

RAZVOJ ZDRAVSTVENE ZAKONODAJE, VELJAVNE ZA OBMOČJE SLOVENIJE, DO DRUGE SVETOVNE VOJNE THE DEVELOPMENT OF HEALTH LEGISLATION FOR THE TERRITORY OF SLOVENIA UNTIL THE SECOND WORLD WAR

Marjan Premik¹

Prispelo: 14. 4. 2004 – Sprejeto: 20. 9. 2004

Pregledni znanstveni članek
UDK 364.444(497.4)"1859/1941"

Izvleček

V pričujočem članku je opisan razvoj zdravstvene zakonodaje v širšem socialnem kontekstu, ker obravnava področje zdravstvenega zavarovanja in področje zdravstvenih služb. Za prva zakona na teh dveh področjih v okviru Avstro-Ogrske monarhije lahko smatramo Obrtni zakon iz leta 1859 in Sanitetni zakon iz leta 1870. Omenjena zakona sta se dograjevala in spreminjala vse do konca I. svetovne vojne, ko jih je do določene mere prevzela in dopolnjevala nova oblast - najprej v okviru države SHS (do decembra 1918), nato kraljevine SHS do leta 1929 in kraljevine Jugoslavije do njenega razpada leta 1941.

V celotnem opisanem obdobju je državni pravni red za območje današnje Slovenije omogočal tudi nekatere specifične izvedbe in rešitve tako na področju socialnozdravstvene zakonodaje kot tudi ureditve in organizacijske modele, pomembne za sanitarno oziroma javnozdravstveno prakso. Zlasti slednje je po letu 1929 podrobno razčlenjevala tako imenovana »nova zdravstvena zakonodaja«, ki je s kopico zakonov, uredb in pravilnikov urejala naslednja področja: Osrednjo zdravstveno službo, Bolnice, Zdravstvene občine, Asanacije, Zdravstveno zaščito učencev in učiteljev, Zatiranje nalezljivih bolezni, Lekarne in zdravila ter Zdravstveno osebje.

Zdravstvena zakonodaja do druge svetovne vojne veljavna za območje Slovenije odseva del političnih, idejnih, kulturnih, organizacijskih in znanstvenih razmer v tem obdobju, hkrati pa je trdna podlaga za razumevanje razvoja sistema zdravstvenega varstva in javnega zdravstva na naših tleh.

Ključne besede: zakonodaja, zdravstvo, Slovenija

Review article
UDC 364.444(497.4)"1859/1941"

Abstract

The article describes the development of health legislation within a considerably broad social context, i.e. in the fields of health insurance and health care services. The 1859 Crafts Act and the Sanitary Act passed in 1870 are considered to be the first two laws regulating these two fields in the Austro-Hungarian Empire. They had been subject to upgrading and amending until the end of the First World War, when they were taken over and supplemented, to a certain extent, by the authorities of the State of Serbs, Croats and Slovenes (until 1918), Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (1918 - 1929) and Kingdom of Yugoslavia, existing until 1941.

Throughout the above mentioned period, the legal system in force on the territory of the present Slovenia made it possible to adopt solutions and specific regulations governing the field of social health, and to implement some organisational models important for the sanitary and public health practice. After 1929, the latter field was dealt with in detail by the so-called "new" health legislation, and numerous acts and regulations were issued, governing the following areas: central health care services, hospitals, health care communities, improvement of sanitary conditions, health protection of pupils and teachers, control of infectious diseases, pharmacies and drugs, and health personnel.

¹Medicinska fakulteta, Katedra za javno zdravje, Zaloška 4, 1000 Ljubljana
Kontakti naslov: e-pošta: marjan.premik@mf.uni-lj.si

Health legislation valid for the territory of Slovenia until the Second World War reflected political, cultural and organisational conditions, as well as the situation in science during that period. In addition, it represented a solid basis for understanding the development of medical care system and public health in Slovenia.

Key words: health legislation, Slovenia

Uvod

Za opis zdravstvene zakonodaje v izbranem obdobju na Slovenskem sem moral najprej opredeliti področje, ki ga »zdravstvena« zakonodaja ureja, nato pa še ugotoviti, na kakšnih pravnih temeljih se je dograjevala in izpopolnjevala.

Odločil sem se, da bom zdravstveno zakonodajo opisal v njenem širšem socialnem kontekstu, to je v smislu razvoja zdravstvenega zavarovanja in zdravstvenih služb. Razvojno gledano gre za dve ločeni področji državnega urejanja, z vidika današnjega razumevanja pa za enotno področje sistema zdravstvenega varstva v okviru javne politike zdravja. Za zgodovinski opis zdravstvene zakonodaje je pomembno tudi, da opredelimo izhodiščni pravni red na tem področju. Tega je bilo potrebno poiskati v zakonodaji Avstro-Ogrske monarhije. Za prva zakona na opisanih področjih lahko smatramo:

- Obrtni zakon (Die Gewerbeordnung), z dne 20. decembra 1859 in
- Sanitetni zakon (Das Reichssanitätsgesetz), z dne 30. aprila 1870.

V vsakem primeru pa zdravstvena zakonodaja vedno zrcali razvoja političnih, socialnoekonomskih in strokovnih razmer na območju, v katerem je nastala.

