

# Priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija u Europskoj uniji i Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na sestrinstvo kao reguliranm profesijom

---

**Samardžija Gregorič, Mladen**

**Postgraduate specialist thesis / Završni specijalistički**

**2024**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of  
Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:646132>

*Rights / Prava:* [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-08-30**



*Repository / Repozitorij:*

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
KATEDRA ZA EUROPSKO JAVNO PRAVO

Mladen Samardžija Gregorič

**Priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija u Europskoj uniji i  
Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na sestrinstvo kao reguliranom  
profesijom**

POSLIJEDIPLOMSKI SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 22. studenog 2023. godine

## Sadržaj

1. Uvod.....	3
2. Problemi i statusi .....	9
2.1. Pravni status državljana Ukrajine.....	10
2.2. Pojam radnika u okviru prava EU-a primjenjiv na državljane Ukrajine.....	13
3. Priznavanje inozemnih kvalifikacija.....	18
3.1. Regulatorna aktivnost Europske Unije u priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija.....	18
3.2. Priznavanje inozemnih obrazovnih/ stručnih kvalifikacija.....	20
3.3. Priznavanje inozemnih kvalifikacija za državljane Ukrajine.....	22
3.4. Preporuka Komisije (EU) 2022/554 od 05. travnja 2022. u odnosu na postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija.....	24
3.5. Priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija <i>de lege lata</i> .....	27
3.6. Standardi obrazovanja u sestrinstvu.....	29
4. Postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija za državljane Ukrajine koji su završili obrazovanje za zanimanje medicinska sestra/ medicinski tehničar <i>de lege ferenda</i> .....	31
5. PISK- Platforma za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija.....	41
6. Zaključak.....	43
7. Popis literature.....	45

## 1. UVOD

Kao autor ovog rada moram priznati da se ovaj uvod kao i definiranje pitanja na koja ću pokušati odgovoriti mijenjao nekoliko puta i to svaki put s novim pokušajem određivanja glavnih ideja i problema. Društveno politička zbivanja čiji smo svakodnevni svjedoci nesvjesno utječu na promjenu fokusa razmišljanja, istraživanja i djelovanja. U tom se smislu početna verzija moje završne radnje bavila pitanjima stečenih prava medicinskih sestara, obvezama koje smo preuzeli u području sestrinstva kao nova članica Europske unije (dalje u tekstu: EU) te samim postupkom priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u području sestrinstva. Započinjanjem rata u Ukrajini fokus moje radnje se preusmjerio na pravne akte donijete od strane institucija EU-a radi reguliranja položaja ljudi koji bježe iz Ukrajine u smislu priznavanja njihovih kvalifikacija te pokušaja upozoravanja na manjkavosti postojeće regulative. Novonastali ratni sukobi na području Gaze samo su dokaz kako primjer osoba iz Ukrajine nije izolirani slučaj te kako će se isti scenariji događati i u budućnosti, samo s drugim žrtvama ratnih sukoba.

Glavna hipoteza ovog rada je dokazivanje činjenice da na razini EU-a još uvijek ne postoji jedinstveni mehanizam koji bi omogućio priznavanje kvalifikacija za državljane država koji dolaze iz ratom zahvaćene Ukrajine, a pripadnici su reguliranih profesija. Kada se ovaj nedostatak mehanizma priznavanja kvalifikacija spoji s drugim izvanrednim okolnostima kao što je izbijanje ratnog sukoba s kojim neminovno slijedi veći priljev osoba dolazimo do nepostojanja adekvatnog sustava integriranja potencijale radne snage u tržište rada EU-a kao i pojedinih država članica, a koji bi mogao poslužiti kao izvrsni mehanizam u rješavanju nedostatka radne snage u deficitarnim zanimanjima. Ova glavna hipoteza mojeg rada služi i kao uvod u moguće rješenje nastalog problema, a to je ispitivanje mogućnosti uvođenja jedinstvene platforme za priznavanje kvalifikacija na razini EU-a za državljane trećih država koji bi donekle automatizirao sustav priznavanja kvalifikacija te omogućio njihovu lakšu integraciju u društvo.

U tom smislu glavna hipoteza ovog rada je kako na razini EU-a ne postoji jedinstveni mehanizam za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija za državljane država izvan EU-a, a koji žele ostvariti pristup europskom tržištu rada u reguliranim profesijama.

Ova hipoteza se može smatrati potvrđenom.

Obzirom na to kako je glavna tema moje radnje priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija nije dovoljno samo prikazati formalni postupak priznavanja (sa svim njegovim manjkavostima) već je nužno detaljnije ispitati i pravnu realnost u kojoj se nalaze osobe nakon okončanog postupka. Iako pravnici često smatraju postupak okončan donošenjem rješenja,

presude ili nekog drugog završnog akta, u stvarnosti za konkretne fizičke osobe taj akt predstavlja tek početak borbe za ostvarivanje određenog prava. U tom smislu moje daljnje istraživačko pitanje će se baviti utvrđivanjem pravnog statusa državljana Ukrajine u Republici Hrvatskoj i Europskoj uniji. Nakon što se definira i utvrdi njihov status, u nastavku će se prikazati postojeći sustav priznavanja kvalifikacija za tu kategoriju, ali s posebnim osvrtom na sestriinstvo kao reguliranu profesiju.

Obzirom na to da prema mišljenju autora nedostaje konkretni pravni akt i to na razini države članice i na razini EU-a koji bi regulirao status državljana Ukrajine na trajan način, kao daljnje istraživačke pitanje pokušati ću odgovoriti na pitanje je li moguće dodijeliti državljanima koje dolaze iz Ukrajine, ista prava koja pripadaju i državljanima EU-a u svrhu priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija te ostvarivanja prava na slobodu rada kao jednog od temeljnih prava EU-a. Odgovor na postavljeno pitanje mora početi od definiranja koja im prava pripadaju na temelju statusa privremene zaštite, a koji im je trenutačno osiguran.

Daljnja hipoteza ovog rada je kako u ovom trenutku nije predviđeno trajno rješenje pravnog statusa državljana Ukrajine nakon isteka trajanja privremene zaštite.

Ova hipoteza se može smatrati potvrđenom.

Postupak priznavanja kvalifikacija je samo sredstvo radi ostvarenja cilja, a taj cilj je za osobe koje dolaze iz Ukrajine naravno pristup tržištu rada te stjecanje statusa radnika. Kada smo utvrdili trenutni status državljana Ukrajine potrebno je dalje odrediti pojam radnika u EU-u te utvrditi sadržaj i opseg prava koja pripadaju radnicima EU-a uz ispitivanje mogućnosti da li se mogu priznati pojedina prava i osobama koje nisu državljani EU-a na način kako je to definirano Osnivačkim ugovorima. Na ovom mjestu radnje pokušati ću odgovoriti na pitanja o tome da li se takvim osobama može priznati status radnika u svrhu ostvarivanja prava i obveza iz radnog prava ali i članovima njihovih obitelji pri čemu će biti nužno odrediti pojmove poput radnika, naravi i svrhe rada kao radno pravnog odnosa. Kao pravni izvori kojima ću pokušati dati odgovor na postavljeno pitanje je primarno i sekundarno pravo EU-a, praksa Suda EU-a kao i pravna literatura.

Treća hipoteza ovog rada je kako su prava i slobode zajamčena Osnivačkim ugovorima zajamčena jedino državljanima država članica EU-a te kako ne postoji mogućnost njihove primjene na državljane koji dolaze iz Ukrajine.

Ova hipoteza se može smatrati potvrđenom.

Zaključno je potrebno sve ovo sagledati s stajališta medicinskih sestara kao pripadnika regulirane profesije za čije priznavanje kvalifikacija te omogućavanje pristupa radu postoje posebna pravila. Minimalni uvjeti osposobljenosti, poznavanje jezika, materijalni i formalni

uvjeti priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija te standardi obrazovanja u sestinstvu će se analizirati u zadnjem dijelu ove radnje te će se ispitivati mogućnost njihove primjene na državljane Ukrajine.

Završna hipoteza u mojem radu je kako zbog razlika u obrazovnim programima za zanimanje medicinska sestra u Republici Ukrajini te minimalnim uvjetima osposobljenosti za medicinske sestre na razini EU-a nije moguće pojednostavniti postupak priznavanja kvalifikacija za državljane Ukrajine koji dolaze iz ratom zahvaćenih područja.

Ova hipoteza se može smatrati potvrđenom.

Moj motiv za pisanje ove radnje je želja da detaljnije istražim trenutačnu situaciju te da prikazem koje mogućnosti stoje na raspolaganju i državama članicama prilikom donošenja propisa koji se odnose na postupak priznavanja inozemnih kvalifikacija i pojedinim službenicima prilikom priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija ukrajinskim državljanima te da ponudim moguće preporuke radi poboljšanja situacija. Nakon ruske agresije na Ukrajinu niz institucija (što nacionalnih što na razini EU-a) objavilo je smjernice, preporuke te upute, a sve u namjeri da se osobama koje dolaze iz ratom zahvaćenih područja olakša pristup tržištu rada na području EU-a te nastavak rada i života u manje više normalnom okruženju. Iako se na prvi pogled činilo kako je status istih u cijelosti reguliran, prvi predmet priznavanja kvalifikacija medicinske sestre iz Ukrajine pokazao je potpuno suprotno. Mjerodavni zakonski okvir poput Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija, Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakona o strancima te prateći podzakonski propisi propustili su prepoznati situaciju te predvidjeti posebni režim za osobe koje dolaze iz ratom zahvaćenog područja. Da li je pasivnost domaćih institucija posljedica neaktivnosti institucija EU-a, koja je prema mišljenju autora osim preporuka i komunikacija propustila donijeti značajniji regulatorni akt, biti će detaljnije razrađena u ovom radu.

Iako je ova tema možda manje atraktivna u odnosu na neke druge koje imaju puno veću pozornost pravnih stručnjaka i pravne zajednice potrebno je istaknuti kako je pogrešno promatrati priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija kroz prizmu običnog formalnog postupka koji se sastoji od utvrđivanja činjenica na temelju suhoparnog pregledavanja papira te primjene odgovarajuće pravne norme na iste. Priznavanje kvalifikacija u bilo kojoj reguliranoj profesiji povezano je sa razumijevanjem minimalnih uvjeta osposobljenosti kao i kompetencijama koje je potrebno ostvariti radi pristupa određenoj profesiji. Priznavanje kvalifikacija iz druge države podrazumijeva poznavanje obrazovnog sustava pojedine države, njezinog jezika, povijesnog razvitka te društvene situacije. Obrazovni sustavi pojedinih država, zanimanja kojima se njihovi stanovnici bave nužno su odraz povijesnog konteksta društva. U

takvoj situaciji nesporno je kako je nužno razlikovati društva kojima je omogućeno neometano razvijanje od onih kojima je isto ometano uslijed nekih vanjskih faktora. Slijedom navedenog inzistiranje na formalističkom pristupu je često neodrživo. Ova činjenica je bitna u kontekstu ovog rada iz razloga što prema mojem mišljenju Europska unija a niti Republika Hrvatska nisu učinili ništa kako bi umanjili te formalnosti. Iako će u nastavku ovog rada biti više riječi o istome, jednostavan dokaz za to je u činjenici kako Ministarstvo zdravstva i dalje nije izmijenilo temeljni podzakonski akt za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija a to je Pravilnik o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija iz 2013. koji zahtjeva niz dokumenta od osoba koje su završile obrazovanje u trećim zemljama te su u većini slučajeva došli u Republiku Hrvatsku radi bijega iz ratom zahvaćenih područja. Citirani podzakonski akt, koji je na snazi već deset godina i dalje zahtjeva od kandidata da dostave obrazovne programe, dopunske isprave o studiju te završne svjedodžbe izdane od strane matičnih obrazovanih ustanova, do kojih često uslijed ratnih sukoba, potresa ili drugih izvanrednih okolnosti nije moguće doći.

Smatram kako je primjer zdravstvenih radnika iz Ukrajine presudan u ovom radu iz razloga što isti omogućava da se zorno prikaže postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u Hrvatskoj, ali i dopušta da se otvoreno postave pitanja o konkretnim mjerama koje su poduzete od strane Europske unije te Republike Hrvatske kako bi se u stvarnosti omogućilo ljudima koji dolaze iz Ukrajine da provedu postupak priznavanja kvalifikacije što brže i jednostavnije te da se uključe u tržište rada u zanimanju za koje su se obrazovali. Naime, od početka rata u Ukrajini svjedoci smo svakodnevnih političkih parola o potpori i pomoći koja je pružena osobama koji dolaze iz ratom zahvaćene države. Parole poput „stojimo čvrsto iza Vas“, „stojimo iza državljana Ukrajine“, postale su već dio naše svakodnevnice. Svaki pokušaj „surfanja“ po bilo kojem internetskom pregledniku osuđuje nas na vijesti iz Ukrajine, od političkih i vojnih analiza do izvještaja o tome tko je i kada osudio napad putem raznoraznih društvenih mreža te koja država šalje koji tip tenkova ili dronova. U čitavom ovom rasulu polako je ispalo iz kadra kako je oko 8 milijuna izbjeglica iz Ukrajine trenutačno rašireno diljem Europe te kojima je glavni cilj osigurati siguran nastavak života za sebe i za članove svoje obitelji. Sustav priznavanja kvalifikacija jedan je od niza instrumenata koji omogućuje upravo to. Provođenjem istog omogućuje se pojedincima i članovima njihove obitelji da nastave u većoj ili manjoj mjeri sa svojim ranijim životima, obavljajući posao za koji su školovani te ostvarujući time i veći stupanj integracije u društvo. Primjer osoba iz Ukrajine sam uzeo iz razloga životnosti, činjenice kako dolaze iz treće zemlje te kako bi se pružio prikaz modela koji bi mogao poslužiti u budućnosti na slične situacije. Nedavni sukob na području Gaze je zorni

prikaz kako zbog ratnih zbivanja na bilo kojem dijelu svijeta može doći do priljeva osoba čije će statuse biti potrebno regulirati u svrhu njihove integracije u društvo.

Ova problematika je čak i neovisno o osobama koje dolaze iz ratom zahvaćenih područja izrazito značajna te od važnosti za održivost našeg zdravstvenog sustava. Hrvatska je realnost da je naše društvo sve starije i bolesnije. U tom pogledu nismo nikakva iznimka u odnosu na druge države članice EU-a ili druge razvijenije zemlje. Pretilost, dijabetes, smanjeni broj kvalitetnih godina života, problem dostupnosti palijativne skrbi odnosno pružanja njege u kući temeljni su problemi našeg zdravstvenog sustava. Svi ovi problemi kao i uzimajući u obzir činjenicu da je stanovništvo na području Europske unije demografski gledano sve starije, kreiraju veliku potreba za kvalificiranim zdravstvenim radnicima u svim državama članicama EU-a. Medicinske sestre i medicinski tehničari kao kvalificirano zdravstveno osoblje predstavljaju kategoriju profesionalaca koji na temelju slobode kretanja te sustava uzajamnog priznavanja kvalifikacija između država članica čine izrazito mobilnu radnu skupinu kojoj je otvoreno tržište rada u svim državama članicama EU-a. Kroz ovaj rad će se pružiti i prikaz temeljnih pravnih dokumenata koji se odnose na regulirane profesije pri čemu Direktiva 2005/36/EZ kao glavni dokument u području reguliranih profesija uspostavlja sustav minimalnih uvjeta obrazovanja odnosno minimalnih kompetencija koje moraju biti ispunjene kod određenih profesija, a u svrhu uklanjanja administrativnih prepreka i olakšavanju kretanja radnika.

Prikaz priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija je u današnjem kontekstu dobro prikazati na primjeru kvalificiranih stručnjaka koji su pripadnici reguliranih profesija te koji dolaze iz ratom zahvaćene Ukrajine. Prizori u kojima se obitelji rastaju dok milijuni izbjeglica napuštaju svoje domove izazvao je u svakome osjećaj empatije te želju da pomogne pojedincima zahvaćenim tom situacijom. U državi poput Hrvatske koja i dalje nosi teški teret rata, pri čemu je velik broj ljudi i sam prošao sudbinu tih izbjeglica napuštajući svoje domove, neminovan je osjećaj solidariziranja i poistovjećivanja. Želja da se pomogne je jedna od najprirodnijih ljudskih emocija koja je neminovna svakoj osobi s trunkom empatije. Jedno od pitanja koje se nužno postavlja je naravno „Što mogu ja učiniti?“. Pitanje koje možemo razdvojiti te zasebno odgovoriti kada djelujemo u svojstvu privatne osobe i u odnosu na situaciju kada djelujemo u svojstvu profesionalaca na svojem radnom mjestu. Niz pravnika koji radi na rješavanju statusnih stvari državljana Ukrajine je svaki dan suočena s željom da se istima pruži prilika da se uključe na tržište rada te im se pruži mogućnost da svojim radom uzdržavaju sebe i članove svoje obitelji, dajući im jedinstvenu mogućnost da mogu početi s stvaranjem novog života. Problem međutim nastaje kada se želja za pomoći susretne s ograničavajućim



faktorom zakonskih propisa. Postoji li mogućnost za pronalaženjem odgovarajućeg rješenja i za sigurnost pacijenta, ali i za profesionalne zdravstvene radnike koji žele raditi na području EU-a biti će analizirano na kraju ove radnje.

