, ono što se u ovom radu opetovano naglašava jest da se tim formalnopravnim postupcima ne iscrpljuje, ili preciznije rečeno, ti postupci ne obuhvaćaju sve utjecaje procesa harmoniziranja EHEA niti na nacionalna zakonodavstva niti na sustave znanosti i visokog obrazovanja. Stoga, u osvrtnu na podnaslov prvog odjeljka petog poglavlja – „Tumačenje pravne norme iz perspektive društvenih odnosa i ciljeva“ – ta perspektiva svoje opravdanje ima u kontekstu razumijevanja samog prisilnog odnosa viših i nižih pravnih normi, ali i u kontekstu socioloških odnosno integralnih pravnih tumačenja. To znači da se normativističko tumačenje primjene načela zakonitosti u ovom kontekstu pokazuje nužnim ali i nedostatnim. Ne samo iz razloga što zasigurno ne iscrpljuje sve načine na koji društvene ciljevi, vrijednosti i interesi utječu na izmjene i tumačenje pravnih normi, jer to i nije predmet ove metode. Već zato što izostaju i pitanja o ciljevima normotvoraca (zakonodavaca), a o čemu će biti riječi u nastavku.

### **7.1.2. Pravna učinkovitost (djelotvornost)**

Osim materijalnih izvora prava, odnosno izvanjskih čimbenika, u kontekstu normativističkog tumačenja irelevantna je i volja zakonodavca, za razliku od dogmatskog tumačenja. Kao

---

<sup>487</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 106.

podsjetnik, u okviru dogmatskog pozitivizma pravo se tumači kao sustav pravila postavljen od zakonodavca pri čemu se, kao i kod normativista, isključuju kao mjerodavne društvene funkcije prava, vrijednosti prava, itd., ali ne i volja zakonodavca. Drugim riječima, značenje norme ne proizlazi samo iz odnosa viših i nižih normi, nego se uzimaju u obzir i ciljevi na koje je mislio normotvorac, odnosno zakonodavac prilikom njihova stvaranja. Može se ustvrditi kako navedeno znači da pored zakonitosti, hijerarhijsko obilježje pravnog sistema bi trebalo doprinositi i njegovoj određenosti odnosno odredivosti (a time i pravnoj sigurnosti) te jedinstvenosti kao „hijerarhijskoj jedinstvenosti interesa i volje nosioca društvene moći“<sup>488</sup>. Ta volja nosioca društvene moći jest volja zakonodavca odnosno normotvorca koja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja nije samo nacionalna nego je prepoznata, a što pokazuju i prethodna razmatranja, i na europskoj razini. Pritom opet treba uzeti u obzir da se kao nosioci te volje u ovom dijelu pravnog sistema pojavljuju različiti subjekti na različitim političkim odnosno društvenim razinama moći, dobrim dijelom kao direktna posljedica načela autonomije. Opravdano je zaključiti kako je upravo to najvažniji razlog da je istraživanja primjene i učinkovitosti tog načela u različitim nacionalnim zakonodavstvima u središtu interesa politika koje bi trebale voditi harmonizaciji EHEA.

Uglavnom, temeljem navedenog, očito je kako pitanje određivanja volje nosioca društvene moći obuhvaća nekoliko dvojbi. Prva jest određivanje tko je sve uopće normotvorac u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Druga je načelna, teorijska, te uključuje pitanje u kojoj mjeri je čin volje (zakonodavne, sudske, izvršne ili neke druge društvene razine moći) uopće dobra osnova za razumijevanje same normativnosti. Potonje proizlazi iz shvaćanja da je osnova razumijevanja normativnosti upotreba ili primjena normi a ne stvaranje normi, što bi značilo da je čin volje važan za objašnjenje pozitivnosti prava (u smislu da je ono predmet volje države ili naroda u demokratskim društvima), ali u biti ne i za njegovu normativnost. Takvo tumačenje temelji se, među ostalim, na uvidu kako u složenim institucionalnim poredcima demokratskih društava ne postoji neka jedinstvena psihološka volja, već je ona stvar pukog prepisivanja u kontekstu neproturječnog političkog djelovanja i neproturječnog tumačenja prava, pa je i bilo kakvo objašnjenje takve volje bez neke dodane vrijednosti<sup>489</sup>.

Međutim, ovdje treba uzeti u obzir da je pravni sistem, dobrim dijelom zbog čestih izmjena propisa, pod stalnim izazovom neproturječnog tumačenja prava (osobito u području javnog prava

---

<sup>488</sup> Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 218.

<sup>489</sup> Vidi više u: McCormick, *op. cit.* u bilj. 430, str. 331.

što je bila jedna od tema drugog poglavlja), koje se najčešće rješava pravnim načelima kao interpretativnim normama, a o čemu će dodatno biti riječi i u sljedećim odjeljcima ovog poglavlja. Nadalje, određivanje volje zakonodavca kao određivanje razloga stvaranja norme važno je za razumijevanje njezine učinkovitosti a onda, posredno, i njezine valjanosti. Naime, kod pristalica pravnog pozitivizma (normativizma) učinkovitost je do određene mjere uvjet pravnog važenja pravnih normi i pravnog sustava, pri čemu izostanak tog obilježja ne utječe na uobičajno značenje važenja kao pripadanje te pravne norme pravnom sustavu<sup>490</sup>. Za Kelsena je tako učinkovitost uvjet valjanosti na način da norme gubitkom svoje učinkovitosti ili mogućnosti učinkovitosti gube svoju valjanost, ali ne u smislu da norma da bi vrijedila mora biti učinkovita, jer ona postaje vrijedeća prije nego što je učinkovita i može postati učinkovitom tek ako je već postala vrijedećom. No ona mora početi vrijediti s mogućnošću da bude učinkovita, jer norma koja postavlja kao trebano nešto nemoguće (npr. da ljudi ne smiju umrijeti) ne može vrijediti jer unaprijed ne može biti učinkovita<sup>491</sup>.

Jedno od shvaćanja učinkovitosti tiče se i primjene norme u smislu da je primjena normi učinkovita ako se sastoji u određivanju i izvršenju sankcija od tijela primjene prava u shvaćanjima gdje se pravni subjekti ne ponašaju u skladu s pravom (npr. kod Kelsena), što je slučaj kod zapovjednih i zabranjujućih normi. Međutim, kod dopuštajućih i ovlašćujućih normi, norma je učinkovita ako subjekt te ovlasti ili dopuštenja upotrebljavaju, ali se ne mogu okarakterizirati kao neučinkovite, prema Kelsenu, u slučajevima kada se te ovlasti ili dopuštenja ne koriste<sup>492</sup>. Dakle, učinkovitost se shvaća kao sposobnost pravne norme da proizvodi pravne učinke ili sposobnost da ostvaruje ciljeve zbog koje je proizvedena. Da bi se ti ciljevi mogli preciznije odrediti, nužno se nameće potreba određivanja i volje zakonodavca (normotvorca). Uzimajući u obzir potonja tumačenja, čini se kako su za ovo istraživanje važnije dopuštajuće i ovlašćujuće norme, ako se kao važno ishodište razumijevanja učinkovitosti uzmu u obzir, „razvojne“ pravne norme, dakle one kojima se stvaraju novi društveni odnosi važni za usklađivanje i harmoniziranje načela i ciljeva EHEA. Ponajviše iz razloga što je na europskoj razini ovlašćujući i dopuštajući karakter pravnih normi koje čine okosnicu EHEA donekle jedino moguć s obzirom na načelo autonomije, ali s obzirom i na druga načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ određenim u trećem, kao i – iako

---

<sup>490</sup> Vidi više u: Burazin, L., *Pojam prava i (društvena) učinkovitost – analitički pristup*, Pravni vjesnik, god. 33, br. 3-4, 2017., str. 119, 124.

<sup>491</sup> Vidi više u: Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 157.

<sup>492</sup> Vidi više u: Burazin, *op. cit.* u bilj. 487, str. 122.

samo djelomično – s europskim načelima i ciljevima izdvojenim u petom poglavlju. Međutim, na nacionalnim razinama, pa tako i u našem sustavu znanosti i visokog obrazovanja, svakako kod istraživanja učinkovitosti treba uzeti u obzir i zapovjedne i zabranjujuće norme, kako u (ne)poštivanju i neostvarivanju pravnih načela tako i drugih pravnih normi koje uređuju ovaj dio pravnog sistema.

### 7.1.3. Društvena djelotvornost

Pravna učinkovitost oličenje je utjecaja koje ima pravna norma, pri čemu je povezana i s različitim (društvenim) čimbenicima koji su posljedica činjenične pravne valjanosti ali i činjeničnih faktora takve valjanosti. Drugim riječima, valjanost pravne norme nije puka činjenica i može se razumjeti samo u širem kontekstu koji ne uključuje samo povezanost između norme i ponašanja, nego i mrežu drugih odnosa koje treba uzeti u obzir ako želimo da norme budu učinkovite.<sup>493</sup> Opisano tumačenje pokazuje, među ostalim, kako nije jednostvano odijelito promišljati pravnu i društvenu učinkovitost, jer se njihova značenja djelomično preklapaju.

Naime, ako je pravna učinkovitost prvenstveno usmjerena odnosno povezana sa sposobnošću pravne norme da ostvaruje ciljeve zbog kojih je donesena, onda bi se za društvena učinkovitost moglo reći da je mjerljiva kroz određivanje *funkcija* ili uloge (dijela) pravnog sistema odnosno pojedinih pravnih normi u društvu. Temeljem tumačenja iznesenog u prethodnom dijelu ovog odjeljka, razumijevanje prve (pravne učinkovitosti) pretpostavlja razumijevanje volje normotvorca – zakonodavne, sudske, sveučilišne, nacionalne, europske. Pritom, iako se ponekad može činiti zahtjevnijim, sve su one iz formalnopravne perspektive više ili manje određive. Ono što predstavlja problem, a što je jedna od bitnih polaznih pretpostavki nastajanja i stvaranja EHEA jest volja protumačena kao *dobrovoljna*, „kao dobrovoljno usklađivanje ciljeva, vrijednosti i načela EHEA“<sup>494</sup>. Dakle, riječ je o načinu djelovanja koji nije moguće na taj način (formalnopravno) jednoznačno odrediti.

Stoga teorijski okvir koji smatram primjerenim za razumijevanje društvene učinkovitosti (djelotvornosti) jest *funktionalizam*. To očito proizlazi iz dosadašnjih tumačenja. Pritom, važno je napomenuti kako nije riječ o pojmu („funkcija“) čije je značenje afirmirano samo u sociološkim

---

<sup>493</sup> Ryffel, H., *Rechtssociologie: Eine systematische Orientierung*, Luchterhand Verlag, Berlin, 1974., str. 245, 258.

<sup>494</sup> Vidi peto poglavlje rada.



teorijama. U teoriji prava istaknuti pojam uveo je R. Ihering pristupom da je neodvojivi dio razumijevanja prava ustvari i ispitivanje društvenih uzroka i učinaka prava, te da pravo osigurava životne uvjete društva na način da u društvu usmjerava najznačajnije međuljudske odnose<sup>495</sup>. Uglavnom, razumijevanje ili barem otvaranje pitanja društvene učinkovitosti pojedinih normi ili pojedinih (dijelova) pravnog sistema, u ovom slučaju sustava znanosti i visokog obrazovanja, važno je iz nekoliko razloga.

Prvo, da bi se uopće mogli u određenoj mjeri sistematizirati materijalni izvori prava (o čemu će biti više riječi dalje u poglavlju) potrebno je kontinuirano određivati funkcije ili uloge ovog dijela pravnog sistema u društvu. Iako je takvo nastojanje u fokusu sociološko–pravnog pozitivizma, treba istaknuti kako upravo taj pristup *prethodno* pretpostavlja primjenu oba dominantna metodološka pozitivistička pravca – i normativističke i dogmatske metode.

Drugo, funkcionalnost je pojam koji ima šire značenje od pravne učinkovitosti, te podrazumijeva i zakonitost i neproturječnost. Drugim riječima, može se ustvrditi kako povezanost zakonitosti, pravne i društvene djelotvornosti se ponajbolje očituje u kontekstu tumačenja obilježja određenosti i neodređenosti normativnih sadržaja pravne norme koji su, pak, dobrim dijelom posljedica ranije istaknutih dihotomija pravnih sistema. A važan oslonac u njihovu razumijevanju pružaju upravo pojedini (neo)funkcionalistički pristupi.

Treće, osobito u kontekstu dihotomije otvorenosti i zatvorenosti pokazalo se korisnim Luhmannovo tumačenje normativne zatvorenosti i kognitivne otvorenosti pravnog sistema. Štoviše, ako se primjerice prisjetimo neizričitih pravnih načela navedenih u trećem poglavlju, te istraživanja iz šestog poglavlja o stupnju ostvarivanja autonomije koje je determinirano i nepravnim utjecajima, onda su to ustvari dobri primjeri *redukcije kompleksnosti*, u smislu kako su pojedini materijalni izvori (dakle društveni utjecaji i okolnosti) pridobili pravnu relevantnost kroz formu pravne valjanosti izražene kodom pravo/nepravo. To su ujedno neki od povoda što u pokušaju sistematiziranja novog područja prava doslijedno slijedim dvije međuovisne Luhmannove teze. Jedna jest problem redukcije pravne znanosti na normativnu znanost. Druga je nemogućnost da se uslijed sve složenijih pravnih sistema samo temeljem normativističke perspektive promišlja jedinstvo prava.

Četvrti razlog ima normativistički temelj, u smislu uporišta u izričitoj pravnoj normi koja propisuje način djelovanja svečilišta.

---

<sup>495</sup>Vidi više u: Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 109.

## 7.2. Načela kao vrijednosno mjerilo tumačenja obvezanosti pravne norme

U kontekstu obje dihotomije pravnog sistema (odnosa činjenica i vrijednosti te otvorenosti i zatvorenosti) istaknuta su, ponajviše u trećem poglavlju, neka obilježja pravnih načela koja ustvari, iako je riječ o najvišim pravnim normama, ukazuju na ozbiljne izazove u njihovoj primjeni. Različiti teorijski pristupi korišteni u tom dijelu trebali su doprinijeti njihovu razumijevanju.

Kao temeljni izazov može se istaknuti problem određenosti ili odredivosti broja pravnih načela, pa s tim povezan i problem njihove hijerarhije. Problem hijerarhije, naravno, ne pojavljuje se u odnosu na druge pravne norme, barem ne bi tako smjelo biti, nego u odnosu između samih načela. U tom smislu više puta je istaknuto kako su u hijerarhiji pravnih normi na prvom mjestu načela kao najviše pravne norme jer iskazuju *temeljne vrijednosti kojima pravni sistem služi*, te su kao takva presudna za usmjeravanje stvaranja, tumačenja i primjene svih ostalih pravnih normi.<sup>496</sup> Drugim riječima, za svako načelo se može reći kako tvori vrijednosni temelj mnoštva drugih normi<sup>497</sup>, te „oko svake od njih [vrijednosti] možemo grupirati neka *normativna poopćanja*“<sup>498</sup> čije poštivanje pomaže osigurati dotičnu vrijednost.<sup>499</sup> Dakle, nerijetko problem predstavlja određivanje hijerarhije samih načela, odnosno hijerarhije samih temeljnih vrijednosti pojedinog pravnog sistema koja uvjetuju daljnja normativna poopćavanja.

O obvezatnosti pravnih načela također je bilo riječi u trećem poglavlju u dijelu u kojem su se tumačili mogući kriteriji njihove hijerarhije s obzirom na njihovu pravnost, obvezatnost i otvorenost, temeljenu upravo na pojašnjenjima kako su pravna načela izraz koji nema općeprihvaćeno tumačenje niti postoji njihova jednoznačna sistematizacija. U tom kontekstu su se načela kao vrijednosti kojima pravni sistem služi očitovala kao dobar pokazatelj relevantnosti jedne od dihotomija pravnog sistema – otvorenosti i zatvorenosti. Jer određene pravne vrijednosti koje dobivaju svoje normativno poopćavanje posredstvom njih ujedno su i nepravne, moralne, u svakom slučaju šire – društvene vrijednosti. Zasižno onda otuda proizlaze i drugačija njihova

---

<sup>496</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 253; Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 123 i dalje; Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 78 i dalje.

<sup>497</sup> Vidi Guastini, *op. cit.* u bilj. 175, str. 78.

<sup>498</sup> Kurziv K.G.

<sup>499</sup> McCormick, *op. cit.* u bilj. 430, str. 54.

značenja: ona koja su više formalnopravna (poput načela zakonitosti, pravne sigurnosti) te ona koja daju temelj ili vrijednosno etičko-političko opravdanje drugim normama.

Nadalje, u pogledu obvezatnosti pravnih načela, osobito ovih potonjih koja daju etičko-političko opravdanje drugim normama, postoje prijepori koji su u trećem poglavlju istaknuti posredstvom Dworkinova pitanja koliko je „institucionalne podrške“ potrebno da bi se određeno načelo smatralo pravnim pravilom, ali i određeno načelo pravnim načelom? S obzirom na to da pored izričitih pravnih načela (koja nastaju zakonodavnim putem), postoje i ona neizričita (koja nastaju pravnim tumačenjem), a što onda otvara pitanje njihove obvezatnosti odnosno valjanosti. Pritom Dworkin ističe kako se ne može utvrditi kriterij koliko i koje je vrste institucionalne podrške potrebno da bi neko načelo postalo pravno načelo te da bi se odredila njegova (hijerarhijska) težina zbog *niza promjenjivih standarda* kojim se to nastoji utvrditi. Međutim, ako se pojedino pravno načelo dokazuje navođenjem sudskih i zakonodavnih akata, dakle u praksi dokazanom tehnikom koju podržavaju druga opća pravna načela, to govori, navodi Dworkin, o prihvaćenosti, ali i valjanosti načela.<sup>500</sup> Oslanjajući se dobrim dijelom na opisano razumijevanje, u trećem poglavlju su odjelito navedena izričita i neizričita pravna načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Kao podsjetnik, riječ je o sljedećim načelima:

### **Ustavna načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”**

**Pravna načela koja proizlaze iz Ustava:** *načelo dostupnosti srednjoškolskog i visokoškolskog obrazovanja pod jednakim uvjetima, jamstvo autonomije sveučilišta načelo samostalnog ustroja i djelovanja sveučilišta, jamstvo slobode znanstvenog, kulturnog i umjetničkog stvaralaštva, načelo zaštite znanstvenih, kulturnih i umjetničkih dobra kao duhovnih narodnih vrednota, te jamstvo zaštite moralnih i materijalnih prava stečenih stvaralaštvom*

**Pravna načela koja proizlaze iz prakse Ustavnog suda RH:** *jamstvo autonomije i načelo akademske slobode i akademske samouprave, načelo zabrane zakonskog ograničavanja autonomije sveučilišta, načelo zaštite zatečenog stanja u funkciji ostvarivanja autonomije sveučilišta te načelo binarnog sustava visokog obrazovanja*

### **Zakonska načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija”**

---

<sup>500</sup> Vidi Dworkin, *op. cit.* u bilj. 22, str. 52 – 53.

**Pravna načela koja proizlaze iz međunarodnih ugovora:** načelo zabrane diskriminacije u postupku vrednovanja kvalifikacija, načelo transparentnosti informacija, kriterija i postupaka vrednovanja kvalifikacija, načelo postupanja u razumnom roku, načelo pravednog i pravodobnog vrednovanja kvalifikacija, načelo transparentnosti i javne odgovornosti, načelo dostupnosti, te načelo osiguravanja kvalitete.

**Pravna načela koja proizlaze iz zakona:** načelo slobode i autonomije stvaralaštva, načelo akademskih sloboda, akademske uprave i autonomije sveučilišta, načelo otvorenosti i javnosti rada, načelo etičnosti znanstvenika, načelo povezivanja sa sustavom obrazovanja, načelo primjene međunarodnih mjerila kvalitete i usklađivanja sa europskim sustavom visokog obrazovanja, načelo zaštite specifičnosti nacionalnih sadržaja, načelo zaštite intelektualnog vlasništva, načelo nedjeljivosti sveučilišnog nastavnog, znanstvenog i umjetničkog rada, načelo partnerstva akademske zajednice, načelo zaštite ljudskih prava, načelo jedinstva stručnog i obrazovnog rada u svrhu osposobljavanja za specifična stručna znanja i vještine, načelo razvoja koncepta cjeloživotnog obrazovanja, načelo povezivanja s društvenom zajednicom i razvoja odgovornosti članova akademske zajednice, načelo slobode studentskog udruživanja i djelovanja u studentskim udrugama i studentskim organizacijama, te načelo zabrane diskriminacije studenata s obzirom na članstvo i rad u studentskim organizacijama, načelo kompetitivnosti i poticanja znanstvene izvrsnosti, načelo osiguravanja međunarodnih mjerila kvalitete u istraživanjima, načelo transparentnosti i jednakosti, načelo sprječavanja sukoba interesa, načelo ostvarivanja najviših etičkih standarda, načelo osiguravanja akademskih sloboda, načelo dostupnosti, načelo zabrane diskriminacije, načelo transparentnosti, te načelo proporcionalnosti.

**Neizričita načela koja proizlaze iz zakona:** načelo primjene međunarodnih mjerila kvalitete i usklađivanja s europskim sustavom visokog obrazovanja, načelo europskog integriranja sustava visokog obrazovanja, načelo zabrane diskriminacije, načelo partnerstva dionika i nositelja kvalifikacijskog sustava, načelo cjeloživotnog učenja, načelo poticanja mobilnosti te načela poticanja konkurentnosti te uspostave jasnih i prepoznatljivih ishoda učenja i kvalifikacija.

To da su pravna načela sredstva za ostvarivanje određenih ciljeva odnosno vrijednosti nije samo njihovo obilježje, nego obilježje svih pravnih normi. Prisjetimo se samo Kelsenove teze kako pravna norma koja postavlja određeno ponašanje kao trebano konstituira neku vrijednost.<sup>501</sup> Tim

---

<sup>501</sup> Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 73, 145.

povodom je kao jedno od temeljnih obilježja pravnog sistema istaknuta i dihotomija činjenica i vrijednosti. Pritom je pojašnjeno kako metodološki dualizam normativne metode svoje ishodište ima u Kantovoj filozofiji – dualizam između Sein i Sollen, činjenica i trebanja odnosno onoga što jest i onoga što pravno treba (kao objektivni normativni sud)<sup>502</sup>. Naime, temeljem navedenog dualizma Kelsen objašnjava iskustvenu neovisnost – preuzimajući Kantovu terminologiju – kao *autonomnu* egzistenciju pravne norme u odnosu na činjenice, u smislu da norma ima samo idealnu, specifičnu egzistenciju. A upravo ta autonomna egzistencija pravne norme jest *valjanosti*, dakle bez obzira na to postoji li ili ne u stvarnosti nešto što je tom normom trebano, za razliku od stvarnosti neke činjenice, npr. da je određena boja stvarno svojstvo nekog predmeta.<sup>503</sup>

Međutim, i pojedine sociološko–pravne metode pretpostavljaju navedeni dualizam. Podsjećam na Luhmannovo isticanje „unikatnih“ obilježja pravnog sistema (u odnosu na druge društvene podsysteme), pri čemu tumači kako se pravo ne temelji na tipologiji normi ili vrijednosti, nego na operacijama u formi pravne komunikacije koju prepoznaje upravo kao *formu pravne valjanosti*. Naime, tek putem te forme se norme kodificiraju kao vrijedeće i nevrijedeće. To znači da je ona pretpostavka za pronalaženje *koda pravo i nepravno*, a ne norme. Implikacije takvog tumačenja detaljnije su prethodno objašnjenje. Za ova zaključna razmatranja vrijedi podsjetiti kako je upravo to Luhmannova temeljna pozicija koja mu omogućava promišljanje *jedinstva* pravnog sistema. Jer tako shvaćana forma valjanosti – baš zato što nije (promjenjiva) norma – jest simbol dinamičke stabilnosti pravnog sistema<sup>504</sup>. Naravno, posljedično iz takve teorijske pozicije proizlazi onda i drugačije tumačenje hijerarhije normi i njihove važnosti, kao i drugačije tumačenje odnosa činjenica i vrijednosti, odnosa koji naziva „internim razlikovanjem sistema prava“, „glavnim razlikovanjem“<sup>505</sup>.