Vpogled v razvoj zdravstvenega zavarovanja v AO monarhiji

Sredi 19. stoletja so se v avstroogrski monarhiji nakopičili socialni problemi. Ljudje brez premoženja (delavstvo) so si morali v primeru bolezni, nezgod ali smrti pomagati s samopomočjo. Ustanavljali so svoja bolnišnica in podporna društva (npr.: leta 1835 trgovsko bolnišnico podporno društvo v Ljubljani), hkrati pa vse bolj zaostrovali socialna vprašanja, iz česar so se počasi oblikovale tudi socialne norme. Prejšnja cehovska ureditev je bila leta 1859 z Obrtnim zakonom (Die Gewerbeordnung) presežena in uveljavil se je gospodarski liberalizem (obrtna svoboda), kar lahko štejemo za začetek industrijske družbe. Na osnovi obrtnega reda (Die Gewerbeordnung) je bila postopoma uvedena sistemska socialna (delavska) zaščita (1).

Kronologijo razvoja socialne zakonodaje v AO monarhiji lahko predstavimo z naslednjo preglednico:

1859 obrtni zakon: konec cehovstva – obrtna svoboda (tovarne, rokodelstvo, koncesionarno delo). Ta obrtni red sam še ni vseboval določb o varstvu in zaščiti pomožnih delavcev. To praznino so urejale šele novele; 1883 zakon: osnovani delovni inšpektorati, delavska zaščita in varstvo pri delu; 1885 pomožni delavci in njihova zaščita (starost 16 let, delovni čas, odpovedni roki ipd.); 1887 nezgodno zavarovanje; 1888 bolniško zavarovanje; 1889 zakon o bratovskih skladnicah (ločitev bolniškega zavarovanja od pokojninskega); 1895 novela zakona (ureditev počivanja ob nedeljah in praznikih); 1902 določbe o zaščiti delavca in rokodelca; 1907 pravne osnove za kolektivne pogodbe; 1910 stanovanjskokrskrbstveni zakon (fond). Zavarovanje za onemoglost, starost in smrt ni bilo splošno urejeno niti v Avstriji niti na Ogrskem. Do konca prve svetovne vojne je torej ta razvoj potekal v okviru avstrijske socialne zakonodaje. To zakonodajo je v letih 1921-22 zamenjala jugoslovanska, ki je veljala do leta 1941, ko je bil na nemškem okupacijskem območju uveden nemški sistem, na italijanskem pa je bila ohranjena (razen nekaterih manjših ukrepov) določena socialna avtonomija.

Vpogled v razvoj javnozdravstvene službe v AO monarhiji

Temelje javnozdravstvene službe v Sloveniji je postavil avstrijski sanitetni zakon Reichssanitätsgesetz 30. aprila 1870. S tem zakonom je bila urejena razdelitev delokroga v javni zdravstveni službi med državo in samoupravno oblastjo v samostojnem in prenešenem obsegu, postavitve strokovnih sanitetnih organov pri političnih oblasteh prve in druge stopnje in določitev njihovih uradnih dolžnosti. Zakon je predpisal dolžnosti okrajnega zdravnika glede podrejenosti okrajnemu načelniku in njegovo sodelovanje pri zdravstvenih ukrepih.

Na podlagi tega zakona so posamezne dežele izdale svoje deželne zakone za ureditev zdravstvene službe v občinah. Tako je bil izdan deželni sanitetni zakon za Kranjsko (24. aprila 1888) in deželni sanitetni zakon za Štajersko (23. junija 1892). S tem so bila ustanovljena zdravstvena okrožja (distrikti), urejeno njihovo delovanje, objavljena določila za postavitve okrožnih (občinskih) zdravnikov in predpisane naslednje dolžnosti: odnos do političnih in samoupravnih oblasti; pristojnosti v zdravstvenih zadevah občin; nadzorstvo nad zdravstveno policijsko dejavnostjo, dolžnosti glede nalezljivih bolezni (tudi pri živalih, če ni bilo veterinarja), cepljenje, obravnava umrlih, delo z revnimi bolniki, občevarje z ljudstvom, hišna lekarna, obveznost posedovanja kirurškega in porodničarskega orodja ipd. (2).

Socialnozdravstvena zakonodaja po prevratu 1918

Po razglasitvi samostojne države SHS (Slovencev, Hrvatov in Srbov) 29. 10. 1918 je Slovenija mesec dni živela samostojno politično življenje in se sama upravljala, čeprav se je imela za sestavni del Države SHS in je priznavala Narodni svet v Zagrebu za svoj najvišji oblastni organ.*

29. oktobra 1918 je bil velik ljudski zbor v Ljubljani - pretrgane so bile vezi med slovenskimi deželami in AO monarhijo. Ustanovljen Narodni svet (vlada) v Ljubljani za Slovenijo in skupni Narodni svet države SHS v Zagrebu. Ustanovljena je bila država SHS.

Za Slovenijo je Narodno veče v Zagrebu imenovalo vlado 13 oddelkov (za zdravstvo zadolžen A. Breclj, za socialo A. Kristan).

Ta samostojna državna skupnost (narodi, ki so do tedaj živeli v okviru AO monarhije) pa je obstajala le do 1. decembra 1918, ko se je država SHS združila s kraljevino Srbijo v kraljevino SHS.

Narodna vlada, z ukazom ukinjena 20. januarja 1919, in vzpostavljena deželna vlada z občutno manjšimi pristojnostmi jz bila podrejena centralnim beograjskim ministrstvom. S sprejemom vidovdanske ustave (28. junija 1921) pa je izginila še ta oblika okrnjene slovenske samostojnosti kajti ustava je vse izvajanje upravne oblasti podredila centralnim t.j. beograjskim državnim organom. Po tej ustavi je bila država enonarodna in strogo centralistična kraljevina SHS. Slovenci smo s to ustavo bili kot narod pravnoformalno izbrisani, poleg tega pa še upravno-teritorialno razdeljeni na dve različni enoti: Ljubljanska in Mariborska oblast.

