KOMPLEKSNOST PRAVNE REGULATIVE IN PROBLEM NJENEGA URESNIČEVANJA V VSAKODNEVNI PRAKSI NAŠIH OZD

Cveto Uršič

UVOD

Površen pogled na razprave, ki se v zadnjih letih tako ali drugače dotikajo pravnega urejanja invalidskega varstva, kaže, "da se čedalje pogosteje uveljavlja zahteva po oblikovanju razumnega prava, dejali bi prava, ki bo vsaj povprečno lahko opravilo tisto funkcijo, zaradi katere se je kot poseben družbeni pojav sploh razvilo in postalo pomemben del sodobnih družb".[1] Poti za oblikovanje takega (razumnega) prava se začenjajo (običajno) iskati šele tedaj, "ko pravni sistem izgublja svojo povprečno učinkovitost in ko zdrsnejo nekatere specifične pravne vrednote daleč pod običajne standarde teh vrednot".[2]

Leta 1984 je bila v Sloveniji na študijskem obisku sodelavka World Rehabilitation Fund Carolyn L. Vash. V končnem poročilu, ki ga je naslovila Jugoslovansko samoupravljanje v rehabilitaciji (Yugoslav Self-Management in Rehabilitation) je med drugim zapisala: "Sogovorniki so vedno znova poudarjali: Ne deluje. Zakoni so dobri, vendar jih je težko izvajati. Zadušili se bomo v prevelikem številu predpisov in birokraciji."[3]

V raziskavi Usposabljanje in zaposlovanje invalidov v OZD (pravni del) pa so v zaključku raziskovalci zapisali, da je za pozitivno pravno ureditev varstva invalidov (oziroma usposabljanja in zaposlovanja invalidov) "značilno-kljub enotnim ustavnim izhodiščem - parcialno urejanje pravic in obveznosti glede na krog upravičencev v zvezi z nastankom invalidnosti."[4]

Pravni teoretik, tujec in raziskovalec-praktik, vsi trije so vsak na svoj način povedali isto. Reševanju invalidske problematike je bilo - in je še namenjeno veliko besed, v zakonih in drugih pomembnih družbenih dokumentih imamo zapisanih veliko načel in opredelitev (morda celo preveč), pa vendar vedno znova ugotavljamo, da se v praksi zatika.

Vendar ni moj namen, da bi v tem tekstu s teoretično-pravnega vidika obravnaval (pre)kompleksnost nacionalne zakonodaje. Ob predstavitvi pozitivne ureditve (najosnovnejših temeljnih določil) bom poskusil odgovoriti na nekatera vprašanja, s katerimi se strokovni delavci v OZD pogosto srečujejo pri svojem delu; pri tem pa se bo hkrati razgrnila nedoslednost, nepopolnost oziroma neučinkovitost obstoječega sistema.

Zaradi časovne omejenosti tudi ne bom posebej (v prvem delu) predstavil pomembnega dela aktivnega invalidskega varstva - prevencije invalidnosti. V zadnjih dveh letih sta bila sicer spremenjena osnovna zakona, ki urejata to področje: Zakon o varstvu pri delu (leta 1986) in Zakon o zdravstvenem varstvu (leta 1985). O nekaterih dilemah se bomo lahko pogovorili po prebranem referatu.

POZITIVNA PRAVNA UREDITEV

Kot sem že navedel v uvodu, je za pozitivno pravno ureditev varstva invalidov oziroma usposabljanja in zaposlovanja invalidov značilno parcialno urejanje pravic in obveznosti glede na krog upravičencev v zvezi z nastankom invalidnosti. Tako imamo štiri[5] skupine invalidov, za katere veljajo različni materialni predpisi, različen postopek uveljavljanja pravic, različni organi in končno ločeno financiranje ter odločanje o pravicah in obveznostih. Koordinacija je sicer predvidena, vendar še ne dovolj uresničena.