Ovdje treba naglasiti kako Luhmann zasigurno ne spori Kelsenovo tumačenje valjanosti pravne norme, niti da je ona kao takva nužno povezana s obvezatnošću. Ono što on ističe, a što je važno s obzirom na sva istaknuta obilježja pravnih načela u ovom radu, a posebno kod problema njihove (brojčane) odredivosti i hijerarhiziranja, jest problem određivanja i razumijevanja jedinstva pravnog sistema koji dobrim dijelom proizlazi iz poteškoća vezanih za jednoznačno, a i

---

<sup>502</sup> Vidi Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 93; Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 12., Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 22, str. 485. i Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 106.

<sup>503</sup> Vidi Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 73 – 75.

<sup>504</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 33, 38, 91-96.

<sup>505</sup> Vidi *ibid.*, str. 10, 12, 28/29, 30 i 39.

postojanije, određivanje hijerarhije izvora kao dominantno relevantnog kriterija u normativnoj sistematizaciji prava. Upravo to smatram mjerodavanim kontekstom razumijevanja njegove teze o *problemu redukcije pravne znanosti na normativnu znanost*. Usporedno, on govori o *redukciji kompleksnosti* pravnog sistema, temeljem gore opisane forme pravne valjanosti.

I potonja razmatranja pokazuju kako je *valjanost* pravnih normi zasigurno jedan od najzahtjevnijih pravnih pojmova. Najopćenitije rečeno, ona znači da su norme *obvezne* u određenom pravnom poretku te je, samim time, uvjet svim drugim pravnim vrijednostima. Pravni sadržaj kojim norma obvezuje mora imati pozitivnopravna ograničenja (kako se ne bi samovoljno određivalo što je dopušteno, a što zabranjeno), koja se osiguravaju, među ostalim, upravo pravnim načelima koja, osim što su najviše norme, uvijek sadrže rastezljive i sadržajno relativno neodređene vrijednosne kriterije<sup>506</sup>. Potonje razumijevanje potvrđuje njihov interpretativni karakter, opisan u kontekstu iznesenog teleološkog tumačenja prema kojem je prepoznavanje društvenih interesa i ciljeva, u kojima treba tražiti ponajbolje značenje pravne norme (a time i ograničiti domet njezina dostvaranja), ograničeno posebnim normama o ciljevima i načinima kako te ciljeve i interese treba tumačiti. Ukratko rečeno, ograničeno je upravo pravnim načelima. U kontekstu ovog istraživanja treba istaknuti kako je taj njihov interpretativni karakter posljedica toga što oni, kao *mjerila vrijednosti* sadržana u Ustavu i zakonima te u (ustavnosudskoj) praksi, bitno *uvjetuju* hijerarhijsku i znanstvenu sistematizaciju, ali uvjetuju i usklađivanje s načelima odnosno vrijednostima i ciljevima koja čine i formalne i materijalne europske pravne izvore. Odnosno, ostvarivanje reformskih ciljeva iz perspektive obvezatnosti ograničeno je ili uvjetovano u svojoj primjeni pravnim normama nacionalnih zakonodavstava a time, prije svega, pravnim načelima.

To potvrđuje, među ostalim, i sljedeći navod iz službenog obrazloženja donošenja ZZDVO-a iz 2003.: “I. 1.1. *Nemogućnost uspostavljanja sveučilišne autonomije* - Ni Zakon o visokim učilištima iz 1993.g. ni njegova izmjena iz 1996. ne dopuštaju prakticiranje sveučilišne autonomije u skladu s temeljnim načelima Magnae Chartae. Opasnost od narušavanja temeljnih načela sveučilišne autonomije ne odnosi se samo na financijske i političke utjecaje izvana, već i na unutrašnju rascjepkanost sveučilišta. Fragmentiranost sveučilišta u brojne nezavisne jedinice koje s nadležnim Ministarstvom pojedinačno dogovaraju svoju funkciju i proračun ugrožava integritet

---

<sup>506</sup> Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 193-194.

i temeljni smisao postojanja sveučilišta. Fragmentirano sveučilište nije u stanju organizirati i prakticirati nastavne programe u skladu s Bolonjskim procesom i ne može se uključiti u europski sustav visokog obrazovanja. Nadalje, europskim akademskim institucijama nije prihvatljivo pregovaranje i sklapanje ugovora o suradnji s pojedinim jedinicama sveučilišta, s fakultetima.”<sup>507</sup> U sustavu znanosti i visokog obrazovanja *normativna poopćavanja* proizlaze iz Ustava i zakona. Pritom je jasno da su neka od načela, izričita ili neizričita, djelomično ili u potpunosti, posredno ili neposredno, posljedica procesa *trajnog usklađivanja temeljnih vrijednosti* EHEA. Tako u već istaknutom članku 2. ZZDVO-a, koji uređuje osnovna načela u sustavu znanosti i visokom obrazovanju, stavak 1. glasi: „Znanstvena djelatnost i visoko obrazovanje predstavljaju djelatnosti od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i sastavni su dio međunarodnog, posebnog europskoga, znanstvenoga, umjetničkog i obrazovnog prostora.” Istaknuta norma zakona zasigurno predstavlja primjer normativnog poopćavanja, obvezivanja, upućuje na povezivanje s EHEA, što onda uključuje i prihvaćanje europskih načela navedenih u petom poglavlju. Međutim, otvoreno je pitanje u kojoj mjeri ona kao takva predstavlja primjer normativnog poopćavanje odnosno obvezivanja svih tih načela iz normativističke perspektive, dakle mjereno odnosom više i niže norme? I je li uopće takav pristup primjeren s obzirom da neka od tih načela nisu izričito propisana i pravnom normom? Ili je, pak, za tumačenje njihove obvezatnosti, normativne poopćivosti primjereniji neofunkcionalističko razumijevanje obvezatnosti kroz formu pravne komunikacije, odnosno koda pravo/nepravo?

Naime, čini se kako neizričita načela te načela koja proizlaze iz prakse USRH nisu relevantna iz perspektive normativističke metode. Međutim, u svrhu njihove potpunije sistematizacije potrebno je primijeniti i Dworkinovo tumačenje „institucionalne podrške“, a što je u ovom istraživanju i učinjeno, kao i tumačenje njihove valjanost odnosno obvezatnosti kroz formu pravne komunikacije, dakle koda pravo/nepravo. Oba pristupa trebali bi pružiti širu perspektivu razumijevanju normativnog poopćavanja odnosno konkretizacije pravnih načela, s obzirom na sve do sada u ovom radu istaknute izazove u njihovoj primjeni. U tom smislu nadalje je potrebno usporediti ovdje pobrojana, a u trećem poglavlju detaljnije opisana, neizričita pravna načela s načelima koja proizlaze iz deklaracija i ministarskih priopćenja, a koja su ujedno opisana i kao temeljna načela EHEA. Riječ je o sljedećim **načelima EHEA**: *institucionalne autonomije*,

---

<sup>507</sup> Magna Charta Observatory temeljnih sveučilišnih vrijednosti i prava (O Hrvatskoj, 2001.g.), vidi više: [http://www.unige.ch/eua/Links/Observatory/autonomy\\_ob\\_opinions.html](http://www.unige.ch/eua/Links/Observatory/autonomy_ob_opinions.html) (22.4.2022.)

*akademske slobode, demokratskim načelima, vladavine prava, zabrane diskriminacije, jednake dostupnosti visokom obrazovanju, javne odgovornosti, načela Lisabonske konvencije, načelima kvalitete i transparentnosti, održivog financiranja visokoobrazovnih ustanova, načelima za osiguravanje i prepoznavanje kvalitete, te načelima inkluzivnosti, inovativnosti i međusobne povezanosti unutar EHEA.* Posljednja tri načela pretpostavljaju primjenu ostalih a ujedno su i „najnovija“ (dogovorena na Ministarskoj konferenciji u Rimu 2020.), te zasigurno njihovo normativno konkretiziranje i poopćavanje tek slijedi.

Ovdje je važno uočiti nevjerojatno podudaranje i sličnost te dvije skupine (različitih izvora) načela. Također, ako se usporede navedena europska načela s načelima koja proizlaze iz Ustava, odnosno zakona u Republici Hrvatskoj, može se ustvrditi kako je njihovo normativno poopćavanje i na formalnoj razini dobrim dijelom (barem deklarativno) ostvareno. Međutim, pored istaknutih načela EHEA, treba podsjetiti i na načela donesena kao Dodatak II Ministarskog priopćenja iz Rima koja su, iako izričito nazvana načelima, opisana u formi smjernica za jačanje društvene dimenzije visokog obrazovanja<sup>508</sup>. Na sličan način propisana su i načela čl. III. ZPGKPKVO-a. Članak glasi:

#### “ODJELJAK III.

#### OSNOVNA NAČELA PRIZNAVANJA KVALIFIKACIJA U VISOKOM OBRAZOVANJU

#### Članak III.

Ova Konvencija utvrđuje sljedeća načela priznavanja kvalifikacija u visokom obrazovanju:

1. Pojedinci imaju pravo na vrednovanje svojih kvalifikacija u svrhu podnošenja zahtjeva za upis u visoko obrazovanje ili traženja mogućnosti zaposlenja.
2. Priznavanje kvalifikacija treba biti transparentno, pravedno, pravodobno i nediskriminirajuće te u skladu s provedbenim propisima svake pojedine države članice i treba biti financijski pristupačno.
3. Odluke o priznavanju temelje se na povjerenju, jasnim kriterijima i pravednim, transparentnim i nediskriminirajućim postupcima te naglašavaju temeljnu važnost pravičnog pristupa visokom obrazovanju kao javnog dobra koje može dovesti do mogućnosti zaposlenja.
4. Odluke o priznavanju temelje se na odgovarajućim, pouzdanim, dostupnim i ažurnim informacijama o sustavima visokog obrazovanja, visokim učilištima, programima i mehanizmima osiguravanja kvalitete koje pružaju nadležna tijela država članice, službeni nacionalni izvještajni centri ili slične pravne osobe ili tijela.
5. Odluke o priznavanju donose se s dužnim poštovanjem prema raznolikosti sustava visokog obrazovanja diljem svijeta.
6. Tijela nadležna za priznavanje koja provode vrednovanja u postupcima priznavanja postupaju u dobroj vjeri, davanjem jasnih obrazloženja za svoje odluke i raspoložu mehanizmima za izjavljivanje žalbi na odluke o priznavanju.
7. Podnositelji zahtjeva koji traže priznavanje svojih kvalifikacija pružaju odgovarajuće i točne informacije i dokumentaciju o svojim stečenim kvalifikacijama u dobroj vjeri te imaju pravo na žalbu.

---

<sup>508</sup> Vidi str. 170/171. rada.



8. Države stranke obvezuju se usvojiti mjere kojima će iskorijeniti sve oblike prijevara koje se odnose na kvalifikacije u visokom obrazovanju poticanjem upotrebe suvremenih tehnologija i aktivnosti umrežavanja među državama strankama.”

Dakle, u oba potonja slučaja otvoreno je pitanje kako će se ta načela dalje normativno poopćiti odnosno konkretizirati. Iako opisna, ona u svojim opisima dijelom odgovaraju već istaknutim načelima EHEA. S obzirom na to da pojedina načela ukazuju na otvorenost a pojedina na zatvorenost pravnog sistema, očito je kako nije riječ (samo) o formalnopravnim načelima, već i o njihovim etičko-političkim obilježjima. Njihova valjanost odnosno obvezatnost proizlazi iz Ugovora EU, uredbi i direktiva, ali i Zakona o potvrđivanju globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju. Kao i iz drugih izvora. Kako će se iz perspektive formalnog vrijednosnog načela zakonitosti određivati njihova hijerarhija, ostaje otvoreno. Također, tek treba vidjeti kako će ona, ali i sva druga načela biti operacionalizirana, odnosno kakva će biti njihova učinkovitost. U svakom slučaju, primjena normi potonjeg Zakona trebala bi biti (obvezno) tumačena s obzirom na načela u čl. III kao i pravnih definicija pojmova iscrpno propisanih čl. I ZPGKPKVO-a, navedenih u petom poglavlju rada.

### **7.3. Načela kao vrijednosno mjerilo tumačenja djelotvornosti pravne norme**

Prethodno je konstatirano kako povezanost zakonitosti, pravne i društvene djelotvornosti se ponajbolje očituje u kontekstu tumačenja obilježja određenosti i neodređenosti normativnih sadržaja pravne norme. Također, rečeno je da je za Kelsena učinkovitost uvjet valjanosti pravne norme. Sastoji se u tome da se ta norma *doista* primjenjuje ili pridržava, a valjanost da se norme *treba* pridržavati ili primjenjivati<sup>509</sup>. Drugim riječima, učinkovitost se shvaća kao sposobnost pravne norme da proizvodi pravne učinke ili sposobnost da ostvaruje ciljeve zbog koje je proizvedena. Da bi se ciljevi mogli preciznije odrediti, nužno se nameće potreba određivanja i volje zakonodavca (normotvorca). Ta volja zakonodavca u prvom odjeljku ovog poglavlja određena je i kao volja nosioca društvene moći koja u sustavu znanosti i visokog obrazovanja nije samo nacionalna nego je prepoznata, a što pokazuju i prethodna razmatranja, i na europskoj razini.

---

<sup>509</sup> Vidi više u: Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 156.

Također, u pogledu nacionalne razine, volja zakonodavca ne može se promišljati samo u kontekstu političke volje. Specifičnost sustava znanosti i visokog obrazovanja jest i postojanje autonomne volje sveučilišnih visokih učilišta. I konačno, ne smije se zaboraviti kako uspostava EHEA ima i obilježje *dobrovoljnosti* koje, pak, izlazi izvan okvira promišljanja normativne teorije pa time, dijelom, i formalnog vrijednosnog načela zakonitosti. U prilog takvog shvaćanja govore i rezultati poredbenog istraživanja primjene načela autonomije prikazani u šestom poglavlju. Naime, u istraživanju se, među ostalim, naglašene dvije poteškoće. Prva je nemogućnost jednoznačnog formalnopravnog određivanja autonomije kao i nemogućnosti jednoznačnog određivanja pojedinih njezinih dimenzija. Druga ustvari predstavlja razloge prve poteškoće, a ističe različite pravne, povijesne, kulturne okvire koji suodređuju sam sadržaj autonomije ali i učinkovitost provedbe tog načela. Drugim riječima, istraživanje je pokazalo normativni pristup nužnim, ali i nedostatnim za razumijevanje svih načina ostvarivanja autonomije. Na taj način uočene i opisane poteškoće pokazuju opravdanim promišljanje pravnog sistema, pa onda i njegovih dijelova, i kao istodobni proces (u ovom radu tumačenog i kao jednu od dihotomija) normativne zatvorenosti i kognitivne otvorenosti.

Od početka reforme stalno isticanje i promišljanje temeljnih obilježja i dimenzija autonomije nije i vjerojatno neće dovesti do njihova ozbiljnijeg normativnog ujednačavanja u različitim nacionalnim zakonodavstvima članica EHEA. Ako će se to i dogoditi, to će onda biti samo načelne normativne usuglašene odredbe s učincima razumljivim ne samo kroz postojanje više pravne norme (pravnog načela), nego kroz kod pravo/nepravo koji je samo djelomično determiniran višom normom, a dijelom nacionalnim pravnim kulturama i tradicijom, ali i novim društvenim, dakle izvanjskim utjecajima potaknutim tehnološkim procesima i globalizacijom. Pritom će taj kod, kao kod pravne valjanosti reducirati kompleksnost okolnog svijeta (dakle izvanjskih utjecaja) u pojedinim nacionalnim pravnim sistemima, a što je vidljivo i po pojedinim (neujednačenim a ponegdje i neprovedivim) učincima ratificiranih konvencija, direktiva, uredbi te drugih europskih izvora.

Analogna situacija, vrijeme će pokazati, bit će tako vidljiva i u primjeni europskog sustava kvalifikacija. Sustav kvalifikacija jest daljnja nadgradnja sustava osiguravanja kvalitete koji je, pak, ravnotežno i kontrolno uporište između načela autonomije i načela javne odgovornosti, dakle između ishodišnih načela važnih za približavanje europskom sistemu vrijednosti – kao i drugim

načelima i ciljevima – mjerljivim ostvarenim procesima upravo u primjeni *sustava* osiguravanja i unaprjeđenja kvalitete.

Noviji zakon koji ponajbolje sažima sve temeljne ciljeve uspostava EHEA jest ZPGKPKVO, preciznije čl. 2. koji opisuje ciljeve Konvencije:

Zakon o potvrđivanju globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 7/21.

#### CILJEVI KONVENCIJE

##### Članak II.

Oslanjajući se na regionalne konvencije o priznavanju i pridonoseći njihovoj usklađenosti, revizijama i rezultatima, ciljevi ove Konvencije su:

1. promicati i jačati međunarodnu suradnju u visokom obrazovanju;
2. podržavati međuregionalne inicijative, politike i inovacije s ciljem međunarodne suradnje u području visokog obrazovanja;
3. olakšavati globalnu mobilnost i ostvarivanje postignuća u visokom obrazovanju s ciljem zajedničke koristi za nositelje kvalifikacija, visoka učilišta, poslodavce i sve ostale dionike država stranaka ove Konvencije, uz razumijevanje i poštivanje raznolikosti sustava visokog obrazovanja država stranaka;
4. pružati inkluzivni globalni okvir za pravedno, transparentno, dosljedno, suvislo, pravodobno i pouzdano priznavanje kvalifikacija u visokom obrazovanju;
5. **poštivati, podržavati i štititi autonomiju i raznolikost sustava visokog obrazovanja i visokih učilišta;**
6. poticati povjerenje u kvalitetu i pouzdanost kvalifikacija, između ostalog kroz promicanje integriteta i etičkog postupanja;
7. promicati kulturu osiguravanja kvalitete u sustavima visokog obrazovanja i visokim učilištima i razvijati kapacitete nužne za osiguravanje pouzdanosti, dosljednosti i komplementarnosti u osiguravanju kvalitete, u kvalifikacijskim okvirima i u priznavanju kvalifikacija kako bi se podržala međunarodna mobilnost;
8. promicati razvoj, prikupljanje i dijeljenje dostupnih, ažurnih, pouzdanih, transparentnih i odgovarajućih informacija, kao i diseminaciju najbolje prakse među dionicima, državama strankama i regijama;
9. promicati, putem priznavanja kvalifikacija, inkluzivan i pravičan pristup kvalitetnom visokom obrazovanju i podržavati mogućnosti cjeloživotnog učenja za sve, uključujući izbjeglice i raseljene osobe;
10. poticati optimalno korištenje ljudskih i obrazovnih resursa na globalnoj razini s ciljem promicanja obrazovanja za održivi razvoj te doprinijeti strukturalnom, gospodarskom, tehnološkom, kulturnom, demokratskom i društvenom razvoju svih društava.

Već je istaknuto kako je funkcionalnost pojam koji ima šire značenje od učinkovitosti te objedinjuje i pravnu i društvenu učinkovitost kako su one objašnjene u ovom poglavlju te, naravno, pretpostavlja provedbu načela zakonitosti. Ovdje smatram važnim podsjetiti da, osim što je izraz „funkcionalna integracija“ putem ZZDVO-a dobio svoje pozitivnopravno značenje, ujedno je riječ o važnom izrazu već afirmiranom u sociološkim teorijama funkcionalizma i neofunkcionalizma. Njime se, među ostalim, objašnjava neprestana prilagodba društvenih sistema odnosno nastojanje za što većom integracijom, a koja nije moguća bez promjene i razvoja. S obzirom na to da se bit

funkcija određenog sistema (pa tako i sustava znanosti i visokog obrazovanja) očituje u njezinim učincima nerijetko se, osobito u kompleksnijim sistemima, događaju i neočekivane funkcije ili disfunkcije.<sup>510</sup> U skladu s tim, nadalje ću iznijeti nekoliko pokazatelja (ne)učinkovitosti pojedinih normativnih ciljeva ili aktivnosti, iz kojih se onda mogu posredno donijeti zaključci o njihovim (dis)funkcijama, dakle zaključke općenito o funkcionalnosti pojedinih aktivnosti sustava znanosti i visokog obrazovanja ali i EHEA:

### 1. *Pomicanje i nepoštivanje rokova*

U dosadašnjem procesu uspostave EHEA, kao što je prikazano u petom poglavlju, često je ažuriranje i usklađivanje dogovorenih rokova. Primjerice, u Ministarskom priopćenju iz Bergena se navodi kako je cilj do 2007. godine u potpunosti implementirati tri prioriteta područja: sustav studija, osiguravanje kvalitete te priznavanje diploma i perioda studija, te do 2010. završiti s radom na izgradnji nacionalnih okvira za kvalifikacije kompatibilnih sa sveobuhvatnim okvirom za kvalifikacije u EHEA<sup>511</sup>. Ministarskim priopćenjem iz Leuvena ti su rokovi pomicali za 2010. godinu, dok je rok za daljnji razvoj nacionalnih kvalifikacijskih okvira prema sveobuhvatnom kvalifikacijskom okviru za EHEA postavljen za 2012<sup>512</sup>. Također, Ministarskim priopćenjem iz Rima rokovi za ostvarivanje svih dogovorenih aktivnosti, uključujući i razvoj okvira za unapređenje temeljnih vrijednosti EHEA odgođeni su za 2030. godinu.<sup>513</sup>

U pogledu našeg sustava znanosti i visokog obrazovanja, iz pojedinih izvadaka službenih obrazloženja zakona također se moglo iščitati nepoštivanje rokova, a što je bio povod a nerijetko i uzrok donošenja pojedinih izmjena. Kao podsjetnik, u obrazloženju ZZDVO iz 2004. navodi se: „Temeljni nedostatak Zakona sastoji se u njegovoj praktičnoj neprovedivosti u danim okolnostima omeđenim realnim stanjem znanstvene i visokoobrazovne djelatnosti i u Zakonu navedenim rokovima u kojima bi Zakon morao biti primijenjen. Očigledna neprovedivost Zakona vidljiva je, između ostaloga, u tome što su neki Zakonom utvrđeni rokovi bili «prekoračeni» i prije nego što

---

<sup>510</sup> Kuvačić, *op. cit.* u bilj. 97, str. 24-25.