Razpad Avstro-Ogrske je pomenil nove državne meje, novo državo, nove sedeže oblastnih organov in zavarovalnih ustanov. Potrebno je bilo izvesti reorganizacijo delavskega zavarovanja v ozemeljskem smislu. Prej so bili sedeži delavskih zavarovalnih ustanov v Gradcu za Štajersko in Koroško, v Trstu za Kranjsko in Primorsko ter na Dunaju za centralizirane in državne ustanove. Sedeže vseh teh ustanov so prenesli v Ljubljano in jih na novo organizirali s pristojnostjo za vso Slovenijo.

Po vidovdanski ustavi je bila država zadolžena za izvajanje socialne politike in je imela ministrstvo za socialno politiko. Preko tega ministrstva je tudi nadzirala izvajanje socialne politike ter zakonskih in drugih določb. Potrebna materialna osnova za izvajanje socialne politike (denar, bolnišnice, ambulate delavske menze) so prevzele samoupravne ustanove socialnega zavarovanja z lastnim financiranjem, ki so ga zagotavljali delavci in delodajalci z obveznimi prispevki iz svojih mezd. Leta 1929 je kralj razveljavil ustavo kraljevine SHS, v veljavi pa so ostali vsi državni zakoni, dokler se po potrebi ne razveljavijo. Država je s kraljevim ukazom dobila novo ime: Kraljevina Jugoslavija, razdeljena na devet banovin. Slovenija (brez Bele krajine) je postala Dravska banovina.

Po tridesetih letih razvoja socialne politike v AO monarhiji se je njen razvoj odvijal še dvajset let v okviru jugoslovanske zakonodaje. Za ves ta čas je značilno, da socialna politika na našem območju ni bistveno zaostajala za evropskim razvojem. Seveda pa se je v Kraljevini Jugoslaviji začel proces zaviranja zaradi prevladujočega in vedno močnejše izraženega vpliva manj razvitega vzhoda države nad zahodom, kamor je sicer geografsko, gospodarsko in socialno sodila Slovenija (3, 4, 5, 6).

Na področju socialnega zavarovanja je nova slovenska vlada začela takoj ukrepati. Tako je že 6. novembra 1918 v Ljubljani ustanovila poverjeništvo za socialno skrbstvo, ki je nato reorganiziralo socialno zavarovanje v Sloveniji.

1. januarja 1919 je bila ustanovljena Zveza bolniških blagajn za slovensko ozemlje.

Do 30. maja so bile ukinjene vse takratne okrajne in obratne bolniške blagajne in ustanovljena je bila enotna bolniška blagajna v Ljubljani za vso Slovenijo. Z uredbo leta 1919 ustanovi deželna vlada tudi oddelke za zaščito otrok (Ur. l. deželne vlade za Slovenijo št. 74 z dne 11. 4. 1919), nato pa še istega leta izda pravilnik o ureditvi tega oddelka.

Narodna vlada se je zavedala pomembnosti vzpostavitve nove organizacije socialnega zavarovanja in izvedbe potrebne centralizacije te ustanove, ker so

* Ustavnopravne razmere od prevrata 1918 do vojne 1941

samo z državnimi sredstvi lahko izpolnjevali obveznosti do zavarovancev, zagotavljali zdravstveno zaščito in bolniško podporo. Stare bolniške blagajne so namreč ostale brez sredstev. Tekočih prispevkov ni bilo dovolj, sredstva iz rezervnih skladov pa so ostala v centralah bolniških blagajn zunaj slovenskega ozemlja (1). V kraljevini SHS so urejali socialna vprašanja s tem, da so sprejeli v letih 1921 in 1922 okvirne zakone o delavski zaščiti (zakon o zaščiti delavcev, zakon o inšpekciji dela in zakon o zdravstvenem zavarovanju). Med temi predpisi so za področje zdravstvenega varstva zelo pomembne uredbe, zakoni in pravilniki, ki so urejali zdravstveno zavarovanje.

Tako smo dobili:

1921 (junija) uredbo o zavarovanju delavcev proti boleznim in nezgodam;

1921 (decembra) določbo o onemoglosti, starosti in smrti;

1922 zakon o zavarovanju delavcev, ki je vključeval tudi onemoglost, starost in smrt – vse, razen brezposelnosti. Vendar je bilo zavarovanje delavcev glede onemoglosti, starosti in smrti po zakonu odloženo do 1925. Pa še potem je vlada zavlačevala z uresničitvijo tega vse do leta 1937.

S tem zavarovanjem je upravljal Osrednji urad za zavarovanje delavcev v Zagrebu. Pri njem so bili zavarovani vsi delavci, razen tistih, ki so bili zavarovani po drugih ustanovah (bratovske skladnice in humanitarne ustanove). Določbe zakona so se izvajale po okrožnih uradih. Za Slovenijo je bil okrožni urad v Ljubljani. (Okrožni urad v Ljubljani je imel tudi svoje ambulate v Ljubljani, Mariboru, Celju, Ptuju, Kranju, kopališča in fizikalna zdravilišča). V Sloveniji velja bolniško in nezgodno zavarovanje za vse delavce, medtem ko je bilo pokojninsko zavarovanje urejeno po posameznih panogah. Pokojninsko zavarovanje za vse delavce je bilo uvedeno šele leta 1937. (Prej je bilo obvezno pokojninsko zavarovanje za nameščence urejeno le v Sloveniji in Dalmaciji, kjer je bilo uvedeno že leta 1906).