Prednostno je obravnavan v naši pravni ureditvi še vedno delovni invalid - to je oseba, ki je postala invalid med delom ali iz dela. Ostalim skupinam invalidov pa je zagotovljena socialna varnost po posameznih področjih, in to v glavnem le izobraževanje oziroma usposabljanje, medtem ko je samo zaposlovanje odvisno od konkretizacije napotilnih zakonskih norm v posamezni organizaciji združenega dela.

Poudariti je tudi potrebno, da je v naših pravnih normah v primerjavi z mednarodnimi določbami[6] sicer element usposabljanja in zaposlitve oziroma nadaljevanja dela poudarjen, ni pa poudarjen element takšnega usposabljanja in zaposlitve, ki bi omogočil invalidu tudi napredovanje pri delu in vključitev ozi-

roma ponovno vključitev v družbeno življenje.

a) Delovni invalidi

Zvezni zakon določa,[7] da je invalidnost priznana, če nastane pri zavarovancu zaradi trajnih sprememb v zdravstvenem stanju, ki so posledica poškodbe pri delu, poklicne bolezni, poškodbe izven dela ali bolezni, katerih ni mogoče odvrniti z zdravljenjem ali z ukrepi medicinske rehabilitacije, zmanjšanje ali izguba delovne zmožnosti za dela oziroma delovne naloge, na katere je bil razporejen in jih je opravljal pred nastankom invalidnosti ter za dela v temeljni organizaciji, ki ustrezajo njegovi strokovni izobrazbi oziroma z delom pridobljeni delovni zmožnosti.

Na podlagi invalidnosti zakon določa naslednje pravice:[8]

- pravico do razporeditve na druga ustrezna dela oziroma delovne naloge,
- pravico do ustrezne zaposlitve,
- pravico do prekvalifikacije ali dokvalifikacije,
- pravico do ustreznega denarnega nadomestila,
- pravico do dela z delovnim časom, ki ustreza preostali delovni zmožnosti.

Vidimo lahko, da je v zakonu izrazito poudarjen profesionalni vidik (to je nadaljevanje dela).

V zvezi s pravicami delovnih invalidov se v praksi pojavljajo nekateri problemi. Glede na namen in obseg tega besedila bom le na kratko opozoril na nekatere:

- ocena preostale delovne zmožnosti ne bi smela biti le zdravstvena kategorija, ampak bi bilo potrebno upoštevati tudi socialne, psihološke, ekonomske, ergonomske in širše družbene vidike;
- ocena nadalje ne more biti le statični presek zdravstvenega stanja, temveč mora biti nadaljevanje permanentnega oziroma sprotnega spremljanja delovnega invalida od vstopa v delovno razmerje do ocene in še naprej;
- pojem poklicne rehabilitacije je v pozitivnih pravnih normah pomanjkljivo opredeljen glede na sodobno pojmovanje tega instituta. S prekvalifikacijo oz. dokvalifikacijo[9] se, po pozitivni pravni ureditvi, invalid predvsem strokovno, fizično in psihično ponovno usposobi za delo tako, da se lahko ustrezno raz-

poredi oziroma zaposli in ustrezno vključi v normalno življenje. Menim, da tu manjka predvsem element obdržanja zaposlitve in napredovanja v njej;

- problematičen je tudi podatek, da število delovnih invalidov na prekvalifikaciji oziroma dokvalifikaciji iz leta v leto upada, kar kaže tudi naslednja tabela[10]:

Leto	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Število	300	249	211	176	126	127
% vseh zaposlenih invalidov	1.6	1.2	0.9	0.8	0.5	0.5

b) **Invalidne osebe**

Ob pojmu invalidne osebe je potrebno najprej pojasniti, da zakonodaja ne uporablja enotnega pojma invalidna oseba za vso invalidno populacijo, ampak je ta termin zaradi posebne zakonske ureditve pridržan le določenemu krogu oseb.

