

## PRAVNA REGULATIVA REHABILITACIJE I ZAŠTITE HENDIKEPIRANIH

(Nova zakonodavna etapa)

Ustavnim amandmanima XX do XXLII na Ustav SFRJ, i Ustavnim zakonom za sprovođenje tih ustavnih amandmana, polovinom 1971. godine odpočela je nova legislativna etapa u našoj zemlji. Njena je osnovna karakteristika: prenošenje nadležnosti iz oblasti federacije na republike i pokrajine te kroz zakonodavstvo, među ostalim i u oblasti društvenih službi, gdje se nalazi i rehabilitacija i zaštita hendikepiranih osoba; proširenje regulativne sposobnosti komuna, radnih organizacija i interesnih zajednica, te dalje usavršavanje samoupravnog sistema. Novi kvalitet predstavlja oblik društvenog dogovaranja među zainteresiranim činionicima o mnogim značajnim pitanjima od zajedničkog interesa, kojima se nadomješta formalne zakone.

Skupštine socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina su zatim donijele svoje ustavne amandmane i ustavne zakone za sprovođenje istih. U nekim od tih amandmana šire su obrađena područja zdravstva, odgoja i obrazovanja, socijalne zaštite, socijalnog osiguranja, rada i zapošljavanja, u kojima su posredno ili neposredno spomenuti i invalidi. Odmah su počele sustavne pripreme kroz razna radna tijela za noveliranje postojećih ili donošenje novih propisa. Za neke od njih, koji su od šireg značenja ili regulišu je-

dinstvenu materiju (kao: lutrija), prethodno se nastojala pribaviti međurepublička i pokrajinska suglasnost o osnovnim načelima. Taj postupak je, međutim, kod nekih zakona trajao duže, što je izazvalo zakašnjenje u donošenju, u odnosu na potrebe ili očekivanost.

Rehabilitacija i zaštita invalidnih osoba normirana je u velikom broju propisa, jer se prostire u svim društvenim službama. To odgovara suvremenom znanstvenom pristupu da briga za hendikepirane treba biti integralni dio općeg društvenog interesa za sve građane, a samo iznimno kada je to nužno, da se regulira specijalnim normama. Prva međunarodna konferencija o legislaciji u korist invalida, održana listopada 1971. godine u Rimu, prihvatila je kao osnovni stav: hendikepirane osobe su građani sa svim pravima, koje im država mora priznati, plus one mjere koje su neophodne za provođenje njihovog osposobljavanja i uključenja u aktivan život.

Disperzija ovih propisa ima slabu stranu u tome što ih je teško pratiti, usaglašavati i primjenjivati. Dalje, kad se uspješno mijenja norma u jednoj oblasti, a ne prati je poboljšanje u drugoj, ni prva nema efekta (na pr. više republičkih propisa o specijalnim školama uvelo je predškolski odgoj i obrazovanje kao oba-

vezan, bar od pete godine, ali socijalno osiguranje nije proširilo prava djece osiguranika na tu životnu dob, pa nema tko plaćati troškove smještaja djece u internat, zbog čega je i prvo pravo blokirano jer većina predškolske djece treba smještaj. Zanimljivo je zbog toga, da su u novim zakonima nekih republika (o mirovinskom i invalidskom osiguranju) programirani zahtjevi da se kompleksna rehabilitacija obradi u posebnim zakonima u 1973., i dalje (Srbija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, te Slovenija, koja je već od 1968. godine imala prvi zakon o osposobljavanju invalidne djece i omladine, koji se sada treba proširiti i obuhvatiti financiranja i sl.).