## 2. PROBLEMI I STATUSI

Tko je krivac za rat Ukrajini, da li se je mogao izbjeći te postoji li nada za mirno rješavanje sporova predmet je već višegodišnjih rasprava od akademskih i znanstvenih krugova pa do svakodnevne komunikacije između građana na ulici. O svemu je već manje-više rečeno, agresivna ekspanzionistička politika Rusije, aneksija Krima, podupiranje proruskih skupina u Ukrajini te u konačnici Maidan koji je označio prekretnicu u političkom opredjeljenju Ukrajine. Pitanje odgovornosti EU-a je jedno od pitanja koje se često postavlja prilikom pokušaja određivanja uloge i značaja EU-a sa stajališta da li je učinjeno dovoljno da se pomogne osobama koje bježe iz ratom zahvaćenih područja. Generalni je konsenzus kako je uzrok rata u Ukrajini činjenica najave proširenja NATO saveza na istok kao i proces pridruživanja Ukrajine EU-u. Problemi koji su doveli do ratnog sukoba su višestruki te nisu od primarnog fokusa za ovaj rad. Ono što je nesporno, je činjenica da je kao izravna posljedica ratnog sukoba u Republiku Hrvatsku pristiglo preko 22.000 osoba iz ratom zahvaćene Ukrajine<sup>1</sup>. Iz statističkih podataka o obrazovnoj strukturi pristiglih izbjeglica<sup>2</sup> vidljivo je kako 29% ima master ili doktorat, 26 % neki oblik specijalizacije, 19 % tehničko ili strukovno visoko obrazovanje, 13 % ima prvostupništvo dok svega 12 % ima srednjoškolsko ili niže obrazovanje. Iz navedenog opravdano se postavlja pitanje o iskorištenosti ljudskog potencijala koji je došao na područje EU-a, posebno imajući u vidu da je svega 28% izbjeglica našlo zaposlenje. Osim neiskorištenosti ljudskih potencijala postavlja se i pitanje opterećenja postojećih sustava socijalnog osiguranja imajući na umu činjenicu kako čak 47% izbjeglica iz Ukrajine kao glavni izvor prihoda navodi novčanu pomoć.

Medicinske sestre i medicinski tehničari koji su završili obrazovanje u Ukrajini prilikom dolaska u Republiku Hrvatsku susreli su se s identičnim problemima kojima su se susreli i na području drugih država EU-a. Tako je najveći problem bio neusklađenost njihovog obrazovanog sustava s obrazovanim sustavom Republike Hrvatske u smislu razina kvalifikacijskog okvira, problem neposjedovanja sve dokumentacije koja je potrebna radi utvrđivanja njihovog obrazovnog programa te komplicirano provođenje postupka radi priznavanja stečene kvalifikacije kao i nepoznavanje jezika. Državljanima Ukrajine su kao glavni razlog nezaposlenosti istaknuli nepoznavanje jezika (37 %) te nedostatak poslovnih prilika (13%). U pogledu pravnog statusa potrebno je istaknuti kako je čak 78% osoba koji su pobjegli od ruske agresije pod statusom privremene zaštite. Obzirom na to kako su dvije trećine

---

<sup>1</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/>

<sup>2</sup> <https://data2.unhcr.org/en/dataviz/304?sv=54&geo=0>

Ukrajincima, a koji se nalaze na području EU-a pod pravnim statusom privremene zaštite može se zaključiti kako se radi o glavnom pravnom statusu državljanina Ukrajine slijedom čega je potrebno u nastavku radnje detaljnije analizirati navedeni pravni režim.

## 2.1. PRAVNI STATUS DRŽAVLJANA UKRAJINE

Izvanredna situacija koja je nastala uslijed velikog broja izbjeglica zbog ruske agresije dovela je do poduzimanja određenih koraka na razini EU-a u svrhu pružanja pomoći osobama koje su bile prisiljene napustiti svoje domove, ali i osvijestila nužnost poduzimanja odgovarajućih mjera od strane pojedinih država članica. Prvi akt koji je donesen uslijed novonastale ratne situacije na razini EU-a je donošenje odluke Vijeća EU-a o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine<sup>3</sup>. Navedenom Odlukom utvrđeno je kako je nužno uvesti privremenu zaštitu za ukrajinske državljane koji su boravili u Ukrajini i koji su raseljeni 24. veljače 2022. ili nakon tog datuma zbog vojne invazije ruskih oružanih snaga koja je počela na taj datum te je utvrđena nužnost privremene zaštite za osobe koje su imale status izbjeglice te nužnosti zaštite članova obitelji. Svrha ove Odluke je bila stvoriti pravne preduvjete za primjenu Direktive 2001/55/EZ kojom se osiguravaju minimalni standardi zaštite privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba<sup>4</sup>. Direktiva 2001/55/EZ jamči pravo na boravišnu dozvolu, socijalnu i zdravstvenu skrb te pristup stanovanju, obrazovanju i zapošljavanju. U pogledu prava na pristup tržištu rada navedena Direktiva samo određuje kako države članice ovlašćuju osobe koje uživaju privremenu zaštitu, tijekom razdoblja koje ne premašuje trajanje privremene zaštite, da se bave nesamostalnim ili samostalnim djelatnostima, podložno pravilima koja se primjenjuju na to zanimanje, i da sudjeluju u aktivnostima kao što su obrazovne mogućnosti za odrasle, strukovno osposobljavanje i stjecanje praktičnog radnog iskustva pri čemu se primjenjuje opći zakon koji je na snazi u državama članicama, a koji se primjenjuje na plaće, pristup sustavima socijalne sigurnosti u vezi s nesamostalnim ili samostalnim djelatnostima te ostali uvjeti zapošljavanja.

Republika Hrvatska je u vidu pomoći osobama koje bježe iz ratom zahvaćenih područja donijela Odluku o uvođenju privremene zaštite u Republici Hrvatskoj za raseljene osobe iz

---

<sup>3</sup> Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, Službeni list Europske Unije, L 71/1

<sup>4</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, Službeni list Europske Unije, L 212/12

Ukrajine<sup>5</sup>. Osim navedenog Hrvatska je donijela i niz drugih odluka s namjerom da da pruži odgovarajući pravni okvir u provođenju privremene zaštite poput Odluke o osnivanju Međuresorne radne skupine za provedbu aktivnosti prihvata i zbrinjavanja izbjeglica iz Ukrajine od 28. veljače 2022. godine<sup>6</sup>, Odluku o financiranju troškova za stambeno zbrinjavanje raseljenih osoba iz Ukrajine u pojedinačnom smještaju od 23. ožujka 2022.<sup>7</sup> te Odluku o nabavi i korištenju robe i usluga strateških robnih zaliha nastalih zbog ratnih djelovanja, prihvata i zbrinjavanja izbjeglica iz Ukrajine od 28. veljače 2022.<sup>8</sup> kao i odluku o upućivanju žurne pomoći Ukrajini.<sup>9</sup>

Radi točnog određenja pojma privremene zaštite potrebno je istaknuti kako je temeljni dokument za istu Direktiva o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba. Člankom 2. navedene Direktive privremena zaštita je definirana kao „izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priljeva ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla predviđa neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priljev bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu“.

Trenutačno je pravni status državljana Ukrajine u Republici Hrvatskoj reguliran Odlukom o uvođenju privremene zaštite za raseljene osobe iz Ukrajine<sup>10</sup>. U navedenoj Odluci je tako utvrđeno da Republika Hrvatska odobrava privremenu zaštitu državljanima Ukrajine i članovima njihovih obitelji koji su boravili u Ukrajini na dan 24. veljače 2022. Republika Hrvatska je navedenom odlukom ujedno odobrila privremenu zaštitu i raseljenim državljanima Ukrajine i članovima njihovih obitelji koji su neposredno prije 24. veljače 2022. napustili Ukrajinu zbog sigurnosne situacije te se zbog oružanog sukoba ne mogu vratiti u Ukrajinu. U smislu navedene Odluke kao obitelj osobe pod privremenom zaštitom određeni su njegov/ njezin bračni ili izvanbračni drug, maloljetna djeca i to bez obzira na to jesu li rođena u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici ili su posvojena te ostali bliski rođaci koji su živjeli u zajedničkom domaćinstvu u trenutku kad su nastale okolnosti povezane raseljavanjem osoba iz Ukrajine, a koji su u to vrijeme bili potpuno ili uglavnom ovisni o tim osobama. Obzirom na to kako je

---

<sup>5</sup> [https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-77\\_3-07-03.pdf](https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-77_3-07-03.pdf)

<sup>6</sup> [https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-64\\_2-28-02.pdf](https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-64_2-28-02.pdf)

<sup>7</sup> [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022\\_03\\_37\\_439.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2022_03_37_439.html)

<sup>8</sup> [https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-66\\_2-28-02.pdf](https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-66_2-28-02.pdf)

<sup>9</sup> [https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/Odluka%20o%20upucivanju%20zurne%20pomoci%20Ukrajini%2024\\_2.pdf](https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/Odluka%20o%20upucivanju%20zurne%20pomoci%20Ukrajini%2024_2.pdf)

<sup>10</sup> [https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-77\\_3-07-03.pdf](https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/HR/odluke/022-03-22-04-77_3-07-03.pdf)

državljanima Ukrajine priznat status osobe pod privremenom zaštitom potrebno je detaljnije utvrditi koja im prava pripadaju na temelju dodijeljenog statusa u nacionalom pravu Republike Hrvatske. Navedeno pitanje je regulirano odredbama Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti<sup>11</sup> koji u članku 83. određuje da stranac pod privremenom zaštitom u Republici Hrvatskoj ima pravo na boravak, iskaznicu, socijalnu skrb sukladno zakonu kojim se uređuje djelatnost socijalne skrbi, zdravstvenu zaštitu, osnovno i srednje obrazovanje, informacije o pravima i obvezama, rad, spajanje obitelji i slobodu vjeroispovijesti. Osim navedenog iz daljnjih je odredbi vidljivo kako osobama pod privremenom zaštitom pripada i pravo na informacije o pravima i obvezama, pravo na smještaj te pravo na podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Iz svega navedenog na prvi pogled se nameće zaključak da je zaista sve učinjeno kako bi se državljanima Ukrajine omogućila normalna i lagana integracija u naše društvo te kako istima pripadaju sva prava kao i državljanima Republike Hrvatske ili neke druge države članice EU-a. Problem koji međutim u stvarnosti postoji je sama narav privremene zaštite, odnosno činjenica da je ona vremenski ograničena. Članak 79. Zakona o međunarodnoj i privremenoj zaštiti određuje kako se privremena zaštita odobrava na vrijeme od jedne godine, s time da je najdulje trajanje iste tri godine. Direktiva o privremenoj zaštiti<sup>12</sup> definira privremenu zaštitu kao „izvanredni postupak kojim se u slučaju masovnog priljeva ili neizbježnog masovnog priljeva raseljenih osoba iz trećih zemalja, a koje se ne mogu vratiti u svoju zemlju podrijetla predviđa neodgodiva i privremena zaštita za takve osobe, posebno ako postoji i rizik od toga da se sustavom azila neće moći riješiti priljev bez negativnih posljedica za njegovo uspješno djelovanje, u interesu dotičnih osoba i drugih osoba koje traže zaštitu“. Postojanje vremenskog ograničenja od tri godine (posebno imajući u vidu kako je već prošlo dvije godine) se ne može uzeti kao trajno rješenje nastale situacije obzirom na to da početak mirovnih pregovora nije na vidiku. Znači sama dodijeljena prava i obveze imaju izrazito privremeni karakter, a imajući u vidu neizvjesnost ratnih događanja u Ukrajini, opravdano se postavlja pitanje o tome što će se dogoditi nakon isteka roka od tri godine, a u slučaju daljnjeg trajanja ratnih sukoba.

---

<sup>11</sup> Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti („Narodne novine“ broj: 70/15, 127/17, 33/23)

<sup>12</sup> Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata tih osoba, L 212/12.

## 2.2. POJAM RADNIKA U OKVIRU PRAVA EU-a PRIMJENJIV NA DRŽAVLJANE REPUBLIKE UKRAJINE

Komunikacija Komisije od 08. ožujka 2022. godine pruža opis mjera koje su poduzele ili će poduzeti države članice u svrhu pomoći osobama koje bježe od ruske invazije<sup>13</sup>. Nakon donošenja navedene komunikacije, Komisija već 23. ožujka 2022. donosi novi akt kojim se u puno značajnijoj i preciznijoj mjeri definiraju mjere koje će se poduzeti radi uspješne integracije izbjeglica iz Ukrajine<sup>14</sup>. Obzirom na temu ovog rada, o mogućnosti pristupa reguliranim profesijama, potrebno je istaknuti kako je citiranom komunikacijom opetovano istaknuta nužnost aktivne integracije državljana Ukrajine u sustav rada pojedinih država članica putem obavljanja nesamostalnih ili samostalnih djelatnosti te sudjelovanja u strukovnom obrazovanju. Komunikacija tako uvodi dužnost svih dionika u državama članicama te socijalnim partnerima da aktivno donose mjere koje mogu pomoći u integraciji. Unatoč svemu gore navedenom, nužno je istaknuti kako se u ovim dokumentima samo spominje opcija privremene zaštite uz već ranije navedena vremenska ograničenja.

Kroz čitav spektar ranije navedenih pravnih akata istaknuto je kako se državljanima Republike Ukrajine omogućava pristup tržištu rada te se potiče sve države članice na poduzimanje proaktivnih mjera u svrhu njihove integracije u radne sustave. Kao što je i

---

<sup>13</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija, Europska solidarnost s izbjeglicama i osobama koje bježe od rata u Ukrajini COM(2022) 107 final

„Kao odgovor na ogroman broj osoba koje bježe od ruske vojne agresije EU nudi privremenu zaštitu bez presedana i time ljudima koji su u vrlo teškom položaju pruža jasnoću i sigurnost. Time će se osigurati da Ukrajinci i njihove obitelji imaju siguran status, važeći u cijelom EU-u, uključujući i nakon isteka razdoblja od 90 dana u kojem mogu boraviti u EU-u bez vize. To vrijedi i za mnoge državljane trećih zemalja koji bježe od rata, uključujući one kojima je Ukrajina pružila međunarodnu zaštitu i one koji se ne mogu sigurno vratiti u svoju zemlju podrijetla. Svi koji bježe od ovog rata dobrodošli su u Europi: oni koji nisu obuhvaćeni privremenom zaštitom dobit će zaštitu i smještaj, a potom će im se pomoći kako bi našli siguran put kući. U tijeku je rad na osmišljavanju načina pomoći državljanima trećih zemalja koji se vraćaju kući, za najosjetljivije slučajeve. Neke treće zemlje već su surađivale s državama članicama kako bi poduprle repatrijaciju svojih državljana, a posebnu pažnju trebalo bi posvetiti najranjivijim skupinama. Okosnica je tog pristupa i solidarnost je među državama članicama: Putem Platforme za solidarnost razmjenjivat će se informacije o kapacitetima za prihvata, broju ljudi koji uživaju privremenu zaštitu na njihovu državnom području i drugim potrebama za dodatnom potporom. Komisija će zajedno s Agencijom EU-a za azil koordinirati potreban operativni odgovor, uključujući transfer osoba među državama članicama EU-a i u treće zemlje. Privremena zaštita isprva će trajati godinu dana i mogla bi se automatski produljiti dvaput za po šest mjeseci. Taj će status pružati zaštitu uključujući dozvolu boravka, socijalnu pomoć i zdravstvenu zaštitu te pristup obrazovanju i tržištu rada. To je dokaz dobrodošlice od strane EU-a i Europljana koja će izbjeglicama omogućiti da igraju važnu ulogu u našim zajednicama. Pridonijet će i sprečavanju preopterećenosti sustava azila država članica i pomoći državama članicama da upravljaju prihvatom izbjeglica na usklađen, organiziran i predvidiv način. Prioritet će sad biti brza, primjerena i koordinirana primjena privremene zaštite. Komisija će ubrzo prezentirati smjernice kako bi pomogla državama članicama te će im, zajedno s agencijama EU-a, pomoći u svladavanju tih novih izazova.

<sup>14</sup> Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija- Prihvata osoba koje bježe od rata u Ukrajini – priprema Unije za zadovoljavanje potreba COM(2022) 131 final

istaknuto u prethodnom dijelu osobe iz Ukrajine kao osobe pod privremenom zaštitom uživaju pravo na rad. Pod navedenim pravnim režimom takve osobe su izjednačene u pravima i obvezama s hrvatskim državljanima te im je pod jednakim uvjetima omogućeno korištenje usluga Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. Osim navedenog Prijavom u evidenciju HZZ-a državljani Ukrajine ostvaruju mogućnost uključivanja u mjere aktivne politike zapošljavanja kojima se potiče zapošljavanje, samozapošljavanje, osposobljavanje i obrazovanje, a usmjerene su na osobe u nepovoljnom položaju na tržištu rada<sup>15</sup>.