Po določilih zakona[11] je invalidna oseba tista oseba, ki še ni dopolnila 45 let starosti in ki se zaradi svoje invalidnosti ne more brez usposobitve ustrezno zaposliti, nima pa lastnosti invalidne osebe s pravico do usposabljanja po drugih predpisih. Ne glede na starost pa ima lastnost invalidne osebe tudi oseba, za katero je glede na njeno strokovno in splošno izobrazbo, preostalo zmožnost za delo, starost in zdravstveno stanje verjetno, da se bo lahko v krajšem času toliko usposobila za drugo ustrezno delo, da ga bo lahko opravljala vsaj polovico polnega delovnega časa.[12]

Usposabljanje za delo, kot ga definira ta zakon, pomeni pridobivanje, izpopolnjevanje ali spremembo znanja ali sposobnosti, potrebnih za uspešno zaposlitev oziroma opravljanje določenih del in nalog.

Usposabljanje se izvaja:

- s praktičnim delom na ustreznem delovnem mestu,
- z ustreznimi oblikami usposabljanja v zavodih za usposabljanje invalidnih oseb,
- s pridobitvijo strokovne izobrazbe po načelih in merilih za izobraževanje odraslih,

- s šolanjem na ustreznih šolah.[13]

Invalidne osebe se zaposlujejo v organizacijah združenega dela, če je to mogoče glede na njihovo zdravstveno stanje in delovno zmožnost, v nasprotnem primeru pa v invalidskih delavnicah ali pa v zavodih za zaposlovanje invalidnih oseb pod posebnimi pogoji.

Vendar pa moramo poudariti, da so določbe o zaposlovanju invalidnih oseb v organizacijah združenega dela zgolj deklarativnega značaja in je zaposlovanje te populacije v praksi zelo težko. Zato je tudi, po podatkih iz leta 1981, kar 49 % invalidov, ki so prvič iskali zaposlitev ali pa menjali zaposlitev, pri tem zatajilo svoj status. Nihče pa ga ni uveljavljal kot prednost za zaposlitev.

Ponovno moramo tudi pri tej skupini invalidne populacije poudariti, da pojem usposabljanja ne sledi moderni doktrini. Tudi po tem zakonu je usposabljanje omejeno na delo, ne pomeni pa usposabljanja za samostojno življenje.

Število oseb, ki so dobile status po tem zakonu, iz leta v leto pada:[14]

Leto	1977	1980	1982	1985
Število	144	934	648	435
Število oseb, ki so se usposobile in zaposlile	68	369	370	319

Vidimo pa, da je delež napotenih na usposabljanje precej visok, kljub temu da tudi ta konstantno pada.

c) **Otroci in mladostniki z motnjami v telesnem in duševnem razvoju**

Poseben zakon,[15] ki ureja pravice te invalidne populacije, ureja izobraževanje in usposabljanje otrok in mladostnikov. Iz določb zakona je razvidno, da je cilj zakona povsem v skladu z novimi tendencami usposabljanja, in sicer, da se invalidi, če je to le mogoče, izobražujejo in usposabljajo v rednih šolskih organizacijah in le izjemoma v posebnih specializiranih organizacijah, ki pa so v zakonu tudi točno opredeljene.

Žal zakon ne vsebuje določb o zaposlovanju teh invalidov in se zanje analogno uporablja zakon, ki ureja zaposlovanje invalidnih oseb.

č) Predpisi (zakon)[16] o temeljnih pravicah **vojaških invalidov in družin padlih borcev** ne vsebujejo določil v zvezi z usposabljanjem za delo, zato jih v tem sestavku ne bom predstavil.

POSAMEZNA VPRAŠANJA

a) **Sklenitev delovnega razmerja**

Pri sklepanju delovnega razmerja so načeloma (upoštevajoč mednarodnopravne akte in ustavi) vsi občani enakopravni, saj je prepovedano vsako razlikovanje, ki bi temeljilo na rasi, spolu, veri, političnem prepričanju in nacionalnem ali socialnem poreklu.[17] Kot izjemo pri navedenem pravilu obravnavamo invalidno populacijo, in sicer:

- nezaposlena invalidna oseba lahko sklene delovno razmerje brez oglasa oziroma javnega razpisa (24. čl. Zakona o delovnih razmerjih - ZDR). Zakon sicer uporablja termin "invalidna oseba", vendar se olajšava lahko uporablja tudi za delovne invalide, ki jim v temeljni organizaciji ni moč zagotoviti drugega ustreznega dela in se razporedijo v drugih OZD. OZD pa mora v roku 8 dni obvestiti skupnost za zaposlovanje o taki sklenitvi delovnega razmerja;
- OZD morajo v primeru, ko imajo na razpolago primerno delo, za katero se je prijavilo več oseb, ki iščejo delo, dati prednost nezaposlenim invalidnim osebam, če izpolnjujejo predpisane pogoje (144. čl. ZDR). V primeru, da invalidna oseba ni sprejeta, lahko prične pred sodiščem združenega dela postopek za varstvo svoje predpostne pravice;
- invalidni osebi ni treba posebej dokazovati, da je prebila določen čas na delu in tako pridobila potrebne delovne izkušnje (144. čl. ZDR). Tudi tu zakon govori o "invalidni osebi", določilo pa se uporablja tudi za delovne invalide. Šteje se torej, da je invalid, ki je uspešno končal poklicno rehabilitacijo, v času rehabilitacije pridobil tudi potrebne delovne izkušnje.

b) **Pravice invalidov med trajanjem delovnega razmerja**

Omejil se bom le na pravice na podlagi Zakona o pokojninskem in invalidskem

zavarovanju. Tu so najbolj pereči problemi v zvezi s prerazporejanjem na druga ustrezna dela, čakanjem na takšna dela in naloge, pravice delovnih invalidov, ki delajo s skrajšanim delovnim časom, zagotavljanjem sredstev za prireditev delovnih priprav in delovnega okolja, nagrajevanjem delovnih invalidov in omejitvami za nadurno in nočno delo.

1. Pri razporejanju na druga ustrezna dela lahko nastopi več problemov. Pismeno bom prikazal enega izmed njih: prerazporejanje invalidov izven statusno povezanih OZD. Tako ZDR (47/3 člen) kot Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju dopuščata možnost, da se delavcu oziroma delovnemu invalidu zagotovi delo v drugi OZD - na podlagi sporazuma organov upravljanja - če zaradi narave dejavnosti tega ni moč storiti v matični OZD. Sklep o ponudbi del oziroma nalog v drugi OZD temelji na dokončno ugotovljeni invalidnosti delavca, podrobno obrazloženi ugotovitvi, da v matični OZD ni ustreznih del oziroma nalog, ter sklenjenem sporazumu organov upravljanja obeh OZD. Kolikor delovni invalid izjavi, da sprejema ponujena dela oziroma naloge, mu delovno razmerje v matični OZD preneha, v drugi OZD pa ga sklene brez oglasa ali razpisa, pri čemer seveda poskusno delo ni dopustno. Če pa delovni invalid ustrezno zagotovljeno oziroma ponujeno delo odkloni, mu delovno razmerje v matični OZD tudi preneha. Postopek ugotavljanja ustreznih del in nalog v matični OZD je potrebno izpeljati temeljito, priporočljivo je dobiti tudi mnenje ustreznega izvedenskega organa.[18]

2. V praksi se rehabilitacijski delavci srečujemo tudi s težavo, ko invalid iz različnih razlogov ne more delati na delovnem mestu v OZD, uspešno pa lahko opravlja delo (tu mislim dela in naloge iz delovnega razmerja) doma. Zato podajam nekaj pojasnil tudi k temu problemu:

   Pri delu na domu moramo upoštevati 193. člen ZDR (lahko pa tudi predpise, ki urejajo delo po pogodbi oziroma domačo ali umetno obrt). Tako na domu ni mogoče opravljati del, ki so nevarna za življenje in zdravje delavca in drugih oseb v njegovi okolici; nadalje je delo na domu omejeno na okvire glavne in stranske dejavnosti temeljne organizacije; končno je na domu moč opravljati le tista dela, ki so določena v samoupravnem splošnem aktu (npr. v razvidu del in nalog ali posebnem pravilniku). V samo

upravnem splošnem aktu morajo delavci predvsem določiti:

- pogoje in način opravljanja dela (npr. zagotavljanje varstva pri delu, o uporabi delovnih sredstev itd.),
- uveljavljanje pravic in obveznosti (razporeditev delovnega časa, počitki in dopusti, način obveščanja itd.),
- osebni dohodek (določiti je potrebno osnove in merila za ugotavljanje delovnih rezultatov in sodelovanje pri delitvi sredstev za osebne dohodke).