U periodu od amandmana naovamo, najznačajniji su novi zakoni o mirovinskom i invalidskom osiguranju, koje su donijele sve republike i pokrajine; a neke od njih i statute zajednica mirovinskog i invalidskog osiguranja (BiH, Hrvatska, Slovenija, Srbija). Prethodno je donijet Zakon o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (Sl. list SFRJ broj 35/72), na temelju ovlaštenja iz ustavnog amandmana XXX, prema kojem federacija »utvrđuje osnovna prava radnih ljudi, radi obezbjeđenja njihove socijalne sigurnosti i solidarnosti«. Ovaj savezni propis je utvrdio samo osnovna prava osiguranih (3) među koja spada i pravo na profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje u slučaju smanjenja ili gubitka radne sposobnosti sa odgovarajućim naknadama. Cijeli sistem, pa i uvjete za korištenje spomenutih prava propisuju republike, pokrajine i zajednice osiguranja. Na kraju je utvrđen i postupak za stjecanje prava u osnovnim crtama.

U citiranim (novim) zakonima unaprijeđena je donekle rehabilitacija, ostala prava invalida rada, te pojačane obaveze radnih organizacija prema njima. Ostali invalidi su bolje prošli

u području priznavanja prava na tuđu pomoć (distrofičari, invalidi cerebralne i polio-paralize uz slijepe koji su to pravo imali i ranije). Beneficijarni staž je općenito priznat invalidima za 70% i više tjelesne invalidnosti. U zajednicama i njihovim tijelima invalidi su došli do znatnih prava, naročito u republikama gdje postoje konferencije za rehabilitaciju (koje okupljaju sve zainteresirane faktore) kao u Sloveniji i Hrvatskoj. Hendikepirana djeca osiguranika ostala su i u novim zakonima i statutima na starim pravima, koja su stekla Uredbom o profesionalnoj rehabilitaciji djece osiguranika iz 1961. godine (kasnije su te odredbe unijete u novelirani osnovni zakon o invalidskom osiguranju). Pozitivan je i trend zahtjeva da djeca poljoprivrednika uskoro dobiju ista prava, u smislu odredbi člana 36 st. 9 Ustava SFRJ (kojima društvena zajednica osigurava uvjete za profesionalno osposobljavanje i odgovarajuće zapošljavanje invalida).

U smislu zakonodavnog ovlaštenja, u BiH i Sloveniji su ranije donijeti propisi o zaštitnim radionicama i srodnim ustanovama za profesionalno osposobljavanje i zapošljavanje težih invalida (1970/71.). Koncem 1972. nešto opširniji zakon o toj materiji prihvaćen je i u Srbiji. Njihova glavna sadržina je određivanje omjera invalida i neinvalida u ovim ustanovama, te namjene fonda za rehabilitaciju, koji se formira iz svih olakšica koje one uživaju. Kako su, po amandmanima, republike i pokrajine sada dobile mnogo šira ovlaštenja, očekuje se da će u 1973. i sve ostale od njih donijeti srodne propise. Namjera je kod većine da se obuhvate samo zaštitne radionice, zbog akutnosti stanja, ali dio stručnjaka traži da to budu generalne odredbe o svim ustanovama koje stručno osposobljavaju ili zapošljavaju invalide, tim prije što je raniji savezni zakon o ustanovama prestao važiti.

Vrše se pripreme i za donošenje novih republičkih i pokrajinskih zakona o udruženom radu, ali se čeka na usvajanje saveznog zakona o međusobnim odnosima radnika u udruženom radu. U nacrtu ovog posljednjeg navode se osnovna prava među kojima je pravo radnika kod koga nastupi invalidnost da radi na svom ili drugom radnom mjestu (gdje može) bez profesionalne rehabilitacije. Također se normira da se radnik sa smanjenom zdravstvenom ili radnom sposobnošću, kada je profesionalnom rehabilitacijom osposobljen za određeni posao, smatra sposobnim za ono zašto je osposobljen. Invalidske organizacije traže i očekuju da ove odredbe budu razrađene u republičkim i pokrajinskim propisima, kao i unijete nove koje trebaju riješiti neka otvorena pitanja kao npr. stupanje invalida u radni odnos, posebno onih pod specijalnim uvjetima (težih), zaštita ne samo invalida rada već i ostalih u radnom odnosu, stručno napredovanje i dr. Time će se olakšati dobivanje i zadržavanje radnih mjesta u otvorenoj privredi za invalide, koje nailaze na različite teškoće bilo uslijed predrasuda, bilo zbog neobavještenosti ili nepotpunog osposobljenja.