Osim samog vremenskog ograničenja privremene zaštite daljnji problem proizlazi iz činjenice kako pojedine države članice prilikom donošenja svoje Odluke o uvođenju privremene zaštite mogu odrediti različiti sadržaj i opseg dodijeljenih prava. Osim mogućnosti različite regulacije osoba pod privremenom zaštitom u različitim državama članicama, status osobe pod privremenom zaštitom ne uključuje pravo na mobilnost unutar EU-a slijedom čega je nesporno kako je pojam radnika unutar EU-a puno šireg i značajnijeg opsega nego pojam osobe pod privremenom zaštitom.

U odnosu na pojam radnika na razini EU-a, putem sudske prakse i putem sekundarnih pravnih akata vrlo je jasno određeno kako se slobode kretanja radnika iz članka 45. UFEU-a odnose isključivo na državljane država članica EU-a. Uredba o slobodi kretanja radnika u Uniji propisuje kako svaki državljanin države članice, bez obzira na svoje mjesto boravišta, ima pravo prihvatiti zaposlenje i obavljati posao kao zaposlena osoba na državnom području druge države članice u skladu s odredbama zakona i drugih propisa koji uređuju zapošljavanje državljana te države. Iako je sudska praksa pokazala kako se pojam radnika može tumačiti različito od slučaja do slučaja općenito se može uzeti da sukladno pravu EU-a „bilo koja osoba koja traži poslovne aktivnosti koje su efektivne i prave, uz iznimku aktivnosti koje su toliko malog razmjera da se mogu smatrati potpuno marginalnima i pomoćnima, treba smatrati radnicima. Kako bi se aktivnost mogla smatrati ekonomskom u smislu članka 45., a ne kao samozapošljavanje u smislu članka 49. EFEU mora postojati odnos subordinacije“. Kao i niz drugih dokumenta, potrebno je istaknuti kako Uredba o slobodi kretanja radnika u Uniji nije prošla postupak revidiranja te je trenutačno na snazi verzija iz 2021. godine koja ne uzima u obzir specifičnost situacije nastale uslijed ruske agresije.

Sloboda kretanja radnika unutar EU-a određena je člankom 45. UFEU-a koji propisuje da se sloboda kretanja radnika osigurava unutar Unije pri čemu ta sloboda kretanja podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz

---

<sup>15</sup> <https://hrvatskazaukrajinu.gov.hr/informacije/zaposljavanje-i-rad/157>

država članica u vezi sa zapošljavanjem, primicima od rada i ostalim uvjetima rada i zapošljavanja. Podložno ograničenjima koja su opravdana razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja, ta sloboda podrazumijeva pravo na:

- (a) prihvaćanje stvarno učinjenih ponuda za zaposlenje;
- (b) slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu;
- (c) boravak u državi članici radi zapošljavanja sukladno odredbama koje uređuju zapošljavanje državljana te države utvrđenih zakonom i ostalim propisima;
- (d) ostanak na državnom području države članice nakon prestanka zaposlenja u toj državi, pod uvjetima sadržanima u uredbama koje sastavlja Komisija.

Vezano uz sam pojam radnika, potrebno je istaknuti kako osnivački ugovori ne definiraju pojam radnika već isti ima vlastito značenje i vezan je uz pravo EU-a, a ne uz nacionalno pravo. Definiciju pojma radnik dao je Sud EU-a u predmetu *Lawrie Blum*<sup>16</sup> gdje je utvrdio kako je osnovno obilježje radnog odnosa da osoba određeno vrijeme obavlja usluge za i prema uputama druge osobe za što za uzvrat prima naknadu. Sukladno stajalištu pravne znanosti osoba iz prethodnog primjera mora ispuniti tri uvjeta kako bi se smatrala radnikom<sup>17</sup>. Radni odnos mora biti takve naravi da se ne radi o jednokratnom pružanju usluga već o odnosu kroz određeni vremenski period, zatim mora postojati odnos podređenosti te u konačnici mora se raditi o ekonomskoj odnosno gospodarskoj aktivnosti. Osim postojanja navedena tri elementa moguće su i situacije da pojedine kategorije osoba budu obuhvaćene pojmom radnik na temelju tumačenja Suda EU-a. U tom su smislu i tražitelji zaposlenja obuhvaćeni pojmom „radnik“ iz članka 45. UFEU-a iz razloga što sloboda kretanja radnika također uključuje pravo državljana država članica da se slobodno kreću unutar područja drugih država članica i da tamo ostanu radi traženja zaposlenja.

Na ovom mjestu postavlja se pitanje o tome da li se državljani Ukrajine mogu pozivati na odredbe UFEU-a koje se odnose na radnike. Uredba o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice<sup>18</sup> u članku 1. stavku 1. izričito određuje da "svaki državljanin države članice, bez obzira na svoje mjesto boravišta, ima pravo prihvatiti zaposlenje i obavljati posao kao zaposlena osoba na državnom području druge države članice u skladu s odredbama zakona i drugih propisa koji uređuju zapošljavanje državljana te države“. Također Direktiva o pravima građana

---

<sup>16</sup> 66/85 Lawrie- Blum ECLI:EU:C:1986:284

<sup>17</sup> Pravo unutarnjeg tržišta Europske Unije, Nika Bačić Selanec, Melita Carević, Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang, Antonija Ivančan, Filip Kuhta, Mislav Mataija, Tamara Perišin, Davor Petrić, Luka Petrović, Siniša Rodin, Goran Selanec, Snježana Vasiljević, Narodne novine, Zagreb, listopad 2011, str. 85.

<sup>18</sup> Uredba (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji, L 141/1



Unije<sup>19</sup> u članku 2. jasno određuje da „građanin Unije” znači svaka osoba s državljanstvom države članice. Slijedom navedenog nesporno je kako državljani Ukrajine u ovom trenutku ne mogu koristiti pravo na tržišnu slobodu kretanja radnika kao i da se ne mogu smatrati građanima Unije u svrhu ostvarivanja prava iz Uredbe o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice.

Potrebno je međutim istaknuti kako je Ukrajini u lipnju 2022. godine dodijeljen status države kandidatkinje za ulazak u EU-u te je prema posljednjim izvještajima Europske komisije ista uložila znatne napore za ispunjenje uvjeta za pristupanje EU-u<sup>20</sup>. Obzirom na to da je za očekivati kako će Ukrajina uskoro postati punopravna članica EU-a te će se njezini državljani smatrati radnicima u smislu prava EU-a postavlja se pitanje o tome koji je konkretni mogući dobitak za državljane Ukrajine u odnosu na režim privremene zaštite? Prvenstveno sloboda kretanja radnika podrazumijeva ukidanje svake diskriminacije na temelju državljanstva među radnicima iz država članica. Za razliku od navedenog, režim privremene zaštite se međusobno razlikuje između pojedinih država članica te je dopušteno pojedinoj državi odrediti opseg dodijeljenih prava kao i krug osoba kojima će se ista dodijeliti. U tom smislu je potrebno istaknuti kako se čl. 45. UFEU-a primjenjuje jednako u svim državama članicama za sve državljane drugih država članica. Tako je Sud EU-a u predmetu *O'Flynn*<sup>21</sup> u točki 18. utvrdio da „uvjeti nametnuti nacionalnim zakonodavstvom moraju se smatrati neizravno diskriminirajućim ako, iako su primjenjivi neovisno o državljanstvu, utječu u osnovi na radnike migrante ili su velika većina pogođenih radnici migranti, ako su jednako primjenjivi, ali ih lakše mogu ispuniti domaći radnici nego radnici migranti ili ako postoji rizik da mogu nanijeti osobitu štetu radnicima migrantima....osim ako je objektivno opravdana i proporcionalna svom cilju, odredba nacionalnog propisa mora se smatrati neizravno diskriminirajućom ako suštinski može utjecati na radnike migrante više nego na domaće radnike i ako postoji posljedični rizik da će radnike migrante dovesti u posebno nepovoljan položaj“.

---

<sup>19</sup> Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ, L 158/77

<sup>20</sup> Zaključci Europskog vijeća, 9. veljače 2023., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/hr/pdf>, str. 3. „Europsko vijeće uvažava znatne napore koje Ukrajina posljednjih mjeseci ulaže u postizanje ciljeva na kojima se temelji njezin status zemlje kandidatkinje za članstvo u EU-u. Pozdravlja napore Ukrajine u pogledu reformi u tako teškim vremenima te je potiče da nastavi tim putem i ispuni uvjete navedene u mišljenju Komisije o zahtjevu za članstvo kako bi napredovala prema budućem članstvu u EU-u. Europska unija prepoznaje odlučnost Ukrajine da ispuni potrebne zahtjeve kako bi što prije započela pregovore o pristupanju. Europska unija sa zadovoljstvom iščekuje blisku suradnju s Ukrajinom i pružanje potpore toj zemlji u njezinim nastojanjima da u potpunosti ispuni sve uvjete. Europsko vijeće ponovno ističe da budućnost Ukrajine leži u Europskoj uniji“.

<sup>21</sup> Presuda u predmetu C-237/94 *O'Flynn*, ECLI:EU:C:1996:206

Nesporno je kako Republika Ukrajina nije država članica EU-a slijedom čega nisu niti njezini državljani građani EU-a. Kriterij za donošenje ove ocjene je jasno postavljen u članku 20. UFEU-a koji određuje da svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga. Članak 20. UFEU-a propisuje kako građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima te kako oni između ostalog, imaju: pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica; pravo da glasaju i budu birani na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima u državi članici u kojoj imaju boravište, pod istim uvjetima kao i državljani te države; pravo na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema svoje predstavništvo, na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države; pravo na podnošenje peticije Europskom parlamentu, pravo na obraćanje Europskom ombudsmanu te na obraćanje institucijama i savjetodavnim tijelima Unije na bilo kojem jeziku Ugovora te pravo na odgovor na istom jeziku. Članak 21. UFEU-a propisuje kako svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe. Bilo kakva zabrana diskriminacije na temelju državljanstva je zabranjena čl. 9. UEU-a koji određuje da „u svim svojim aktivnostima Unija poštuje načelo jednakosti svojih građana kojima njezine institucije, tijela, uredi i agencije posvećuju jednaku pozornost. Svaki državljanin države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga“. Članak 18. UEU-a dodatno uvodi zabranu diskriminacije na način da propisuje kako „unutar područja primjene Ugovora i ne dovodeći u pitanje bilo koju njihovu posebnu odredbu, zabranjena je svaka diskriminacija na temelju državljanstva“. Slijedom svega navedenog nesporno je kako postoji značajna razlika između opsega i sadržaja prava za rad koja pripadaju subjektu pod privremenom zaštitom i radniku u smislu prava EU-a.

### 3. PRIZNAVANJE INOZEMNIH KVALIFIKACIJA

#### 3.1. REGULATORNA AKTIVNOST EUROPSKE UNIJE U PRIZNAVANJU INOZEMNIH STRUČNIH KVALIFIKACIJA

Iako je zamjetna određena normativna aktivnost tijela EU-a u prvih nekoliko mjeseci ratnih sukoba ostaje upitno koliko je stvarno pripadnicima reguliranih profesija olakšano uključ enje na tržište rada. Naime, nakon gore navedenih komunikacija te provedbene Odluke Komisija kojima se pokušao regulirati status državljana Ukrajine, Europska unija je donijela Preporuku o priznavanju kvalifikacija osoba koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu (dalje u tekstu: Preporuka<sup>22</sup>). U točki 8. Preporuke je u stvarnosti utvrđeno kako se svi postupci priznavanja kvalifikacija u odnosu na regulirane profesije i dalje primjenjuju u nepromijenjenom obliku „Ako je država članica odlučila regulirati određenu profesiju, osobe koje uživaju privremenu zaštitu morat će ishoditi priznavanje svojih stručnih kvalifikacija kako bi se zaposlile ili samostalno obavljale regulirane djelatnosti te profesije. Priznavanje stručnih kvalifikacija državljana trećih zemalja odvija se na nacionalnoj razini, pri čemu se primjenjuju pravo i postupci države članice domaćina, osim ako se primjenjuju međunarodni sporazumi.“

Navedenim odredbama očito je kako je glavna novost u postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija za državljane Ukrajine činjenica da zapravo novosti nema. Osim paušalnog navođenja o nužnosti pružanja svih potrebnih informacija i dalje je utvrđena obveza svih pripadnika reguliranih profesija da uredno prođu kroz postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija i to sukladno odredbama nacionalnih zakonodavstava.

U slučaju reguliranih profesija Direktiva 2005/36/EZ konstatira jedan od glavnih postulata EU-a, a to je kriterij minimalnih uvjeta. U pogledu ostvarivanja harmonizacije unutarnjeg tržišta, a u skladu sa postojećim trendovima u EU-u često se pribjegava rješenju da se određuju minimalni standardi koji moraju biti ispunjeni u svakoj državi uz istodobno ostavljanje mogućnosti da pojedina država samostalno odredi više kriterije odnosno više standarde. Za razliku od navedenog moguća je i situacija da se propisima EU-a odredi i minimalna i maksimalna razina regulative uz dozvolu državi da donosi regulativu unutar dobivenih ograničenja. Činjenicu kako nije moguće za državu članicu da donose strožu regulativu u

---

<sup>22</sup> Preporuka Komisije (EU) 2022/554 od 05. travnja 2022. godine o priznavanju kvalifikacija osoba koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu, Službeni list Europske Unije L 107 I/1

slučaju kada je ista određena Direktivom Sud EU-a je utvrdio u predmetu *Ratti*<sup>23</sup>. Konkretno na primjeru medicinskih sestara i medicinskih tehničara to znači kako će minimalni uvjeti osposobljenosti na način kako su to predviđeni Direktivom morati biti ispoštovani u neizmijenjenom opsegu za svaku pojedinu reguliranu profesiju.

Što navedena situacija predstavlja za državljane iz Ukrajine? S jedne strane je pitanje formalnog priznavanja kvalifikacija u smislu nastavka obrazovanja, dok je s druge pitanje pristupa tržištu rada. Lisabonska konvencija<sup>24</sup> na koju se pozivaju i dokumenti EU-a, ali i sve upute za priznavanje kvalifikacija donijete od strane pojedinih država članica je mjerodavni dokument u postupku priznavanja obrazovnih kvalifikacija, i to posebice njezin članak 7. koji obvezuje stranke na poduzimanje svih razumnih i izvedivih koraka, unutar svojeg pravnog okvira i u skladu s njim, kako bi se razvile alternativni načini ocjenjivanja kvalifikacija izbjeglica u situacijama u kojima se takva kvalifikacija ne može dokazati nikakvim ispravama. Navedeni članak 7. kao i čitav sustav priznavanja kvalifikacija koji je predviđen Lisabonskom konvencijom potrebno je čitati zajedno s člankom 6.3. navedenog dokumenta koji jasno određuje da će priznavanje visoke obrazovne kvalifikacije koju je izdala jedna stranka, među koje spada i Ukrajina, imati kao posljedicu daljnji pristup višim obrazovnim programima te upotrebu akademskih titula uz mogući dodatak da priznavanje može olakšati pristup tržištu rada, ali sukladno odredbama nacionalnog prava. Iz svega navedenog očito je kako su Lisabonska konvencija te prateći dokumenti koji su izrađeni uz nju dovoljni da dovedu do formalnog priznavanja kvalifikacija isključivo u svrhu korištenja titula, nastavka obrazovanja te možebitnog lakšeg pristupa tržištu rada ali isključivo za pripadnike nereguliranih profesija. Slijedom svega navedenog očito je kako se sve dosada iznesene smjernice utvrđene u citiranim dokumentima odnose samo na pitanje priznavanja obrazovnih kvalifikacija bez utvrđivanja minimalnih uvjeta osposobljenosti radi ostvarivanja prava na pristup reguliranoj profesiji. Potrebno je istaknuti i kako je člankom 7. Lisabonske konvencije propisano da će „svaka stranka poduzeti sve moguće i razumne mjere u okviru svojeg obrazovnoga sustava i u skladu s ustavnim, zakonskim i podzakonskim propisima radi razvijanja postupka pravičnoga i brzoga utvrđivanja ispunjavaju li izbjeglice, prognanici i osobe u situaciji sličnoj izbjegličkoj tražene zahtjeve za pristup visokoškolskom obrazovanju, za nastavljjanje visokoškolskog programa ili za zapošljavanje, čak i u slučajevima u kojima se za kvalifikacije stečene u jednoj stranci ne

---

<sup>23</sup> Sud EU, C-33/74, Državno odvjetništvo protiv Tullio Ratti, presuda od 05. travnja 1979., ECLI:EU:C:1979:110

<sup>24</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija u području Europe („Narodne novine“ broj: NN 9/2002 ), ELI: /eli/medunarodni/2002/9/118

moгу dokazati na temelju isprava“. Zašto je razlika između obrazovnih i stručnih kvalifikacija bitna za ocjenu statusa državljana Ukrajine u postupku priznavanja kvalifikacija biti će detaljnije pojašnjeno u sljedećem poglavlju.