V zvezi z deli na domu, ki jih opravljajo invalidi, je potrebno poleg navedenih pogojev upoštevati še stopnjo in vrsto prizadetosti. Zato je potrebno pri sprejemanju samoupravnih splošnih aktov, ki urejajo delo invalidov na domu, upoštevati tudi mnenje posebnih izvedenskih organov (npr. zavodov za usposabljanje, invalidskih komisij itd.).

3. Pri nagrajevanju delovnih invalidov je treba omeniti nekaj novosti, ki so pričele veljati v začetku letošnjega leta:
   - nadomestila osebnega dohodka (OD) za čas čakanja na prekvalifikacijo oziroma dokvalifikacijo in za čas prekvalifikacije oziroma dokvalifikacije se usklajujejo enako, kot je to določeno za usklajevanje pokojnin (50. člen Statuta SPIZ-a v SRS), in ne le enkrat letno;
   - nadomestila OD zaradi dela s skrajšanim delovnim časom se v času prejemanja nadomestila OD po predpisih o zdravstvenem ali otroškem varstvu usklajujejo enako, kotse usklajujejo akontacije OD v OZD, kjer je invalid zaposlen (61. člen Statuta) - novost;
   - invalidu, ki na drugem ustreznem delu presega normalne delovne rezultate in zato dosega višji OD, se nadomestilo (po 47. členu rep. zakona) zviša v razmerju, za kolikor je invalid v skladu s samoupravnim splošnim aktom OZD prejel višji OD (66. člen Statuta); - s tem naj bi bili invalidi stimulirani za dobro delo.

c) Prenehanje delovnega razmerja

- Delovno razmerje preneha delavcu po samem zakonu, če se na način, predpisan z zakonom, ugotovi, da je za delo popolnoma nezmožen, in sicer z

dnem, ko mu je vročena pravnomočna odločba (172. člen ZDR).

- Invalidu lahko preneha delovno razmerje tudi v primeru, če po končni odločbi SPIZ-a ne sprejme ponujenega ustreznega dela oziroma če se noče prekvalificirati za druga ustrezna dela (169. člen ZDR).
- OZD je dolžna obdržati invalida II. oziroma III. kategorije na delu. Izjema velja za invalide, ki so že dopolnili določeno starost. Tako se lahko delavci, ki so dopolnili 60 let (moški) oziroma 55 let (ženske) upokojijo ne glede na dopolnjeno pokojninsko dobo (če je vzrok za invalidnost poklicna bolezen ali poškodba pri delu) oziroma pogoji, določenimi z zakonom (38. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju).

ZAKLJUČEK

Vsebina invalidskega prava se bolj ali manj neposredno nanaša na delovne in življenjske razmere precejšnjega števila delavcev (po podatkih iz leta 1982 je bilo v Sloveniji zaposlenih 29.400 invalidov, to je 3.8 % vseh delavcev). Vendar pa številnost predpisov in njihova neusklajenost (samo za primer: včasih se uporablja termin invalidna oseba za vso invalidno populacijo, včasih pa le za posebno skupino) pogosto onemogoča, da bi bilo pravo "razumno" in s tem dostopno vsem, katerim je namenjeno. To je še posebej pomembno v današnjem času (v negotovih gospodarskih razmerah), ko se OZD trudijo predvsem za premagovanje ekonomskih težav in se problemi zaposlovanja invalidov oziroma njihovega razporejanja na ustrezna dela in naloge še dodatno zaostrujejo. (Vemo namreč, da so v takih situacijah "prvi na udaru" ravno invalidi) zato sem poskusil predstaviti najosnovnejše predpise, opozoriti na posamezne dileme in odgovoriti na nekatere konkretne probleme iz prakse - in s tem tudi povabil prisotne k nadaljnjemu razgovoru.