Zbog prestanka važnosti i saveznog propisa o organizaciji i financiranju zapošljavanja, također se očekuje da se u 1973. donese republička regulativa. Ranije su republike i pokrajine imale kratke zakone u svrhu sprovođenja saveznog propisa, a u 1972. donijele su nove samo SR BiH i Vojvodina. Teze i nacrti postoje u drugima, u kojima sudjeluju i invalidske organizacije, stručne službe i sl. očekujući mnogo i od ovih normi, u svrhu uvođenja cjelovitog i efikasnijeg sistema zapošljavanja invalida, jer sadašnji način utvrđivanja radnih mjesta preko privrednih organizacija ne daje očekivane rezultate. U prednacrtu propisa Slovenije dano

je posebno poglavlje o zapošljavanju invalida i osoba sa smanjenom radnom sposobnošću, gdje su unijete veoma pogodne norme koje jasno određuju obaveze svih faktora i cjelovito reguliraju primanje na rad invalida ne samo u privredu, već i zaštitne radionice, pogone, rad kod kuće i sl.

Povezana sa ovom problematikom pripreme invalida za rad i uključivanje posao, je i regulativa o stručnom osposobljavanju. Nakon ukidanja saveznog Pravilnika o profesionalnoj rehabilitaciji, u svim republikama i pokrajinama, u zakone o srednjem obrazovanju unijete su odredbe za organizaciju ovog dijela edukacije hendikepirane omladine. Norme su nedostatne, pa se pruža šansa da se u toku noveliranja ovih zakona potraže elastičnija rješenja, tim prije što pripreme za rad i sistem zapošljavanja znatno zaostaju iza medicinskog i edukativnog tretmana. Znanost i praksa su ukazali na neke nove forme i daleko šire mogućnosti osposobljavanja, pa bi legislacija trebala da slijedi za njima. (Mi ćemo u narednom broju »Defektologije« iznijeti sadašnje stanje, te moderna stremljenja u organizaciji sistema stručnog osposobljavanja invalidne omladine i odraslih).

Specijalno školstvo je i ranije bilo u domeni republika, ali u 1973. se očekuje usklađivanje sa ustavnim amandmanima i unošenje nekih inovacija. Praksa pokazuje da je efikasnije postojanje posebnih zakona o specijalnom školstvu, nego li normiranje te materije u zakonima o osnovnim školama gdje ne nalaze dovoljno prostora. Sazreli su uvjeti da se predškolski tretman uvede kao obavezni dio rehabilitacionog procesa, da se proširi dnevni boravak, te specijalne škole otvore prema životu. U svijetu je pristutan pokret snažne integracije izoliranih formi u redovne,

posebno za djecu sa lakim smetnjama. U tom smislu se očekuje da se redovne osnovne škole daleko više prilagode tretmanu značajnog broja djece školske dobi sa smetnjama u učenju i ponašanju, kako ova ne bi bila primorana da odlaze u specijalne škole i odjelenja, koji su namjenjeni djeci ometenoj u psihofizičkom razvoju.

U svim područjima je u toku i noveliranje propisa o financiranju obrazovanja. Iako je opći trend usmjeren na izjednačavanje specijalnih škola sa osnovnim školama, u pogledu izvora financiranja (preko osnovnih zajednica obrazovanja) svuda je prisutna potreba da se iz nekog fonda solidarnosti pomažu pasivne komune, u kojima znatno zaostaje osnivanje i razvoj specijalnog školstva. Kvalitetne su promjene u financiranju stručnog osposobljavanja, koje se mora oslanjati na izvore grupacija određenih privrednih grana. Pošto nijedna od njih nije zainteresirana za kadrove iz naših specijalnih ustanova, potrebno je nastojati da se iz zajedničkih fondova republike ili pokrajine pokrивaju izdaci profesionalnog osposobljavanja hendikepirane omladine uz participaciju fondova invalidskog osiguranja. Potreba je takođe da se normira način financiranja i organizacije permanentnog obrazovanja invalida, jer je to jedna od osnova naše školske reforme i preduvjet uspješnosti u privredi, koja traži uporno i stalno stručno i opće usavršavanje, a u kojem moraju sudjelovati i naše specijalne škole i drugi prosvjetni činioци.