### 3.2. PRIZNAVANJE INOZEMNIH OBRAZOVNIH/ STRUČNIH KVALIFIKACIJA

Početak rasprave o priznavanju kvalifikacija treba početi od temeljne razlike u sustavu priznavanja kvalifikacija, a to je razlika između postupka priznavanja inozemnih obrazovanih i inozemnih stručnih kvalifikacija. U pravnom sustavu RH navedena razlika je očita i iz činjenice da dva odvojena postupka imaju različitu svrhu te su regulirani različitim zakonskim aktima. Postupak priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija ima za svrhu omogućiti uključivanje u tržište rada (za pripadnike nereguliranih profesija) odnosno u svrhu nastavka školovanja. U tom smislu Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija<sup>25</sup> u članku 1. decidirano navodi kako se „ovim Zakonom 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, a koji se provode sukladno posebnim propisima te se uređuju način i postupci priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija i razdoblja obrazovanja sa svrhom nastavka obrazovanja te se utvrđuju nadležna tijela koja provode postupke vrednovanja i priznavanja inozemnih obrazovnih kvalifikacija“. Kao što je i vidljivo iz citiranog članka Zakona isti se ne primjenjuje na regulirane profesije, a koje su predmet ovog rada. Slijedom navedenog nužno se postavlja pitanje o tome što su to „regulirane profesije“?. Zakon o reguliranim profesijama u određivanju temeljnih definicija, definira regulirane profesije kao „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“.

Svrha ovog kratkog uvoda u određivanju pojma reguliranih profesija je upravo u skretanju pozornosti na postojanje dva različita sustava priznavanja kvalifikacija. Kroz mjere donesene od strane Europske unije, nacionalnih ureda pojedinih država članica te uputa od strane pojedinih ENIC/NARIC ureda za državljane Ukrajine jedino su ponuđena rješenja za priznavanje inozemnih obrazovanih kvalifikacija, dok su pripadnici reguliranih profesija u

---

<sup>25</sup> Zakon o priznavanju i vrednovanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija („Narodne novine“ broj: 69/22)

potpunosti iz istih izostavljeni. O ozbiljnosti ovog problema dovoljno je pogledati popis reguliranih profesija u RH<sup>26</sup> da bi postalo očito kako je čitav niz profesija ostalo izvan dosega interesa tijela EU-a te nacionalnih tijela država članica.

Paralelni sustav priznavanja kvalifikacija po dva zakonska kolosijeka predstavlja problem koji često zbunjuje ne samo brojne stranke nego i dio pravnika koji se ne bavi redovito priznavanjem inozemnih kvalifikacija. Još je iz povijesnog razvoja zakonske regulative bilo jasno kako se radi zapravo o dva različita postupka koji u konačnici rezultiraju različitim ishodima. Dok je svrha priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija (u ranijim propisima se koristio naziv „nostrifikacija“) postizanje potpune istovjetnosti obrazovanja koje rezultira usklađenošću kompetencija, priznavanje inozemne obrazovne kvalifikacije (u ranijim propisima redovito se koristio naziv priznanje ekvivalencije) koristi se u pravilu radi utvrđivanja formalne istovjetnosti, i to u najvećem broju slučajeva za nastavak daljnjeg obrazovanja<sup>27</sup>. Kao primjer jasnog razgraničenja između dva navedena instituta je Zakon o nostrifikaciji i priznavanju ekvivalencije školskih svjedodžbi stečenih u inozemstvu<sup>28</sup> jasno odredio u članku 2. kako „nostrifikacijom priznaje svjedodžbi ili diplomi stečenoj u inozemstvu ravnopravnost sa svjedodžbom odgovarajuće domaće škole i druga prava što ih daje odgovarajuća domaća svjedodžba dok isti zakon u članku 9. stavku 2. određuje kako „priznavanjem ekvivalencije priznaje se svjedodžbi stečenoj u inozemstvu jednaka vrijednost sa svjedodžbom odgovarajuće domaće škole i to samo radi nastavka školovanja“. <sup>29</sup> Navedeni zakon vrijedio je do 1994. godine kada je po prvi put samostalna Republika Hrvatska donijela Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma<sup>30</sup> koji je u velikoj mjeri zadržao obilježja starijih propisa. Navedeni propis tako razlikuje sustav priznavanja potpune istovrijednosti školskih svjedodžbi, diploma i drugih javnih isprava o stečenoj

---

<sup>26</sup> <https://mrosp.gov.hr/arhiva-3104-10582/popis-reguliranih-profesija-u-republici-hrvatskoj-11534/11534>

<sup>27</sup> Zakon o nostrifikaciji školskih svjedodžbi stečenih u inozemstvu („Službeni list SFRJ“ broj: 12 od 15. ožujka 1967. godine), članak 9. stavak 2. „Priznanje ekvivalencije važi samo za nastavak studija na toj visokoškolskoj ustanovi“

<sup>28</sup> Zakon o nostrifikaciji i priznavanju ekvivalencije školskih svjedodžbi stečenih u inozemstvu („Narodne novine“ broj: 7- strana 127 od 23. veljače 1973. godine)

<sup>29</sup> U istom smislu i članak 1. Zakona o nostrifikaciji i priznavanju ekvivalencije školskih svjedodžbi i diploma stečenih u inozemstvu, („Narodne novine“ broj: 5- God. XLI (CXLVII) od 12. veljače 1985. godine), „Nostrifikacijom se priznaje svjedodžbi, diplomi ili drugoj ispravi o završenom osnovnom, srednjom i visokom obrazovanju, postdiplomskom studiju, doktoratu znanosti ili drugim oblicima stručnog osposobljavanja za određene poslove ili zanimanja koja je stečena u inozemstvu jednaka važnost s odgovarajućom svjedodžbom stečenom u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj. Priznavanjem ekvivalencije se svjedodžba o završenom osnovnom, srednjem ili visokom obrazovanju u inozemstvu odnosno o završenim pojedinim razredima, semestrima i godinama tog obrazovanja ili o položenim ispitima, izjednačava s odgovarajućom svjedodžbom stečenom u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj radi ostvarivanja prava na nastavak obrazovanja u odgovarajućem obrazovnom programu.

<sup>30</sup> Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma („Narodne novine 57/96)

naobrazbi u stranoj obrazovnoj ustanovi od sustava priznavanja istovrijednosti zbog nastavka obrazovanja kojim se strana svjedodžba o završenoj naobrazbi, odnosno dijelu naobrazbe te ispita izjednačava s odgovarajućom domaćom svjedodžbom, odnosno ispitom radi nastavka naobrazbe u obrazovnim ustanovama u Republici Hrvatskoj. Kao i svi propisi ranije navedeni citirani zakon u članku 8. jasno određuje kako se „u postupku priznavanja potpune istovrijednosti uzima u obzir sustav obrazovanja zemlje u kojoj je strana svjedodžba stečena, nastavni plan i program ustanove koja ju je izdala, trajanje i drugi uvjeti naobrazbe pod kojima je strana svjedodžba stečena, prava koja daje strana svjedodžba u zemlji u kojoj je stečena i druge okolnosti od značenja za priznavanje potpune istovrijednosti“ pri čemu se u slučaju postojanja određene razlike, priznavanje potpune istovjetnosti strane svjedodžbe uvjetuje prethodnim polaganjem određenih dopunskih ispita ili izradom određenih radova.

### 3.3. PRIZNAVANJE INOZEMNIH KVALIFIKACIJA ZA DRŽAVLJANE UKRAJINE

Nakon ruske invazije, suočeni s velikim brojem osoba koje su bježale iz ratom zahvaćenih područja Europska komisija je donijela Preporuku Komisije (EU) 2022/554 od 05. travnja 2022. godine o priznavanju kvalifikacija osoba koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu<sup>31</sup>. Ovaj akt je nastavak regulatorne aktivnosti i predstavlja logički korak tijela EU-a nakon donošenja komunikacija te provedbenih uredbi i možemo reći da predstavlja prvi akt s konkretnijim uputama, ali nažalost i posljednji. Moramo istaknuti kako je propuštena prilika da se na temelju navedene preporuke donesu i drugi akti koji bi u značajnijoj mjeri razradili postavljene principe te pružili konkretne mjere i smjernice za regulacijska tijela u državama članicama.

Prije upuštanja u daljnju raspravu o konkretnim posljedicama navedene preporuke potrebno je utvrditi njezinu pravnu snagu te stupanj njezine obvezatnosti u pojedinim državama članicama EU-u. Vrstu i narav pravnih akata koji se donose u EU-u regulira članak 288. UFEU-a<sup>32</sup> koji propisuje da radi izvršavanja nadležnosti Unije, institucije donose uredbu, direktivu, odluku, preporuku i mišljenje. U razradi navedenih pravnih akata citirani članak detaljnije definira kako uredba ima opću primjenu pri čemu je ista obvezujuća u cijelosti i izravno se primjenjuje u svim državama članicama, kako je direktiva obvezujuća u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima te u konačnici kako je i odluka u

---

<sup>31</sup> Preporuka Komisije (EU) 2022/554 od 05. travnja 2022. godine o priznavanju kvalifikacija osoba koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu, Službeni list Europske Unije L 107 I/1

<sup>32</sup> Ugovor o Europskoj Uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, 2016/C 202/01

cijelosti obvezujuća pri čemu odluka u kojoj je određeno kome je upućena, obvezujuća je samo za njih. Nasuprot tim obvezujućim pravnim aktima decidirano je određeno kako preporuke i mišljenja nemaju obvezujuću snagu. Iako članak 288. UFEU-a izričito određuje kako preporuke nemaju obvezujuću snagu pogrešno ih je promatrati kao norme isključivo neformalnog savjetodavnog karaktera.

U pogledu obvezatnosti preporuka potrebno je istaknuti kako pitanje primjene preporuka može biti predmetom odlučivanja pred Sudom EU-a prvenstveno na temelju članka 19. UFEU-a koji u stavku 3. određuje kako Sud Europske unije (dalje u tekstu: Sud EU), u skladu s Ugovorima donosi odluke u postupcima koje pokreću države članice, institucije ili fizičke ili pravne osobe te kako odlučuje o prethodnim pitanjima, na zahtjev sudova država članica, o tumačenju prava Unije ili valjanosti akata koje su usvojile institucije. Pitanje pravnog učinka preporuka je već bilo predmetom postupka pred Sudom EU-a<sup>33</sup> gdje se zapravo postavilo pitanje o tome mogu li u odsustvu odredbe nacionalnog prava koje implementiraju presudu, preporuke dodijeliti pojedincima individualna prava na koja se mogu pozvati pred nacionalnim sudovima. Sud EU-a je istaknuo kako se preporuke, iako nisu obvezujuće, donose u pravilu od strane institucija EU-a kada sukladno pravu EU-a iste nemaju ovlasti donijeti obvezujuće mjere ili kada smatraju da iste nije primjerno donijeti. Neovisno o nazivu koji je dodijeljen pojedinom aktu bitna je njegova narav i svrha<sup>34</sup>, a ne toliko sam formalni naziv koji često može biti zavaravajući. Iako će se o pravnoj naravi preporuka kao pravnih akata trebati prosuđivati od slučaja do slučaja, moguće je navesti zaključak Suda EU-a u konkretnom predmetu gdje je utvrdio kako preporuke same po sebi ne mogu izravno podijeliti pojedincima prava na koje bi se mogli pozvati pred sudovima država članica što međutim ne oslobađa iste da uzmu u obzir preporuke prilikom odlučivanja konkretnih sporova, posebice gdje pružaju mogućnost bolje interpretirati druge odredbe nacionalnog prava ili prava EU-a. Slijedom navedenog nesporno je kako su sudovi dužni uzeti u obzir preporuke te njezine odredbe prilikom donošenja odluke u konkretnom sporu te se mogu obratiti Sudu EU-a sa zahtjevom za valjanost ili interpretaciju pojedine mjere koja se nalazi u preporuci.

Iako će se postupak priznavanja kvalifikacija pojaviti pred redovitim sudom u slučaju eventualnog pokretanja upravnog spora potrebno je istaknuti nužnost da i druga tijela u pravnom sustavu pojedine države uzmu u obzir preporuke sukladno gore navedenim

---

<sup>33</sup> Sud EU, C-322/88, Salvatore Grimaldi protiv Fonds des maladies professionnelles, presuda od 13. prosinca 1989., ECLI:EU:C:1989:646

<sup>34</sup> Sud EU, C-147/83, Münchener Import-Weinkellerei Herold Binderer GmbH protiv Komisije Europskih zajednica, presuda od 29. siječnja 1984., ECLI:EU:C:1985:26.



kriterijima. Većina osoba uključenih u proces donošenja odluka u pojedinim upravnim stvarima, ali i šire javnosti još koristi izraz sud kako bi opisao isključivo redovito sudstvo ne shvaćajući kako je isti potrebno tumačiti u puno širem smislu. Naime, prilikom razmatranja pravne naravi preporuka potrebno je uzeti u obzir i tumačenje pojma sud koje se uvelike razlikuje od gramatičkog te koje je po svojem značenju puno opširnije od uobičajenog svakodnevnog poimanja. Pitanje tumačenje pojma nacionalnog suda je određeno u praksi Suda EU-a<sup>35</sup> na način da se pojedino tijelo može smatrati sudom ako kumulativno ispunjava kriterije da je osnovano na zakonu, da ima element trajnosti, da provodi *inter partes* (među strankama) postupak, da ima obvezanu nadležnost te da donosi odluke primjenom pravnih pravila. Nesporno je kako je pojam suda fluidan te kako će se ocjenjivati od strane Suda EU-a u svakom pojedinom slučaju. Važnost razumijevanja ovoga je u shvaćanju o nužnosti tumačenja i primjeni svih normi i prava EU-a neovisno o formalnom nazivu te razbijanju tradicionalnog poimanja pojma sudova unutar pravnih sustava država članica kao jedinih nadležnih za primjenu te korištenje instituta EU-a.

#### 3.4. PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2022/554 od 05. travnja 2022. U ODNOSU NA POSTUPAK PRIZNAVANJA INOZEMNIH STRUČNIH KVALIFIKACIJA

Sva su tijela dužna djelovati i postupati sukladno zakonu i pozitivnim propisima određene države. Iako u svakom postupku postoji određena diskrecijska mjera koja je na raspolaganju tijelu koje provodi postupak ono unatoč tome mora biti u postavljenom pravnom okviru. U postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija tako je pravni okvir prvenstveno definiran Direktivom 2005/36/EZ te nacionalnim propisima koji su implementirali navedenu Direktivu u pravne sustave pojedinih država. Na temelju preporuke iz naslova ovog poglavlja Komisija je preporučila državama članicama da formalnosti za priznavanje stručnih kvalifikacija svedu na najmanju moguću mjeru pri čemu se sukladno toj svrsi države članice potiču da radi pojednostavljenja priznavanja uspostave ubrzane postupke za obradu zahtjeva stručnjaka koji uživaju privremenu zaštitu, da zajamče da se od kandidata zatraže samo bitni dokumenti, da prihvaćaju oblike dokaza koji nisu izvorne isprave (npr. digitalne kopije), da odustanu od određenih zahtjeva, npr. da ne traže ovjerene prijewe, da svugdje gdje je to moguće smanje ili potpuno ukinu troškove, npr. naknade za podnošenje zahtjeva.

---

<sup>35</sup> C-61/65 *Vaassen-Göbbels* (1966) ECR 377

Od daljnjih preporuka, a posebno vezano uz zdravstvene radnike Preporuka naglašava da kada je riječ o stručnjacima s kvalifikacijama koji ne ispunjavaju minimalne uvjete osposobljavanja utvrđene u Direktivi 2005/36/EZ, Komisija potiče države članice da primijene isti pristup kao u smjernicama za priznavanje zdravstvenih djelatnika s kvalifikacijama iz zemalja izvan EU-a/EFTA-e sastavljenima zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19 pri čemu države članice i dalje mogu dopuštati osobama koje uživaju privremenu zaštitu da određene djelatnosti obavljaju sa statusom koji se razlikuje od statusa punopravnog člana profesije. Kao primjer moguće zamjene istaknuto je kako se npr. kvalificiranoj medicinskoj sestri iz treće zemlje čije osposobljavanje ne ispunjava minimalne uvjete osposobljavanja može se dopustiti da radi kao zdravstveni asistent.