Socialno zavarovanje ni bilo enotno izvedeno z enakimi pravicami za vse zaposlene delavce (zakon je dopuščal vse druge oblike posebnega zavarovanja). Tako so bili rudarji zavarovani v okviru bratovskih skladnic, železničarji v okviru humanitarnih in bolniških fondov državnega prometnega osebja, javni in zasebni nameščenci pa pri trgovskem bolniškem in podpornem društvu. Te ustanove so za svoje zavarovance izvajale bolniško, nezgodno in pokojninsko zavarovanje.

Sprejeti zakoni o delavski zaščiti leta 1922 so pomenili poenotenje delavske zaščite v vsej državi. Novih pravic

sicer niso prinesli (glavne pridobitve: 8-urni delavnik in uvedba delavskih zbornic), so pa pomenili povečanje pravic in dolžnosti pri zaščiti delavčevega zdravja, življenja in delovnih razmer na delovnem mestu.

Zakoni, ki jih je izdala Kraljevina Jugoslavija leta 1937, so pomenili dopolnitev delavskozaščitne zakonodaje iz leta 1921-1922, zlasti v smislu urejanja kolektivnih pogodb, in začetek pokojninskega zavarovanja za vse delavce (ustanovljen državni pokojninski sklad).

Pravice

Ob bolezni so imeli zavarovanci pravico do brezplačne zdravniške pomoči, dokler traja bolezen, vendar neprekinjeno le 26 tednov, dobivali so zdravila, kopeli v termalnih kopališčih, obvezila in pomožne priprave za zdravljenje, dobivali so boleznino v znesku dveh tretjin zavarovane mezde, če zavarovanec zaradi bolezni ni mogel delati in je bolezen trajala več kot tri dni, vendar le največ 26 tednov.

Ob porodu so imele zavarovanke pravico do brezplačne babiške pomoči in zdravljenja; 2 meseca pred in 2 meseca po porodu so imele podpore za porodnice v znesku treh četrtin zavarovane mezde, podpora za opremo dojenčka je znašala štirinajstdnevno zavarovano mezdo. Če so zavarovanke dojile še po preteku porodniške podpore, so imele pravico še do 20 tednov v višini polovične mezde, če pa niso dojile, pa na osnovi potrdila pravico do otroške hrane za dojenčka v tem času.

Ob smrti je bila plačana pogrebna.

Zavarovanje za starost, onemoglost in smrt se je začelo leta 1937 (za onemoglost renta 200 tednov prispevkov, za starost 500 tednov prispevkov, za smrt 100 tednov prispevkov).

Prispevke za nezgodno zavarovanje je plačeval samo delodajalec, medtem ko za onemoglost, starost in smrt tako zavarovanec kot podjetnik.

Za zaščito stanovskih interesov so se ustanovljale splošne in posebne zbornice. Med drugimi (Odvetniška zbornica 1918, Inženirska zbornica 1919, Delavska zbornica 1922, Zbornica za trgovino in obrt 1925, Notarska zbornica 1930, Kmetijska zbornica 1937) sta bili ustanovljeni tudi:

- Zdravniška zbornica 1923 (Društvo za Kranjsko je 1918 razširilo svoj delokrog na vso Slovenijo in nato razglasilo ustanovitev Zdravniške zbornice v Ljubljani – Zdravniški vestnik) in
- Lekarniška zbornica 1931 (člani kranjskega, štajerskega in ogrskega gremija se združijo v lekarniško zbornico).

Po prevratu dozori tudi nova spoznanja o pomenu javnih zdravstvenih služb, napreduje pa tudi preventivna misel. Z namenom zaščititi in izboljšati ljudsko zdravje so pod idejnim vodstvom A. Štamparja začeli v Sloveniji organizirati ustanavljanje higienske organizacije. Iz začetnih bakterioloških stanic so se razvili epidemiološki zavodi in iz teh higienski zavodi in zdravstveni domovi s posvetovalnicami in dispanzerji (7). Star, vendar veljavni avstroogrski sanitetni zakon ni bil dovolj in zato so sprva z uredbami in pravilniki, kasneje pa tudi z zakoni dopolnjevali in urejali področje javnega zdravja. Tako smo v obdobju po prevratu dobili:

- Zakon o zaščiti dece (Uradni list za ljubljansko in mariborsko oblast z dne 24. junija 1922, št. 83);
- Odlok Ministrstva narodnog zdravja z dne 23. avgusta 1922, št. 29.606 o ustanovitvi Stalne bakteriološke stanice;
- Predlog pravil za delo higienskega zavoda pripravljen v Ljubljani (27. februar 1923), ki ga je potrdilo Ministrstvo za narodno zdravje in dovolilo ustanovitev Higienskega zavoda v Ljubljani;
- Z odlokom ministrstva za narodno zdravje z dne 23. aprila 1925, H.br. 15.423, pa je bila izvedena

Ustanavljanje zavodov in ustanov ter pravila delovanja le-teh so se urejala z uredbami, pravilniki in sklepi ministrstva oz. ljubljanske ali mariborske oblasti. S tem in z drugimi sanitarnimi institucijami je bilo vzpostavljeno osnovno ogrodje higienski organizaciji, ki deluje še danes.