<sup>511</sup> Bergen Communiqué, 2005.: The European Higher Education Area - Achieving the Goals, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf) (22.4.2022.)

<sup>512</sup> Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade, [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Leuven\\_Louvain\\_la\\_Neuve\\_Communique\\_April\\_2009\\_595061.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf) (22.4.2022.)

<sup>513</sup> Rome Communiqué, 2020., [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf) (22.4.2022.)

je nova Vlada RH bila u prigodi primjenjivati Zakon.<sup>514</sup> Nadalje, učestalo je nepoštivanje zakonskih rokova za donošenje provedbenih općih akata. Svakako ovdje treba opet spomenuti ZHKO, dakle zakon koji uređuje naš sustav kvalifikacija u povezanosti s europskim, a čijom je normom bilo predviđeno donošenje nekoliko pravilnika. Pojedini, kao što je pravilnik koji bi trebao uređivati priznavanje i vrednovanje različitih oblika neformalnog i informalnog učenja, nikada nije donesen. Kasnijim izmjenama ZHKO iz 2018. to je prebačeno u nadležnost „ovlaštenim ustanovama“ odnosno sveučilištima<sup>515</sup>, kao što su se, zbog neučinkovitosti i nekoordinacije nadležnih tijela propisanih ZHKO, izmjenama ZHKO iz 2021. naknadno mijenjale i odredbe o postupcima vrednovanja standarda kvalifikacija i standarda zanimanja.

## 2. Česte izmjene zakona

O čestim izmjenama zakona bilo je riječi već u prvom poglavlju. Osim što (ne)posredno ta činjenica ukazuje na njihovu neučinkovitost, narušava i jedno od temeljnih pravnih načela – načelo pravne sigurnosti. Nažalost, najviše izmjena odnosilo se na temeljni zakon u sustavu znanosti i visokog obrazovanja – ZZDVO, a trenutno je u postupku donošenja i novi. Važno je podsjetiti kako su pojedine izmjene, a što je posebno analizirano u trećem poglavlju, bile uvjetovane ukidanjem pojedinih odredbi temeljem odluka USRH. Iz analognih razloga, dakle zbog nepoštivanja načela zakonitosti, ukinute su i pojedine odredbe ZHKO-a.

## 3. Neučinkovitost pojedinih normi

Naravno, ovaj pokazatelj je dobrim dijelom samo radi preglednosti izdvojen od prethodnog, kako bi se obratila pažnja na pojedine primjere neučinkovitih zakonskih, ali i statutarnih odredbi. Prvo ću se usredotočiti na pojedine dopuštajuće i ovlašćujuće norme s obzirom na ono što je prethodno konstatirano, kako takva obilježja uglavnom imaju „razvojne“ pravne norme, dakle one kojima se stvaraju novi društveni odnosi važni za usklađivanje i harmoniziranje načela i ciljeva EHEA. Primjerice, ZZDVO-om iz 2003. uvedeni su novi subjekti u sustav znanosti i visokog obrazovanja sa svrhom da se unaprijedi istraživački potencijal. Podsjećam na relevantan dio obrazloženja koji

---

<sup>514</sup> Vidi više na: <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/07/08/31-07.pdf>, str. 2. (7.3.2022.); Kurziv K.G.

<sup>515</sup> Čl. 12. st. 4. ZHKO. iz 2018. glasi: „Osiguravanje kvalitete postupka priznavanja i vrednovanja prethodnog učenja te dodjele potvrde o stečenim skupovima ishoda učenja i dodjele kvalifikacije provodi ovlaštena ustanova za osiguravanje kvalitete koja je podložna redovitom ocjenjivanju postupaka osiguravanja kvalitete.“ Prema čl. 20. st. 10. ZOKZVO ovlaštena ustanova su sveučilišta.

opisuje kao se u sustavu znanosti (tada) novim zakonom normativno uređuje osnivanje *kolaborativnih znanstvenih programa* po uzoru velikih udruženih europskih znanstvenih „okvirnih projekata“, visokospecijaliziranim za pojedine sekvencije, zatim *centri izvrsnosti* koji bi trebali predstavljati grupacije znanstvenika koji postižu odlične i međunarodno priznate rezultate te uživaju prednost u financiranju projekata i opreme, *tehnologijski parkovi* kao trgovačka društva sveučilišta i znanstvenih instituta, osnivana u cilju razvitka i primjene inovativnih tehnologijskih procesa.<sup>516</sup> Učinci tih novina i vidljivost djelovanja tih subjekata u proteklih 19 godina jedva da su primjetni. Nadalje, dobri primjeri nalaze se i u obrazloženju ZZDVO iz 2013. u kojem se, među ostalim, objašnjava kako je analiza dosadašnje uspješnosti sustava znanstvenih novaka istaknula činjenicu da čak više od polovice znanstvenih novaka nikada ne uspije doktorirati. Time se postavlja pitanje uspješnosti i učinkovitosti ulaganja u program znanstvenih novaka te se kroz predložene izmjene i dopune Zakona čini nužnim uspostavljanje jasnog sustava odgovornosti novaka, mentora i ustanove u kojoj je novak zaposlen, što se u modernim znanstvenim sustavima postiže ponajprije projektnim financiranjem koje u projekte uključuje osobne dohotke doktoranada i poslijedoktoranada<sup>517</sup>.

Nadalje, u istom obrazloženju se navodi kako sadašnji sustav napredovanja u znanosti i visokom obrazovanju, koji je u primjeni od 2003. godine, propisuje obvezno napredovanje u znanstvenim i znanstveno-nastavnim zvanjima i na radnim mjestima što je u neskladu s praksama velikog broj razvijenih zemalja Europe (te malo dalje)...te se ukida obveza napredovanja čime se znanstvenicima i sveučilišnim nastavnicima omogućava izbor razvoja karijere sukladno njihovim sklonostima i potrebama institucija<sup>518</sup>. Ovdje treba istaknuti kako se Zakonom o izmjenama i dopunama ZZDVO iz 2017. opet uvodi obveza napredovanja, uz pravo na dva reizbora na isto znanstveno odnosno znanstveno-nastavno zvanje.<sup>519</sup>

Također, u službenom obrazloženju nedavno usvojenog ZHZZ se kao jedan od razloga donošenja novog zakona ističe dosadašnja neučinkovitost pojedinih dijelova procesa provedbe projekta. Preciznije, navodi se kako se „Prema nedavnoj analizi koju je Svjetska banka izradila za Ministarstvo znanosti i obrazovanja, u sklopu projekta 'Pregled javnih rashoda za znanost,

---

<sup>516</sup> Vidi više na: <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2003/07/03/052-04.pdf> str. 53. (7.3.2022.)

<sup>517</sup> Vidi: <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 36.,\_(7.3.2022.)

<sup>518</sup> Vidi: <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 36./37.,\_(7.3.2022.)

<sup>519</sup> Vidi: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5433> (13.2.2022.)

tehnologiju i inovacije', programi Zaklade analizirani su s aspekata funkcionalnosti i učinkovitosti te su donesene preporuke o dizajnu i provedbi programa financiranja znanstvene djelatnosti s ciljem skraćivanja postupka izbora projekata, smanjenja administrativnih opterećenja za korisnike, kao i uvođenja okvira za monitoring i evaluaciju učinaka programa.<sup>520</sup>

I konačno, treba reći kako se mnoge ovlašćujuće norme i na razini znanstvenih organizacija, a prije svega sveučilišnih visokih učilišta, nisu baš primjenjivale. Podsjećam na rezultate ankete provedene među znanstvenim organizacijama a koji pokazuju, među ostalim, kako se zakonska ovlaštenja temeljem kojih sveučilišna visoka učilišta mogu samostalno propisivati pojedina područja djelovanja uglavnom ne koriste.

U pogledu zapovjednih i zabranjujućih normi, dakle kada se pravni subjekti ne ponašaju u skladu s pravnim normom, smatram važnim istaknuti (ne)učinkovitu primjenu odredbi, također uvedenih ZZDVO iz 2003. a vezanih za rad sveučilišnog savjeta. Riječ je bilo, dakle, o tada novom tijelu s određenim zskonskim nadzornim ovlastima nad radom sveučilišta odnosno sveučilišnih tijela, a čiji se sastav i način djelovanja pobliže propisuje sveučilišnim statutima. Međutim, mnoge zakonske i statutarne nadležnosti tog tijela niti do danas nisu saživjele, niti u pogledu zapaženijeg (i učinkovitijeg!) djelovanja vanjskih dionika u tom tijelu, niti u pogledu primjene nadzornih ovlasti i/ili praćenja izvješća o radu te provedbe strateških ciljeva sveučilišta. Ujedno je ovdje znakovito konstatirati kako za izvješća o radu, koja su sveučilišta dužna jednom godišnje dostavljati osnivaču, niti jednom normom nije propisan njihov sadržaj niti sankcija ako to propuste učiniti. Ovaj primjer je posebno značajan jer otvara ozbiljan problem odgovornosti rada sveučilišta, dakle primjene načela javne odgovornosti. Djelomično, novim prijedlozima zakona pojedini navedeni propusti se nastoje otkloniti.

#### 4. *Neučinkovita primjena načela*

I konačno, najozbiljniji, ali i najčešći primjeri neučinkovitosti zapovjednih i zabranjujućih normi proizlaze iz opetovanog nepoštivanja pojedinih načela. Ovdje ću se osvrnuti na *načelo autonomije* i *načelo osiguravanja i prepoznavanja kvalitete*.

Pojedina načela „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ navedena u trećem poglavlju dobrim dijelom proizlaze, kao što se moglo uočiti, iz ustavnosudske prakse kao posljedica opetovanog kršenja načela autonomije. Prvi i po mnogo čemu važan primjer

---

<sup>520</sup> Vidi više na: [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-03-31/173901/PZ\\_186.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-03-31/173901/PZ_186.pdf) (9.8.2022.)

neučinkovitosti primjene tog načela nalazimo u tekstu službenog obrazloženja ZZDVO iz 2003. Podsjetit ću samo na dio obrazloženja navedenog u petom poglavlju o uvođenju funkcionalne integracije kao izričite norme: „Uz brojne ustavnopravne poteškoće, ocijenili smo da bi ukidanje pravne osobnosti fakulteta i jednokratno prenošenje svih ingerencija s fakulteta na sveučilište predstavljale veliku promjenu s organizacijskog, pravnog i proceduralnog stanovišta ... Uz to, isključiva pravna osobnost sveučilišta nije sama sebi svrha već tek jedno od sredstava za postizanje funkcionalne integriranosti sveučilišta.“<sup>521</sup> Dakle, iako se izričito navodi kako je isključena mogućnost pravne integracije sveučilišta, putem amandmana to je postala izričita norma propisana čl. 114. st. 4. ZZDVO. Zbog nepoštivanja ustavnog jamstva autonomije, odnosno načela zakonitosti, kao što je u trećem poglavlju pokazano, ta norma kasnije je ukinuta Odlukom USRH.

Nadalje, drugo načelo, načelo osiguravanja i unapređenja kvalitete, proizašlo je iz procesa uspostave EHEA. Ono je važno jer predstavlja uvjet provedbe odnosno uspostave europskog sustava kvalifikacija, za koji sam prethodno ustvrdila kako *postizanje usporedivih i transparentnih okvira za kvalifikacije* ustvari jest sinonim izrazu i procesu *uspostave EHEA*. U skladu s tim, ovdje ću izdvojiti tri *funkcije* tog načela:

- a. Omogućavanje uspostave ravnoteže između načela autonomije i načela javne odgovornosti, pri čemu je očito kako „javna“ ne podrazumijeva više samo državnu (nacionalnu) odgovornost;
- b. Provedba standarda kvalitete (ESG) u skladu s načelom zakonitosti, odnosno u skladu s nacionalnim zakonodavstvima;
- c. Provedba učinkovitog sustava osiguravanja kvalitete u svrhu ostvarivanja najvažnijeg cilja EHEA – uspostave i razvoja europskog kvalifikacijskog okvira.

Međutim, stupanjem na snagu već ranije spomenutog ZOKZVO, Europskih standarda i smjernica za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja te drugih propisa<sup>522</sup>,

---

<sup>521</sup> Vidi više na: <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2003/07/03/052-04.pdf> str. 53. (7.3.2022.). O organizacijskim promjenama na sveučilištima u kontekstu reformskih procesa vidi više u: Kregar, J., *Upravljanje sveučilištem: od zajednice prema organizaciji*, u: Kregar, J., Dika, M., Matulović, M., Padjen, I., Vašiček, V., Petrak, Turšić, V., *Funkcionalna integracija sveučilišta?*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2009., str. 1-29.

<sup>522</sup> Prvenstveno je riječ o sljedećim propisima: Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta (Narodne novine, br. 24/10), Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice (Narodne novine, br. 83/10), Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja (ESG), dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/ot-nama/propisi/pravni-okvir> (6.9.2021.), Standardi za vrednovanje kvalitete sveučilišta i sastavnica sveučilišta u



propisani su uvjeti osnivanja koje pojedina visokoobrazovna ustanova treba ispuniti kako bi dobila status sveučilišta, kao i standardi/kriteriji u postupcima reakreditacije, kako bi u petogodišnjem razdoblju pojedino sveučilište ili sveučilišno visoko učilište te kriterije zadržalo i unaprijedilo. U pogledu osnivanja, „inicijalne akreditacije“ riječ je, među ostalim, o sljedećim uvjetima<sup>523</sup>: pozitivna preporuka AZVO o opravdanosti osnivanja sveučilišta u skladu sa strateškim dokumentom mreže visokih učilišta, ugovor s postojećim sveučilištem, elaborat o osnivanju koji sadrži studiju o opravdanosti osnivanja i izvođenja studijskih programa, dokaze o ispunjavanju uvjeta za obavljanje znanstvene djelatnosti, odgovarajući prostor i opremu, itd. Standardi kvalitete, pak, koji se primjenjuju u postupcima reakreditacije podijeljeni su u sljedeća područja: interno osiguravanje kvalitete i društvena uloga sveučilišta, studijski programi, nastavni proces i podrška studentima, nastavnički i institucijski kapaciteti, znanstvena/umjetnička djelatnosti.<sup>524</sup> Usklađivanje rada sveučilišta i sveučilišnih visokih učilišta sa svim tim uvjetima trebalo bi doprinijeti ostvarivanju funkcionalne integracije, kako je ona propisana istaknutim čl. 53 ZZDVO.

Važno je ovdje upozoriti kako prije Bolonjske reforme propisanih uvjeta osnivanja, odnosno standarda kvalitete sveučilišta nije bilo. Također, treba uzeti u obzir da je riječ je o *minimalnim* uvjetima i standardima, da oni nerijetko imaju administrativna obilježja, a uzimajući u obzir pojedina događanja, čini se da ostavljaju mogućnost jednostavnijem i jednostranijem političkom odlučivanju o njihovom osnivanju. Naime, u volji zakonodavca za funkcionalnim povezivanjem djelovanja i rada sveučilišta i njegovih sastavnica mogu se danas uočiti i određene, vrlo zabrinjavajuće disfunkcije. Navedenu tezu potkrijepit ću s dva primjera: Zakonom o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom brodu, čl. 2. st. 1. propisano je: „(1) Na postupak osnivanja Sveučilišta *ne primjenjuju*<sup>525</sup> se odredbe Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (»Narodne novine«, br. 45/09.) kojima je reguliran postupak inicijalne akreditacije.“<sup>526</sup>, dok čl. 1.

---

postupku reakreditacije visokih učilišta te Standardi za vrednovanje kvalitete veleučilišta i visokih škola u postupku reakreditacije visokih učilišta, dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/vrednovanja/postupci-vrednovanja-u-visokom-obrazovanju/reakreditacija-visokih-ucilista> (6.9.2021.)

<sup>523</sup> Uvjeti su propisani čl. 2. i 6. Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta, a detaljnije razrađeni čl. 3.-5.

<sup>524</sup> Dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/vrednovanja/postupci-vrednovanja-u-visokom-obrazovanju/reakreditacija-visokih-ucilista> (9.9.2021.)

<sup>525</sup> Kurziv K.G.

<sup>526</sup> Narodne novine, broj 110/15. Stavak 2. istog članka glasi: „Ministar nadležan za visoko obrazovanje zadužuje se da, po stupanju ovoga Zakona na snagu, pokrene postupak reakreditacije Sveučilišta, sukladno članku 22. Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, (»Narodne novine«, br. 45/09.)”

st. 4. Zakona o osnivanju Sveučilišta obrane i sigurnosti glasi: „Na postupak osnivanja Sveučilišta iz stavka 2. ovoga članka *ne primjenjuju*<sup>527</sup> se odredbe zakona kojim se uređuje osiguranje kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, kojima je reguliran postupak inicijalne akreditacije.”<sup>528</sup>.

Dakle, u istaknutim zakonima kojima se osnivaju nova sveučilišta sadržana je izričita zakonska odredba kojom se stavlja izvan snage, odnosno „zaobilazi“ primjena svih ranije istaknutih minimalnih zakonskih uvjeta odnosno standarda kvalitete sveučilišta, dakle ESG. Ukratko rečeno, nije se poštivalo načelo osiguravanja i unpređenja kvalitete. Na taj način nametnuta politička volja zasigurno opravdava problematiziranje jedne od razina odgovornosti, a to je odgovornost osnivača. Nadalje, u pogledu tendencije stvaranja novih sveučilišta, a koja bi se trebala opravdavati i kroz jačanje postojećih, nije teško primijetiti kako ona nije povezana s poticanjem znanstvene izvrsnosti ili, pak, ispunjavanjem samo propisanih minimalnih europskih znanstvenih standarda kvalitete. To je, barem na deklaratornoj razini, prepoznato i od samih predlagatelja ZOKZVO 2009. godine. Ovdje podsjećam na dio službenog obrazloženja donošenja potonjeg Zakona u kojem se tumači kako postojeći postupak izdavanja dopusnice definiran (tada) člankom 51. važećega ZZDVO ne osigurava mehanizme koji bi u dovoljnoj mjeri kontrolirali porast mreže visokih učilišta i studijskih programa što negativno utječe na kvalitetu cjelokupnoga sustava. To potvrđuje i činjenica da su u protekle tri godine osnovana čak 24 nova visoka učilišta, a započelo se s izvođenjem više od 250 novih studijskih programa. Kričkim razmatranjem već postojeće mreže studijskih programa može se uočiti njihovo preklapanje i paralelizam. Sve navedeno prepoznato je i u raspravama o tom pitanju u Hrvatskom saboru, a u sklopu razmatranja godišnjih izvješća o radu izrađenih u Agenciji za znanost i visoko obrazovanje.<sup>529</sup> Također, nekoliko godina kasnije, 2013. u obrazloženju, odnosno razlozima za donošenje Konačnog prijedloga zakona i izmjena ma i dopunama ZZDVO ističe se, među ostalim, značajan porast broja visokih učilišta: taj broj je sa 6 sveučilišta, 7 veleučilišta i 15 visokih škola 2003. godine povećan na 10 sveučilišta, 15 veleučilišta i 30 visokih škola 2012. godine; porast broja studija: sa 400 studijskih programa 2003. na 1200 programa 2012. godine; te vrlo naglašen porast broja studenata od 1990. godine s oko 70 000, na trenutačno preko 195 000 uz zadnjih godina rastući broj studenata koji odlaze na cjelokupni studij

---

<sup>527</sup> Kurziv K.G.

<sup>528</sup> Narodne novine, broj 34/21. Više o (dis)funkcionalnosti sustava osiguravanja kvalitete vidi više u: Grubišić, K., *Uni-versitas*, u: Gardašević, Đ., Gotovac, V., Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo – Liber Amicorum Josip Kregar*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2022., str. 547-566.

<sup>529</sup> Vidi: <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-osiguravanju-kvalitete-u-znanosti-i-visoko-m-obrazovanju-drugo-citanje> str. 14-16. (7.3.2022.)

u bliske zemlje članice EU (po nekim pokazateljima je taj broj već premašio 6800 studenata).<sup>530</sup> Naravno, nije potrebno posebno istaknuti kako se od tada do danas broj visokih učilišta i dalje povećavao (trenutno je u sustavu visokog obrazovanja aktivno 117 visokih učilišta sa statusom ustanove od kojih 12 sveučilišta, 17 veleučilišta itd.)<sup>531</sup>, bez obzira na donošenje ZOKZVO te izmjena ZZDVO.

#### 5. Funkcionalna integracija

Posljednji je pokazatelj, dakle, funkcionalna integracija sveučilišta s obzirom na to da je (još uvijek) izričita pravna norma. Ipak smisao koji proizlazi iz nje, kako je navedeno u obrazloženju ZZDVO iz 2003., da se pod „funkcionalnom integriranošću razumije jedinstveni nastup sveučilišta u akademskim, znanstvenim i financijskim poslovima“, i nadalje je prisutan i u novim zakonskim prijedlozima. Štoviše, ako se to tako može reći, funkcionalna integriranost sveučilišta je puno više od norme: ona ocrta paradigmu razvoja današnjih (europskih) sveučilišta. Na to nedvojbeno upućuju temeljne vrijednosti odnosno načela EHEA. Njezina dosadašnja (ne)učinkovitost posljedica je neučinkovite primjene načela autonomije, načela javne odgovornosti te načela osiguravanja kvalitete, ali i posljedica svih drugih pokazatelja navedenih u ovom dijelu.

### 7.4. Sistematsko tumačenje načela i propisa u visokom obrazovanju i znanosti

Sistematizacija prava podrazumijeva znanstveno sređivanje pravnih pravila i pravnih načela koja vrijede u određenom vremenu i prostoru. Putem nje se otklanjaju sadržajne razlike koje se mogu pojaviti između pojedinih dijelova pravnog sistema, a ujedno predstavlja i ishodište znanstvenom proučavanju prava.<sup>532</sup> Sistematsko tumačenje od posebnog je značaja u kontekstu nastajanja nove pravne grane. Slijedeći Luhmannova nastojanja, takav pristup bi trebao doprinijeti stvaranju pojmovne konzistentnosti, testiranju (*normativne*) *poopćivosti* načela i drugih pravnih normi, ispravljanju preširokih generalizacija<sup>533</sup>. Naravno, i ne samo unutar jednog podsistema ili dijela, nego u odnosu na sistem (u ovom slučaju pravni) u cjelini. Uvažavajući navedeno, na početku rada određeno je osam kriterija koja su se ovim istraživanjem nastojala ispitati. Iako će sažetak

<sup>530</sup> Vidi: <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf> str. 35. (7.3.2022.)

<sup>531</sup> Dostupno na: <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/visoka-ucilista> (7.9.2021.)