Problem koji naravno postoji u određenoj državi poput Republike Hrvatske je u činjenici kako u sestrinstvu ne postoje posebni statusi koji se razlikuju od statusa punopravnog člana profesije. U Republici Hrvatskoj Zakon o sestrinstvu u članku 7. propisuje kako temeljnu naobrazbu medicinske sestre stječu uspješnim završetkom strukovnog obrazovanja za zanimanje medicinska sestra, u skladu s važećim propisima Republike Hrvatske pri čemu članak 13. navedenog zakona dodatno određuje da medicinska sestra koja je stekla temeljnu naobrazbu sukladno članku 7. ovoga Zakona provodi zdravstvenu njegu samostalno, a na temelju odobrenja za samostalan rad (licencija) u skladu s kompetencijama stečenih obrazovanjem. Medicinska sestra temeljem izričitih zakonskih odredaba može biti samo osoba koja ispunjava sve zakonom određene uvjete obrazovanja. Zakon o sestrinstvu i Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija zajedno s Direktivom 2005/36/EZ decidirano navode minimalne uvjete za medicinske sestre za opću njegu s ukupnim teorijskim i kliničkim obrazovanjem kao i potrebna satnica (najmanje tri godine studija ili 4600 sati):

1. Teoretsko obrazovanje (obuhvaća najmanje 1/3 minimalnog trajanja izobrazbe) polaznici osposobljavanja za medicinsku sestru stječu stručno znanje, vještine i kompetencije potrebne u skladu sa stavcima 6. i 7.-

„stavak 6.: Osposobljavanje medicinskih sestra za opću zdravstvenu njegu osigurava da je stručna osoba u pitanju stekla sljedeća znanja i vještine:

a) sveobuhvatno poznavanje znanosti na kojima se temelji opća zdravstvena njega, uključujući dostatno razumijevanje strukture, fizioloških funkcija i ponašanja zdravih i bolesnih osoba, ka i odnosa između zdravstvenog stanja čovjeka te njegovog fizičkog i društvenog okruženja;

b) poznavanje naravi i etike struke te općih načela zdravlja i zdravstvene njege;

c) odgovarajuće kliničko iskustvo, iskustvo koje bi trebalo odabrati zbog njegove obrazovne vrijednosti, a koje bi se trebalo stjecati pod nadzorom kvalificiranog sestričkog osoblja i na mjestima na kojima se broj kvalificiranog osoblja i oprema primjereni za zdravstvenu njegu pacijenta

d) sposobnost sudjelovanja u praktičnom osposobljavanju zdravstvenog osoblja i iskustvo u radu s tim osobljem

e) iskustvo u zajedničkom radu s članovima ostalih zanimanja u zdravstvenom sektoru  
= stavak 7.:

Formalna osposobljenost za medicinsku sestru za opću zdravstvenu njegu dokaz je da je dotična stručna osoba u stanju primijeniti barem slijedeće kompetencije bez obzira na to je li se osposobljavanje provodilo na sveučilištima, visokoškolskim ustanovama čiji je stupanj priznat kao istovjetan ili u strukovnim školama ili kroz programe strukovnog osposobljavanja iz zdravstvene njege:

a) sposobnost samostalnog uspostavljanja dijagnoze potrebne zdravstvene njege koristeći trenutačno teoretsko i kliničko znanje te planiranja, organiziranja i pružanja zdravstvene njege prilikom liječenja pacijenata na temelju znanja i vještina stečenih u skladu sa stavkom 6. točkama a), b), c) radi poboljšanja stručne prakse

b) sposobnost zajedničkog rada s drugim sudionicima u zdravstvenom sektoru, uključujući sudjelovanje na praktičnom osposobljavanju zdravstvenog osoblja na temelju znanja i vještina stečenih u skladu sa stavkom 6. točkama d) i e)

c) sposobnost usmjeravanja pojedinaca obitelji i skupina prema zdravom načinu života i skrbi o sebi na temelju znanja i vještina stečenih u skladu sa stavkom 6., točkama a) i b)

d) sposobnost samostalnog pokretanja trenutačnih mjera za spašavanje života te provođenja mjera u kriznim i opasnim situacijama

e) sposobnost samostalnog davanja savjeta, uputa i podrške osobama kojima je potrebna njega i njihovim bližnjima

f) sposobnost samostalnog osiguravanja kvalitete i procjenjivanja zdravstvene njege

g) sposobnost sveobuhvatne stručne komunikacije i suradnje s pripadnicima drugih zanimanja u zdravstvenom sektoru

h) sposobnost analize kvalitete njege radi poboljšanja vlastite stručne prakse medicinske sestre odgovorne za opću njegu

2. Kliničkim osposobljavanjem (obuhvaća najmanje 1/2 minimalnog trajanja izobrazbe) polaznici osposobljavanja za medicinsku sestru uče (u timu ili u izravnom kontaktu sa zdravim ili bolesnim pojedincima i/ili zajednicom) organizirati, pružati i procjenjivati potrebnu cjelovitu

zdravstvenu njegu na temelju znanja, vještina i kompetencija koje su stekli. Dakle, isti uče ne samo kako raditi u timu već i kako voditi tim te kako organizirati sveobuhvatnu zdravstvenu njegu, a što uključuje i zdravstveno obrazovanje za pojedince i male skupine, unutar zdravstvenih ustanova ili u zajednici.

Obzirom na to da su propisima određeni minimalni uvjeti osposobljenosti za medicinske sestre nesporno je kako nije moguće omogućiti pružanje zdravstvene njege kandidatima koji nisu ispunili gore navedene minimalne uvjete. U stvarnosti navedeno znači da će osobe iz Ukrajine, a koje ne ispunjavaju minimalne uvjeta biti u potpunosti isključene od obavljanja zdravstvenih djelatnosti te će u biti u potpunosti obvezatni proći cjelokupni postupak priznavanja kvalifikacije temeljem Direktive 2005/36/EZ.

### 3.5. PRIZNAVANJE INOZEMNIH STRUČNIH KVALIFIKACIJA *DE LEGE LATA*

U ovom poglavlju radnje skrenuti ću pozornost na procedure koje pojedini kandidat u postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija treba proći, a kako bi ostvario pristup tržištu rada. Svrha je u razumijevanju činjenice da niti jedan od pozitivnih propisa koji se odnosi na standard obrazovanja, minimalne uvjete osposobljenosti kao i formalne uvjete nije promijenjen za državljane Ukrajine. Unatoč svim formalnim deklaracijama o pojednostavljenju postupka priznavanja kvalifikacija radi lakše integracije u društvo, realnost je kako isto za većinu državljana Ukrajine u svakodnevnom životu isto nije niti u najmanju ruku jednostavno.

Direktiva 2005/36/EZ<sup>36</sup> Europskog Parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija sukladno svojim uvodnim odredbama, svim osobama koje su stekle stručne kvalifikacije u jednoj od država članica jamči pristup istoj profesiji i jednaka prava prilikom obavljanja te profesije u drugoj državi članici kao i državljanima te države članice. Potrebno je napomenuti kako je sestринство koje je predmet ovog rada regulirana profesija. Kao što je već istaknuto, temeljem odredaba Direktive regulirana profesija je profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti kojoj je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija; posebno korištenje profesionalnog naziva koji je zakonskim ili drugim propisima ograničen na nositelje određenih stručnih kvalifikacija predstavlja jedan od načina obavljanja djelatnosti. Direktiva uvodi razlikovanje između općeg i automatskog sustava priznavanja kvalifikacija tako da u članku 10. određuje da se opći sustav

---

<sup>36</sup> Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL L 255, 30.9.2005

primjenjuje na profesije koje nisu regulirane posebnim pravilima o priznavanju kao i situacijama kada nisu ispunjeni uvjeti za automatsko priznavanje kvalifikacija. Za razliku od navedenog, Poglavlje III. Direktive određuje priznavanje na temelju usklađivanja minimalnih uvjeta osposobljavanja kao automatsko priznavanje te određuje kako svaka država članica priznaje dokaze o formalnoj osposobljenosti koji zadovoljavaju minimalne uvjete osposobljavanja te u svrhu pristupa profesionalnim djelatnostima i njihovom obavljanju priznaje tim dokazima na svom državnom području jednaku valjanost kao i dokazima o formalnoj osposobljenosti koje sama izdaje. Članak 12. Direktive uvodi načelo jednakog tretmana kvalifikacija koji određuje da svaki dokaz o formalnoj osposobljenosti ili skup dokaza o formalnoj osposobljenosti koje je izdalo nadležno tijelo u državi članici, kojima se potvrđuje uspješno završeno osposobljavanje u Zajednici koje je ta država članica priznala kao istovjetno i koji nositelju tih dokaza dodjeljuju jednaka prava pristupa profesiji ili njegovog obavljanja ili ga pripremaju za obavljanje te profesije, smatrat će se dokazom o formalnoj osposobljenosti. U postupku priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija članak 13. Direktive određuje da ako se za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje u državi članici domaćinu zahtijevaju posebne stručne kvalifikacije, nadležno tijelo te države članice je pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane dužno dozvoliti pristup toj profesiji i njezino obavljanje podnositeljima zahtjeva koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti koji zahtijeva druga država članica za pristup toj profesiji i njezinom obavljanju na vlastitom državnom području.

U slučaju da posebne stručne kvalifikacije nisu ispunjene država domaćin ima pravo tražiti provođenje kompenzacijskih mjera i to posebno u slučaju ako je trajanje osposobljavanja za koje je pružio dokaz u skladu s uvjetima najmanje godinu dana kraće od onog koje zahtijeva država članica domaćin; ako završeno osposobljavanje obuhvaća znatno drukčiju građu od one koja je obuhvaćena dokazom o formalnoj osposobljenosti koja se zahtijeva u državi članici domaćinu te u konačnici ako regulirana profesija u državi članici domaćinu sadrži jednu ili više uređenih profesionalnih djelatnosti koje ne postoje u odgovarajućoj profesiji u matičnoj državi članici podnositelja a ta se razlika odnosi na posebno osposobljavanje koje se zahtijeva u državi članici domaćinu i koje obuhvaća znatno drukčiju građu od one obuhvaćene u potvrdi stručnosti podnositelja ili u dokazu o njegovoj formalnoj osposobljenosti. Važno je napomenuti kako u pravilu podnositelj ima pravo na izbor kompenzacijske mjere (razdoblje prilagodbe/ provjeru kompetentnosti) uz iznimku u slučajevima za profesije čije obavljanje zahtijeva određeno

poznavanje nacionalnog prava i kod kojih je pružanje savjeta i/ili pomoći u vezi s nacionalnim pravom bitan i stalan aspekt profesionalne djelatnosti<sup>37</sup>.

Iako se Direktiva prvenstveno odnosi na priznavanje kvalifikacija iz drugih država članica, ista je u cijelosti preuzeta našim Zakonom o reguliranim profesijama i priznavanjem inozemnih stručnih kvalifikacija koji se primjenjuje na državljane trećih država. U tom smislu će državljani iz Ukrajine između ostale dokumentacije trebati priložiti nastavni plan svoje obrazovanja (kojeg u pravilu neće moći imati zbog uništenih škola ili fakulteta), odraditi dopunsku mjeru na hrvatskom jeziku (kojeg ne znaju) te sve to platiti vlastitim sredstvima (kojih u pravilu nemaju dovoljno). Nepotrebna formalnost i inzistiranje na opsežnoj dokumentaciji nesporno proizlazi i iz činjenice da glavni podzakonski akt koji regulira postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija a to je Pravilnik o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija i dalje postoji u neizmijenjenom obliku od 2013. godine<sup>38</sup>. Ostaje otvoreno pitanje zašto od strane zakonodavca nije revidiran navedeni podzakonski akt uvodeći posebni pravni režim za državljane koje dolaze iz ratom zahvaćenih područja.

### 3.6. STANDARDI OBRAZOVANJA U SESTRINSTVU

Radi pojašnjenja prethodnog odlomka i jasnijeg definiranja kako funkcionira obrazovanje za medicinske sestre i medicinske tehničare u Republici Hrvatskoj u ovom poglavlju će se ukratko pružiti prikaz obrazovnog sustava u sestrinstvu. Isto je prema mojoj ocjeni nužno da bi se dobio bolji uvid u uvjete koje moraju ispuniti zdravstveni radnici koji dolaze iz drugih država radi pristupa sestrijskoj profesiji.

Studiji sestrinstva kao i općenito obrazovanje medicinskih sestara i medicinskih tehničara je po puno elemenata specifično u Republici Hrvatskoj. Prije svega radi se o zanimanju kojemu je moguće pristupiti odmah nakon završenog srednjoškolskog obrazovanja ili pak nakon preddiplomskog studija (neovisno o prethodno završenom srednjoškolskom obrazovanju). Konkretno to znači da je moguće preddiplomske studije sestrinstva upisati nakon

---

<sup>37</sup> „According to the third subparagraph of Article 4(1) of Directive 89/48, which is essentially the same as the third subparagraph and the first indent of the fourth subparagraph of Article 4(1)(b) of Directive 92/51, the host Member State which applies the compensatory measures must, in principle, give the applicant the choice between the adaptation period and the aptitude test. Nevertheless, as regards professions 'whose practice requires precise knowledge of national law and in respect of which the provision of advice and/or assistance concerning national law is an essential and constant aspect of the professional activity', the Member State may, by derogation from that principle, stipulate either an adaptation period or an aptitude test“, Sud EU, Harold Price protiv Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, Presuda od 07. rujna 2006. godine, ECLI:EU:C:2006:532

<sup>38</sup> Pravilnik o mjerilima za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija („Narodne novine“ broj: 89/2013)

završene srednje medicinske škole ili nekog drugog srednjoškolskog obrazovanja poput gimnazijskog obrazovanja. Osim navedenog radi se o obrazovanju koje je prošlo značajne promjene u svrhu usklađivanja s Direktivom 2005/36/EZ. U tom smislu Zakon o sestrinstvu u članku 7. određuje kako medicinske sestre stječu temeljnu naobrazbu uspješnim završetkom strukovnog obrazovanja za zanimanje medicinska sestra, u skladu s važećim propisima Republike Hrvatske dok članak 8. određuje kako medicinske sestra ostvaruju višu razinu obrazovanja završetkom preddiplomskog stručnog ili sveučilišnog studija sestrinstva za medicinske sestre, i/ili diplomskog sveučilišnog studija sestrinstva. Osim ostvarenog stupnja obrazovanja članak 13. Zakona o sestrinstvu u stavku 4. određuje da medicinska sestra koja je stekla temeljnu naobrazbu provodi zdravstvenu njegu samostalno, a na temelju odobrenja za samostalan rad u skladu s kompetencijama stečenim obrazovanjem. Na sličan način i članak 15. stavak 5. vezuje kompetencije sa ostvarenim stupnjem obrazovanja na način da određuje kako medicinska sestra može obavljati djelatnost zdravstvene njege samo u okviru kompetencija stečenih obrazovanjem i dodatnim usavršavanjem utvrđenih odobrenjem za samostalan rad. U pogledu opsega kompetencija članak 16.a Zakona o sestrinstvu određuje kako kompetencije medicinske sestre obuhvaćaju znanja i vještine određene člankom 39. stavkom 3. Zakona o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija («Narodne novine», br. 124/09.) te spoznaje i postupke planiranja, organiziranja, provođenja i procjene kvalitete provedene zdravstvene/sestrinske njege sukladno razinama obrazovanja.

Direktivom 2013/55, stavak 1. članka 31. Direktive 2005/36 zamijenjen je novim kojim su propisani minimalni uvjeti za uopće pristup obrazovanju u sestrinjskoj profesiji: „Za pristupanje osposobljavanju za medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu zahtijeva se ili:

a) završeno dvanaestogodišnje opće obrazovanje, potvrđeno diplomom, svjedodžbom ili drugim dokazima koje su izdale nadležne vlasti ili tijela u državi članici, ili svjedodžbom kojom se potvrđuje uspjeh na ispitu istovjetnog stupnja i koja omogućuje pristup sveučilištu ili ustanovama višeg obrazovanja priznatima kao istovjetnim, ili

b) završeno najmanje desetogodišnje opće obrazovanje, potvrđeno diplomom, svjedodžbom ili drugim dokazima koje su izdale nadležne vlasti ili tijela u državi članici, ili svjedodžbom kojom se potvrđuje uspjeh na ispitu istovjetnog stupnja i koja omogućuje pristup strukovnoj školi ili programu strukovnog osposobljavanja iz zdravstvene njege.“

Navedena promjena imala je za posljedicu da srednjoškolsko obrazovanje za zanimanje medicinska sestra danas traje pet godina iz razloga što prve dvije godine obuhvaćaju opće obrazovanje kako bi se ispunio uvjet desetogodišnjeg općeg obrazovanja iz gore navedene Direktive.

#### 4. POSTUPAK PRIZNAVANJA INOZEMNIH STRUČNIH KVALIFIKACIJA u RH ZA DRŽAVLJANE UKRAJINE KOJI SU ZAVRŠILI OBRAZOVANJE ZA ZANIMANJE MEDICINSKA SESTRA/ MEDICINSKI TEHNIČAR *DE LEGE FERENDA*.