»Nova zdravstvena zakonodaja«

Z vzpostavitvijo Kraljevine Jugoslavije leta 1929 (obdobje buržuazne diktature) in banskih uprav smo dobili veliko zdravstvenih zakonov. Zakonom so sledili podzakonski predpisi Vse na novo nastale predpise (zakoni, uredbi, pravilniki), ki so urejali javnozdravstveno službo, so takrat imenovali »nova zdravstvena zakonodaja« (8, 9). To novo zdravstveno zakonodajo lahko razdelimo na osem področij.

- I. Osrednja zdravstvena služba
- II. Bolnice
- III. Zdravstvene občine in zadruga
- IV. Asanacije
- V. Zdravstvena zaščita učencev in učiteljev
- VI. Zatiranje nalezljivih bolezni
- VII. Lekarne – droge, strupi ter zdravila
- VIII. Zdravniki – zdravniki specialisti in pomožno osebje v socialni in zdravstveni službi.

I. Osrednja zdravstvena služba

Osrednjo zdravstveno službo sta urejala dva zakona: Zakon o banski upravi (12) in

Zakon o ustroju socialne in zdravstvene uprave (13).

Ministrstvo za socialno politiko in narodno zdravje ima odseke in oddelke ter razdelke. Na čelu oddelkov so načelniki. Pri ministrstvu se je ustanovil tudi položaj generalnega inšpektorja za higieno.

Zakon opredeljuje ustanove in organe, ki so neposredno podrejeni ministrstvu za socialno politiko in narodno zdravje. Med te ustanove sodijo: Centralni higienski zavod v Beogradu, Šola za narodno zdravje v Zagrebu ter vse državne bolnice v Beogradu.

Banskim upravam pa je naloženo upravljanje s higienskimi zavodi, zdravstvenimi domovi, zdravstvenimi postajami, državnimi bolnicami, dečjimi domovi, zdravilišči in invalidskimi domovi. Posle opravljajo zdravstvene uprave pri kraljevi banski upravi, oddelki za socialno politiko in narodno zdravje; osebje so uslužbenci in uradniki, razporejeni v kategorije, skupine in zvanja ter prejemajo, ustrezno tej razporeditvi, predpisane plače.

Omenjena zakona sta bila podlaga za naslednje uredbe in pravilnike:

- Uredba o organizaciji in področju higienskih zavodov, zdravstvenih domov in zdravstvenih postaj;
- Uredba o ocenjevanju uslužbencev ministrstva za socialno politiko in narodno zdravje;
- Pravila za polaganje državnega strokovnega izpita uradnikov resorja ministrstva za socialno politiko in narodno zdravje;
- Pravilnik o delokrogu zavodov za zdravstveno zaščito mater in dece;
- Pravilnik o delovanju zdravstvenih domov;
- Pravilnik o sestavi in področju banskega sanitetnega sveta.

V nadaljevanju bom podrobneje opisal le vsebino Uredbe o organizaciji in področju higienskih zavodov, zdravstvenih domov in zdravstvenih postaj (14).

Higienski zavodi so pristojni za vsa opravila v zvezi z: osebno, socialno in generativno higieno, proučevanjem in poučevanjem naroda, asanacijami, proučevanjem in zatiranjem nalezljivih bolezni, organiziranjem, ustanavljanjem ter nadziranjem vseh higienskih ustanov na območju banske uprave.

Higienski zavod ima naslednje oddelke: bakteriološko-epidemiološki oddelek, kemijski oddelek, sanitetno-tehnični oddelek in socialno-medicinski oddelek.

V higienski zavod spadajo naslednje ustanove: zavod za zdravstveno zaščito mater in otrok (posvetovalnica za nosečnice, dečji dispanzer, mlečna kuhinja, kolonija

za dojenčke in male otroke, dom za matere in dojenčke, razstava za popularizacijo higijene); šolska poliklinika; dispanzer za tuberkulozo; ambulatorij za kožne in venerične bolezni; muzej za higieno s potujočimi higienskimi razstavami.

Uredba določa, da direktor higienskega zavoda, upravnik zdravstvenega doma in drugo osebje, postavljeno po zakonu, nimajo pravice opravljati privatne prakse.

Na območju banskih uprav so tudi zdravstveni domovi in zdravstvene postaje. Zdravstveni domovi so opredeljeni kot socialnomedicinske ustanove, ki so podrejene Higienskemu zavodu.

Zdravstveni dom ima naslednje obvezne oddelke: Dispanzer za matere in otroke; šolsko polikliniko; bakteriološko-epidemiološki in kemijski oddelak; dispanzer za tuberkulozo in higiensko razstavo. Ban lahko v posameznih primerih zdravstvenemu domu doda še: postajo za zatiranje trahoma; postajo za zatiranje veneričnih bolezni; postajo za zatiranje malarije; območno ambulanto za siromašno prebivalstvo in bolniški oddelak (v skladu z zakonom o bolnicah).

Naloge zdravstvenega doma: proučuje vsa vprašanja socialne etiologije, bolezni, narodne patologije in ukrepe socialnomedicinskega značaja; poučuje narod z vsemi razpoložljivimi sredstvi sočasne socialne pedagogike; »pobija« umrljivost in bolehnost dojenčkov; čuva zdravje šolskih otrok, zdravi socialne bolezni z uspešnimi in priznanimi metodami z namenom, da »dvigne narodno zdravstvo«; zatira akutne nalezljive bolezni in vodi epidemiološko delo; zatira socialne bolezni in vodi epidemiološko delo; bori se proti socialnim zlom in grehom, ki vplivajo na narodno zdravje; preiskuje naselja in življenje naroda ter predlaga higienskemu zavodu potrebne asanacije ter pridobiva za sodelovanje vse dejavnike na kmetih; priporoča vaškim občinam in zasebnikom načrte higienskih vodnjakov, vodovodov, stranišč, gnojišč in ostalih asanacijskih uredb po potrebah in razmerah.