<sup>532</sup> Vidi Pavčnik, *op. cit.* u bilj. 13, str. 428.

<sup>533</sup> Vidi str. 36/37. rada.

zaključaka/rezultata biti prikazan u završnom (osmom) poglavlju, ovdje ću iznijeti pojedina nužna, pojedina propisana a dijelom i specifična uporišta sistematizacije načela i propisa „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“.

### 1. Načelo zakonitosti

Iz samog podnaslova ovog odjeljka jasno je da je riječ o hijerarhijskoj sistematizaciji koja podrazumijeva formalne izvore ovog dijela pravnog sistema. Međutim, u ovom radu tematizirani su i materijalni izvori prava obilježeni pojedinim, već istaknutim, posebnostima. Prije svega, riječ je „vrsti“ izvora koja je ujedno i izvor i predmet pravnog normiranja. Ono što je pritom još važnije, gotovo je nemoguće zadatak njih sistematizirati. Uzimajući to u obzir, u petom poglavlju izdvojena su tri „područja“ koja predstavljaju mjerodavan kontekst razumijevanja materijalnih izvora prava, a koji posredno ukazuje ako ne na kriterije, onda barem na mogućnosti njihove sistematizacije. Kao podsjetnik, to su:

- sama obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ kao pravne grane, te određenja i sistematiziranja pripadajućih pravnih ustanova i pravnih normi;
- reformski ciljevi usuglašeni na europskoj razini a koji doprinose ostvarivanju Europskog prostora visokog obrazovanja, Europskog istraživačkog prostora i Europskog kvalifikacijskog okvira;
- službena obrazloženja predlagatelja zakonskih rješenja od 2003., dakle od početka zakonske reforme, do danas.

### 2. Problem jedinstva

Nastojanje da se sistematiziraju svi utjecaji i izvori prava u skladu je s ranije artikuliranim tumačenjima iscrpnije iznesenima u drugom poglavlju, kako sistematizacija ne podrazumijeva samo popisivanje hijerarhije pravnih izvora. Prisjetimo se samo odredbe navedene u uvodu rada, kako društveni sistem predstavlja ukupnost pojava povezanih i razvrstanih u pojedine sistematske dijelove prema *određenim kriterijima* kojima se *uređuje određeno područje* ili *želi ostvariti neki cilj*<sup>534</sup>. U skladu s tom odredbom jest i određivanje osam kriterija nastajanja nove pravne grane koje prati ovo istraživanje. Međutim, ako se obrati pažnja na istaknutu alternativu sadržanu u odredbi, onda neizostavni primarni kriterij za prvu, dakle za *uređenje područja* – u ovom slučaju

---

<sup>534</sup> Vidi str. 55. rada.

je to područje „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ – svakako jest sistematizacija pravnih izvora. U radu je detaljno prikazano kako nije jednostavno jednoznačno odrediti njihovu hijerarhiju kao niti hijerarhiju pravnih načela kao najviših pravnih normi. Problem je što bi se tek temeljem toga mogla dobiti preciznija predodžba o njihovoj jedinstvenosti, u smislu jedinstvenosti (dijela) pravnog sistema. Na načelnoj razini na to je upozoravao Luhmann.

Uglavnom, pored mnoštva zakona i čestih izmjena propisa, takvo promišljanje jedinstva otežavaju i različiti društveni utjecaji na različitim razinama. Drugim riječima, a slijedeći prethodnu odredbu – njezinu drugu alternativu – problem (hijerarhije) očito otežava i određivanje kriterija prema kojima se *želi ostvariti određeni ciljevi*. U prethodnom dijelu pokazano je da su ti ciljevi povezani s „voljom nosioca društvene moći“ što ne podrazumijeva samo volju zakonodavca nego i različite druge razine volje, uključujući i dobrovoljno prihvaćanje. A to su ujedno jasni pokazatelji kako u ovom dijelu pravnog sistema postoje različiti subjekti koji donose pravne norme što, dakle, onda i u odnosu na drugi dio odredbe nužno otvara – analogno – pitanje hijerarhije, ali ne izvora nego tih ciljeva. Pritom odgovor ovisi o tome, naravno, tko postavlja vrijednosti.

Dakle, ono što želim ovdje poantirati jest sljedeće: *sistem nije ništa drugo nego rangiranje vrijednosti*<sup>535</sup>. To rangiranje u pravu uvjetovano je rangiranjem pravnih načela i propisa. Dovoljno su objašnjenje poteškoće koje pritom proizlaze, te koje dosljedno pokazuju dvije dihotomije pravnog sistema. Međutim, kao što je također objašnjeno, postoje i različita rangirane volje koje, pak, uvjetuju i različite razine normativnog poopćavanja odnosno obvezivanja, osobito unutar „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Moglo se primijetiti kao se na europskoj razini, a što je onda preneseno (djelomično nedosljedno) i u naše zakonodavstvo, umjesto sistema koriste izrazi poput „prostori“ ili „okviri“. Iako su ti izrazi formalnopravno neuobičajni, oni su prilično važni stoga što u svojim značenjima, pa i pravnim tumačenjima, objedinjuju (simboliziraju) *zajednički europski sistem vrijednosti*. Podsjećam, u okviru Ministarskog

---

<sup>535</sup> Fikentscher tumači kako problem počinje tamo gdje se vrijednosti dovode u pitanje, gdje se osporava hijerarhija vrijednosti. Takvo rangiranje nije ništa drugo nego „sistem“. Svaki sustav postavlja takav poredak vrijednosti. Pritom sve ovisi o tome tko kome nameće vrijednosti. To je i političko pitanje. Ovisnost sustava i vremena o vrednovanju i legitimitetu vrednovanja nameće politički sadržaj pravnoj metodi. Vidi više u: Fikentscher, W. *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung*, Band IV, Dogmatischer Teil, J.C.B.Mohr Tübingen, 1977., str.121.

priopćenja iz Rima jedan od dogovorenih ciljeva EHEA do 2030. bio je i razvoj *okvira za unapređenje temeljnih vrijednosti EHEA-a*.<sup>536</sup>

Upotreba takvih izraza može se tumačiti u kontekstu *dobrovoljnog* prihvaćanja europskog sistema vrijednosti. Ipak, ostaje prilično otvoreno pitanje na koji način oni obvezuju jer očito, a što pokazuje potonji primjer, i tu se nastoji postaviti određeno „okvirno“ rangiranje temeljnih vrijednosti. Jedan put obvezivanja jest, naravno, putem europskih pravnih izvora, ali dosadašnja uspostava EHEA je nedvojbeno pokazala kako njihova primjena u nacionalnim zakonodavstvima ovisi o nacionalnim pravnim, ali i izvanpravnim utjecajima i okolnostima.

U svakom slučaju, vjerujem da istaknute poteškoće određivanja (kriterija) hijerarhije pravnih izvora i hijerarhije ciljeva dovoljno svjedoče o problemima u pokušaju *potpunije* sistematizacije. Ali istodobno predstavljaju (naj)važnije argumente da se unutar takvih okolnosti *sustavno* određuju i prate interni uzroci (na koji način procesom europeizacije ovaj dio prava reproducira vlastite granice temeljem kojih možemo onda odrediti interne uzroke u odnosu na pravne norme uključujući i ustavna načela), ali i eksterni uzroci (prvenstveno u odnosu na europske „okvire“ i „prostore“) ovog dijela pravnog sistema. O takvim nastojanjima okvirno je bilo riječi u drugom poglavlju. Ona ne podrazumijevaju samo daljnje istraživanje kauzalnog odnosa novih normi i izvanjskih okolnosti, nego *kako* su ti izvanjski utjecaji (kao materijalni izvori) pridobili pravnu relevantnost kroz formu prava, dakle putem koda pravo/nepravo. Na taj način može se onda dobiti jasniji odgovor i na pitanje kako se odvija proces redukcije kompleksnosti u ovom dijelu pravnog sistema, te *potpunije* određivanje predmeta i subjekata, ali i izvora „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“<sup>537</sup>.

### 3. Norme definicije

Pored pravnih načela, norme definicije bi trebale biti one koje će doprinijeti, ili bolje reći, koje bi trebale olakšati sistematizaciju prava, pa i u kontekstu prethodnih promišljanja internih i eksternih uzroka. Podsjećam samo kako je svrha normi definicija ta da njima normotvorac određuje prisilno

---

<sup>536</sup> Rome Communiqué, 2020., [http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf) (22.4.2022.)

<sup>537</sup> Vidi str. 54. rada.

značenje nekih izraza koje on sam upotrebljava, čime ustvari ograničava slobodu razumijevanja u značenju tih izraza<sup>538</sup>.

Kao što je navedeno u šestom poglavlju, veliki broj takvih normi kojima se određuje značenje pojedinih pojmova preuzet je u naše zakonodavstvo upravo iz međunarodnih konvencija odnosno europskih (pravnih) izvora. Stoga bi njihova primjena i iz tog razloga trebala olakšati proces sistematiziranja ovog dijela pravnog sistema. To, naravno, nije neočekivano, s obzirom na to da je riječ o obuhvatnom reformskom procesu sustavno opisivanom kao trajni proces *usklađivanja* načela, vrijednosti i ciljeva, ali i nacionalnih zakonodavstava unutar članica EHEA. Međutim, problem zasigurno može predstavljati, i predstavlja, njihova brojnost, kao i česte izmjene značenja tih normi na europskoj, a onda i na nacionalnim razinama.

---

<sup>538</sup> Vidi Visković, *op. cit.* u bilj. 6, str. 249.

## 8. ZAKLJUČAK

### 8.1. Kriteriji tumačenja dijelova i cjeline pravnog sustava

Svaki pojedini odjeljak ovog zaključnog poglavlja predstavlja ustvari sažetak odgovora na pitanja postavljena na početku rada. Izuzetak je, donekle, prvo pitanje koje je tema prva dva dijela, iako posredno i cijelog poglavlja. Podsjećam, riječ je o sljedećim pitanjima:

1. O kojim kriterijima je riječ za tumačenje istaknutog dijela pravnog sistema kao zasebne pravne grane?
2. Koja bi to bila obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“?
3. Zašto naziv „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“?
4. Koji je znanstveni i stručni doprinos u tumačenju „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ kao zasebne sistematske cjeline?

S obzirom na ispitivanje ispunjenosti kriterija da se dio pravnog sistema koji uređuje sustav znanosti i visokog obrazovanja tumači kao zasebna grana pod nazivom „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“, temeljem pojedinih teorijskih pristupa u uvodnom dijelu rada navedena su tri najznačajnija i općenita uporišta za njihovo određivanje:

1. riječ je o dijelu pravnog sistema koji je reguliran posebnim zakonom,
2. taj dio pravnog sistema obuhvaća određena (specifična) načela i određeni broj pravnih ustanova;
3. norme, pravne ustanove, načela te institucije koje čine dio određenog dijela pravnog sistema predstavljaju jedinstvenu i koherentnu cjelinu.<sup>539</sup>

U skladu s tim, pak, određeno je sljedećih osam kriterija sistematizacije:

1. pravni (formalni i materijalni) izvori,
2. generalni i apstraktni propisi te hijerarhija propisa,
3. načela (broj) na kojima se temelje i hijerarhija načela,

---

<sup>539</sup> Vidi str. 19. rada.



4. (određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani,
5. precizno određeni subjekti i predmeti,
6. ustroj i nadležnost tijela,
7. (složene) institucionalne strukture,
8. znanstveno djelovanje u predmetnom području.

Pretpostavka razumijevanju ostvarenosti pojedinačnih kriterija, pa i u ovom sažetom prikazu koji slijedi, jesu različite metodološke perspektive razumijevanja dijela i cjeline pravnog sistema. Pretpostavljam da je to očito iz dosadašnjih tumačenja.

Naime, uvodno je konstatirano kako je svaki sistem, pa tako i pravni – *konstrukcija*. Naravno ta konstrukcija nije proizvoljna, već je posljedica primjene (opće)prihvaćenih kriterija koji proizlaze iz različitih pristupa tumačenja pravnog sistema. Neosporno najvažnije jest *normativističko tumačenje hijerarhije pravnog sistema*, u okviru kojeg se konstrukcija ponajbolje prepoznaje u kontinuiranim procesima sistematizacije pravnih normi. Prije svega misli se, dakle, na hijerarhijsku, ali i na znanstvenu sistematizaciju. Međutim, u istraživanju su se primjenjivala kao osobito mjerodavna još dva pristupa. Jedno je neofunkcionalističko *razumijevanje pravnog sistema u smislu operativnog konstruktivizma* koje se pokazalo korisnim, među ostalim, u nastojanju promišljanja jedinstva kao „dinamičke stabilnosti“ pravnog sistema što je općenito važno, a posebno s obzirom na cilj ovog istraživanja. Iz tog razloga takvo poimanje sistema poslužilo je kao svojevrsna metodološka nadopuna normativističkom pristupu. U istraživanju je to bilo najočitije kod tumačenja pravnih načela te materijalnih izvora prava. Naime, Luhmann naravno ne niječe postojanje hijerarhijskog sistema pravnih normi, ali određenje prava koje na takvom sistemu počiva - kao *normativna* forma društvenih odnosa - ne može odgovoriti izazovima sve kompleksnijih društava. Ta kompleksnost očituje se, među ostalim, u odnosu na nemogućnost i jednoznačnog i postojanog određivanja hijerarhije pravnih izvora pa time, donekle, i jednoznačnog određivanja hijerarhije načela. Drugim riječima, to znači da slijeđenje nužnosti hijerarhijskog poretka sprečava uvid u postojanje „paradoksa jedinstva mnoštva“, koji je posljedica toga što se u pravu ustvari ne odlučuje o jedinstvu prava, jer se ono producira i reproducira (u normativno m smislu) samo time što odlučuje o pravnim pitanjima. Na ispravnost i važnost ovakvog tumačenja upućuje uvid u mnoštvo zakona i drugih propisa koji se često mijenjaju, a čija primjena onda

nerijetko izaziva poteškoće vezane i za njihovo sveobuhvatno i jednoznačno hijerarhijsko sistematiziranje, pa time i povezivanje.

Drugo je razumijevanje svakog sistema, pa tako i *pravnog sistema kao rangiranje vrijednosti*. Naravno, za potonje shvaćanje se može reći da proizlazi i iz normativističkog, s obzirom na iznesena objašnjenja kako svaka norma u sebi sadrži određenu vrijednost. Ipak, samo djelomično. Ovdje treba uzeti u obzir i sve prijepore vezane za tumačenje pravnih načela, posebice oko njihova jednoznačnog (pravnog) određivanja (primjerice u odnosu na pravne standarde i pravna pravila) te hijerarhiziranja, kao i različite europske vrijednosti od kojih nisu sve poprimile i normativnu formu, na način da bi se mogle tumačiti u okviru normativističkog pristupa.

Uglavnom, temeljem ta tri poimanja pravnog sistema – *kao hijerarhijskog sistema normi, kao operativnog konstruktivnog sistema te kao rangiranja vrijednosti* - ističu se i različiti odnosi dijelova i cjelina važni za razumijevanje istaknutih kriterija sistematizacije, pa time i za razumijevanje glavnih obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Pritom, kada se govori o odnosima cjeline i dijelova – a što je jedan od zadataka i ovih zaključnih razmatranja – bilo bi dobro ponoviti što se pod tim pojmovima sve misli.

Naravno, u odnosu na hijerarhijsku sistematizaciju to je, prije svega, odnos viših i nižih normi. U kontekstu znanstvene sistematizacije važan je odnos ove novonastajuće pravne grane prema pravnom sistemu u cjelini ali i prema drugim pravnim granama, osobito upravnom pravu kojem sada pripada, te također i prema pravnim ustanovama i normama. Svi ti odnosi pravnog sistema kao cjeline i njegovih dijelova relevantni su i s obzirom na neofunkcionalističko razumijevanje pravnog sistema kao podsistema sistema društva. Međutim, vjerujem kako potonja perspektiva doprinosi dodatnom - drugačijem - razumijevanju tih odnosa u kontekstu podsistema: primjerice upravno pravo u odnosu na *sustav* državne uprave, zatim „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ u odnosu na *sustav* znanosti i visokog obrazovanja, odnos tih pravnih grana prema pojedinim pravnim ustanovama, kao primjerice *sustavu* osiguravanja kvalitete, kvalifikacijskom *sustavu* (okviru), itd. Također, EHEA u odnosu na naš sustav znanosti i visokog obrazovanja, odnosno europski *sustav* vrijednosti u odnosu na nacionalne, itd. Uglavnom, riječ je o pristupu koji omogućava analizu sličnosti i različitosti *funkcija* pojedinih dijelova sistema istraživanjem njihovih (specifičnih) integrativnih funkcija<sup>540</sup>. I konačno, pravni sistem kao rangiranje vrijednosti

---

<sup>540</sup> Upućujem ovdje na Parsonsovo tumačenje društvenih sistema opisano na str. 60. rada.

otvara, uz normativističko tumačenje pravnih načela, njihovo šire razumijevanje u povezanosti s različitim društvenim odnosno europskim vrijednostima, a u kontekstu različitih nosioca društvene moći, dakle (normativne) volje na način kako je ona objašnjena u sedmom poglavlju.

Ovakvim metodološkim nastojanjima nikako nije bio cilj relativizirati normativistički pristup ili načelo zakonitosti. Upravo suprotno. Kao i svaki dio pravnog sistema, tako i „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ nije, naravno, moguće tumačiti izvan europskog konteksta. Ono što je pritom važno jest preciznije odrediti, a onda i pratiti, načine utjecaja kao i dijelove područja (npr. pravne ustanove) u kojima je taj utjecaj najjači. To predstavlja veliki izazov. Kompleksnost pravnog sistema očitovana u (promijenjivosti) formalnih izvora te i u materijalnim izvorima prava u sve kompleksnijim pravnim, društvenim i europskim odnosima koje taj sistem treba obuhvatiti, opravdava svaki pokušaj njihove redukcije (u smislu Luhmannove „redukcije kompleksnosti“), kako bi temeljem operativne forme (koda pravo/nepravo) mogli odjelito tumačiti interne i eksterne uzroke pravnog sistema, a tek onda i tek time njihovu funkcionalnu integriranost. Pritom, takvim nastojanjima treba pretpostaviti tezu iznesenu u sedmom poglavlju, kako je pretpostavka vrednovanja učinkovitost (i pravne i društvene) sama - zakonitost. Naime, u okviru različitih metodoloških pristupa postoji jasna suglasnost kako „samo pravo određuje koje su granice prava, što pravu pripada a što ne“.<sup>541</sup> Međutim, ona znači i kako pitanje granice prava jest pitanje koje *nužno* pretpostavlja i objašnjenje obje dihotomije pravnog sistema, a posebice otvorenosti i zatvorenosti. A u procesima europeizacije takva nužnost je evidentna. Također, iznesena teza otvara put promišljanja jedinstva pravnog sistema što je, pak, važna pretpostavka svakog pokušaja sistematiziranja.

## **8.2. Glavna obilježja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“**

Prema osam kriterija sistematizacije, ovaj odjeljak predstavlja kratki osvrt na pojedine ishode istraživanja.

### *1. Pravni (formalni i materijalni) izvori*

---

<sup>541</sup> Vidi str. 37. rada; .Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 14.

Iz normativističke perspektive dominantno obilježje ove grane prava svakako jest povećanje pravnih normi i to ponajviše zakonskih normi kojima se sve češće uređuju i stvaraju potpuno novi društveni odnosi, uvode novi zakonski pojmovi te mnoštvo normi definicija, a što je posljedično dovelo i do znatnog povećanja pravno relevantnih srodnih društvenih odnosa u ovom dijelu sistema. Kao što je naznačeno, u kontekstu znanstvene sistematizacije to znači - nastajanje novih pravnih ustanova. Riječ je ukupno o 27 donesenih zakona.

U ranijim poglavljima postavljeno je pitanje je li činjenica o znatnom povećanju broja pravnih normi u posljednja dva desetljeća sama po sebi može opravdati bilo kakav pokušaj sistemskog „samorazlučivanja“ ili pak samo potvrđuje istaknute specifičnosti upravnog prava, u smislu kako je riječ samo o tome da se njegov sadržaj odnosno vrste društvenih odnosa koje obuhvaća uslijed te činjenice i proširio? Mogući potvrđan odgovor može se naći u teoriji opisan na način, da kada u jednoj podgrani prava naraste broj pravnih normi toliko da se pravnici moraju početi specijalizirati za te norme, onda se ta podgrana prava izdvaja iz matične pravne grane i konstituira u novu, posebnu pravnu granu u znanstvenom i didaktičkom smislu. Već sam broj zakona, ali i drugih propisa te broj pravnih načela govori tome u prilog.

Međutim, u radu je navedeno i kako potvrđan odgovor na navedeno pitanje zahtjeva i prethodno objašnjenje je li, u kojoj mjeri i na koji način povećanje pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja uvjetovalo i *znatno* povećanje broja srodnih društvenih odnosa na koje se te norme odnose, a što je jedno od bitnijih obilježja pravne grane. A time ustvari dolazimo i do razloga određivanja materijalnih izvora prava. Kao podsjetnik, pod materijalnim izvorima prava podrazumijevaju se oni društveni odnosi koji su zbog svoje važnosti za opstanak društva predmet pravne regulacije: biološki, ekonomski, politički odnosi, odnosi obrazovanja, informacija, itd.<sup>542</sup> Također podsjećam na tumačenje kako je stvaranje financijskog prava kao posebne pravne grane bilo uvjetovano *važnošću društvenih odnosa* koje te pravne norme reguliraju, iako „u okviru upravnog prava spada i dalje pitanje organizacije upravnih organa koji se bave pitanjem financija.“<sup>543</sup>.

---

<sup>542</sup> Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje, dostupno na: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=50003> (9.6.2020.).

<sup>543</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 22, str. 55.

Dakle, temeljem navedenog, može se konstatirati kako broj pravnih ustanova sistematiranih u ovom radu, kao i njihova kompleksnost, dovoljno svjedoče o *znatnom* povećanju društvenih odnosa. Iz tog razloga su, uz ostala dva područja (europski reformski ciljevi i službena obrazloženja zakona) posredno i navedene pravne ustanove kao kriteriji sistematizacije materijalnih izvora prava. Druga dva područja, pak, nedvojbeno pokazuju raznolikost ali i *važnost* društvenih okolnosti i odnosa koji su utjecali i utječu na donošenje novih pravnih normi u sustavu znanosti i visokog obrazovanja potaknuti stalni procesom razvijanja i određivanja europskog sistema vrijednosti specifičnih za EHEA.