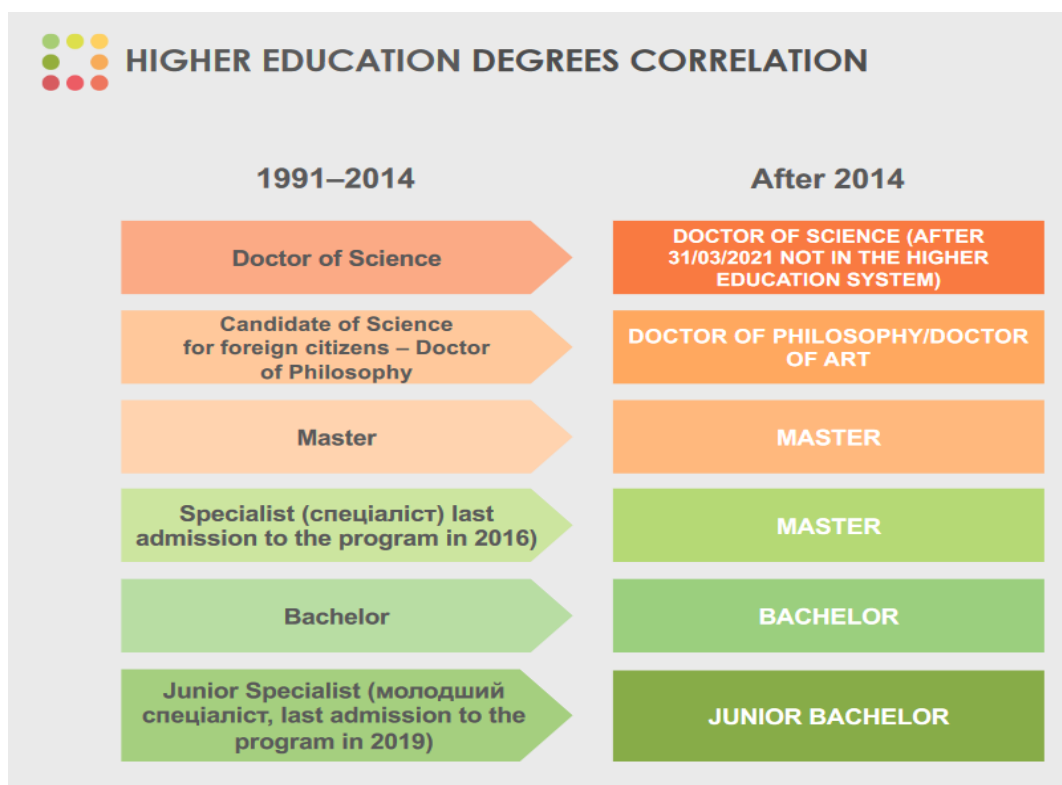
Do sada su u ovoj radnji iznijeti svi faktori u priznavanju poput nužnosti minimalnih uvjeta obrazovanja, pripadnosti reguliranoj profesiji, odgovarajućoj razini kvalifikacijskog okvira. Ono što ću pokušati prikazati u zadnjem dijelu ovog rada je konkretan postupak koji bi trebao proći pripadnik regulirane profesije medicinska sestre koji dolazi iz Ukrajine u RH. Na prvom mjestu je potrebno istaknuti kako se prvi problem očituje u definiranju odgovarajuće razine kvalifikacijskog okvira. Naime, nacionalni kvalifikacijski okvir Ukrajine prati Europski kvalifikacijski okvir te su u tom smislu izjednačeni u obrazovnim razinama kada se uspoređuju obrazovni sustavi u cijelosti.



Izvor: <https://www.cimea.it/EN/pagina-focus-ucraina>, Valentyna KRASNOSHCHOK, Credential Evaluation Advisor ENIC Ukraine



Prvi problem koji nastaje u postupku priznavanja je u činjenici da se status medicinske sestre u Ukrajini ostvaruje na razini 5. EQF, a koja razina ne postoji u sestrinstvu u RH. Kao što je već objašnjeno u ovom radu, pristup reguliranoj profesiji medicinske sestre moguće je ostvariti na razini 4.3. koja je uspješni završetak petogodišnje srednje škole odnosno razine 6. koja je preddiplomski stručni/ sveučilišni studij. Državljeni Ukrajine završetkom svojih studija stječu naziv Junior Specialist koji se nalazi na razini 5. Slijedom navedenog bilo koje tijelo pred kojim bi se našao zahtjev za priznavanjem kvalifikacija će imati problem odrediti u koju obrazovnu ustanovu uputiti pojedinog kandidata radi odrađivanja dopunske mjere. Rješenje nastalog problema bi se moglo pronaći u prijelaznim i završnim odredbama Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru („Narodne novine“ broj: 64/2018) koji propisuje da razine HKO-a koje se pridružuju kvalifikacijama stečenim završetkom stručnih i sveučilišnih studijskih programa odredit će se nakon provedenog postupka vanjskog vrednovanja prema propisima u području osiguravanja kvalitete u znanosti i visokom obrazovanju. Slijedom navedenog prvi korak u rješavanju problema bi trebala biti reakcija Ministarstva znanosti i obrazovanja te odrediti odgovarajuće razine kvalifikacijskog okvira za osobe koje dolaze iz Ukrajine. Navedeno je posebno sporno iz razloga što su se nazivi koji se ostvaruju promijenili tijekom godina te unose velike nesuglasice stručnjaka u definiranju odgovarajuće razine inozemnih kandidata.



Izvor: <https://www.cimea.it/EN/pagina-focus-ucraina>, Valentyna KRASNOSHCHOK, Credential Evaluation Advisor ENIC Ukraine

Sljedeći problem koji se nalazi u postupku priznavanja kvalifikacija je utvrđivanje samog sadržaja obrazovnih programa. Premda je nakon agresije na Rusiju razvijen niz instrumenata koji omogućuju provjeru vjerodostojnosti diplome i dodatka diplomu još nije razvijena jedinstvena baza podataka koje bi se odnosila na sam sadržaj nastavnih programa i planova. Obzirom na to kako je veliki broj obrazovnih ustanova u Ukrajini teško oštećen ili uništen, brojni kandidati nisu u mogućnosti dostaviti temeljne dokumente koji se odnose na njihovo obrazovanje poput dodatka diplomu odnosno obrazovnog plana i programa. Obzirom na to da se postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija temelji na usporedbi ishoda učenja s minimalnim uvjetima osposobljenosti pred tijelima koje provode postupak priznavanja nalazi se stvaran problem u nemogućnosti utvrđivanja realne razlike u obrazovnim programima.

Potrebno je istaknuti kako članak 53. UFEU-a propisuje da radi olakšavanja pokretanja i obavljanja djelatnosti samozaposlenim osobama, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, donose direktive za međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama i za usklađivanje odredaba utvrđenih zakonom ili drugim propisima država članica o pokretanju i obavljanju djelatnosti samozaposlenih osoba. Stavak 2. citiranog članka određuje kako u slučaju medicinskih, njima srodnih i farmaceutskih profesija, postupno ukidanje ograničenja ovisi o usklađivanju uvjeta njihovog obavljanja u različitim državama članica. Direktiva (EU) 2018/958 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. lipnja 2018. o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se reguliraju profesije, u svojem uvodu navodi kako se istom ne dovodi u pitanje nadležnost država članica da definiraju organizaciju i sadržaj svojih sustava obrazovanja i stručnog osposobljavanja, a posebice u pogledu mogućnosti da strukovnim organizacijama delegiraju ovlast organizacije i nadzora strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Navedena Direktiva dodatno utvrđuje kako bi države članice trebale uzeti u obzir kao cilj osiguravanje visoke razine zaštite zdravlja ljudi pri procjeni zahtjeva za zdravstvene profesije, kao što su djelatnosti koje su ograničene na određenu profesiju, zaštićeni profesionalni nazivi, trajno stručno usavršavanje ili pravila koja se odnose na organizaciju profesije, profesionalnu etiku i nadzor uz poštovanje minimalnih uvjeta osposobljavanja utvrđenih u Direktivi 2005/36/EZ te kako bi države članice posebno trebale osigurati da je reguliranje profesija iz područja zdravstvene skrbi povezanih s javnim zdravljem i sigurnošću pacijenata proporcionalno i da pridonosi jamčenju pristupa zdravstvenoj skrbi, što je prepoznato kao temeljno pravo u Povelji,

kao i jamčenju pristupa sigurnoj, visokokvalitetnoj i učinkovitoj zdravstvenoj skrbi za građane na svojem državnom području. Člankom 6. Direktive 2018/958 propisano je kako države članice osiguravaju da su odredbe zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili njihovo obavljanje koje namjeravaju uvesti i izmjene postojećih odredbi koje namjeravaju izvršiti opravdane ciljevima od javnog interesa pri čemu je u stavku 2. citiranog članka kao jedan od legitimnih ciljeva jasno određeno javno zdravlje odnosno prevladavajući razlozi od javnog interesa.

U odnosu na obrazovane kandidate koji dolaze iz Ukrajine nesporno je kako kod njih postoji nedostatak u ishodima učenja, a što je vidljivo iz detaljnih analiza različitih obrazovanih programa na različitim studijima u Ukrajini:

Strukovni kurikulum			Kandidat realizirao			Razlika		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Sociologija	37		Osnove sociologije	54				
Psihologija	74		Osnove psihologije	54				
Načela poučavanja	74					Načela poučavanja		74
Etika u sestrištvu	74	37	Osnove etike i profesionalna deontologija	108				
Anatomija i fiziologija	148		Anatomija i fiziologija	243				
Patologija	74	37	Patološka anatomija i patološka fiziologija	108				
Bakteriologija, virologija i parazitologija	74		Mikrobiologija s osnovama imunologije	108				
Biokemija	74							
Biostatika	37					Biostatika		37
Radikalologija	37					Radikalologija		37
Farmakologija	74		Osnove farmakologije	108				
Dijetetika	48	34	Dijetetika	46				
Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrbi	74		Socijalna medicina i organizacija otuđenja zdravlja	81				
Metodika zdravstvenog odgoja	34	68				Metodika zdravstvenog odgoja	34	68
Načela administracije	37					Načela administracije		37
Higijena – preventivna medicina	113	37	Higijena s osnovama ekologije	62	12	Higijena – preventivna medicina	69	25
Opća načela zdravja i njega	74	37	Osnove sestrištva i sestrišni proces	270	64	Sestrištvo pokriva program		
Zdravstvena njega – opća	74	222	Zarazne bolesti	18	42	Općih načela i Zdravstvene njega-opća		
Zdravstvena njega - specijalna	74	216	Unutarnje bolesti s njegom pacijenta i osnovne patologije	70	160	Zdravstvena njega - specijalna		
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	74	148	Kirurške bolesti s njegom pacijenta	70	160	Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238				Zdravstvena njega majke	16	52
Zdravstvena njega majke	34	136	Perinatalno i ginekologija s njegom pacijenta	216	54			
Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenta	37	148	Dječje bolesti s njegom pacijenta	60	140			
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111				Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37				Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102	Neurološke i psihike bolesti s njegom pacijenta	18	48	Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	16	54
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102				Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega u kući	34	102				Zdravstvena njega u kući	34	232
Urbom predmet						Izborni predmet		
Profesionalna komunikacija u sestrištvu	37	74	Fizioterapija, masaža i terapijske tehnike	81				
Hrvatski znakovni govor	37	74						
Osnove fizikalne i radne terapije	37	74	Rehabilitacija	81		Kronične rane	37	74
Medicinska sestra u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74				Instrumentiranje		68
Hitni medicinski postupci	37	74	Vojnomedicinska obuka	32	48			
Kronične rane	37	74	Osnove reanimacije i anesteziologije	27	44			
Instrumentiranje	68					Sestriška skrb u jedinici za djalu		68
Vještine medicinske sestrištva u općini	68							
Intenzivna zdravstvena njega	68							
Sestriška skrb u jedinici za djalu	68							
Zdravstvene vježbe		480	Radna praksa s osnovama sestrištva i preddiplomska praksa		864			
						Ukupno	523	1180

Strukovni kurikulum		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Sociologija	37	
Psihologija	74	
Načela poučavanja	74	
Etika u sestinstvu	74	37
Anatomija i fiziologija	148	
Patologija	74	
Bakteriologija, virologija i parazitologija	74	37
Biokemija	74	
Bi fizika	37	
Radiologija	37	
Farmakologija	74	
Dijetetika	68	34
Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrbi	74	
Metodika zdravstvenog odgoja	34	68
Načela administracije	37	
Higijena – preventivna medicina	111	37
Opća načela zdravlja i njega	74	37
Zdravstvena njega – opća	74	232
Zdravstvena njega - specijalna	74	216
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	74	148
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238
Zdravstvena njega majke	34	136
Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenta	37	148
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega u kući	34	102
Izborni predmet		
Profesionalna komunikacija u sestinstvu	37	74
Hvatoki znakovni govor	37	74
Osnove fizikalne i radne terapije	37	74
Medicinska sestra u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74
Hibni medicinski postupci	37	74
Kronične rane	37	74
Instrumentiranje		68
Vještine medicinske sestrotehničara u glasaonici	68	
Intenzivna zdravstvena njega	68	
Sestrinska skrb u jedinici za dječju	68	
Zdravstvene vježbe		480

Kandidat realizirao		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Osnove sociologije	45	
Osnove psihologije	54	
Osnove etike i profesionalne deontologije	108	
Anatomija i fiziologija	200	
Patološka anatomija i patofiziologija	96	
Mikrobiologija s osnovama imunologije	49	
Osnove farmakologije	108	
Dijetetika	48	
Socijalna medicina i zdravstvena organizacija	72	
Higijena s osnovama ekologije	52	12
Osnove sestinstva i sestinski procesi	270	54
Zarazne bolesti	18	42
Unutarnje bolesti s njegom pacijenta i osnove patologije	70	160
Uhoigritična 54TDematovenerološke bolesti, ST,30V, Očne bolesti 54		
Kirurške bolesti s njegom pacijenta	70	160
Porodništvo i ginekologija s njegom pacijenta	216	54
Dječje bolesti s njegom pacijenta	60	140
Neurološke i psihičke bolesti s njegom pacijenta	18	48
Fizioterapija, masaža i terapijska tjelovježba	74	
Resuscitacija	74	
Vojnomedicinska obuka	32	48
Osnove reanimacije i anesteziologije	27	44
Radna praksa s osnovama sestinstva i pedagoška praksa		384

Razlika		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Načela poučavanja		74
Bi fizika	37	
Radiologija	37	
Metodika zdravstvenog odgoja	34	68
Načela administracije	37	
Higijena – preventivna medicina	59	25
Sestinstvo pokriva program		
Općih načela i Zdravstvena njega-opće		
Zdravstvena njega - specijalna		
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238
Zdravstvena njega majke	16	62
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	16	64
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega u kući	34	232
Izborni predmet		
Kronične rane	37	74
Instrumentiranje		68
Sestrinska skrb u jedinici za dječju		68
		96
<b>Ukupno</b>	<b>523</b>	<b>1272</b>

**Wlzhirsko medicinsko učilište Ukrajina**

Štruktovni kurikulum			Kandidat realizirao			Kazlika		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Sociologija	37		Sociologija	45				
Psihologija	74		Temelj medicinske psihologije, etike i deontologije	64				
Osobna poučavanja	74					Pedagogija		74
Etika u sestinstvu	74	37				Etika u sestinstvu	74	
Anatomija i fiziologija	148		Anatomija i fiziologija	196				
Patologija	74					Patologija		30
Bakteriologija, virologija i parazitologija	74	37	Mikrobiologija s osnovama imunologije	49	49			
Biokemija	74							
Biostatika	37					Biostatika		37
Radiologija	37					Radiologija		37
Farmakologija	74		Osnove farmakologije s recepturom	137				
Stomatologija	68	34						
Opće i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrb	74					Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrb	74	
Metodika zdravstvenog odgoja	34	68				Metodika zdravstvenog odgoja	34	68
Načela administracije	37					Načela administracije	37	
Higijena – preventivna medicina	111	37	Higijena s temeljima zdravstvene zaštite	26	10	Higijena – preventivna medicina	69	26
Opća načela zdravlja i njega	74	37	Opća njega pacijenta 72T	72	306			
Zdravstvena njega – opća	74	222	Zarazne bolesti	18	42			
Zdravstvena njega - specijalna	74	216	Urolitične bolesti s njegom pacijenta i osnovna patologije	70	160			
			Uhoigritična 30TDermatovenereološke bolesti/ 8T,30V...Očne bolesti 30					
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	74	148	Kirurške bolesti s njegom pacijenta	70	160			
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238				Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238
Zdravstvena njega majke	34	136	Porodništvo i ginekologija s njegom pacijenta	18	52	Zdravstvena njega majke	16	84
Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenata	37	148	Dječje bolesti s njegom pacijenta	60	140			
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenata	37	111				Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenata	37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37				Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102	Neurološke i psihičke bolesti s njegom pacijenta	18	48	Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	16	54
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102				Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega u kući	34	102				Zdravstvena njega u kući	34	232
zbom predmet			Fizioterapija, masaža i terapija tjelovježbe			Izbom predmet		
Profesionalna komunikacija u sestinstvu	37	74				Hrvatski znakovni govor	37	74
Hrvatski znakovni govor	37	74						
Osnove fizikalne i radne terapije	37	74				Kronične rane	37	74
Medicinska sestra u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74				Instrumentiranje		88
Etini medicinski postupci	37	74						
Kronične rane	37	74						
Instrumentiranje		88	Vejnemedicinska obuka	32	48			
Ještine medicinske sestre/tehničara i gipsaonici	68		Osnove reanimacije i anestezijologije	27	44			
Referativna zdravstvena njega	68							
Sestrinska skrb u jedinici za dijalizu	68							
Zdravstvene vježbe		480	Proizvodna praksa ( ciklus praktične nastave)		432			
						Ukupno	738	1272