II. Bolnišnice

Bolnišnice so bile javne in zasebne. Zasebne so bile predvsem bolnišnice bratovskih skladnic, rudarskih in metalurških podjetij, (Trbovlje, Jesenice, Črna na Koroškem), redovniške bolnišnice (Kandija – Novo mesto, Ormož) in bolnišnica Rdečega križa (Sl. Konjice). Sanatoriji so bili vsi zasebni (Šlajmerjev dom, Emona, Leonišče). Javne bolnišnice, bilo jih je 12, so bile v vseh večjih mestih.

V Sloveniji je bilo ob nastanku nove države leta 1918 razmeroma veliko bolnišnic, ki so po številu postelj

zadoščale za takratne razmere. Med njimi so bile velike razlike (javne bolnišnice v Celju, Mariboru, Ljubljani, Novem mestu, Krškem, Brežicah, Ptuj, Murski Soboti, Slovenj Gradcu ter bolnišnica za duševne bolezni v Ljubljani - Polju).

Vse bolnišnice je leta 1918 prevzela Narodna vlada za Slovenijo in jih podredila zdravstvenemu oddelku, ki je deloval do 19. aprila 1919, ko je zdravstvo v Sloveniji prevzela osrednja vlada v Beogradu. V državni upravi so bile do leta 1927, ko so bile ustanovljene pokrajinske samouprave. Državna uprava je v tem času poleg nakupa zgradb za žensko bolnišnico v Ljubljani samo upravljala te zdravstvene zavode, ni jih pa izpopolnjevala in ni gradila novih, čeprav je število bolnikov hitro naraščalo. Zdravstvena odbora pokrajinskih samouprav v Ljubljani in Mariboru sta delovala do 1. januarja 1930, ko je njihove naloge prevzel oddelak za socialno politiko in narodno zdravje pri banski upravi Dravske banovine. V državno upravo so prišle občina in ženska bolnišnica v Ljubljani ter bolnišnici za duševne bolezni Ljubljana - Polje ter Novo Celje. Ostale bolnišnice so ostale banovinske.

Zakon o bolnicah (15)

Ta zakon je (1930) opredelil bolnišnice kot zdravstvene ustanove za zdravljenje in strokovno usposabljanje zdravnikov in drugega sanitetnega osebja. Delil jih je po namenu na splošne (obče) in specialne ter po lastništvu na državne, banovinske in občinske. Zakon določa vire sredstev, pristojbine in pobiranje stroškov glede na lastnosti in naravo bolnikov kot tudi druga določila v zvezi z upravljanjem, organizacijo in osebjem v bolnišnični službi. Vsebuje tudi določila v zvezi z ustanavljanjem novih bolnišnic. Vsa zakonska določila so podrobneje predpisana v naslednjih uredbah in pravilnikih (izdanih v letih 1930 in 1931):

- Uredba o natančnejših določilih v vodstvu knjig, zapiskov in računov za pobiranje in porabo bolnišničnih dohodkov, kakor tudi v vodstvu skupne bolnišnične ekonomije;
- Uredba o prejemkih uradnikov in drugih uslužbencev v državnih in banovinskih bolnicah v naravi;
- Uredba o številu in vrsti oddelkov v državnih bolnicah;
- Uredba o podrobnih določilih glede izdajanja občinskih potrdil, da bolnik sam ali druge osebe, ki so po zakonu dolžne zanj skrbeti, ne morejo plačati bolničnih pristojbin izdajanju
- Uredba o ustanovitvi, sestavi in poslovanju centralne komisije za skupno nabavo večjih potrebščin

banovinskih uradov, zavodov in podjetij na področju dravske banovine

- Pravilnik o organizaciji, notranjem delu in vzdrževanju službe v državnih bolnicah;
- Pravilnik o ustanovitvi, sestavi in upravljanju gradbenih fondov javnih bolnic v področju dravske banovine;
- Pravilnik o banovinskem zavarovalnem fondu zoper požar pri kralj. Banski upravi dravske banovine.

III. Zdravstvene občine in zadrug

To področje sta urejala dva zakona: Zakon o zdravstvenih občinah (16) in Zakon o zdravstvenih zadrugah (17).

Mesta in trgi kot upravne občine z najmanj 4000 prebivalci, občine na kmetih z najmanj 6000 prebivalci (vendar ne več kot 15 000) so po zakonu opredeljeni kot samostojne zdravstvene občine, ostale pa se združujejo v združene zdravstvene občine. Zdravstvene občine plačujejo 1 zdravnika na 10 000 prebiv., 1 sestro pomočnico na 10 000 prebivalcev, 1 kvalificirano babico na 5000 prebivalcev. Plačujejo pristojbine za siromake, grade in vzdržujejo zdravstvene ustanove, predlagajo asanacije, skrbe za higieno, vodijo evidence o rojstvih in smrtih, izvajajo naloge v zvezi s preprečevanjem nalezljivih bolezni itd. Zakon o zdravstvenih zadrugah omogoča ustanavljanje in delovanje zdravstvenih zadrug ter njihov delokrog.