## 2. *Generalni i apstraktni propisi te hijerarhija propisa*

U skladu s hijerarhijskom sistematizacijom propisa navedenom u četvrtom poglavlju, ovdje će biti dovoljno konstatirati kako od 27 zakona koji uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja, osam je onih koji na drugačiji način uređuju društvene odnose koji su i prije početka reforme bili predmetom normiranja, 19 je zakona koji uređuju potpuno nove društvene odnose, od kojih se dva odnose na ratificiranje međunarodnih konvencija. Također, jedan je kolektivni ugovor. U pogledu podzakonskih općenormativnih akata, temeljem zakonske norme tu vrstu akata donose Vlada RH, nacionalna vijeća, ministar nadležan za znanost i visoko obrazovanje, Rektorski zbor, Vijeće veleučilišta i visokih škola, Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Hrvatska zaklada za znanost te Odbor za etiku u znanosti i visokom obrazovanju. Specifičnost ovog dijela pravnog sistema su, naravno, autonomni izvor prava sveučilišnih visokih učilišta. Preciznije, sveučilišta, fakulteta i akademija, dakle onih sastavnica koje imaju pravnu osobnost. U tom kontekstu navedeno je preko 30 djelatnosti koje ova vrsta znanstvenih organizacija velikim dijelom samostalno uređuje. Nadalje, navedeni su i europski izvori: Ugovor o funkcioniranju Europske unije, uredbe, direktive, pojedine komunikacije, te strateški dokumenti koje je usvojio Sabor RH ili čije je donošenje predviđeno zakonom. I konačno, navedena je i sudska praksa, za sada još prilično neistražen izvor „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“.

## 3. *Načela (broj) na kojima se temelje i hijerarhija načela*

Pravna načela kao najvišim pravnim normama posvećeno je i najviše pažnje. I hijerarhijska i znanstvena sistematizacija trebale bi doprinositi propitivanju njihove poopćivosti, ali i specifičnosti, u prvom redu u odnosu na upravno pravo.

U skladu s tim, upravo se ona temeljna najviša ustavna načela pokazuju kao ona koja suodređuju bitna obilježja, a time i sam naziv „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“. I to ne samo u odnosu na određivanje razlika u odnosu na upravno pravo, nego i u odnosu na proces normativnog usklađivanja s europskim sistemom vrijednosti u okviru kojeg se razvijaju, kao što je prethodno pokazano, i nova (pravna) načela. A njihovu okosnicu čini, također, načelo autonomije. Uglavnom, s obzirom da su u prethodnom poglavlju pobrojana sva načela određena ovim istraživanjem, ovdje ću samo ponoviti kriterije temeljem kojih su sistematizirani: *ustavna načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” (pravna načela koja proizlaze iz Ustava, pravna načela koja proizlaze iz prakse Ustavnog suda RH), zakonska načela “sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija” (pravna načela koja proizlaze iz međunarodnih ugovora, pravna načela koja proizlaze iz zakona, neizričita načela koja proizlaze iz zakona), te načela EHEA.*

4. *(Određeni) broj srodnih društvenih odnosa, vrste društvenih odnosa na koje se ti propisi odnose te način na koji su ti odnosi regulirani*

U nastavku navodim skupinu pravnih normi te pravne ustanove kako su one sistematizirane u ovom istraživanju. Dakle, „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“ obilježavaju sljedeće skupine pravnih normi:

1. Pravne norme kojima se uređuju temeljna načela kao što su autonomija sveučilišta, akademske slobode te sloboda znanstvenog i umjetničkog stvaralaštva;
2. Pravne norme koje uređuju ustroj odnosno organizaciju subjekata;
3. Pravne norme o studiranju i studijskim programima;
4. Pravne norme o znanstvenoj i stručnoj djelatnosti znanstvenih organizacija;
5. Pravne norme o studentima;
6. Pravne norme o zaposlenicima;
7. Pravne norme koje uređuju poslovanje znanstvenih organizacija;
8. Pravne norme koje uređuju prepoznatljivost i konkurentnost znanstvenih organizacija u okruženju.

Uzimajući u obzir, među ostalim, i potonju podjelu pravnih normi, sistematirano je deset pravnih ustanova. To su:

1. ustroj znanstvenih organizacija

2. zaposlenici
3. studenti
4. studijski programi
5. poslovanje i djelatnosti
6. istraživanje
7. *sustav* osiguravanja kvalitete
8. kvalifikacijski *sustav*
9. knjižnični *sustav*
10. mobilnost.

Važnost pojedinih pravnih ustanova, osobito kvalifikacijskog sustava i sustava osiguravanja kvalitete detaljno je i opetovano objašnjena u prethodnim poglavljima. Međutim, ovdje opet posebno izdvojim kvalifikacijski sustav (zakonski određen kao kvalifikacijski okvir), stoga što je riječ o pravnoj ustanovi koja predstavlja najveći broj novih izričitih zakonskih pravnih načela sadržanih, među ostalim, i u obje ratificirane konvencije. Štoviše, moglo se lako uočiti kako je većina ciljeva uspostave EHEA, u većoj ili manjoj mjeri bila uvjetovana upravo Lisabonskim načelima. Sadržaj petog poglavlja to svakako potvrđuje. Pored toga, riječ je o pravnoj ustanovi koja obuhvaća potpuno nove vrste društvenih odnosa s vrlo specifičnim načinom reguliranja na europskoj ili globalnoj razini, ali i s vrlo neizvjesnom provedbom na nacionalnim razinama. Uglavnom, temeljem navedenog razumljiv je onda i utjecaj tih normi odnosno tih vrsta društvenih odnosa na druge ovdje navedene pravne ustanove (osim sustava osiguravanja kvalitete čiji je kvalifikacijski sustav ustvari dio, mislim na studente, zaposlenike, mobilnost i studijske programe). Također, u ovom kontekstu je važno naglasiti kako je primjena kvalifikacijskog sustava, više nego ijedna druga pravna ustanova „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, po mnogo čemu paradigma upravnih djelatnosti. Ipak, načela koja se u provedbi trebaju poštivati su opet velikim dijelom specifična samo za sustav znanosti i visokog obrazovanja, te kao takva i izričito sadržana u međunarodnim ugovorima. Dovoljno je, primjerice, obratiti pažnju samo na čl. 2. ZPGKPKVO-a u cjelosti naveden u prethodnom poglavlju.

##### 5. *Precizno određeni subjekti i predmeti*

Tumačenje predmeta upravnog prava u drugom poglavlju povezano je, među ostalim, s teorijskim uvidima o nemogućnosti jasnog i postojanog određivanja samog pojma „uprave“ ponajviše zbog vanjskih utjecaja, a što onda predstavlja analogne poteškoće i u određivanje subjekata upravnog prava. U potpunoj razlici s tim, ponajviše u zadnjem odjeljku prvog poglavlja jasno je pokazano kako značenje pojma sveučilište, ali i srodnih pojmova, je uvjetovano prvenstveno višestoljetnim filozofskim promišljanjem ove visokoobrazovne ustanove, a ne promjenjivošću pozitivnopravnih propisa. A upravo takvo značenje sveučilišta predstavlja općeprihvaćenu ne samo pravnu nego *civilizacijsku vrednotu* koju, upravo zbog toga, štite najviša načela poput jamstva autonomije i akademskih sloboda. Čak i procesu europeizacije ona se uvijek izričito ističu i istražuju.

U pogledu subjekata „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, u drugom poglavlju navedena je njihova podjela prema sljedećim kriterijima:

- *pravna načela* (sveučilišna visoka učilišta, druga visoka učilišta, druge znanstvene organizacije te drugi subjekti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja);
- *djelatnosti i standardi kvalitete* (znanstveno-nastavne ustanove, umjetničko-nastavne ustanove, nastavne ustanove, znanstvene ustanove te ostali subjekti znanstvene djelatnosti (u ovu skupinu ulaze subjekti predviđeni citiranim člankom 24. ZZDVO-a, ali subjekti predviđeni i drugim zakonima koji uređuju sustav visokog obrazovanja i znanosti))
- *vrste studijskih programa* (sveučilišna visoka učilišta te druga visoka učilišta)
- *funkcionalna i pravna integracija* (znanstveno-nastavne sastavnice sveučilišta, umjetničko-nastavne sastavnice sveučilišta, ostale sastavnice sveučilišta, zajednice sveučilišta te zajednice ustanova)
- *osnivač* (javne ustanove, privatne ustanove / društva)
- *ustroj* (pravne osobe te Podružnice (ustrojbene jedinice))

Kao pozitivnopravno, odnosno normativističko uporište za određivanje predmeta „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ istaknut je čl. 53. ZZDVO-a *Osnovne odredbe o sveučilištu*. Razlozi su sljedeći:



1. riječ o članku koji ustvari predstavlja pozitivno pravno određenje samog *predmeta* „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ normiranjem funkcionalno integrirajućih djelatnosti u području akademskih pitanja, profiliranju znanstvenih istraživanja, financijskom poslovanju i pravnom prometu, investicijama, razvojnim planovima, u nastupu prema vanjskim partnerima u znanstvenim djelatnostima i visokom obrazovanju, međunarodnoj suradnji, mobilnosti, itd.,
2. kao takav onda predstavlja uporište razdjeljivanja pravnih normi i pravnih ustanova „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“, a posredno i
3. ishodište propitivanja nove paradigme sveučilišta.

Ovdje je važno naglasiti kako u takvom tumačenju nisu izostavljena ostali subjekti, osobito druga visoka učilišta i znanstvene organizacije. Naime, iako se istaknuta norma odnosi na sveučilišta, iz drugih odredbi ZZDVO-a ali i iz drugih zakona nedvojbeno proizlazi kako je funkcionalno integriranje djelatnosti, analogno njihovim propisanim nadležnostima, obveza svih subjekata u sustavu znanosti i visokog obrazovanja.

#### 6. *Ustroj i nadležnost tijela*

U kontekstu ovog kriterija možda su najvažnije, ili barem najizraženije, različitosti u odnosu na upravno pravo. U drugom poglavlju se kao relevantan teorijski okvir za razumijevanje djelatnosti koje obavljaju sveučilišna visoka učilišta odnosno znanstvene organizacije, a koje su neosporno upravne, pokazalo *funkcionalno* ili materijalno gledište pojma uprave. Takav pristup odgovara poimanju uprave u širem smislu, koje uz državna tijela obuhvaća i djelatnosti ustanova koja obavljaju javnu službu. Riječ je, dakle, o pravnim osobama s *javnim ovlastima* koje, među ostalim, podrazumijevaju poseban pravni položaj obilježen prvenstveno prenošenjem nadležnosti s državnih tijela na pravne osobe izvan sustava državne uprave, pa samim time i postojanje određenih načela na kojima se takve ovlasti i temelje.<sup>544</sup> Također, poseban pravni režim podrazumijeva i poseban zakon koji kao *lex specialis* zasebno uređuje ustrojstvo i funkcioniranje ustanova u pojedinim djelatnostima.

Međutim, ovdje je važno ponoviti neka ranija objašnjenja. Poseban pravni položaj pojedinih visokih učilišta svoje pravno ishodište ima u *ustavnom jamstvu autonomije* temeljem kojeg, pak, proizlazi jedno dodatno razlikovanje. Ono je relevantno i u kontekstu razumijevanja prenošenja

---

<sup>544</sup> Vidi Borković, *op. cit.* u bilj. 23, str. 23.

nadležnosti, ali i za razumijevanje samih ciljeva ovog istraživanja, a to je razlikovanje sveučilišnih visokih učilišta od drugih visokih učilišta odnosno znanstvenih organizacija. Među ostalim to znači, a što je prethodno detaljno protumačeno, da prenošenje nadležnosti državnih tijela na sveučilišna visoka učilišta jest ustavna obveza a ne zakonska mogućnost, pa je otvoreno pitanje radi li se tu uopće o „prenošenju nadležnosti“. U kontekstu normativističke metode, odnosno hijerarhijskog sistema normi gdje se svaka norma stvara postupkom određenim nekom višom pravnom normom, treba istaknuti kako pravne norme o sveučilištu, a dijelom i o drugim pojedinim znanstvenim organizacijama, su autonomne temeljem Ustava a ne zakona koji uređuje upravne djelatnosti. Drugim riječima, tu je viša norma Ustav a ne ZSDU. Prema tome, u osvrtu na ustavne norme ali i sam naziv Zakona o *sustavu* državne uprave, ispada da *sustav* znanosti i visokog obrazovanja tu ne pripada, odnosno da je ustvari riječ o dva međusobno povezana ali ipak značajno i različita sustava. Također, iz perspektive temeljnih pravnih načela važno je uzeti u obzir i specifičnosti vezane za način upravljanja, kao i djelatnosti (većina njih navedena je u četvrtom poglavlju) koje sveučilišna visokih učilišta autonomno uređuju. One, naravno, svoj temelj nemaju samo u ZZDVO-u, nego i u drugim zakonima. Ponajviše mislim na pojedine nadležnosti sveučilišnih visokih učilišta koji proizlaze iz propisa o osiguravanju kvalitete te iz propisa o kvalifikacijskom sustavu.

#### 7. (Složene) institucionalne strukture

Sama činjenica znatnog povećanja broja subjekata koji u skladu sa ZZDVO-om imaju status znanstvenih organizacija ili, pak, status subjekata imaju temeljem drugih zakona ukazuje i na ostvarenost kriterija koji se odnosi na postojanje složene institucionalne strukture u ovom dijelu. U radu je istražen i njihov ukupan broj, a dobiveni podaci temelje se na dva, ne u potpunosti ujednačena izvora: Upisniku znanstvenih organizacija i MOZVAG-u.

Uglavnom, u skladu s podacima navedenim u četvrtom poglavlju, u Upisnik znanstvenih organizacija navedeno je ukupno 189 subjekata, od kojih: 12 sveučilišta, 61 fakulteta, HAZU i šest umjetničkih akademija, osam sveučilišnih odjela, 39 instituta od kojih 35 ustanova a četiri trgovačka društva (dionička društva), tri veleučilišta, šest visokih škola od kojih četiri privatne, pet zavoda, 28 klinike / bolnice, jedna knjižnica (Nacionalna i sveučilišna knjižnica u Zagrebu), dva muzeja, jedan arhiv i pet centara.<sup>545</sup>

---

<sup>545</sup> Vidi više na: [http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove\\_Z](http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove_Z) (7.9.2021.).

U istom poglavlju su podaci iz Upisnika uspoređeni s podacima koje vodi Agencija za znanost i visoko obrazovanje temeljem postupaka vanjskih vrednovanja. Prema podacima sustava MOZVAG objavljenim na službenim stranicama AZVO-e, u Hrvatskoj djeluje devet javnih i tri privatna sveučilišta, 84 sastavnice sveučilišta, 12 javnih i šest privatnih veleučilišta, dvije javne i 15 privatnih visokih škola<sup>546</sup>. Od 84 sastavnice sveučilišta šest je umjetničkih akademija, 13 sveučilišnih odjela te 65 fakulteta.<sup>547</sup> Uspoređujući podatke ova dva izvora uočene su i određene nepodudarnosti. Razloga je nekoliko, od kojih je najvažniji taj da izneseni podaci sustava MOZVAG koje vodi AZVO sadrži popis svih visokoobrazovnih ustanova, odnosno svih visokih učilišta od kojih ne obavljaju svi i znanstvenu djelatnost, pa samim time nisu niti upisani u Upisnik znanstvenih organizacija. To onda objašnjava veći broj umjetničkih akademija, veleučilišta, visokih škola, sveučilišnih odjela.<sup>548</sup> U pogledu znanstvenih organizacija, podaci na službenim stranicama AZVO-a također se ne podudaraju s podacima iz Upisnika. Tako je navedeno kako su u Republici Hrvatskoj, pored ustanova od posebnog značaja kao što su Nacionalna sveučilišna knjižnica, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti te Leksikografski zavod Miroslav Krleža, nositelji znanstvene djelatnosti 25 javnih znanstvenih instituta, 10 sveučilišta (osam javnih i dva privatna sveučilišta), 72 sastavnice javnih sveučilišta (fakulteti, akademije i odjeli), šest visokih škola te četiti javna veleučilišta, itd.<sup>549</sup>

#### 8. *Znanstveno djelovanje u predmetnom području*

Reforma sustava visokog obrazovanja na eurupskoj i nacionalnim razinama potaknula je niz empirijskih i drugih istraživanja o pojedinim aspektima tog procesa, ali i teorijskih istraživanja postojećih (poredbeno)pravnih rješenja te pravnih prijepora. Također, vidljiv je sociološki, ekonomski, filozofski, interdisciplinarni znanstveni doprinos tumačenju ovog područja. Svemu tome svjedoči sve veći broj znanstvenih radova i publikacija, kao i sve veći broj doktorskih i poslijedoktorskih istraživanja, te projekata usmjerenih na istraživanje ovog dijela pravnog sistema.

---

<sup>546</sup> Vidi više na: <https://mozvag.srce.hr/preglednik/vu/tip> (19.10.2021.)

<sup>547</sup> Vidi više na: <https://mozvag.srce.hr/preglednik/vu/tip/sifra/99> (19.10.2021.)

<sup>548</sup> Međutim vrijedi ponoviti kako su u Upisniku znanstvenih organizacija od šest upisanih akademija samo četiri i umjetničke. Naime, kao znanstvene organizacije upisane su Akademija medicinskih znanosti i Akademija tehničkih znanosti.

<sup>549</sup> Vidi više na: <https://www.azvo.hr/hr/znanost/znanstvene-organizacije> (7.9.2021).

### 8.3. Sistematizacija prava: doprinos zasebnog tumačenja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u primjeni prava

Sistematizacija pravnih normi zasigurno doprinosi njihovoj učinkovitijoj primjeni, otkrivanjem i otklanjanjem proturječja među pravnim normama, jer povezivanjem istog ili sličnog sadržaj može se uočiti da li važeće norme reguliraju isti odnos na različite načine, proturječe li jedne drugima ili samo donose iznimke u odnosu na njih, a što predstavlja dodatni izazov kod čestih izmjena zakona. Također, kao što je prethodno rečeno, znanstveni pristup gotovo je nezaobilazan kod sistematiziranja novog područja prava, kao što je primjerice sustav znanosti i visokog obrazovanja, gdje je potrebno razvrstati, povezati i usporediti pravne norme koje neposredno uređuju to područje, dakle zasebno, ali i u odnosu prema normama koje pripadaju drugim područjima.<sup>550</sup> Podsjećam kako su u okviru ovog istraživanja sistematizirani propisi koji isključivo (ili najvećim dijelom) uređuju sustav znanosti i visokog obrazovanja. U daljnjem procesu sistematiziranja propisa svakako bi trebalo usporediti i stražiti norme koje uređuju druga područja a koje se

---

<sup>550</sup> Kao primjer navodim dijelove službenog obrazloženja donošenja ZPIOK-a iz 2011., jer predstavlja dobar primjer zakona koji se često mijenjao, a ujedno jasno pokazuju kako izmjene proceduralnih pravila koje zahvaćaju različita područja prava dodatno otežavaju njihovu dosljednu odnosno učinkovitu primjenu. Dakle, Zakonom o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (Narodne novine, br. 158/2003, 138/2006 i 124/2009), propisan je postupak priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija, te je određeno da se u postupku priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako ovim Zakonom nije drugačije određeno. Zaključkom Vlade Republike Hrvatske od 6. listopada 2010. godine, središnja tijela državne uprave zadužena su izraditi prijedloge izmjena i dopuna zakona iz upravnih područja koja su u njihovoj nadležnosti radi usklađivanja s odredbama Zakona o općem upravnom postupku (Narodne novine, broj 47/2009), u roku od šest mjeseci od donošenja Zaključka. Stoga je potrebno izmijeniti Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija na način da postupak priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija bude usklađen s odredbama Zakona o općem upravnom postupku...Nadalje, donošenjem Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, 1. listopada 2003. godine prestalo je provođenje postupaka nostrifikacije, te je uveden novi način priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija za koji je trebalo osigurati operativnu infrastrukturu...putem Rektorskog zbora formirano Povjerenstvo koje su činili profesori sa svih hrvatskih sveučilišta, a koje je trebalo, tada novoustrojenom Nacionalno m ENIC/NARIC uredu stručno pomoći u provođenju postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija. Iz navedenog tijela, kasnije je unutar Agencije za znanost i visoko obrazovanje ustrojeno Vijeće za vrednovanje inozemnih visokoškolskih kvalifikacija zaduženo za davanje mišljenja o vrednovanju kvalifikacija koje se temelji na uputi Nacionalnog ENIC/NARIC ureda. Tijekom šestogodišnjeg rada na priznavanju kvalifikacija Agencija za znanost i visoko obrazovanje, odnosno njen Nacionalni ENIC/NARIC ured ustrojili su sustav priznavanja kvalifikacija koji samostalno funkcionira te nema potrebe za dodatnom pomoći Vijeća za vrednovanje. Uz to, valja istaknuti da je proteklih nekoliko godina u skladu s načelima Lisabonske konvencije o priznavanju na kojima se temelji Zakon pojednostavljen sadržaj rješenja o priznavanju, te se njime u skladu s odredbama Zakona ne odlučuje ni o pitanju statusnog prava osobe koja traži priznavanje kvalifikacije, niti se dodjeljuje pravo na korištenje hrvatskih akademskih i stručnih naziva, odnosno akademskog stupnja. Time je cijeli postupak postao jednostavniji i učinkovitiji. Ukidanjem mišljenja o vrednovanju kojeg donosi Vijeće za vrednovanje, dodatno bi se postupak ubrzao te bi stranke u postupku priznavanja u još kraćem roku mogle pristupiti tržištu rada u Republici Hrvatskoj. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080146/PZ\\_738.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080146/PZ_738.pdf) (1.5.2022.)

primjenjuju i na subjekte „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“. Prije svega mislim na propise o proračunu, javnoj nabavi, itd. Ovdje je svakako važno spomenuti i nedavno donesen Zakon o autorakim pravima i srodnim pravima<sup>551</sup>, čije odredbe dijelom uređuju i pojedine djelatnosti u sustavu znanosti i visokog obrazovanja. Na to upućuju i rezultati provedene ankete među znanstvenim organizacijama, a koja su jasno pokazala kako ponajveći izazov ustanovama predstavlja upravo provođenje postupaka reguliranih „drugim“ propisima, kao što su postupci javne nabave.

Nadalje, u ovom kontekstu korisno je podsjetiti se Weberova tumačenja *funkcije* sistematizacije kao stvaranja *jedinstvenog* pravnog sistema normi koje su unutar sebe logične i koherentne te ne dopuštaju praznine i situacije koje se pravnim tumačenjima ne mogu riješiti<sup>552</sup>. Ostvarivanju te funkcije zasigurno doprinosi i sistematizacija koja je napravljena u okviru ovog istraživanja. Pritom, a što je također istaknuto, ne bi smjela izostati i primjena drugih metodoloških pristupa za koje držim da su neizostavni kako bi taj proces bio što potpuniji. Takva njihova korisnost vjerujem da je ponajbolje pokazana (ne)posrednim tumačenjem i isticanjem dvije dihotomije pravnog sistema: obilježja otvorenosti i zatvorenosti te odnosa činjenica i vrijednosti. Štoviše, razumijevanje obilježja otvorenosti i zatvorenosti ponajbolje ističu glavni smisao i presudnu funkciju sistematizacije u njegovoj zaštiti od *proizvoljnih* vanjskih utjecaja štiteći time, ujedno, i temeljna pravna načela kao što su načelo ustavnosti, načelo zakonitosti, vladavina prava, pravne sigurnosti, te niz drugih načela određenog pravnog sistema.