Nakon prestanka važnosti saveznog Pravilnika o kategorizaciji i evidenciji djece ometene u fizičkom i psihičkom razvoju, iz 1960. godine, u toku su intenzivne pripreme za donošenje republičkih i pokrajinskih propisa. Dosada je to samo učinjeno u SR BiH, a vjerojatno će u 1973. biti to i u drugim područjima, jer je

potreba neodložna. Kroz više dogovaranja, posebno preko Saveza društava defektologa, postignuti su načelni dogovori o definicijama i bitnoj terminologiji u pravilnicima. Paralelno s tim predstavnici resora prosvjete i socijalne zaštite su uskladili poglede na sistem otkrivanja, opservacije i evidencije ometene djece. Unatoč tome, rasprave se nastavljaju, dogovor mijenja i vjerojatno ćemo imati propise sa bitnim razlikama, što će otežati jedinstvenu klasifikaciju i statistiku, a izazvati teškoće u primjeni. Očekuje se da će dogovori sa zajednicama zdravstvenog osiguranja uspjeli smanjiti troškove organa socijalne zaštite općina i time ubrzati otkrivanje i opservacije preostalih slučajeva.

U toku je usklađivanje svih postojećih propisa u republikama i pokrajinama sa ustavnim amandmanima. To je prilika za unošenje inovacija. U Sloveniji se pokazala veoma korisna odredba o obaveznom pregledavanju sve djece čim navrše tri godine, omogućujući ranije otkrivanje devijacija, registracije, ometene djece i sustavni tretman. Postoje uvjeti da se i u drugim krajevima zakonskim putem počne organizirati prevencija i izgradnja potrebnih ustanova za malu djecu sa raznim oštećenjem. Veoma je koristila i odredba o povišenom dodatku za svu kategorizirana djecu (za 50%), a koja ispunjavaju ostale uvjete (Hrvatska). Slijedile su Slovenija, Makedonija i Kosovo, ali samo za teže ometenu djecu (koja se ne osposobljavaju). Pri usklađivanju propisa o neposrednoj dječjoj zaštiti, postoje uvjeti da se poput Slovenije organiziraju posebne zajednice, koje će moći temeljito izučavati i programirati izgradnju mreže predškolskih ustanova i drugih formi, za koje se njihova sredstva po zakonu koriste. Tu je šansa da se brže dođe do neophodnih malih škola, specijalnih vrtića, odjele-

nja za umjereno i višestruko ome-  
tene i dr.

Porodično pravo, koje je još od 1946/47. bilo regulirano kroz četiri savezna zakona, bilo je intenzivno proučavano u posljednje dvije godine kroz javnu diskusiju i brojne radne grupe. Težilo se njegovoj novelizaciji prema današnjim potrebama razvoja našeg društva i kodifikaciji. Suglasnost, međutim, nije bila postignuta ni među profesorima pravnih fakulteta i drugim strukturama u nekim načelnim pitanjima. Pošto je i ova materija amandmanima izuzeta iz nadležnosti federacije, vrše se pripreme u republikama i pokrajinama, a Jugoslavenska konferencija za socijalni rad koordinira dogovore radi nekih zajedničkih rješenja. Dosada je samo Makedonija donijela tri zakona (o starateljstvu, o usvojenju i o odnosima roditelja i djece, dok je onaj o braku pred konačnom revizijom). Postoje izgledi da se u spomenute zakone unose neke nove odredbe koje bi značile određene olakšice za neke grupe hendikepiranih, naročito u bračnom pravu, gdje ima dosta nedorečenih odredbi. Opća je težnja da se Centar za socijalni rad utvrdi kao staratelj za hendikepiranu djecu, kad im umru roditelji, jer se i rođaci nerado primaju te funkcije.