Podrobnejša določila iz teh dveh zakonov so v:

- Uredbi o ustanovitvi zdravstvenih občin na področju dravske banovine;
- Uredbi o službenem razmerju zdravnikov združenih zdravstvenih občin v dravski banovini in
- Pravilniku o delu občinskih zdravnikov.

IV. Asanacije

Zakon o podpori za asanacijo vasi (18).

Po tem zakonu se urejajo brezobrestna posojila in njihov namen za asanacije (vaški vodovodi, cisterne, vodnjaki, kanalizacija, ljudska kopališča, vzorne kmetije ipd.). Izvajanje tega zakona podrobneje določata:

- Pravilnik o izvedbi del za asanacijo vasi in
- Navodila za izvajanje asanacijskih del.

V. Zdravstvena zaščita učencev in učiteljev

Država skrbi za zaščito zdravja učencev. Zaščita se izvaja z nadzorom nad učenci, zgradbami in poukom. Predpisuje dolžnosti zdravstvenega in šolskega osebja ter sredstva za te namene. Ureditev tega področja je v:

- Zakonu o zdravstveni zaščiti učencev. (19) ter pravilnikih;
- Pravilnik o prirejanju in programu tečaja za šolske zdravnike;
- Pravilnik o zdravniških pregledih učiteljev in učencev narodnih in srednjih šol;
- Pravilnik o delokrogu, delovanju in dolžnostih šolskih poliklinik in šolskih zdravnikov po zakonu o narodnih šolah.

VI. Zatiranje nalezljivih bolezni

Zakon o zatiranju nalezljivih bolezni (20).

Zakon ureja prijavo nalezljivih bolezni (seznam 29 bolezni), preventivne ukrepe za zatiranje nalezljivih bolezni in ukrepe ob pojavu akutnih nalezljivih bolezni ter ravnanja pri kroničnih nalezljivih boleznih (tuberkuloza, spolne bolezni, trahom, malarija, gobavost). V zvezi s tem so bili sprejeti številni pravilniki:

- Pravilnik o zaščitnem cepljenju proti akutnim nalezljivim boleznim (21);
- Pravilnik o zaščitnem cepljenju zoper osepnice (22);
- Pravilnik o zatiranju nalezljivih bolezni po šolah;
- Pravilnik o delu zdravstvenih odborov;
- Pravilnik o obmejni službi, da se ne zanesejo bolezni iz tujih držav;
- Pravilnik o preiskovanju in izsledovanju nalezljivih bolezni in izvajanju potrebnih ukrepov;
- Pravilnik o pokopavanju mrtvih, izkopavanju in prenašanju mrličev;
- Pravilnik o zatiranju nalezljivih bolezni v stanovanjih, kjer se zbira ali skupno živi večje število oseb zaradi prenočevanja, prehrane, zabave itd.;
- Pravilnik o prijavljanju nalezljivih bolezni in zbiranju podatkov o njihovem gibanju;
- Pravilnik o zatiranju trahoma;
- Pravilnik o zatiranju gobavosti.

VII. Lekarne – droge strupi ter zdravila

Na tem področju so bili sprejeti trije zakoni:

- Zakon o lekarnah in nadzorstvu nad prometom z zdravili (23);
- Zakon o prometu in kontroli narkotičnih drog in strupov (24);
- Zakon o kontroli zdravil biološkega izvora (25).

Prvi zakon predpisuje osnovne norme o zdravilih, lekarnah in nadzorom nad trgovanjem z zdravili. Drug zakon opredeljuje zdravila, strupe in droge, za katere veljajo posebni pogoji prometa, skladiščenja in nadzora. Tretji zakon pa določa: kaj so proizvodi biološkega izvora za zdravljenje in zaščito zoper bolezni pri človeku

(serumi, cepiva, toksini, antitoksini in drugi biološki pripravki), njihovo izdelovanje, promet ter kontrola. V sklop omenjene zakonodaje sodita tudi:

- Pravilnik o zdravilih in zdravilnih specialitetah in
- Pravilnik o načinu pobiranja in uporabi pobranih pristojbin za preizkušanje in odobranje zdravil in zdravilnih specialitet.

VIII. Zdravniki – zdravniki specialisti in pomožno osebje v socialni in zdravstveni službi

- Zakon o zdravnikih (26);
- Zakon o zdravnikih-specialistih za bolezni ust in zob in zobotehnikih (27);
- Zakon o sprejemanju v službo, o pridobitvi pravice do osebne pokojnine, upokojevanju, premeščanju in odpuščanju zdravnikov urada za zavarovanje delavcev in njegovih krajevnih uradov (28).
- Zakon o strokovnih šolah za pomožno osebje v socialni in zdravstveni službi. (29).

Zakon o zdravnikih opredeljuje poklic zdravnika, obvezno združevanje v zdravniško zbornico, pogoje za vpis v zdravniško zbornico ter druge pravice in obveznosti zdravnika. Zakon vsebuje tudi določbe o obveznem pripravništvu ter splošna določila o zdravniških zbornicah, njenih pristojnostih in organiziranosti. Zakon vsebuje tudi določbe o redu in disciplini v zdravniškem stanu ter zavarovanju zdravnikov. Z Zakonom o šolah je bil predpisan enoten učni načrt za vse šole za zaščitne sestre v državi.

To zakonodajo so dopolnjevale naslednje uredbe in pravilniki:

- Uredba o sestavi zdravniške komisije;
- Uredba o specialnih dodatkih za epidemiološko službo;
- Pravilnik o prijavljanju dovršitve začetnega splava;
- Pravilnik o tečajih za zdravnike;
- Zdravniška tarifa občinskih zdravnikov.