Osim toga, kao što izraz „sustav državne uprave“ nije istoznačan izrazu „upravno pravo“, tako očito niti izraz „sustav znanosti i visokog obrazovanja“ nije „sveučilišnom pravu i pravu znanstvenih organizacija“. Te razlike, bitne razlike, također su posljedica procesa sistematizacije putem kojeg se ispravljaju preširoke generalizacije, stvaraju pojmovne dosljednosti, propituje poopćivost načela (što je u ovom radu učinjeno u odnosu na upravno pravo). U daljnjoj primjeni pravnih normi „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ pretpostavljam da će najveći problem predstavljati pojmovna (zakonska) nedosljednost te, naravno, česte - i prilično izvjesne

---

<sup>551</sup> Narodne novine, br. 111/21.

<sup>552</sup> Vidi više u: Weber, *op. cit.* u bilj.19., str. 393.

daljnje - izmjene postojećih zakona kao i donošenje novih zakona, a koje nerijetko i kod nosioca zakonodavne vlasti pokazuju određenu nepreciznost odnosno nepotpunost u tumačenju.<sup>553</sup>

U pogledu nedosljednosti pojmova, prethodno su već navedeni pojedini primjeri. Naime, pojmovi „sustav visokog obrazovanja“, „sustav znanstvene djelatnosti“ nalaze se u naslovu pojedinih dijelova ZZDVO-a. Međutim, u člancima se koriste i izrazi poput „sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja“ (čl. 3. st. 3) i „sustav znanosti i visokog obrazovanja“ (čl. 9. st. 3. i čl. 11. st. 4.). U pojedinim člancima, preciznije u - istom stavku - koriste se oba pojma (npr. u čl. 6. st. 2. t. 12. „sustav znanstvene djelatnosti i visokog obrazovanja“, dok u t. 18. „sustav znanosti i visokog obrazovanja“). Također, ZZDVO u jednom članku koristi i pojam „sustav znanosti, visokog obrazovanja i tehnološkog razvoja“ (čl. 5. st. 1. i 2.). Ovakva, nedosljedna upotreba pojmova prisutna je i u prijašnjem Zakonu o visokim učilištima. Riječ je o pojmovima „sustav visoke naobrazbe“ i „sustav visokog školstva“ (čl. 1. st. 2., čl. 125. st. 1., čl. 128, čl. 132. st. 1., čl. 139. st. 2., itd). Ovoj listi treba pridodati već spomenuti prijedlog zakona koji je u postupku donošenja, a u kojem se opet mijenja naziv ovog dijela pravnog sistema u „sustav visokog obrazovanja i znanstvene djelatnosti“. Također, u ovom kontekstu treba podsjetiti i na veliki broj normi definicija koje se nalaze u čak 12 zakona. Time što su one gotovo „mehanički“ preuzete iz europskih pravnih izvora zasigurno će dodatno otežati njihovu primjenu. To svakako nije nemali problem, s obzirom da je svrha takvih normi koherentnost, dakle obvezivanje na vrlo određeno tumačenje i ponašanje koje je normotvorac htio postići.

I konačno, u ovom odjeljku uz problematiziranje funkcija i primjenjivosti sistematizacije te pojedinih pojmova, mjesto je i kratkom osvrtu dosadašnjih odgovora na pitanje zašto naziv „sveučilišno pravo i pravo znanstvenih organizacija“. O samom izrazu već je bilo riječi i u ranijim poglavljima, pa i u ovom dijelu. Najvažnije značenje (iz normativističke perspektive) temelji se na

---

<sup>553</sup> Zanimljivo je kako se u službenom obrazloženju donošenja ZZDVO-a iz 2013. (94/13) navodi, među ostalim, kako se „zakonodavni okvir razvoja sustava znanosti i visokog obrazovanja od 2003. godine temelji na Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, br. 123/2003, 105/2004, 174/2004, 2/2007 - Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 46/2007, 45/2009 i 63/2011), Zakonu o Hrvatskoj zakladi za znanost (Narodne novine, br. 117/2001, 45/2009, 92/2010 i 78/2012) i Zakonu o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju (Narodne novine, broj 45/2009), te provedbenim propisima koji iz njih proizlaze“. Vid i: <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92-13.pdf> str. 32. (7.3.2022.). Time se, ustvari, zanemarilo niz zakona koji su već tada uređivali ovo područje, uključujući pritom i zakone koji su, posredno ili neposredno, uređivali toliko istican i važan dio kao što je kvalifikacijski sustav.

distinkciji visokih učilišta odnosno znanstvenih organizacija koja proizlazi prvenstveno iz ustavnog jamstva autonomije ali i drugih pravnih načela iznesenih u ovom radu. Međutim, ta distinkcija svoje temelje ima, a što su pokazala i pojašnjenja različitih paradigmi sveučilišta, u teorijskim odnosno filozofskim promišljanjima sveučilišta kakve nalazimo u filozofskoj tradiciji kod Kanta, Schellinga, Hegela, Nietzschea, Adorna, itd. Ta tradicija i danas predstavlja uporište promišljanja *temeljnih* zadaća sveučilišta kao što su nastava i istraživanje, određivanje načela djelovanja (kao što su autonomija i sloboda stvaralaštva i istraživanja), te odnosa sveučilišta prema drugim visokoobrazovnim ustanovama. Drugim riječima, iako izrazi kao što su sveučilište, obrazovanje, nastava, znanost, istraživanje, znanje, itd. imaju značenja koja se mogu iščitati iz zakona i drugih propisa, istražiti - a onda i primijeniti - ključno pojmovno polje u sustavu znanosti i visokog obrazovanja zahtjeva poznavanje i takvih promišljanja. Pored toga, iz današnje perspektive ono dodatno zahtjeva i razumijevanje šireg društvenog konteksta potaknutog Bolonjskom reformom, a koje tim pojmovima daje jedno dodatno značenje kroz iznimno važne društvene uloge (europskih) sveučilišta. Primjerice, u *Komunikaciji Komisije europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o europskoj strategije za sveučilišta*, kao jedan (prvi) od ciljeva te strategije navodi se nastojanje „pomoći sveučilištima i omogućiti im da se prilagode promjenjivim uvjetima, da budu uspješna i pridonose otpornosti i oporavku Europe. Njome se države članice i visoka učilišta širom Europe pozivaju na udruživanje. Strategijom se transnacionalna suradnja nastoji podići na novu razinu u pogledu intenziteta i opsega te se nastoji razviti istinski europska dimenzija u sektoru visokog obrazovanja, utemeljena na zajedničkim vrijednostima.“<sup>554</sup>

Ako se uzmu u obzir dvije paradigme sveučilišta, Humboldtova i neoliberalna, temeljem ovog navoda moglo bi se ustvrditi kako današnja sveučilišta, kao i druge visokoobrazovne ustanove, poprimaju obilježja neoliberalnog modela. To jest točno, ali samo dijelom. Naime, treba se podsjetiti svih pravnih načela, a u ovom dijelu osobito europskih, kao što su načelo jednake dostupnosti visokom obrazovanju, načelo inkluzivnosti, itd. Uzimajući njih u obzir, očito je posrijedi stvaranje jedne drugačije, nove paradigme sveučilišta, kontekstualno nužno povezane uz proces uspostave EHEA. A upravo ovakav uvid predstavlja snažne argumente relevantnosti pitanja istaknutog na kraju prvog poglavlja o tome *koje uloge i funkcije sveučilišta ostaju autonomne od društvenih i političkih utjecaja?* Traženje odgovora i u okviru primjene prava i u pravnoj znanosti

---

<sup>554</sup> Vidi više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0355> (15.8.2022.)

trebao bi predstavljati primarni zadatak u određivanju daljnjih tumačenja i sistematiziranja ovog dijela prava.

#### **8.4. Sistematizacija prava: doprinos zasebnog tumačenja „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ u pravnoj znanosti**

Doprinosi sistematizacije ovog dijela pravnog sistema u primjeni prava dobrim dijelom suodređuju i njezine doprinose za pravnu znanost. Jer upravo ona jest ishodište znanstvenog proučavanja prava, znanstvenog sređivanja pravnih pravila i pravnih načela koja vrijede u određenom prostoru i vremenu. Vjerujem da je ovim istraživanjem to i napravljeno.

Stoga bi se ovdje još zaključno osvrnula na metode. Naime takvo, sistematsko, sređivanje pravnih pravila, odnosno pravnih načela u ovom istraživanju bilo je vođeno prvenstveno normativističkom metodom, ali i drugim metodološkim pristupima u kojima se posebno izdvojila neofunkcionalistička metoda. Ipak, i tome je djelomični razlog bio normativistički, s obzirom na istaknutu izričitu normu sadržanu u reformskom zakonu koja propisuje osnovne odredbe sveučilišta izrazom *funkcionalna integracija*. Ali samo djelomični. S obzirom da proces uspostave i harmoniziranja EHEA nema u svim svojim kompleksnim sadržajima jasna normativna rješenja, ta metoda pokazala se primjerenom i za obuhvatnije razumijevanje i tumačenje tog procesa, pritom s potpunom svješću kako njezina primjena nije uobičajna u pravnoj znanosti.

Međutim, u kontekstu postojanja različitih odnosa dijelova i cjeline *mjerodavnih* za njihovu sistematizaciju (a o čemu je bilo riječi i u prvom odjeljku ovog poglavlja), osobito našeg sustava znanosti i visokog obrazovanja i EHEA normativistički, pa čak i dogmatski pristup pokazao se nedostatnim. To je također bilo pojašnjeno i ranije. Razlog tome jest, među ostalim, što je u kontekstu nastajanja nove pravne grane (ili sistematiziranja novog dijela pravnog sistema) zadatak pravne znanosti promišljati to novo područje kao jednu *koherentnu cjelinu*, a koja bi se trebala moći misliti u kontekstu *sistem*-atizacije i kroz normativnu povezanost i/ili kroz funkcionalnu integriranost. Na to upozoravaju različiti teorijski pristupi istaknuti u ovom istraživanju. A to, pak, pretpostavlja da se prethodno obuhvate, a onda i odrede, svi interni i eksterni uzroci koju tu cjelinu (mišljenu i kao pravni sistem i kao pravnu granu) suodređuju. Drugim riječima, trebala bi se moći stvoriti donekle jasna predodžba o jedinstvu prava.



U takvim nastojanjima pokazalo se korisnim, ali i opravdanim, Luhmannovo tumačenje kako jedinstvo prava nije operativna premisa niti je normativni princip, a u čemu je onda prepoznavao problem reduciranja pravne znanosti na normativnu znanost.<sup>555</sup> Jedinstvo prava, kao što je u ranijim poglavljima pojašnjeno, on tumači kao *ukupnost* njegovih operacija i struktura. Tu ukupnost, pak, treba razumijevati u smislu *operativne zatvorenosti* i *strukturalne determiniranosti*<sup>556</sup>. Naime, pod strukturama misli on na norme, pri čemu je problem (u kontekstu promišljanja jedinstva prava) što pravo nema svoju realnost u nekoj stabilnoj (strukturalnoj) idealnosti, pa otuda onda i teza o hijerarhijskom pravnom sistemu kao „paradoksu jedinstva mnoštva“.

Pritom, ne smije se zaboraviti kako Luhmann ujedno ističe normativnu zatvorenost i kognitivnu otvorenost kao bitna obilježja pravnog sistema. A ta oba obilježja ne određuju norme nego operacije, koje kodom pravo/nepravo uvjetuju valjanost normi (odnosno normativnu zatvorenost). Također, putem tog koda valjanosti pravo uzima u obzir određene spoznaje, ali samo na način da se znanje dovodi u formu koju mu je namijenilo pravo (i *samo* na taj način pravo je onda i kognitivno otvoreno). Drugim riječima, kada se koriste znanstvene spoznaje odnosno druge vanjske okolnosti za tumačenje prava, pravo uzima samo one informacije izvana koje smatra relevantnima iz unutarpravnih razloga.

Ovdje sažeto prikazana ranija pojašnjenja čini se važnima kako bi i u kontekstu pravne znanosti ali i u primjeni prava znali obuhvatiti sve utjecaje, a time odrediti i formalne i materijalne izvore ovog područja prava. Ono što očito iz njih proizlazi, a to je da odnos pravnog sistema i vanjskih okolnosti nije i ne bi smio biti nikakav kauzalni odnos. Naime, u temelju tog odnosa nalazi se dihotomija činjenica i vrijednosti. U trećem poglavlju to je jasno pokazano ne samo kod Luhmanna, nego i kod Kelsena. Dodatno, Kelsen tu dihotomiju pretpostavlja i odnosu pravne valjanost i učinkovitosti, u smislu da se učinkovitost od valjanosti mora razlikovati kao trebanje od bitka<sup>557</sup>. Ako se prisjetimo njegova tumačenja valjanost pravne norme u prethodnom poglavlju, temeljem navedene dihotomije (dualizma) Kelsen objašnjava iskustvenu neovisnost pravne norme

---

<sup>555</sup> Vidi Luhmann, *op. cit.* u bilj. 4, str. 66, 86.

<sup>556</sup> Više o značenju izraza „strukturalno determiniran sistem“ vidi i u: Luhmann, N., *Znanost društva*, Politička misao, Zagreb, 2011., str. 161 i d.

<sup>557</sup> Vidi više u: Kelsen, *op. cit.* u bilj. 176, str. 156.

– preuzimajući Kantovu terminologiju – kao njezinu *autonomnu* egzistenciju u odnosu na činjenice. A upravo ta autonomna egzistencija pravne norme za njega jest *valjanosti*, na način da je neovisna od toga postoji li ili ne u stvarnosti nešto što je tom normom trebano.

Međutim, pitanje jest u kojoj mjeri ovakvo tumačenje valjanosti norme može doprinijeti određivanju, a onda i sistematiziranju internih i eksternih uzroka koji determiniraju jedinstvo pravnog sistema ili pojedinog njegovo dijela. Naime, ovakvo tumačenja valjanosti kao očitovanje njezine autonomnosti može vrijediti samo u okviru normativističke perspektive čija je „jedina“ relevantnost odnos više i niže norme, odnosno formalno vrijednosno načelo zakonitosti. Istaknuto je kako je Kelsen pojam „čista“ i s njim povezan pojam „autonomija“ preuzeo, ne u potpunosti dosljedno, od Kanta. Oba pojma ishodište su Kantova tumačenja moralne volje čije je autonomno obilježje (shvaćeno kao sposobnost ili mogućnost) očitovano (moralnim) djelovanje m neuvjetovanim od vanjskih okolnosti. U pravu takva volja nije moguća. Ona je uvijek zakonodavna, pa samim time nužno uvjetovana vanjskim ciljevima, dakle društvenim odnosima. Štoviše, pokazano je kako u području „sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija“ postoje različite „razine“ te volje. Stoga, uzimajući u obzir takve okolnosti, za pravni sistem uvijek predstavlja izazov slijeđenje formalnog vrijednosnog načela zakonitosti, a o čemu svjedoče upravo svi prijepori vezani za problem jednoznačnog određivanja hijerarhije pravnih izvora kao i hijerarhije načela. Ako se tome pridodaju i kompleksne društvene okolnosti koje utječu, primjerice na ovaj dio pravnog sustava, možda postane očitije zašto je određivanje internih ali i eksternih uzroka sastavni dio njegove kontinuirane sistematizacije, a time i veliki izazov koji doprinosi znanstvenom sređivanju pravnih pravila i pravnih načela, ali isključivo u kontekstu istaknutih dihotomijskih obilježja pravnog sistema.

# **PRILOG 1: ANKETA O POZNAVANJU PRAVNIH NAČELA I PROPISA U VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANOSTI**

Poštovani/a,

*šaljemo Vam online upitnik o primjeni propisa u visokom obrazovanju i znanosti u Republici Hrvatskoj.*

*Upitnik se sastoji od nekoliko cjelina: podaci o znanstvenoj organizaciji, statutu i drugim općim aktima znanstvenih organizacija, nadležnosti tijela te postupcima donošenja, primjene i izmjene općih akata.*

*Anketa je anonimna. Odgovori će se koristiti isključivo i znanstvene svrhe. Upitnik je jedan od metodoloških instrumenata u provođenju doktorskog istraživanja "Obilježja sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija u kontekstu reforme znanosti i visokog obrazovanja u Republici Hrvatskoj". Istraživanje je financirano iz Potpora Sveučilišta u Zagrebu te sredstava Fakultetskog projekta Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.*

*Popunjavanje upitnika traje petnaestak minuta.*

## **ANKETA**

### **O POZNAVANJU PRAVNIH NAČELA I PROPISA U VISOKOM OBRAZOVANJU I ZNANOSTI**

#### **OPĆI PODACI**

1. U kojoj vrsti ustanove ste zaposleni?

1. Sveučilište
2. Fakultet
3. Akademija
4. Sveučilišni centar
5. Veleučilište
6. Visoka škola
7. Institut
8. Druga ustanova u sustavu znanosti i visokog obrazovanja:

2. Ustanova u kojoj ste zaposleni jest:

1. Javna
2. Privatna.

3. U kojem gradu ili županiji je sjedište ustanove u kojoj ste zaposleni?

---

4. Kojem području pripada ustanova u kojoj ste zaposleni (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Prirodnim znanostima.
2. Tehničkim znanostima.
3. Biotehničkim znanostima.
4. Biomedicinskim znanostima.
5. Društvenim znanostima.
6. Humanističkim znanostima.
7. Umjetničkom području.
8. Interdisciplinarnom području znanosti.
9. Interdisciplinarnom području umjetnosti.

5. Anketu na vašoj ustanovi ispunjava:

1. Čelnik.
2. Netko od članova uprave.
3. Zaposlenik (tajnik, pravnik ustanove ili sl.).
4. Zaposlenik s izborom u određeno znanstveno, umjetničko ili/i nastavno zvanje.

## **STATUT**

6. Kada ste donijeli prvi statut koji je bio usklađen sa Zakonom o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju koji je stupio na snagu u srpnju 2003.?

---

7. Da li ste od prvog donošenja mijenjali pojedine odredbe statuta i ako jeste, koliko puta?

1. Ne, nismo mijenjali.
2. Da, mijenjali smo jedanput.
3. Da, mijenjali smo više puta.

8. Kada ste posljednji put mijenjali statut ili donijeli novi?

1. U posljednjih godinu dana.
2. U posljednjih dvije godine.
3. U posljednjih tri godine.
4. U posljednjih četiri godine.
5. U posljednjih pet godina.
6. Prije pet godina ili više.
7. Izmjene statuta su u tijeku.

9. Koji su bili razlozi izmjena statuta ili donošenja novog (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Usklađivanje sa izmjenama postojećih zakona.
2. Usklađivanje s novim zakonima.
3. Usklađivanje s preporukama iz reakreditacije.
4. Novi ustroj/preustroj ustanove u kojoj radim.
5. Prenormiranost pojedinih područja djelovanja ustanove.

6. Nedovoljna normiranost pojedinih područja djelovanja ustanove.
7. Drugi razlozi (navedite ukratko koji)\_\_\_\_\_

10. Koju skupinu normi ste mijenjali postojeći statut ili zbog kojeg dijela normi ste donijeli novi statut (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Norme o ustroju i upravljanju.
2. Norme o djelatnostima ustanove.
3. Norme o studentima i studiranju.
4. Norme o studijskim programima.
5. Norme o napredovanjima.
6. Norme o zaposlenicima.
7. Norme o međunarodnoj suradnji i mobilnosti.
8. Norme o raspodjeli koeficijenata.
9. Norme o financiranju i poslovanju ustanove.
10. Druge \_\_\_\_\_ norme (navedite koje)\_\_\_\_\_

11. Jeste li izmjenama statuta proširivali djelatnosti ustanove?

1. Ne
2. Da
3. Da, više puta.

12. Koje je tijelo u vašoj ustanovi nadležno za donošenje izmjena statuta odnosno za donošenje novoga statuta?

1. Čelnik
2. Fakultetsko vijeće / akademijsko vijeće
3. Senat
4. Upravno vijeće
5. Znanstveno vijeće
6. Drugo tijelo (navedite koje)\_\_\_\_\_ .

13. Ukoliko ste mijenjali statut ustanove, donosite li pročišćeni tekst statuta?

1. Da
2. Ne.

14. Ukoliko da, kada i tko izrađuje pročišćeni tekst statuta?

1. Čelnik temeljem norme nakon usvajanja statuta
2. Povjerenstvo temeljem norme nakon usvajanja statuta.
3. Stručne službe / tajnik ustanove nakon usvajanja statuta.

## **PRAVILNICI**

15. Koliko pravilnika ste donijeli a koji su na snazi u vašoj ustanovi?

---

16. Jeste li donijeli sve pravilnike predviđene zakonima i drugim propisima koji uređuju područje visokog obrazovanja i znanosti?

1. Da.
2. Ne.
3. Ne znam.

17. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili negativno, navedite koje pravilnike niste donijeli?

---

18. Imate li pravilnike koji uređuju sljedeća područja djelovanja i kada ste ih donijeli (navedite samo godinu usvajanja)?

1. Pravilnik o studiju i studentima – donesen \_\_\_\_\_
2. Pravilnik o osiguravanju kvalitete – donesen \_\_\_\_\_
3. Pravilnik o financiranju / poslovanju – donesen \_\_\_\_\_
4. Pravilnik o uvjetima za izbor / napredovanje – donesen \_\_\_\_\_
5. Pravilnik o radu izvan ustanove – donesen \_\_\_\_\_
6. Pravilnik o stegovnoj odgovornosti – donesen \_\_\_\_\_
7. Pravilnik o izboru u počasno zvanje *professor emeritus* – donesen \_\_\_\_\_
8. Pravilnik o ustroju radnih mjesta – donesen \_\_\_\_\_
9. Pravilnik o raspodjeli koeficijenata – donesen \_\_\_\_\_
10. Pravilnik o vrednovanju rada asistenata, mentora – donesen \_\_\_\_\_
11. Pravilnik o mobilnosti – donesen \_\_\_\_\_
12. Etički kodeks – donesen \_\_\_\_\_
13. Pravilnik o poslijediplomskim studijima – donesen \_\_\_\_\_
14. Pravilnik o znanstvenoj opremi / projektima – donesen \_\_\_\_\_
15. Pravilnik o cjeloživotnom obrazovanju – donesen \_\_\_\_\_
16. Pravilnik o ishodima učenja / kvalifikacijama – donesen \_\_\_\_\_

19. Ako imate pravilnike koji uređuju područja koja nisu navedena u prethodnom pitanju, molim vas navedite naziv pravilnika i godinu usvajanja.

---

---

20. Koje je tijelo u vašoj ustanovi nadležno za donošenje pravilnika odnosno izmjena i dopuna pravilnika (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Čelnik.
2. Fakultetsko vijeće / akademjsko vijeće.
3. Senat.
4. Upravno vijeće.
5. Znanstveno vijeće.
6. Ustrojbena jedinica (odjel, zavod, katedra ili sl.).