Strukovni kurikulum		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Sociologija	37	
Psihologija	74	
Načela poučavanja	74	
Etika u sestinstvu	74	37
Anatomija i fiziologija	148	
Patologija	74	
Bakteriologija, virologija i parazitologija	74	37
Biohemija	74	
Biofizika	37	
Radiologija	37	
Farmakologija	74	
Dijetetika	68	34
Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrb	74	
Metodika zdravstvenog odgoja	34	68
Načela administracije	37	
Higijena – preventivna medicina	111	37
Opća načela zdravstva i njega	74	37
Zdravstvena njega – opća	74	222
Zdravstvena njega - specijalna	74	216
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	74	148
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238
Zdravstvena njega majke	34	138
Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenta	37	148
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega u kući	34	102
Izborni predmet		
Profesionalna komunikacija u sestinstvu	37	74
Hrvatski znakovni govor	37	74
Osnove fizikalne i radne terapije	37	74
Medicinska sestra u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74
Hitni medicinski postupci	37	74
Kronične rane	37	74
Instrumentiranje	68	
Vještine medicinske sestre/tefničara u opskrbi	68	
Intenzivna zdravstvena njega	68	
Sestrinska skrb u jedinici za dijalizu	68	
Zdravstvene vježbe		480

Kandidat realizirao		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Osnove sociologije	54	
Osnove psihologije	54	
Osnove etike i profesionalna deontologija	108	
Anatomija i fiziologija s patologijom	216	
Mikrobiologija s osnovama imunologije	54	
Osnove farmakologije	108	
Dijetetika	48	
Higijena s osnovama ekologije	52	12
Osnove sestinstva i sestinski proces	270	54
Zarazne bolesti	18	42
Unutarnje bolesti s njegom pacijenta i osnovne patologije	70	160
Uloga/rola/54TDermatovenerološke bolesti(8T,30V, Očna bolesti 54		
Kirurške bolesti s njegom pacijenta	70	160
Porodništvo i ginekologija s njegom pacijenta	216	54
Dječje bolesti s njegom pacijenta	60	140
Neurološke i psihičke bolesti s njegom pacijenta	18	48
Fizioterapija, masaža i terapijska vježbova68	81	
Reanimacija	81	
Vajnomedićinska obuka	32	48
Osnove reanimacije i anesteziologije	27	44
Radna praksa s osnovama sestinstva i prediplomske prakse		384

Razlika			
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	
Načela poučavanja		74	
Biofizika		37	
Radiologija		37	
Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrb		74	
Metodika zdravstvenog odgoja		34	68
Načela administracije		37	
Higijena – preventivna medicina		69	25
Sestinstvo pokrivaju program Općih načela i Zdravstvene njega-opće			
Zdravstvena njega - specijalna			
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna		34	238
Zdravstvena njega majke		16	52
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta		37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja		37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika		16	54
Zdravstvena njega starijih osoba		34	102
Zdravstvena njega u kući		34	232
Izborni predmet			
Kronične rane		37	74
Instrumentiranje			68
Sestrinska skrb u jedinici za dijalizu			68
			96
<b>Ukupno</b>	<b>738</b>	<b>1272</b>	

"Krimski zdravstveni koledž"

Strukovni kurikulum			Kandidat realizirao			Razlika		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježbe
Sociologija	37		Osnove filozofske djelatnosti	102				
Psihologija	74		Osnove opće i medicinske psihologije etike	42		Pedagogija		74
Načela poučavanja	74					Etika u sestinstvu	74	
Etika u sestinstvu	74	37						
Anatomija i fiziologija	148		Anatomija i fiziologija	140		Patologija		30
Patologija	74							
Bakteriologija, virologija i parazitologija	74	37	Mikrobiologija s osnovama imunologije	32	10			
Biokemija	74							
Bi fizika	37					Bi fizika	37	
Radiologija	37					Radiologija	37	
Farmakologija	74		Osnove farmakologije s recepturom	119				
Dječjela	68	34	Dječjela	46				
Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrbi	74					Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrbi	74	
Metodika zdravstvenog odgoja	34	68				Metodika zdravstvenog odgoja	34	68
Načela administracije	37					Načela administracije	37	
Higijena – preventivna medicina	111	37	Higijena s osnovama ekologije	52	12	Higijena – preventivna medicina	69	26
Opća načela zdravlja i njega	74	37	Opća njega pacijenta 72T	72	306	Sestinstvo pokrivaču program		
Zdravstvena njega – opća	74	222	Zarazne bolesti	18	42	Općih načela i Zdravstvene njega-opće		
Zdravstvena njega - specijalna	74	216	Unutarnje bolesti s njegom pacijenta i osnove patologije	70	160	Zdravstvena njega - specijalna		
			Uho/grlo/nos 30T Dermatovenerološke bolesti BT,30V ,Očne bolesti 30					
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	74	148	Kirurške bolesti s njegom pacijenta	70	160			
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238				Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238
Zdravstvena njega majke	34	136	Porodništvo i ginekologija s njegom pacijenta	18	52	Zdravstvena njega majke	16	84
Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenta	37	148	Dječje bolesti s njegom pacijenta	60	140			
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111				Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenta	37	111
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37				Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102	Neurološke i psihčke bolesti s njegom pacijenta	16	46	Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	16	54
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102				Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega u kući	34	102				Zdravstvena njega u kući	34	232
Izbomi predmet						Izbomi predmet		
Profesionalna komunikacija u sestinstvu	37	74	Fizioterapija, masaža i terapijska djelovanja			Hrvatski znakovni govor	37	74
Hrvatski znakovni govor	37	74						
Osnove fizikalne i radne terapije	37	74				Kronične rane	37	74
Medicinska sestra u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74				Instrumentiranje		68
Hitni medicinski postupci	37	74						
Kronične rane	37	74						
Instrumentiranje		68	Vojnomedicinska obuka	32	48	Sestrinska skrb u jedinici za dijelzu		68
vještine medicinske sestre/tehničara u njezi		68	Osnove reanimacije i anesteziologije	27	44			
Intenzivna zdravstvena njega		68						
Sestrinska skrb u jedinici za dijelzu		68						
Zdravstvene vježbe		480	Proizvodna praksa ( ciklus praktične nastave)		684			
						Ukupno	736	1272

"Kirovgradski medicinski koledž" Ukrajina			Kandidat realizira			Razlika		
Strukovni kurikulum			Kandidat realizira			Razlika		
Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježba	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježba	Popis strukovnih predmeta	Teorija	Vježba
Sociologija	37		Temelj filozofske djelatnosti	154				
Psihologija	74		Teorija medicinske psihologije, etike i deontologije	64		Pedagogija		74
Načela poučavanja	74					Etika u sestinstvu	74	
Etika u sestinstvu	74	37	Anatomija i fiziologija	108	30	Patologija		30
Anatomija i fiziologija	148							
Patologija	74		Mikrobiologija i osnovna imunologija	38	38			
Bakteriologija, virologija i parazitologija	74	37				Biologija		37
Biohemija	74		Osnove farmakologije s recepturama	88		Radiologija		37
Biostatika	37		Opća opskrba pacijenta	86	66			
Patologija	37							
Farmakologija	74							
Djelatke	88	34	Higijena s tematičnim zdravstvenim zaštitama	26	10	Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrbi		74
Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo i pravni aspekti skrbi	74		Opća njega pacijenata 721	72	306	Metodika zdravstvenog odgoja	34	88
Metodika zdravstvenog odgoja	34	88	Zaradne bolesti	18	42	Načela administracije	37	
Načela administracije	37		Urbane bolesti s njegom pacijenata i osnove patologija	70	180	Higijena – preventivna medicina	111	37
Higijena – preventivna medicina	111	37	Uholptična (STD) Dermatovenereološke bolesti (BT, SDV, Očne bolesti, SO			Opća načela zdravlja i njega	74	37
Opća načela zdravlja i njega	74	222	Kirurške bolesti s njegom pacijenata	70	160	Zdravstvena njega – opća	74	222
Zdravstvena njega – opća	74	222				Zdravstvena njega – specijalna	74	210
Zdravstvena njega – specijalna	74	210	Porodništvo i ginekologija s njegom pacijenata	18	52			
			Dječje bolesti s njegom pacijenata	80	140	Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	34	238
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – opća	34	238				Zdravstvena njega majke	34	138
Zdravstvena njega kirurških bolesnika – specijalna	34	238				Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenata	37	148
Zdravstvena njega majke	34	138	Neurološka i psihički bolesti s njegom pacijenata	18	48	Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenata	37	111
Zdravstvena njega zdravog djeteta i adolescenata	37	148				Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37
Zdravstvena njega bolesnog djeteta i adolescenata	37	111	Palijetivna, njege i terapija (skrb o bolesnim)			Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102
Zdravstvena njega – zaštita mentalnog zdravlja	37	37				Zdravstvena njega starijih osoba	34	102
Zdravstvena njega psihijatrijskih bolesnika	34	102				Zdravstvena njega u kući	34	102
Zdravstvena njega starijih osoba	34	102				Obnovni predmet		
Zdravstvena njega u kući	34	102				Profesionalna komunikacija u sestinstvu	37	74
						Hrvatski znanstveni govor	37	74
Obnovni predmet						Osnove fonetične i radne terapije	37	74
Profesionalna komunikacija u sestinstvu	37	74				Medicinska skrbi u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74
Hrvatski znanstveni govor	37	74				Hiti medicinski postupci	37	74
Osnove fonetične i radne terapije	37	74				Kronične rane	37	74
Medicinska skrbi u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	37	74				Instrumentiranje		68
Hiti medicinski postupci	37	74				Vježbne medicinske sestrinstvenim u glasnici		68
Kronične rane	37	74				Interdisciplinarna zdravstvena njega		68
Instrumentiranje		68				Sealimska skrbi u jedinici za djetelzu		68
Vježbne medicinske sestrinstvenim u glasnici		68	Vojnomedicinska obuka	32	48	Zdravstvene vježbe		400
Interdisciplinarna zdravstvena njega		68	Osnove ne-njega i anesteziologije	27	44			
Sealimska skrbi u jedinici za djetelzu		68						
Zdravstvene vježbe		400	Protivdijelna praksa ( cilika praktične nastave)		684			
						Ukupno	738	1272

Iz dostavljenih tablica vidljivo je kako se može govoriti o zajedničkom obrascu koji je prisutan radi priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u pogledu razlike u obrazovnim programima te kako postoje odgovarajući uzorci u obrazovnim programima. Pitanje je na koji način omogućiti rješavanje nastalog problema uspoređivanja obrazovnog programa uslijed nedostatka odgovarajuće dokumentacije. Rješenje utvrđenog problema nalazi se u samoj Direktivi 2005/36/EZ koja u članku 15. predviđa mogućnost uspostave zajedničkih platformi.

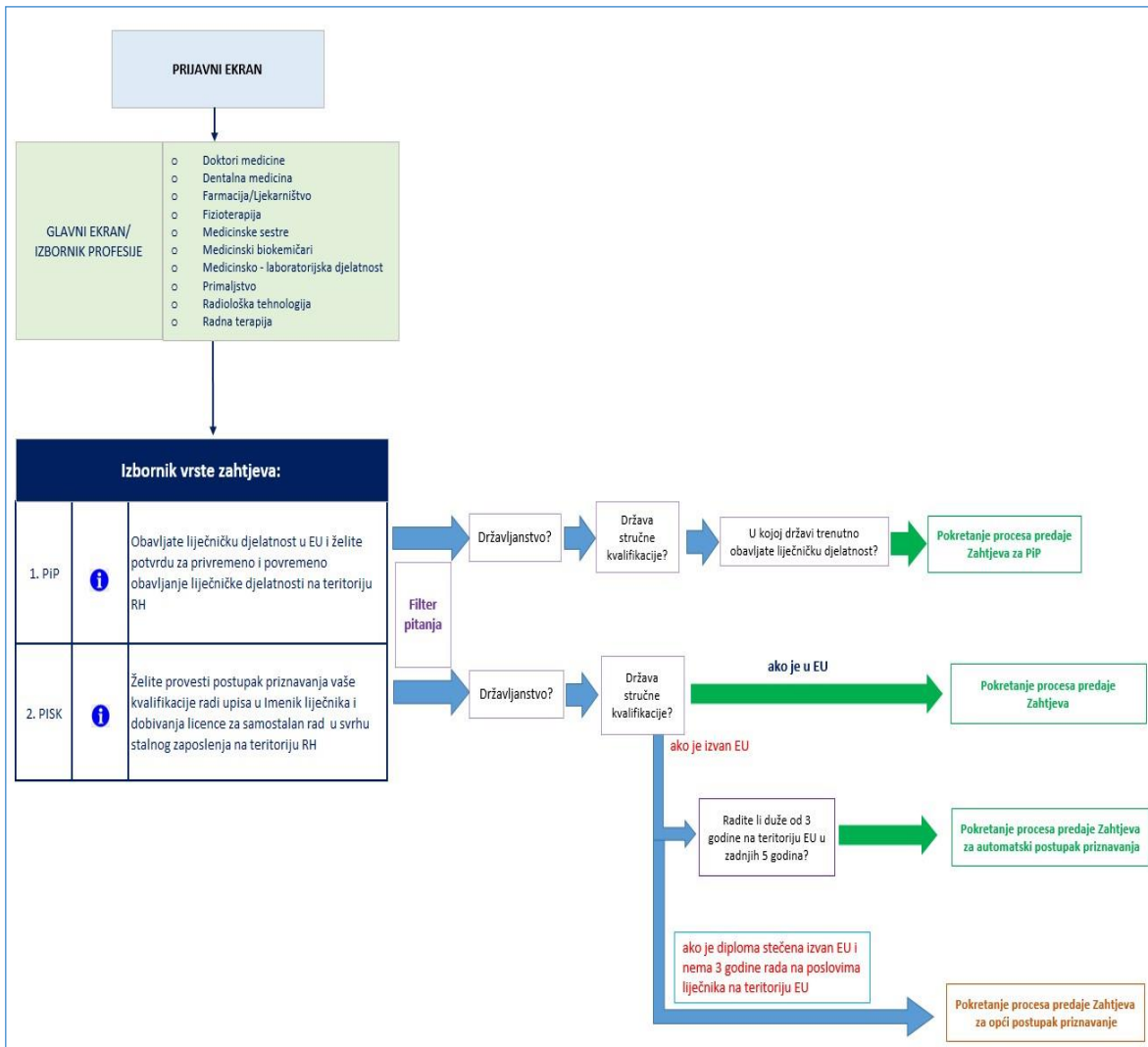


Naime, zajednička platforma” temeljem izričite odredbe Direktive znači skup kriterija za stručne kvalifikacije koji su prikladni za usklađivanje bitnih razlika utvrđenih među zahtjevima osposobljavanja koji za određenu profesiju postoje u različitim državama članicama. Te se bitne razlike utvrđuju usporedbom trajanja i sadržaja osposobljavanja u najmanje dvije trećine država članica, uključujući sve države članice koje tu profesiju reguliraju. Razlike u sadržaju osposobljavanja mogu biti posljedica znatnih razlika u područjima koja profesionalne djelatnosti pokrivaju“. Stavak 2. članak 15. Direktive određuje kako zajedničke platforme, mogu Komisiji podnijeti države članice ili strukovne udruge ili organizacije koje su predstavljene na nacionalnoj i europskoj razini. Ako Komisija nakon savjetovanja s državama članicama smatra da nacrt zajedničke platforme olakšava uzajamno priznavanje stručnih kvalifikacija, ona može predložiti nacrt mjera u svrhu njihova donošenja te ako stručne kvalifikacije podnositelja ispunjavaju kriterije utvrđene u mjeri usvojenoj u skladu sa stavkom 2., država članica domaćin odustat će od primjene kompenzacijskih mjera. Slijedom navedenog, nužna je zajednička aktivnost na uspostavljanju zajedničkih platformi koje bi omogućile brzo i efikasno provođenje postupka priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija. Svaki stvaran pokušaj reguliranja priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija na način da je ono efikasno za državljane Ukrajine trebao je ići na uspostavljanje zajedničke platforme na razini EU za pojedine regulirane profesije pri čemu se na jedinstven način omogućilo pripadnicima reguliranih profesija iz Ukrajine na području čitave EU-a omogućilo, brzo i efikasno okončanje postupka.

## 5. PLATFORMA ZA PRIZNAVANJE INOZEMNIH STRUČNIH KVALIFIKACIJA

Kao što je kroz čitav ovaj rad uporno isticano, jedna od najvećih mana trenutnog sustava priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija je upravo pretjerani formalizam te brojne administrativne prepreke. Jedno od mogućih rješenja nastale situacije je on line platforma za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija razvijena u okviru e-građani. Navedena platforma, a koja je uspostavljena krajem prošle godine omogućuje strankama na jednom mjestu podnošenje zahtjeva za priznavanje inozemne stručne kvalifikacije u sustavima zdravstva ili obrazovanja, dobivanje povratnih informacija i rješenja, a službenicima dostupnost dokumentacije priložene uz zahtjev na jednom mjestu te lakšu komunikaciju sa strankama čime će se povećati učinkovitost i ekonomičnost postupka. Sam postupak logiranja stranke provode koristeći vjerodajnice iz sustava e-građani i eIDAS sustava, a službenici koristeći NIAS e-građani vjerodajnice. Sustav PISK obuhvaća digitalizaciju dijela postojećih poslovnog procesa priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija u sustavu zdravstva i sustavu odgoja i obrazovanja. U sustav PISK ulaze autentificirani korisnici, ručno uneseni podaci i dokumenti. Sukladno poslovnom procesu, iz sustava izlaze podaci i dokumenti te e-mail obavijesti. Platforma za priznavanje inozemnih stručnih kvalifikacija je kao javna e-usluga izložena preko sustava e-Građani i smještena na platformi Centra dijeljenih usluga.