U toku je i noveliranje Zakona o socijalnoj zaštiti, koji imaju sve republike osim Slovenije (koja je odlučila da ovo područje regulira samo društvenim dogovorima i propisima komuna). Intencija je roditelja hendikepirane djece i brojnih stručnjaka, da se troškovi za rehabilitaciju (ako ne postoje iz drugih izvora) uvedu kao prava a ne mogućnost, da se osigura materijalna potpora porodicama sa hendikepiranim članom (zbog povišenih troškova) i da se invalidskim organizacijama prizna status stručnih udruženja koja vrše neke funkcije organa i službi, te zbog

toga utvrde i trajniji oblici njihovog financiranja. Drugi dio sredstava za njihove programe treba se osigurati iz fondova Lutrije, koja će nakon decentralizacije dotirati humane i kulturne zadatke. Prema dosada donjetim zakonima o ovoj materiji (Slovenija, BiH, Makedonija — u drugim republikama je u toku) značajna su ovlaštenja republičke uprave u raspodjeli dijela prihoda Lutrije za humanitarne i druge organizacije. U Sloveniji prijedlog daje Savjet korisnika Lutrije i drugih zainteresiranih faktora, a Skupština republike donosi konačnu odluku.

Od interesa za ovu problematiku su još republički i pokrajinski zakoni o udruženjima, koji su skoro svuda prihvaćeni. Invalidske organizacije su tom prilikom tražile da im se prizna poseban status među ostalim društvenim organizacijama, obzirom na njihovu funkciju od posebnog interesa za zajednicu. Predlažu se i veća oslobođenja ili ustupanja zaštitnim radionicama kojih sada ima oko 60 u našoj zemlji, te oko 40 zaštitnih pogona, da bi im se poboljšao materijalni položaj na tržištu i podigao nivo rehabilitacije (neke olakšice imaju sve, ali druge samo u određenim regijama, na pr. plaćanje naknade osobnog dohotka samo za prvih 7 dana (jedino u Hrvatskoj) itd. U propisima o porezima nedovoljno se spominju invalidne osobe, iako su njihova udruženja tražila određene olakšice kad njihovi članovi vrše obrt ili rad kod kuće, ili kod utvrđivanja minimuma za oporezivanje (da se podvostruči!) pri fiksiranju poreza na dohodak iz poljoprivrede i sl. Pošto je nacrt Zakona o osnovama saobraćaja na putevima sada na javnim diskusijama, očekuje se da će se uvažiti prijedlog Društava tjelesnih invalida za posebnu zaštitu invalida sa kolima, kolicima i dr., kako bi im republike i pokrajine na temelju toga

mogle dati šira prava. Na reviziji su i propisi o civilnim žrtvama rata u svrhu proširenja prava, odnosno davanjem prava svim žrtvama, a ne samo slijepima (kako je bilo u prvobitnim zakonima nekih područja).

Citirane izmjene i dopune postojećih, kao i donošenje novih zakona, velika je šansa za invalidska udruženja, specijalne ustanove, organe i stručne službe, a posebno defektolo-

ge na svim radnim mjestima, da se zauzmu za nova i što povoljnija rješenja u korist hendikepiranih građana. Uz materijalnu bazu, kadrove i ustanove, zakonodavstvo je najvažniji uvjet stabilizacije postojećih institucija i osnivanje novih, te poboljšanje prava, a time i mogućnosti još bržeg i efikasnijeg osposobljavanja za život i rad invalida u našem socijalističkom društvu.

**Dr Sulejman Mašović — Zagreb**

JURIDICAL REGULATION OF REHABILITATION AND PROTECTION  
OF THE HANDICAPPED  
(A New Legislative Stage)

**Summary**

The author gives the concrete analysis of the present state of legislation in the sphere of rehabilitation and protection of the handicapped in Yugoslavia. After that conforming of certain ordinances to the constitution amendments is described. Parallel description of regulations in republics and regions is given. The author suggests the way of fulfilment of certain rights for invalides.

In the end the author cites what is being prepared in this field and suggests several improvement of the system of rehabilitation and protection of the handicapped.