7. Drugo tijelo (navedite koje) \_\_\_\_\_ .

21. Objavljujete li redovito statut, pravilnike i druge opće akte na mrežnim stranicama vaše ustanove?

1. Da.
2. Ne.

## **POSTUPCI PRIMJENE I IZMJENA OPĆIH AKATA USTANOVE**

22. Ako je temeljem više (zakonske ili statutarne) pravne norme potrebna suglasnost drugog ili višeg tijela za donošenja statuta, pravilnika ili drugog općeg akta na vašoj ustanovi, je li vam se dogodila uskrata suglasnosti za neki opći akt?

1. Da, kod donošenja statuta.
2. Da, kod donošenja pravilnika.
3. Ne.

23. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, koje tijelo vam je uskratilo suglasnost i vratilo na nadopunu?

1. Nadležno ministarstvo
2. Sveučilište
3. Drugo tijelo (navedite koje) \_\_\_\_\_

24. Jeste li do sada mijenjali postojeće pravilnike?

1. Da
2. Ne.

25. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, koji su bili razlozi izmjena (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Stupanje na snagu novih viših propisa (zakona).
2. Potrebe usklađivanja s višim postojećim propisima.
3. Potrebe usklađivanja s drugim općim aktima ustanove.
4. Nove / drugačije vanjske okolnosti.
5. Zahtjevi iz postupaka vanjskog vrednovanja (inicijalne akreditacije, reakreditacije i sl.).
6. Pravne praznine.
7. Drugi razlozi (navedite koji) \_\_\_\_\_

26. Jeste li u svrhu rješavanja određene pravne situacije / dvojbe tražili pravno mišljenje (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Da, od nadležnog ministarstva.
2. Da, od nadležnih sveučilišnih tijela.
3. Da, od pravnog stručnjaka.
3. Da, od drugog tijela / ustanove (navedite koje)

---

4. Ne.

27. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili potvrdno, koji su bili razlozi (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Nejasnoće pojedinih članaka zakona ili drugih propisa.
2. Nejasni dopisi/naputci iz nadležnog ministarstva.
3. Nejasni dopisi/naputci sa sveučilišta.
2. Postupci koji se vode unutar ustanove.
3. Drugi razlozi (navedite koji) \_\_\_\_\_

28. Koje postupke provodite unutar ustanove (zaokružite po potrebi više ponuđenih odgovora)?

1. Postupke napredovanja u znanstvena zvanja.
2. Postupke napredovanja u umjetnička zvanja.
3. Postupke napredovanja u znanstveno-nastavna zvanja.
4. Postupke napredovanja u umjetničko-nastavna zvanja.
5. Postupke napredovanja u umjetnička zvanja.
6. Postupke javne nabave.
7. Postupke rješavanja pritužbi studenata / studentska pitanja.
8. Postupke rješavanja pritužbi zaposlenika.
9. Postupke unutarnjeg vrednovanja sustava kvalitete.
10. Postupke prijave projekata.
11. Druge postupke (navedite koje) \_\_\_\_\_



29. Da li općim aktima imate propisana tijela / povjerenstva koja su nadležna za provođenje postupaka na vašoj ustanovi?

1. Da.

2. Ne. Za pojedine postupke imenuju se *ad hoc* povjerenstva.

30. Ako ste na prethodno pitanje odgovorili negativno, molim vas navedite za koje postupke se imenuju *ad hoc* povjerenstva i tko imenuje članove?

---

---

31. Jesu li svi postupci koje provodite regulirani općim aktima vaše ustanove ili primjenjujete i druge propise?

1. Da.

2. Ne, primjenjujemo i druge propise.

32. Ako primjenjujete i druge propise, riječ je o (zaokružite po potrebi):

1. Zakonima i na njima utemeljenim pravilnicima (navedite koje)

---

33. Statutu i općim aktima sveučilišta (navedite koje)

---

34. Ako primjenjujete i druge propise, molim vas ukratko navedite u kojim postupcima:

---

---

## POPIS LITERATURE

1. Bahti, T., *Histories of the University: Kant and Humboldt*, MLM. German Issue, 102 /3, 1987.
2. Borković, I., *Upravno pravo*, Informator, Zagreb, 1995.
3. Burazin, L., *Pojam prava i (društvena) učinkovitost – analitički pristup*, Pravni vjesnik, god. 33, br. 3-4, 2017.
4. Bydlinski, F., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*, WUV Universitätsverlag, Wien, 2005.
5. Čapeta, T, Rodin, S., *Osnove prava Europske unije*, Narodne novine, Zagreb, 2018.
6. Dabić Marina, Švarc Jadranka, *O konceptu poduzetničkog sveučilišta: ima li alternative?*, Društvena istraživanja, vol. 20, br. 4, 2011.
7. Dika, M., *Autonomija sveučilišta i judikatura Ustavnog suda Republike Hrvatske*, u: Kregar, J., Dika, M., Bolanča, D., Gribišić, K., Jerneić, Ž., Krajcar, S., Matulović, M., Petrak, M., Rajčić, D., Vašiček, V., *Upravljanje sveučilištem: Učinkovitost postojećih organizacijskih modela s obzirom na stupanj funkcionalne integriranosti pojedinog sveučilišta*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2007.
8. Dworkin, R., *Shvaćanje prava ozbiljno*, KruZak, Zagreb, 2003.
9. Đerđa, D., Šikić, M., *Komentar Zakona o upravnim sporovima*, Novi informator, 2012.
10. Estermann, Th., Nokkala. T., *University Autonomy in Europe I: Exploratory study*, EUA, Brussels, 2009. Preuzeto 1. 6. 2022. s [https://www.researchgate.net/publication/216508602\\_University\\_Autonomy\\_in\\_Europe\\_I\\_Exploratory\\_Study](https://www.researchgate.net/publication/216508602_University_Autonomy_in_Europe_I_Exploratory_Study)
11. Estermann, Th., Nokkala. T., Steinel, M., *University Autonomy in Europe II: The Scorecard*, EUA, Brussels, 2011. Preuzeto 1. 6. 2022. s <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard.pdf>
12. Bennetot Pruvot, E., Estermann, Th., *University Autonomy in Europe III: Country Profiles*, EUA, Brussels, 2017. Preuzeto 1. 6. 2022. s <https://eua.eu/resources/publications/350-university-autonomy%20in-europe-iii-%20the-scorecard-2017.html>

13. European Commission, *Education and training 2010. The Success of the Lisbon Strategy Hinges on Urgent Reform*, Brussels.com, 2003.
14. Fabian, E. Klebig, K., *Forschungsbasierte Lehre im Zeitalter der Massenuniversität? Die Entwicklung der deutschen Universität unter dem Leitbild der Einheit von Forschung und Lehre*, u: Turkish Journal of Sociology, 2015/1, 3/30.
15. Fikentscher, W. *Methoden des Rechts in vergleichender Darstellung*, Band IV, Dogmatischer Teil, J.C.B.Mohr Tübingen, 1977.
16. Grubišić, K., *Normativne pretpostavke društva znanja*, u: Afrić, V. et al. (ur.), *Društvene pretpostavke društva znanja*, FF press, Zagreb, 2011.
17. Grubišić, K., *Obrazovanje*, u: Zrinščak, S., Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Gribišić, K., Čepo, D., Petričušić, A., Čehulić, M., *Opća sociologija s uvodom u sociologiju prava*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2020.
18. Grubišić, K., *Primjena kvalifikacijskog okvira u sustavu visokog obrazovanja i znanosti: razvojne prepreke i mogućnosti za visoka učilišta*, u: Barbić, J. (ur.), *Istine i zablude o reformi znanosti i visokog obrazovanja*, HAZU, Zagreb, 2019.
19. Grubišić, K., *Sistematizacija pravnih normi u visokom obrazovanju i znanosti u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 67, br. 3-4, 2017.
20. Grubišić, K., *Uni-versitas*, u: Gardašević, Đ., Gotovac, V., Zrinščak, S. (ur.), *Pravo i društvo – Liber Amicorum Josip Kregar*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2022. (u tisku)
21. Guastini, R., *Sintaksa prava*, Breza, Zagreb, 2016.
22. Habermas, J., *The Idea of the University: Learning Processes*. New German Critique, No. 41, Special Issue on the Critiques of the Enlightenment, 1987.
23. Häberle, P., *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002.
24. Harris James W., *Law and Legal Science*, Oxford University Press, New York, 2007.
25. Hohendahl, P. E., *Humboldt Revisited: Liberal Education, University Reform, and the Opposition to the Neoliberal University*, New German Critique, 113, 2018.
26. Ivančević Velimir, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet Zagreb, Zagreb, 1983.
27. Kant, I., *Kritik der reinen Vernunft I*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, Zagreb, 1997.
28. Kant, I., *Metafizika čudoređa*, Matica Hrvatska, Zagreb, 1999.
29. Kant, I., *Pravno-politički spisi*, Politička kultura, Zagreb, 2000.
30. Kant, I. Schelling, F. W. J. i Nietzsche, F., *Ideja univerziteta*, Globus, Zagreb, 1991.

31. Kelsen, H., *Čista teorija prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2012.
32. Kelsen, H., *Opća teorija normi*, Naklada Breza, Zagreb, 2015.
33. Koprić, I., Đulabić, V., *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu i Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009.
34. Koprić, I. *Javne službe – službe od općeg interesa*, u I. Koprić (ur.), *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
35. Krbek, I, *Zakonitost uprave*, 1936.
36. Krbek, I., *Upravno pravo*, Tisak i naknada Jugoslovenske štampe, Zagreb, 1929.
37. Kregar, J., *Upravljanje sveučilištem: od zajednice prema organizaciji*, u: Kregar, J., Dika, M., Matulović, M., Padjen, I., Vašiček, V., Petrak, Turšić, V., *Funkcionalna integracija sveučilišta?*, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 2009.
38. Kuvačić. I., *Funkcionalizam u sociologiji*, Naprijed, Zagreb, 1990.
39. Liessmann, K. P., *Teorija neobrazovanosti: zablude društva znanja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2008.
40. Luhmann, N., *Društvo društva I i II*, Naklada Breza, Zagreb, 2011.
41. Luhmann, N., *Pravo društva*, Naklada Breza, Zagreb, 2014.
42. Luhmann, N., *Znanost društva*, Politička misao, Zagreb, 2011.
43. Mandić Oleg, *Sistem i interpretacija prava*, Narodne novine, Zagreb, 1971
44. MacCormick, N., *Institutions of Law: An Essay in Legal Theory*, Oxford University Press, New York, 2009.
45. MacCormick, N., *Institucije prava*, Naklada Breza, 2014.
46. Padjen, I., *Pouke pravnog monizma*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, Vol. 66 br. 5, 2016.
47. Parsons, T. *Društva*, Biblioteka August Cesarec, Zagreb, 1991.
48. Pavčnik, M., *Teorija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001.
49. Pavčnik, M., *Teorija prava*, GV Založba, Ljubljana, 2011.
50. Pusić, E. , *Društvena regulacija*, Globus, Zagreb, 1989.
51. Pusić, E., *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985.
52. Radbruch, G., *Filozofija prava*, Naklada Breza, Zagreb, 2019.

53. Ruiter Dick W.P., *Legal Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2010.
54. Ryffel, H., *Rechtssoziologie: Eine systematische Orientierung*, Luchterhand Verlag, Berlin, 1974.
55. Smerdel, B., Sokol, S., *Ustavno pravo*, Sveučilišna tiskara d.o.o., Zagreb, 2006.
56. Staničić, F., Britvić Vetma, B., *Primjena direktive o uslugama u sustavu visokog obrazovanja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57, 1/2020.
57. sustav. *Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje*. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021. Preuzeto 31. 8. 2022. s <http://www.enciklopedija.hr/Natuknica.aspx?ID=58904>
58. USRH, Nacionalno izvješće:, *Odgovori na upitnik za XVII. Kongres konferencija Europskih ustavnih sudova*, Zagreb, 2016.
59. Preuzeto 9. 5. 2020. s [https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Upitnik\\_i\\_tema\\_XVII\\_kongresa\\_Konferencije\\_europskih\\_ustavnih\\_sudova\\_održanog\\_u\\_Batumiju\\_Gruzija\\_od\\_28\\_lipnja\\_do\\_1\\_srpnja\\_2017.pdf#page5](https://www.usud.hr/sites/default/files/dokumenti/Upitnik_i_tema_XVII_kongresa_Konferencije_europskih_ustavnih_sudova_održanog_u_Batumiju_Gruzija_od_28_lipnja_do_1_srpnja_2017.pdf#page5)
60. Visković, N., *Teorija države i prava*, Birotehnika CDO, Zagreb, 2001.
61. Visković, N., *Teorija prava*, Split, 1985.
62. Vrban, D., *Sociologija prava*, Golden Marketing, Zagreb, 2000.
63. Vuković, M., *Izrada pravnih propisa*, Informator, Zagreb, 1969.
64. Vijeće veleučilišta i visokih škola Hrvatske, *Izvješće o radu vijeća veleučilišta i visokih škola Republike Hrvatske u razdoblju od 2003. - 2007.*, siječanj 2008.
65. Preuzeto 20.4. 2017. s [https://www.azvo.hr/images/stories/VVIVS/VVIVS\\_izvjesce\\_web.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/VVIVS/VVIVS_izvjesce_web.pdf)
66. Weber, M. *Metodologija društvenih nauka*, Globus, Zagreb, 1989.
67. Weber, M., *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen, 1980.

#### **PRAVNI IZVORI:**

68. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/90, 135/97, 28/01, 76/10 i 5/14.

#### **Zakoni**

69. Zakon o Agenciji za mobilnost i programe Europske unije, Narodne novine, br. 121/17.
70. Zakon o Agenciji za odgoj i obrazovanje, Narodne novine, br. 85/06.

71. Zakon o Agenciji za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Narodne novine, br. 24/10.
72. Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju, Narodne novine, br. 107/07 i 118/12.
73. Zakon o državnoj potpori za istraživačko-razvojne projekte, Narodne novine, br. 64/18.
74. Zakon o državnoj potpori za obrazovanje i izobrazbu, Narodne novine, br.109/07, 134/07, 152/08, 14/14.
75. Zakon o hrvatskim državnim nagradama za znanost, Narodne novine, br. 108/958, 104/97 i 142/98.
76. Zakon o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti, Narodne novine, br. 34/91, 43/96, 150/02, 65/09.
77. Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru, Narodne novine, br. 22/13, OUSRH, br. 41/16, 64/18, OUSRH 47/20 i 20/21.
78. Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost, Narodne novine, br. 117/01, 45/09, 92/10 i 78/12.
79. Zakon o Hrvatskoj zakladi za znanost, Narodne novine, br. 57/22.
80. Zakon o javnoj nabavi, Narodne novine, br. 120/2016.
81. Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti, Narodne novine, br. 17/19 i 98/19.
82. Zakon o Leksikografskom zavodu „Miroslav Krleža“, Narodne novine, br. 96/03, 190/03.
83. Zakon o Nacionalnoj zakladi za potporu učeničkom i studentskom standardu, Narodne novine, br.111/07, 118/08.
84. Zakon o nacionalnoj zakladi za znanost, visoko školstvo i tehnologijski razvoj Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 45/09.
85. Zakon o nagradi „Ivan Filipović“, Narodne novine, br. 61/91, 149/09.
86. Zakon o obavljanju studentskih poslova, Narodne novine, br. 96/18, 16/20.
87. Zakon o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 45/09.
88. Zakon o osnivanju Sveučilišta u Dubrovniku, Narodne novine, br. 163/03, 80/11.
89. Zakon o osnivanju Sveučilišta u Puli, Narodne novine, br. 111/06.
90. Zakon o osnivanju Sveučilišta u Slavonskom Brodu, Narodne novine, br. 110/15.
91. Zakon o osnivanju Sveučilišta u Zadru, Narodne novine, br. 83/02.
92. Zakon o osnivanju Sveučilišta obrane i sigurnosti, Narodne novine, br. 34/21.

93. Zakon o potvrđivanju Globalne konvencije o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 7/21.
94. Zakon o potvrđivanju konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe, Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 9/02 i 15/02.
95. Zakon o pravu na pristup informacijama, Narodne novine, br. 25/13 i 85/15.
96. Zakon o prestanku važenja Zakona o Nacionalnoj zakladi za potporu učeničkom i studentskom standardu, Narodne novine, br.18/18.
97. Zakon o prijenosu osnivačkih prava nad Sveučilištem Sjever na Republiku Hrvatsku, Narodne novine, br. 64/15.
98. Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, br. 158/03, 198/03, 138/06, 124/09, 45/11.
99. Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija, Narodne novine, br. 69/22.
100. Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma, Narodne novine, br. 57/96 i 21/00.
101. Zakon o proračunu, Narodne novine, br. 86/08, 136712 i 15/15.
102. Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, br.124/09, 45/11. i 74/14.
103. Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Narodne novine, br. 82/15, 70/19 i 47/20.
104. Zakon o sanaciji studentskih centara, Narodne novine, br. 117/01.
105. Zakona o strancima, Narodne novine, br. 130/11.
106. Zakonu o stručnim nazivima i akademskim stupnjevima, Narodne novine, br. 128/99, 35/00 i 120/03.
107. Zakon o studentskom zboru, Narodne novine, br. 139/97.
108. Zakonu o studentskom zboru i drugim studentskim organizacijama, Narodne novine, br. 71/2007.
109. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 150/11, 12/13, 93/16 i 104/16.
110. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/19.
111. Zakon o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

112. Zakon o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19.
113. Zakon o visokim učilištima, Narodne novine, br. 59/96, 02/99, 14/00 i 26/00, 67/00, 94/00 i 129/00.
114. Zakon o znanstvenoistraživačkoj djelatnosti, Narodne novine, br. 59/96.
115. Zakon o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju, Narodne novine, br. 123/03., 105/04., 174/04., 2/07. – Odluka USRH, 46/07, 45/09, 63/11, 94/13 i 139/13, 101/14 – Odluka i Rješenje USRH, 60/15 – Odluka USRH, 131/17.

### **Kolektivni ugovor**

116. Kolektivni ugovor za znanost i visoko obrazovanje, Narodne novine br. 9/19.

### **Podzakonski akti**

117. Plan usklađivanja zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije za 2022. godinu, Narodne novine, br. 16/22.
118. Uredba o Hrvatskoj akademskoj i istraživačkoj mreži – CARNet, Narodne novine, br. 23/15.
119. Odluka o programskom financiranju javnih visokih učilišta u Republici Hrvatskoj u akademskim godinama 2018./2019., 2019./2020., 2020./2021. i 2021./2022., Narodne novine, br. 87/18.
120. Odluka o punoj subvenciji participacije u troškovima studija za redovite student na javnim visokim učilištima u Republici Hrvatskoj u akad.godini 2012/13, 2013/14 i 2014/15., Narodne novine, br. 90/12.
121. Pravilnik o načinu utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenog istraživanja, Narodne novine, br. 92/12, 22/13.
122. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i računskom planu, Narodne novine, br. 124/14, 115/15, 87/16 i 3/18.
123. Pravilnik o sadržaju dopusnice te uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje djelatnosti visokog obrazovanja, izvođenje studijskog programa i reakreditaciju visokih učilišta, Narodne novine, br. 24/10.



124. Pravilnik o ustroju i načinu rada područnih vijeća i matičnih odbora, Narodne novine, br. 76/2005, 113/2005, 118/2005, 53/2006, 55/2009, 38/2010, 40/2011, 34/2013, 123/2012, 32/2013.
125. Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama, Narodne novine, br. 118/09, 82/12, 32/13 i 34/16.
126. Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, Narodne novine, br. 84/05, 138/06, 42/07, Odluka USRH, 120/07, 71/10, 116/10 i 38/11.
127. Pravilnik o uvjetima za izbor u znanstvena zvanja, Narodne novine, br. 28/17.
128. Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice, Narodne novine, br. 83/10.
129. Pravilnik o uvjetima za izdavanje dopusnice za obavljanje znanstvene djelatnosti, uvjetima za reakreditaciju znanstvenih organizacija i sadržaju dopusnice (Narodne novine, br. 83/10)
130. Pravilnik o visini naknade i oslobođenjima od plaćanje naknade za troškove postupka priznavanja inozemnih visokoškolskih kvalifikacija i razdoblja studija, Narodne novine, br. 60/05, 10/08.
131. Pravilnik o Upisniku znanstvenih organizacija i Upisniku visokih učilišta, Narodne novine, br. 72/04, 80/04.
132. Pravilnik o sadržaju diploma i dopunskih isprava o studiju, Narodne novine, br. 77/08, 149/11.
133. Pravilnik o vođenju evidencija o studentima visokih učilišta, Narodne novine, br. 9/05.
134. Pravilnik o Registru Hrvatskog kvalifikacijskog okvira, Narodne novine, br. 62/14.
135. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju, Narodne novine, br. 159/13, 135/14, 134/15, 90/16.
136. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava redovitih studenata na subvencionirano stanovanje, Narodne novine, br. 68/15.
137. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na novčanu potporu za podmirenje dijela troškova prijevoza za redovite studente s invaliditetom, Narodne novine, br. 23/15.
138. Pravilnik o studentskoj ispravi, Narodne novine, br. 90/14.

139. Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na pokriće troškova prehrane studenata, Narodne novine, br. 120/13, 8/14.
140. Pravilnik o uvjetima za izbor i zasnivanje radnog odnosa lektor hrvatskog jezika i književnosti na stranim visokoškolskim ustanovama, Narodne novine, br. 2/10, 131/12.
141. Pravilnik o upisniku znanstvenika, Narodne novine, br. 72/04, 82/10.
142. Pravilnik o načinu utvrđivanja uvjeta za odobrenje privremenog boravka strancima u svrhu znanstvenog istraživanja, Narodne novine, br. 92/12, 22/13.
143. Odluka o nužnim uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u znanstveno-nastavna zvanja, Narodne novine, br. 13/12.
144. Popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica, Narodne novine, br.87/09, 88/11, 61/12, 50/15.
145. Popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju od tri godine, Narodne novine, br.45/08, 87/09, 88/11 I 103/16.
146. Odluka o uvjetima za ocjenu nastavne i stručne djelatnosti u postupku izbora u nastavna zvanja, Narodne novine, br. 4/15.
147. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, Narodne novine, br. 124/14.
148. Strateški plan Hrvatske zaklade za znanost 2014.-2018., Narodne novine, br. 47/15 i 58/15.
149. Standardi za vrednovanje kvalitete sveučilišta i sastavnica sveučilišta u postupku reakreditacije visokih učilišta te Standardi za vrednovanje kvalitete veleučilišta i visokih škola u postupku reakreditacije visokih učilišta. Preuzeto 6. 9. 2021. s <https://www.azvo.hr/hr/vrednovanja/postupci-vrednovanja-u-visokom-obrazovanju/reakreditacija-visokih-ucilista>
150. Pravilnik o uvjetima i postupku dodjele sredstava za ostvarivanje svrhe zaklade
151. Pravilnik o unutarnjem ustroju Zaklade
152. Pravilnik o upravljanju rezultatima znanstvenih projekata koji su prikladni za zaštitu pravima intelektualnog vlasništva
153. Pravilnik o rješavanju sukoba interesa Zaklade
154. Etički kodeks Odbora za etiku u znanosti i visokom obrazovanju

155. Statut Sveučilišta u Zagrebu. Preuzeto 9.6.2021. s [https://www.srce.unizg.hr/files/srce/docs/o-srce/srce\\_statut\\_2021.pdf](https://www.srce.unizg.hr/files/srce/docs/o-srce/srce_statut_2021.pdf), <http://www.unizg.hr/o-sveucilistu/dokumenti-i-javnost-informacija/propisi/statuti-sastavnica-sveucilista-u-zagrebu/> i <http://www.unizg.hr/o-sveucilistu/dokumenti-i-javnost-informacija/propisi/statut-sveucilista-u-zagrebu/>

### **Odluke i rješenja Ustavnog suda Republike Hrvatske**

156. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-902/1999 od 26. siječnja 2000., Narodne novine, br. 14/00, 26/00 – ispr.67/00.
157. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-843/2000 od 13. rujna 2000., Narodne novine, br. 94/00.
158. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003., Narodne novine, br. 177/03.
159. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006., Narodne novine, br. 2/07.
160. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-4585/2005, U-I-4799/2005, U-I-2446/2006 i U-I-3502/2006 od 20. prosinca 2006., Narodne novine, br. 2/07.
161. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-II-1304/2013 od 16. srpnja 2013., Narodne novine, br. 99/13.
162. Odluka i Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-5578/2013 i U-I-3633/2014 od 18. srpnja 2014., Narodne novine, br. 101/14.
163. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-I-351/2016 od 20. travnja 2016., Narodne novine, br. 41/16.
164. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br: U-II-6251/2016 od 25. travnja 2017., Narodne novine, br. 46/17.
165. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-1102/2009 od 21. studenoga 2017. <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vSignaturaPoGodiniRije.xsp>
166. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-3416/2007 od 19. prosinca 2017. <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vSignaturaPoGodiniRije.xsp>
167. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4613/2015 od 30. siječnja 2018. <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vSignaturaPoGodiniRije.xsp>
168. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-4981/2013 i U-I-1454/2014 od 9. listopada 2018. <https://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/vSignaturaPoGodiniRije.xsp>

## Europski pravni izvori: primarno pravo

169. Ugovor o funkcioniranju Europske unije.

Preuzeto 7.11.2012. s [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C\\_2016202HR.01004701](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3AFULL#C_2016202HR.01004701)

## Europski pravni izvori: sekundarno pravo

170. Komunikacija komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija: O obnovljenom programu EU-a za visoko obrazovanje. Preuzeto 7.9.2021. s <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=COM:2017:247:FIN.>

171. Komunikaciji Komisije europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o europskoj strategije za sveučilišta.

Preuzeto 15. 8. 2022. s <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0355>

## Obrazloženja zakona

172. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (1. 7. 2003.).

Preuzeto 7. 3. 2022. s <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2003/07/03/052-04.pdf>.

173. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (105/04).

Preuzeto 7. 3. 2022. s <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/07/08/31-07.pdf>

174. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (174/04).

Preuzeto 7. 3. 2022. s <https://digarhiv.gov.hr/arhiva/10/512/www.vlada.hr/Download/2004/11/18/50-07.pdf>

175. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (46/07).

Preuzeto 7. 3. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075519/PZ\\_655.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075519/PZ_655.pdf)

176. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (94/13).

Preuzeto 7. 3. 2022. s <http://www.universitas.hr/wp-content/uploads/2013/05/ZOZ-92.-13.pdf>

177. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (139/13).

Preuzeto 7. 3. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080558/PZ\\_490.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080558/PZ_490.pdf)

178. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (2007.).

Preuzeto 7. 3. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075544/PZ\\_769.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075544/PZ_769.pdf)

179. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (2012.).

Preuzeto 7. 3. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080412/PZ\\_110.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080412/PZ_110.pdf)

180. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (2009.).

Preuzeto 7. 3. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075501/PZ\\_597.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/075501/PZ_597.pdf)

181. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (2011.).

Preuzeto 1. 5. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080146/PZ\\_738.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080146/PZ_738.pdf)

182. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost (2012.).

Preuzeto 7. 3. 2022. s [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080358/PZ\\_113.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080358/PZ_113.pdf)

183. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o osiguravanju kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju.

Preuzeto 7. 3. 2022. s <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-osiguravanju-kvalitete-u-znanosti-i-visokom-obrazovanju-drugo-citanje>

184. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru.

Preuzeto 7. 3. 2022. s <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-hrvatskom-kvalifikacijskom-okviru-drugo-citanje-pz-br-183>

185. Obrazloženje Konačnog prijedloga Zakona o Hrvatskoj zakladi za znanost (2022.).

Preuzeto 9. 8. 2022. [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-03-31/173901/PZ\\_186.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2022-03-31/173901/PZ_186.pdf)

## **Deklaracije i ministarska priopćenja**

186. Bergen Communiqué, 2005.: The European Higher Education Area - Achieving the Goals. Preuzeto 22. 4. 2022. s

- [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2005\\_Bergen\\_Communique\\_english\\_580520.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2005_Bergen_Communique_english_580520.pdf)
187. Berlin Communiqué, 2003.: Realising the European Higher Education Area. Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2003\\_Berlin\\_Communique\\_English\\_577284.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2003_Berlin_Communique_English_577284.pdf)
188. Bolonjska deklaracija. Preuzeto 8. 4. 2020. s <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/bolonjski-proces>
189. Bucharest Communiqué, 2012.: Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area. Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Bucharest\\_Communique\\_2012\\_610673.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Bucharest_Communique_2012_610673.pdf)
190. Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area, 2010. Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Budapest\\_Vienna\\_Declaration\\_598640.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Budapest_Vienna_Declaration_598640.pdf)
191. Leuven/Louvain-la-Neuve Communiqué, 2009.: The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade. Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/Leuven\\_Louvain\\_la\\_Neuve\\_Communique\\_April\\_2009\\_595061.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/Leuven_Louvain_la_Neuve_Communique_April_2009_595061.pdf)
192. London Communiqué, 2007.: Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2007\\_London\\_Communique\\_English\\_588697.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2007_London_Communique_English_588697.pdf)
193. Magna Charta Universitatum. Preuzeto 3. 4. 2020. s <http://www.ehea.info/cid101830/magna-charta.html>.
194. Magne Charta Universitatum. Preuzeto 22. 4. 2022. s <http://www.magna-charta.org/magna-charta-universitatum/mcu-2020>
195. Magna Charta Observatory temeljnih sveučilišnih vrijednosti i prava (O Hrvatskoj 2001.g). Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.unige.ch/eua/Links/Observatory/autonomy\\_ob\\_opinions.html](http://www.unige.ch/eua/Links/Observatory/autonomy_ob_opinions.html)
196. Prague Communiqué, 2001.: Towards the European Higher Education Area. Preuzeto 22. 4. 2022. s [http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/2001\\_Prague\\_Communique\\_English\\_553442.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/2001_Prague_Communique_English_553442.pdf)

197. Paris Communiqué, 2018. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_final\\_952771.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_final_952771.pdf)
198. Paris Communiqué – appendix I – Structured peer-based support for the implementation of the Bologna key commitments. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_Appendix\\_I\\_952773.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_Appendix_I_952773.pdf)
199. Paris Communiqué – appendix II – Belarus strategy. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_Appendix\\_II\\_952775.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_Appendix_II_952775.pdf)
200. Paris Communiqué – appendix III - Overarching Framework of Qualifications of the European Higher Education Area (revised 2018). Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_Appendix\\_III\\_952778.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_Appendix_III_952778.pdf)
201. Paris Communiqué – appendix IV - The Diploma Supplement Template. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial\\_declarations/EHEAParis2018\\_Communique\\_Appendix\\_IV\\_952782.pdf](http://www.ehea.info/Upload/document/ministerial_declarations/EHEAParis2018_Communique_Appendix_IV_952782.pdf)
202. Rome Communiqué, 2020. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique.pdf)
203. Rome Communiqué Annex I- Statement on Academic Freedom. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_I.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_I.pdf)
204. Rome Communiqué Annex II - Principles and Guidelines to Strengthen the Social Dimension of Higher Education in the EHEA. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_II.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_II.pdf)
205. Rome Communiqué Annex III - Recommendations to National Authorities for the Enhancement of Higher Education. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/Upload/Rome\\_Ministerial\\_Communique\\_Annex\\_III.pdf](http://www.ehea.info/Upload/Rome_Ministerial_Communique_Annex_III.pdf)
206. Sorbonska deklaracija. Preuzeto 22. 4. 2022. s  
[http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998\\_Sorbonne/61/2/1998\\_Sorbonne\\_Declaration\\_English\\_552\\_612.pdf](http://www.ehea.info/media.ehea.info/file/1998_Sorbonne/61/2/1998_Sorbonne_Declaration_English_552_612.pdf)

## Mrežni izvori

207. Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Plan savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u 2021. godini. Preuzeto 12. 9. 2021. s <https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/PristupInformacijama/e-Savjetovanja2021/Plan%20savjetovanja%20sa%20zainteresiranom%20javno%C5%A1%C4%87u%20za%202021.%20godinu.pdf>.
208. Popis visokih učilišta, Agencija za znanost i visoko obrazovanje. Preuzeto 7.9.2021. s <https://www.azvo.hr/hr/visoko-obrazovanje/visoka-ucilista>
209. Europski istraživački prostor, Ministarstvo znanosti i obrazovanja. Preuzeto 9.6.2021. s <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/znanost/europski-istrazivacki-prostor/3594>
210. Podaci o knjižničnom sustavu na Sveučilištu u Zagrebu. Preuzeto 7.9. 2021. s <http://www.unizg.hr/o-sveucilistu/sastavnice-sveucilista/knjiznice/>
211. Podaci o subjektima upisanim u Upisnik znanstvenih organizacija. Preuzeto 7.9. 2021. s [http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove\\_Z](http://mzos.hr/dbApp/pregled.aspx?appName=ustanove_Z)
212. Podaci o subjektima upisanim u MOZVAG. Preuzeto 19. 10. 2021. s <https://mozvag.srce.hr/preglednik/vu/tip> i <https://mozvag.srce.hr/preglednik/vu/tip/sifra/99>
213. Podaci o znanstvenim organizacijama na mrežnim stranicama AZVO. Preuzeto 7. 9. 2021. s <https://www.azvo.hr/hr/znanost/znanstvene-organizacije>
214. Programski ugovori Vlade RH s visokim učilištima za akademske godine 2014./2015., 2015./2016., 2016./2017. i 2017./2018. Preuzeto 7.11.2021. s <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/odgoj-i-obrazovanje/visoko-obrazovanje/financiranje-visokog-obrazovanja-i-visokih-ucilista/programsko-financiranje/1565>
215. Popis usklađenih zakona s europskim pravnim izvorima na mrežnim stranicama Sabor RH. Preuzeto 9. 6. 2021. s <https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/uskladivanje-zakonodavstva> (9.6.2022.)
216. Prijedlozi zakonodavnih i nezakonodavnih akata Europske unije objavljeni na mrežnim stranicama Sabora RH. Preuzeto 9. 7. 2022. s [https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/postupanje-s-dokumentima-eu?keyword=&act\\_type=&year=&subsidiarity\\_check=&rh\\_position=&eu\\_policy\\_area%5B15%5D=15&form\\_build\\_id=form-0XhRzjgYdqQMcyHp\\_mEIOQUQFrAnM5sTTCf01F3QjxiE&form\\_id=sabor\\_eu\\_docs\\_filter\\_form&op=Primijeni](https://www.sabor.hr/hr/europski-poslovi/postupanje-s-dokumentima-eu?keyword=&act_type=&year=&subsidiarity_check=&rh_position=&eu_policy_area%5B15%5D=15&form_build_id=form-0XhRzjgYdqQMcyHp_mEIOQUQFrAnM5sTTCf01F3QjxiE&form_id=sabor_eu_docs_filter_form&op=Primijeni)
217. Standardi i smjernice za osiguravanje kvalitete na Europskom prostoru visokog obrazovanja. Preuzeto 9. 6. 2020. s [https://www.azvo.hr/images/stories/kvaliteta/ESG\\_HR\\_final.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/kvaliteta/ESG_HR_final.pdf)



218. Europski pristup osiguravanju kvalitete združenih studija. Preuzeto 9. 6. 2020. s [https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Europski pristup osiguravanju kvalitete zdruzenih studija.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Europski_pristup_osiguravanju_kvalitete_zdruzenih_studija.pdf)
219. Popis svih ministarskih priopćenja. Preuzeto 8. 4. 2022. s <http://www.ehea.info/page-ministerial-declarations-and-communicues>
220. The E4 Group (ENQA-EUA-EURASHE-ESU). ENQA – European Association for Quality Assurance in Higher Education; EUA - European University Association; EURASHE - European Association of Institutions in Higher Education; ESU - European Students' Union. Preuzeto 1. 4. 2022. s <https://www.enqa.eu/news/e4-statement-on-the-esg/>
221. Vodič za ECTS. Preuzeto 22.4.2022. s [https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Vodi%C4%8D\\_za\\_korisnike\\_ECTS-a.pdf](https://www.azvo.hr/images/stories/publikacije/Vodi%C4%8D_za_korisnike_ECTS-a.pdf)
222. Popis prioriternih područja za razvoj i usklađivanje s EHEA navedenih na službenim stranicama EHEA. Preuzeto 22.4.2022. s <http://www.ehea.info/page-governance-thematic-priorities-after-2020>
223. Dimenzije autonomije objavljene na službenim stranicama EUA. Preuzeto 9. 6. 2022. s <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/organisational/>, <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/finacial/>, <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/staffing/>, <https://www.university-autonomy.eu/dimensions/academic/>, <https://www.university-autonomy.eu/about/>

## **ŽIVOTOPIS AUTORICE**

Rođena sam 9. lipnja 1972. u Zagrebu, gdje sam pohađala i završila V. gimnaziju. Diplomirala sam na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu s temom »Načelo saslušanja stranaka u povodu ustavne tužbe«. Godine 1994. upisala sam studij filozofije na Hrvatskim studijima Sveučilišta u Zagrebu. Zvanje profesora filozofije stekla sam 1999. godine obranivši diplomski rad pod naslovom »Odnos filozofije i prirodne znanosti kod Immanuela Kanta«. Temeljem visokog prosjeka ocjena tijekom studija primala sam stipendiju Grada Zagreba.

Nakon završenih studija i prvih radnih iskustava upisala sam poslijediplomski doktorski studij filozofije. Dana 4. svibnja 2012. obranila sam doktorsku disertaciju pod nazivom »Nietzscheova kritika morala«. Mentor doktorske disertacije bio je prof. dr. sc. Josip Talanga. Također, upisala sam poslijediplomski doktorski studij iz pravnih znanosti, smjer javno pravo i javna uprava. Položila sam sve ispite i ispunila sve uvjete predviđene navedenim doktorskim studijskim programom. Akademske godine 2016./2017. odobrena mi je (i obranjena) tema doktorske disertacije »Obilježja *sveučilišnog prava i prava znanstvenih organizacija* u kontekstu reforme visokog obrazovanja i znanosti u Republici Hrvatskoj«.

Aktivno se služim njemačkim i engleskim jezikom.

### **Radno iskustvo / funkcije na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu**

Od listopada 2019. zaposlena sam kao izvanredna profesorica na Katedri za sociologiju.

Akademske godine 2013./2014. i 2014./2015. bila sam prodekanica za nastavu i studente.

Od listopada 2013. zaposlena sam kao docentica na Katedri za sociologiju.

Od svibnja 2012. zaposlena sam kao viša asistentica na Katedri za sociologiju.

Od rujna 2006. zaposlena sam kao asistentica na Katedri za sociologiju.

U ljetnom semestru akademske godine 2009./2010. dobila sam stipendiju za istraživački boravak na Sveučilištu u Beču, gdje sam provela četiri mjeseca. Akademske godine 2016./2017. odobren mi je dopust zbog studijskog boravka na Sveučilištu u Beču te Humboldtovu Sveučilištu u Berlinu.

## **Dodatne znanstvene i/ili stručne aktivnosti**

Od 2008. članica sam UNESCO-ove Katedre za menadžment u visokom obrazovanju na Sveučilištu u Zagrebu.

Od 2007. do 2009. bila sam članica projektnog tima te inicijator projekta »Pravni i organizacijski aspekti integriranog sveučilišta« Nacionalne zaklade za znanost.

Od 2011. do 2014. bila sam članica projektnog tima »Sveučilišno obrazovanje i tržište rada: istraživanje o karijerama i zapošljivosti osoba koje su diplomirale pri Pravnom fakultetu«.

Od 2011. bila sam članica projektnog tima IPA 2008. »Enhancing the participation of the CSO's in monitoring of the implementation of the EU Acquis, in the field of fight against corruption and the overall transparency, openness and accountability of public administration bodies«.

Od 2014. bila sam članica Etičkog odbora NEWFELPRO – Novog međunarodnog projekta stipendiranja i mobilnosti za iskusne istraživače.

Od 2015. do 2018. bila sam članica projektnog tima Nacionalne zaklade za znanost »Građanskopravna zaštita građana u financijskoj krizi«.

Od 2015. do danas voditeljica sam projekta / potpore Sveučilišta u Zagrebu »Vrednovanje skupova ishoda učenja za područje prava, politologije, sociologija, državne uprave i javnih poslova te socijalnih djelatnosti temeljem Zakona o HKO-u«

Od 2017. članica sam projekta CABUFAL Erasmus+ projekta.

Od 2019. do 2022. članica projekta „Providentia Studiorum Iuris: Unaprjeđenje kvalitete studiranja na pravnim fakultetima u Hrvatskoj“ Europskog socijalnog fonda.

Od 2014. do 2015. bila sam predsjednica Upravnog odbora Instituta za društvena istraživanja Zagreb.

## **Popis radova (izbor)**

- Grubišić, Ksenija; Marčetić, Gordana; Zrinščak, Siniša; Manojlović Toman, Romea, *Etika i javna uprava*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2022.

- Zrinščak, Siniša; Kregar, Josip; Sekulić, Duško; Ravlić, Slaven; Grubišić, Ksenija; Petričušić, Antonija; Čehulić, Mateja, *Opća sociologija s uvodom u sociologiju prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2020.
- Ksenija Grubišić, *Imoralizam Friedricha Nietzschea: društvena uvjetovanost i oslobađajući smisao morala*, Naklada Breza, Zagreb, 2018.
- Ksenija Grubišić (ur.), *Primjena kvalifikacijskog okvira i radne karijere studenata Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018.
- Teo Matković, Jelena Ogresta, Ksenija Grubišić, Siniša Zrinščak, Ivan Rimac, »Zapošljivost i razvoj karijere osoba koje su diplomirale na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu između 2004. i 2010. godine«, u: Ksenija Grubišić (ur.), *Primjena kvalifikacijskog okvira i radne karijere studenata Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018., str. 1-77.
- Teo Matković, Jelena Ogresta, Siniša Zrinščak, Ivan Rimac, Ksenija Grubišić, »Zapošljivost i razvoj karijere osoba koje su diplomirale na Studijskom centru socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu između 2004. i 2010. godine«, u: Ksenija Grubišić (ur.), *Primjena kvalifikacijskog okvira i radne karijere studenata Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018., str. 77-143.
- Ksenija Grubišić, »Osiguravanje kvalitete visokih učilišta u kontekstu uspostave hrvatskog kvalifikacijskog okvira«, u: Ksenija Grubišić (ur.), *Primjena kvalifikacijskog okvira i radne karijere studenata Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018., str. 227-253.
- »Odgovorno informiranje i financijsko obrazovanje kao mjerilo učinkovite građanskopravne i socijalne zaštite potrošača«, u: *Revija za socijalnu politiku* (2018), Godina 25, broj 3, Zagreb, str. 327-351.;
- Tatjana Josipović, Hano Ernst, Ksenija Grubišić, Saša Nikšić, *Studija o primjeni i učinkovitosti građanskopravne zaštite potrošača kod financijskih, javnih i telekomunikacijskih usluga: analiza empirijskog istraživanja u okviru projekta građanskopravna zaštita građana u financijskoj krizi, anketa o financijskim uslugama anketa o javnim i telekomunikacijskim uslugama*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2018.
- »Sistematizacija pravnih normi u visokom obrazovanju i znanosti«, u: *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* (2017), Godina 67, broj 3-4, Zagreb, str. 565-599.;

- »Uvod u etiku: Osnovni etički problemi«, u: Josip Kregar, Gordana Marčetić, Ksenija Grubišić, *Etika u politici i javnoj upravi* (2016), Novi informator d.o.o., Zagreb, str. 11-29.;
- »Sociologija prava«, u: Udžbenik *Uvod u sociologiju* (2014), Sveučilišna tiskara, Zagreb, str. 149-203.;
- »Primjena kvalifikacijskog okvira u sustavu visokog obrazovanja i znanosti: razvojne prepreke i mogućnosti za visoka učilišta« - rad će izaći u 45. knjizi *Modernizacija prava*, Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti (potvrda o prihvaćanju i publiciranju rada od 6. prosinca 2018.)
- »Kategorički imperativ kao primjer protuideala«, u: *Prolegomena* (2012), Udruga za promicanje filozofije, Sveučilište u Zagrebu – Hrvatski studiji, Zagreb, str. 225-255.;
- »Normativne pretpostavke društva znanja«. u: Zbornik radova *Društvene pretpostavke društva znanja* (2011), Filozofski fakultet, Zagreb, str. 105-119.;
- »Sociologija i psihoanaliza«, u: Udžbenik *Uvod u sociologiju* (2008), Sveučilišna tiskara, Zagreb, str. 151-166.;
- »Sociologija znanosti i obrazovanja«, u: Udžbenik *Uvod u sociologiju* (2008), Sveučilišna tiskara Zagreb, str. 481-493.;
- »Sociologija znanosti i obrazovanja«, u: Udžbenik *Uvod u sociologiju* (2007), Sveučilišna tiskara Zagreb, str. 381-392.;
- »Standardi integriteta u statutima hrvatskih sveučilišta«, u: Zbornik radova *Upravljanje sveučilištem* (2007), Sveučilišna tiskara, Zagreb, str. 91-105.;
- »Tragičan lik kao temelj razumijevanja dobra i zla kod Friedricha Nietzschea«, u: *Nietzscheovo nasljeđe* (2002), MH, Zagreb, str. 93-107.;
- »Historijska svijest kod Gadamera s osvrtom na Nietzscheov spis *O koristi i šteti historije za život*«, u: *Gadamer i filozofska hermeneutika* (2001), MH, Zagreb, str. 35-48.;
- »Halerova prosudba Gundulićeva *Osmana* u svjetlu spoznaje kao duhovnog čina«, u: *Zbornik o Albertu Haleru* (2000), Hrvatski studiji, Zagreb, str. 183-193.