OPOMBE

1. Dr. Anton Perenič: "Razumno pravo", Pravna praksa, št. 8-9, 1978, str. 1
2. Ibid
3. Carolyn L. Vash, Jugoslav Self-Management in Rehabilitation, World Rehabilitation Fund, str. 28
4. Usposabljanje in zaposlovanje invalidov v OZD, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, str. 221
5. - delovne invalide, invalidne osebe, otroke in mladostnike z motnjami v telesnem in duševnem razvoju in vojaške invalide
6. Prim. Konvencija št. 159 o poklicni rehabilitaciji in priporočilo, št. 168 prav tako o poklicni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidnih oseb (ILO)
7. Zakon o temeljnih pravicah iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja Uradni list SFRJ, št. 23/82, 33. člen
8. Ibid, 7. člen
9. Statut skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SR Sloveniji, Uradni list SRS, št. 40/83, 10/86, 40. člen
10. Invalidsko zavarovanje v SR Sloveniji, str. 9, 1986
11. Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb, Uradni list SRS, št. 18/76, 5. člen
12. Ibid
13. Ibid, 7. člen
14. Informacija o uresničevanju Zakona o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb za delo, Republiški komite za delo, Ljubljana, 1986, str. 4
15. Zakon o izobraževanju in usposabljanju otrok z motnjami v telesnem in duševnem razvoju, Uradni list SRS, št. 19/76
16. Zakon o temeljnih pravicah vojaških invalidov in družin padlih borcev (prečiščeno besedilo), Uradni list SFRJ, št. 36/86
17. Prim. Konvencija III. o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih, 154. člen Ustave SFRJ
18. Stališče delovne skupine, oblikovane pri RK za delo, 12.7.1985.

LITERATURA

- Aktualne spremembe pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter zdravstvenega varstva, ČGP Delo, TOZD Gospodarski Vestnik, 1986

- Aktualna problematika invalidksega varstva v SR Sloveniji, Ljubljana 1986
- Informacija o uresničevanju Zakona o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb za delo, Republiški komite za delo, Ljubljana 1986
- Invalidsko zavarovanje v SR Sloveniji, SPIZ v SR Sloveniji, 1986
- Yugoslav Self-Management in Rehabilitation, Carolyn L. Vash, WRF
- Konvencija o poklicni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, št. 159 (MOD)
- Kako usposabljati invalide, Marija Cigale, Komunist, 1986
- Pravna praksa, št. 8-9, 1987
- Pravilnik o postopku za uveljavljanje pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Uradni list SRS, št. 47/86
- Priporočilo o poklicni rehabilitaciji in zaposlovanju invalidov, št. 168, MOD
- Statut Skupnosti pokojninskega in invalidskega zavarovanja v SRS, Uradni list SRS
- Uveljavljanje pravic delovnih invalidov v Organizacijah združenega dela, TOZD Gospodarski vestnik, Gospodarska založba, referati, maj 1985
- Usposabljanje in zaposlovanje invalidov v OZD, poročilo 1982-1985, ECM-TOZD Inštitut za regionalno ekonomiko in socialni razvoj, Ljubljana
- Usposabljanje in zaposlovanje invalidov v OZD - pravni del, Inštitut za delo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, 1985
- Usposabljanje in zaposlovanje invalidov v OZD, Knjižnica sindikati, Delavska enotnost, Ljubljana, 1985
- Podpisi o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb, Center za samoupravno in normativno dejavnost, Ljubljana, 1981
- Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Časopisni zavod, Uradni list SRS, 1983
- Temeljne pravice iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, Časopisni zavod, Uradni list SRS, Ljubljana, 1982
- Zakon o temeljnih pravicah vojaških invalidov in družin padlih borcev, Uradni list SFRJ, 1986.

Cveto Uršič, pravnik, Univerzitetni zavod za rehabilitacijo invalidov Ljubljana, TOZD Center za usposabljanje in rehabilitacijo invalidov Ljubljana, Ljubljana, Linhartova 51.