Glavni ciljevi koji se trebaju ostvariti primjenom novog aplikativnog rješenja je sukladno projektnoj dokumentaciji administrativno pojednostavljenje podnošenja zahtjeva, učinkovitost i ekonomičnost postupka priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija za ostvarenje poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te elektronička identifikacija i autentifikacija.



Prikaz podnošenja zahtjeva u aplikaciji na zanimanje liječnik: Izvor Kodilion d.o.o.

## 6. ZAKLJUČAK

Prilikom donošenja odluke u postupku priznavanja kvalifikacija, svaka osoba mora odlučivati na temelju zakona, a ne na temelju diskrecije<sup>39</sup>. Iz tog razloga očito je kako izravne posljedice preporuka o priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija ne mogu biti smanjenje propisanih kriterija koje se odnose na opisani postupak. Standardi i razina zaštite koja se očekuje od zdravstvenih radnika može biti jedino ostvarena ako se poštuju kriteriji određeni minimalnim uvjetima osposobljenosti. Cijena koju trebamo platiti nije i ne smije biti zdravlje i sigurnost korisnika zdravstvenih usluga - pacijenata. Iako je s administrativne strane moguće zanemariti određene nužne formalne zahtjeve u pogledu administrativnih zahtjeva nije dopušteno dozvoliti pružanje zdravstvene njege radnicima za koje je sporno imaju li minimalne uvjete osposobljenosti. Što se tiče sigurnosti pacijenata<sup>40</sup>, <sup>41</sup>Svjetska zdravstvena organizacija istu definira kroz preveniranje, otklanjanje i unaprjeđenje zaštite od neželjenih događaja tijekom procesa zdravstvene skrbi<sup>42</sup>.

Svjetsko udruženje za sigurnost pacijenata Svjetske zdravstvene organizacije (engl. *World Alliance for Patient Safety, World Health Organization*) definira sigurnost pacijenata kao neizlaganje pacijenata nepotrebnoj ili mogućoj šteti povezanoj sa zdravstvenom skrbi gdje je ta šteta posljedica pružene zdravstvene skrbi, a ne osnovne bolesti ili ozljede<sup>43</sup>. Sigurnost pacijenata tijekom pružanja zdravstvene zaštite mora biti jedno od glavnih pitanja prilikom definiranja smjernica te kreiranja zdravstvene politike i to radi poboljšanja kvalitete života, smanjenja troškova liječenja i mogućih naknada štete te poboljšanog i ciljanog korištenja financijskih sredstava koja se tada mogu usmjeriti u liječenja primarnih bolesnih stanja. Preduvjet za ovakav sustav je radno okruženje u kojem vlada međusobno povjerenje s razvijenom kulturom učenja iz nastalih ili izbjegnutih neželjenih događaja.<sup>44</sup>

---

<sup>39</sup> Tako Lauc, Z., Načelo vladavine prava u teoriji i praksi, prethodno priopćenje, Pravni vjesnik, god. 32, br. 3-4, 2015. str. 57

<sup>40</sup> Potreba za sigurnošću je jedna od osnovnih ljudskih potreba. Više o ostalim osnovnim ljudskim potrebama u Henderson, V., *Osnovna načela zdravstvene njege*, HUSE, HUMS, Zagreb, 1994.

<sup>41</sup> Maslow, A., *A theory of human motivation*. Psychological Review 50 (4) 1943., 370–396. o hijerarhiji/razini potreba

<sup>42</sup> Agencija za kvalitetu i akreditaciju u zdravstvu i socijalnoj skrbi, dostupno na <http://aaz.hr/sigurnost>

<sup>43</sup> Ministarstvo zdravstva Republike Hrvatske, *Nacionalni program za sigurnost pacijenata 2019.-2023.*, Nacrt, Zagreb travanj 2019. dostupno na <https://zdravstvo.gov.hr/UserDocsImages//2018%20Natje%C4%8Daji//NACIONALNI%20PROGRAM%20ZA%20SIGURNOST%20PACIJENATA.docx>.

<sup>44</sup> „Prema preporukama National Patient Safety Agency (NPSA) u Londonu, za ostvarivanje što sigurnije zdravstvene zaštite stoji sedam bitnih koraka (<http://www.npsa.nhs.uk>). Prva tri koraka su: 1. uspostaviti koncept, metode i alate u praksi u cilju razvoja kulture sigurnosti, 2. usredotočiti se na bolesnikovu sigurnost u cijeloj

Iz svega prethodno navedenog zaključuje se kako zdravstvene profesije kao regulirane profesije koje su važne za zdravlje nacije imaju temeljnu zadaću osiguravanja sigurnosti pacijenata kroz unaprjeđenje kvalitete zdravstvene zaštite. Stoga su zdravstvenu skrb dužni pružiti prema najboljim standardima prakse, uz visoki stupanj znanja i stručnosti, visoke moralne zrelosti, organizacijskih vještina, kritičko/analitičkog promišljanja i iznimno važne visoke razine osobne i profesionalne/staleške odgovornosti. Nesporno je kako su obrazovni sustavi unutar država članica i na području EU-a u postupku razvoja te također suvremeni trendovi u razvoju obrazovanja ističu prednosti mikro kvalifikacija koji omogućuju nositeljima stjecanje posebnih kompetencija i premošćivanja razlike između formalnog obrazovanja i tržišta rada. Obzirom na to da je sustav mikro kvalifikacija još u začetku potrebno je vidjeti kakav će oblik međusobne interakcije razviti s formalnim kategorijama obrazovanja i to posebno u reguliranim profesijama. Europska unija će zasigurno trebati poduzeti značajne korake u svrhu rješavanja nastale situacije, ako bi i u pravom smislu ostvarila integraciju obrazovnih sustava država članica. Efikasni i ujednačeni obrazovni sustavi će ujedno imati i mogućnost odgovoriti na moguće izazove poput novog vala izbjeglica nastalog uslijed rata ili nekih drugih izvanrednih okolnosti. Osim usklađivanja obrazovnih sustava vidljivo je kako je nužno pristupiti revidiranju postojećih pravnih okvira koji bi se mogli primijeniti u slučaju novih ratnih sukoba ili produljenja postojećih a u svrhu reguliranja pravnog statusa izbjeglica. Režim privremene zaštite zbog postojećih manjkavosti u vidu vremenskog ograničenja te razlikovanja među pojedinim državama članicama ne može biti dugoročno rješenje. Rat u Ukrajini je pokazao kako je nužno razmisliti i o mogućnosti dodjeljivanja svih prava koja pripadaju državljanima EU-a državljanima trećih zemalja u nastalim izvanrednim okolnostima na ujednačen način i bez vremenskog ograničenja.

Postupak priznavanja inozemnih stručnih kvalifikacija mora postati jednostavniji te dostupniji kandidatima kako bi što brže nadoknadili razlike o obrazovnim programima te ostvarili što veću integraciju u društvo. Uvođenje jedinstvenih zajedničkih platformi za kandidate koji dolaze iz određenih zemalja kao i postupak digitalizacije postupka priznavanja kvalifikacija bi predstavljao novi model koji bi omogućio brzo i efikasno okončanje postupka uz minimalne troškove te uspostavio novi model koji bi poslužio u budućim situacijama masovnog priljeva osoba uzrokovanih izvanrednim okolnostima.

---

ustanovi, 3. integrirati upravljanje rizicima u sustav upravljanja. Sljedeći koraci su: 4. uspostaviti sustav izvješćivanja na lokalnoj i nacionalnoj razini, 5. uključiti bolesnika i javnost u sustav zdravstvene zaštite, 6. analizirati uzroke neželjenih događaja (root cause analysis), 7. prevesti naučeno u praksu.“ - tako Mesarić, J. - Kaić-Rak, A., *Bolesnikova sigurnost, bolesnik u središtu i programi Svjetske zdravstvene organizacije* (MEDIX 2010.) str. 112

## 7. POPIS LITERATURE I PRAVNIH IZVORA

Ugovor o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:xy0022>

Ugovor o Europskoj Uniji i Ugovor o funkcioniranju Europske Unije, 2016/C 202/01

Zakon o nostrifikaciji diploma i o zadužbinama iz 1930. godine, „Službene novine“ broj 155-LVIII od 11. srpnja 1930. godine

Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija („Narodne novine“ broj: 158/03, 138/06, 45/11)

Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija („Narodne novine“ broj: 124/09)

Zakon o reguliranim profesijama i priznavanju inozemnih stručnih kvalifikacija („Narodne novine“ broj: 82/15, 70/19)

Uredba (EU) br. 1024/2012 Europskog Parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta i stavljanju izvan snage Odluke Komisije 2008/49/EZ („Uredba IMI“), SL 297

Direktiva 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, SL L 255, 30.9.2005

Direktiva 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“), SL L 354/132

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite, Službeni list Europske Unije, L 71/1

Zakon o nostrifikaciji školskih svjedodžbi stečenih u inozemstvu („Službeni list SFRJ“ broj: 12 od 15. ožujka 1967. godine)

Zakon o nostrifikaciji i priznavanju ekvivalencije školskih svjedodžbi stečenih u inozemstvu („Narodne novine“ broj: 31- God. XXIV (CXXX) od 12. kolovoza 1968. godine)

Zakon o nostrifikaciji i priznavanju ekvivalencije školskih svjedodžbi stečenih u inozemstvu („Narodne novine“ broj: 7, od 23. veljače 1973. godine)

Zakon o nostrifikaciji i priznavanju ekvivalencije školskih svjedodžbi i diploma stečenih u inozemstvu, („Narodne novine“ broj: 5- God. XLI (CXLVII) od 12. veljače 1985. godine

Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila COM(2020) 613

Preporuka Komisije (EU) 2022/554 od 05. travnja 2022. godine o priznavanju kvalifikacija osoba koje bježe od ruske invazije na Ukrajinu, Službeni list Europske Unije L 107 I/1

Hana Horak; Nada Bodiřoga- Vukobrat; Kosjenka Dumančić. Sloboda pružanja usluga na unutarnjem tržištu Europske Unije (Priznavanje stručnih kvalifikacija, sloboda pružanja odvjetničkih usluga, sloboda pružanja zdravstvenih usluga). Zagreb: Školska knjiga, 2015.

Paul Craig, Gráinne de Búrca, EU Law Text, Cases, and Materials, seventh edition, Oxford University press 2020.

Osnove prava Europske Unije, Tamara Čapeta i Siniša Rodin, Narodne novine, Zagreb, veljača 2018., III. izmijenjeno i dopunjeno izdanje

Zakon o priznavanju istovrijednosti stranih školskih svjedodžbi i diploma („Narodne novine 57/96)

Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration, Official Journal of the European Communities, L 19, 24 January 1989

Uredba Europskog Parlamenta i Vijeća o kriznim situacijama više sile u području migracija i azila, COM (2020) 613 final, 2020/0277 (COD)

Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća Europske Unije od 23. travnja 2008. o uspostavi Europskog kvalifikacijskog okvira za cjeloživotno učenje, Službeni list C 111, 6.5.2008

Zakon o hrvatskom kvalifikacijskom okviru („Narodne novine“ broj: 22/13)

Zakon o zdravstvenoj zaštiti („Narodne novine“ broj: 100/18, 125/19, 147/20)

Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti („Narodne novine“ broj: 70/15, 127/17, 33/23)

Preporuka Vijeća od 26. studenoga 2018.o promicanju automatskog uzajamnog priznavanja kvalifikacija visokog obrazovanja i srednjoškolskog obrazovanja i osposobljavanja te ishoda razdoblja učenja u inozemstvu, Službeni list C 444/1

Zakon o sestrinstvu („Narodne novine“ broj: 121/03, 117/08, 57/11 )

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj: 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o hrvatskom kvalifikacijskom okviru („Narodne novine“ broj: 64/18)

Globalna Konvencija o priznavanju kvalifikacija u visokom obrazovanju, Pariz 25. studenoga 2019. godine, Narodne novine – Međunarodni ugovori, broj 7/21

Pravilnik o izdavanju Europske profesionalne kartice („Narodne novine“ broj: 123/2015)

Europska regulacija profesija i Komore i Hrvatskoj: Razvoj upravne profesije i drugih profesija u javnoj upravi, Anamarija Musa, Jasmina Džinić, Institut za javnu upravu, 2012

Roots of Russia's War in Ukraine, Elizabeth A. Wood, William E. Pomeranz, E. Wayne Merry, Maxim Trudolyubov, Woodrow Wilson Center Press, Washington, D.C., Columbia University Press New York, 2016.

A Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union, Brooklyn Law School Legal Studies, Research Paper No. 175, November 2009.

Sestrinstvo- imidž i stvarnost, Hrvatska komora medicinskih sestara, Jadranka Pavić, Dragica Šimunec, Zagreb 2009.,

Osnove zdravstvenog prava, Jozo Čizmić, Ljubica Žunić, Sveučilište u Splitu, Split 2014

Socijalno i zdravstveno zakonodavstvo, Darko Ropac, Ina Stašević, Medicinska naklada, Zagreb, 2018.

Zdravstveno strukovno staleško pravo, Jozo Čizmić, Miran Cvitković, Ante Klarić, Sveučilište u Splitu, 2017

Pravo unutarnjeg tržišta Europske Unije, Nika Bačić Selanec, Melita Carević, Tamara Čapeta, Iris Goldner Lang, Antonija Ivančan, Filip Kuhta, Mislav Mataija, Tamara Perišin, Davor Petrić, Luka Petrović, Siniša Rodin, Goran Selanec, Snježana Vasiljević, Narodne novine, Zagreb, listopad 2011,

Transitional arrangements in the enlarged European Union: How free is the free movement of workers? Iris Goldner Lang, Croatian Yearbook of European Law & Policy, Vol. 3 No. 1, 2007.

Mračna strana slobode kretanja: kada su u koliziji interesi pojedinca i društva, Iris Goldner Lang, Migracijske i etničke teme, Vol. 35 No. 1, 2019.



Izvješće o analitičkom pregledu, Poglavlje 3.- sloboda pružanja usluga,  
<http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/3/3.pdf>  
Standard zanimanja Medicinska sestra opće njege/ medicinski tehničar opće njege,  
Ministarstva znanosti obrazovanja i sporta  
„We are with You, Ukraine“- analiza upravnih kapaciteta za implementaciju instituta  
privremene zaštite u Hrvatskoj, Lucija Koren, Goranka Lalić Novak, Migracijske i  
etničke teme, Vol. 38 No. 1, 2022.  
Recommendation on the recognition of refugees' qualifications under the Lisbon  
Recognition Convention and Explanatory memorandum, The Committee of the  
Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the  
European Region, DGII/EDU/HE (2017)  
Guidelines on fast-track recognition of Ukrainian academic qualification, Luca Lantero,  
Serena Splitalieri, Laura Dirvonskyte, Luca Ferranti, Kateryna Suprun, Velentyna  
Krasnoschok, Tetiana Vahina, Yevgenia Makarevych, Publication European  
Commission, May 2022.  
Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i  
socijalnom odboru i Odboru regija- Akcijski plan za integraciju i uključivanje za  
razdoblje 2021.- 2027., SOC/668  
Zajedničko stajalište Europske Unije (Revizija CONF-HR 14/07), Poglavlje 3.:  
Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga  
Sud EU, C-33/74, Van Binsbergen / Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid,  
presuda od 03. prosinca 1974., ECLI:EU:C:1974:131  
Sud EU, C-33/74, Državno odvjetništvo protiv Tullio Ratti, presuda od 05. travnja  
1979., ECLI:EU:C:1979:110  
Sud EU, 120/78, Rewe-Zentral AG protiv Bundesmonopolverwaltung für Branntwein,  
Presuda od 20. veljače 1979. godine, ECLI:EU:C:1979:42  
Sud EU, Reinhard Gebhard protiv Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di  
Milano, presuda od 30. studenog 1995. godine, ECLI:EU:C:1995:411  
Sud EU, Harold Price protiv Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères  
publiques, Presuda od 07. rujna 2006. godine, ECLI:EU:C:2006:532  
Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-351/2016 od 20. travnja 2016.  
Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-902/1999  
Odluka Ustavnog suda U-I-1441/2001 od 23. listopada 2003. godine („Narodne novine“  
broj: 177/2003)

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-1707/2006 od 20. prosinca 2006. godine („Narodne novine“ broj: 02/07)

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-2854/2018 i U-I-2855/2018 od 10. ožujka 2020. („Narodne novine“ broj: 47/20)

Presuda Upravnog suda u Rijeci, Posl. br. UsI-400/17

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Poslovni broj: Usž-541/18