Zaključek

Tako razvoj delavskozaščitne zakonodaje in v njenem okviru zdravstvenega zavarovanja kot tudi razvoj javne zdravstvene službe takoj po prvi svetovni vojni kaže pomemben idejni, strokovni in organizacijski napredek. Žal pa je ta napredek zaradi ekonomskih težav in stalne politične krize v zakonodajnem smislu a zastajal. Funkcije socialnega in zdravstvenega varstva niso bile sistemsko izpeljane. Vse bolj se je kazala potreba po celovitem zakonu o zdravstvu (7), za katerega so pred drugo svetovno vojno že dozorele

socialne in strokovne potrebe. Okupacija Jugoslavije (in v njenem okviru Slovenije) leta 1941 je reševanje odprtih socialnih in zdravstvenih vprašanj povsem prekinila. Na okupiranem ozemlju je bil uveden okupatorjev pravni red.

Literatura

1. France Kresal. Zgodovina socialne in gospodarske politike v Sloveniji od liberalizma do druge svetovne vojne. Zbirka Ekonomska knjižnica/Cankarjeva založba. Ljubljana 1998.
2. Jeršič M. Zdravje na Kranjskem v letih 1981-1890. V: Cvahte et al.: Zdravstveno stanje prebivalstva SR Slovenije. Zavod SRS za zdravstveno varstvo. Ljubljana 1972: 97-142.
3. Perovšek J. Veliki prevrat 1918. V: Benedik M, et al. Dokumenti slovenstva. Cankarjeva založba. Ljubljana 1994: 300-306
4. Mikuž M. Slovenci v stari Jugoslaviji. Mladinska knjiga, 1965: 385-394.
5. Pleterski J. Jugoslovansko vprašanje. In: Benedik M, et al. Dokumenti slovenstva. Cankarjeva založba Ljubljana 1994: 288-293.
6. Prunk J. Politično in kulturno življenje Slovencev v prvi Jugoslaviji. In: Urlep F, Kališnik M, Borisov P. eds.: Medicinska fakulteta v Ljubljani. Zgodovinski zbornik Medicinska fakulteta Univerze v Ljubljani in Zdravniška zbornica Slovenije. Ljubljana 2003: 15-25.
7. Pirc I. Zdravje v Sloveniji II. Knjiga. Zdravstvene prilike in delo higienskih ustanov v Sloveniji 1922-1936. Ljubljana 1938.
8. Dolžan J. Nova zdravstvena zakonodaja. Zakoni, uredbe in pravilniki. V Ljubljani 1931.
9. Dolžan J. Nova zdravstvena zakonodaja. Zakoni, uredbe in pravilniki. III. del. V Ljubljani 1932.
10. Odlok ministrstva narodnog zdravja o ustanovitvi Stalne bakteriološke stanice z dne 23. Avgusta 1922, št. 29.606.
11. Zakon o zaščiti dece. Uradni list za ljublj. in mariborsko oblast z dne 24. junija 1922 št. 83.
12. Zakon o banski upravi. Službene novine 7.11.1929, št. 261/CV.
13. Zakon o ustroju socialne in zdravstvene uprave. Službene novine 20.3. 1930, št. 45/XXIII.
14. Uredba o organizaciji in področju higienskih zavodov, zdravstvenih domov in zdravstvenih postaj. Službene novine 24.4.1930, št. 92/XXXVI.
15. Zakon o bolnicah. Službene novine 6. marec 1930 št.52/ XVIII.
16. Zakon o zdravstvenih občinah. Službene novine 6. marec 1930, št.52/ XVIII.
17. Zakon o zdravstvenih zadrugah. Službene novine 30.dec 1930, št.300/ CV/636.
18. Zakon o podpori za asanacijo vasi. Službene novine 17. januar 1930, št. 12/IV.
19. Zakon o zdravstveni zaščiti učencev. Službene novine 12. september 1930, št. 208/LXXIII/40.
20. Zakon o zatiranju nalezljivih bolezni. Službene novine 24.januar 1930 št. 18/ VII.
21. Pravilnik o zaščitnem cepljenju zoper osepnice. (Službene novine 26.marec 1930, št. 69/XXIV).
22. Pravilnik o zaščitnem cepljenju proti akutnim nalezljivim boleznim Službene novine 28.marec 1930, št. 71/XXV.
23. Zakon o lekarnah in nadzorstvu nad prometom z zdravili. Službene novine 14. april 1930, št. 85/XXXIII/187.
24. Zakon o prometu in kontroli narkotičnih drog in strupov. Službene novine 30. november 1929, št. 281/CXIV.

25. Zakon o kontroli zdravil biološkega izvora. Službene novine 11. februar 1930, št. 32/XI.
26. Zakon o zdravnikih. Službene novine 24. januar 1931, št. 17/V/20.
27. Zakon o zdravnikih-specialistih za bolezni ust in zob in zobotehnikih. Službene novine 25. november 1930, št. 271/XCIII/575.
28. Zakon o sprejemanju v službo, o pridobitvi pravice do osebne pokojnine, upokojevanju, premeščanju in odpuščanju zdravnikov urada za zavarovanje delavcev in njegovih krajevnih uradov. Službene novine 31. januar 1931, št. 22/VI/29.
29. Zakon o strokovnih šolah za pomožno osebje v socialni in zdravstveni službi. Službene novine 25. november 1930, št. 271/XCIII/572.