

# Definicija invalidnosti i njezin razvoj u hrvatskom mirovinskom osiguranju

Mihovil Rismondo

Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje  
Područna služba u Splitu

Stručni članak

UDK: 376.2/4:368.914(497.5)  
Primljeno: rujan 2000.

*Autor analizira definicije invalidnosti koje su se primjenjivale u hrvatskom mirovinskom osiguranju od vremena nakon Prvog svjetskog rata do danas.*

*Definicija invalidnosti u hrvatskom mirovinskom osiguranju posljednjom je reformom sadržajno prilagođena definicijama invalidnosti u Austriji, SR Njemačkoj i drugim zapadnoeuropskim zemljama, kao i definicijama invalidnosti u dokumentima Međunarodne organizacije rada i Vijeća Europe. Autor se osvrće i na praksu primjene definicije invalidnosti od 1999. godine. Njegova je ocjena da je nova definicija invalidnosti doprinijela usporavanju rasta broja korisnika mirovine u Hrvatskoj, što je i bio jedan od ciljeva reforme mirovinskog osiguranja.*

**Ključne riječi:** invalidnost, radna sposobnost, opća nesposobnost za rad i profesionalna nesposobnost za rad.

## UVOD

Zakon o mirovinskom osiguranju počeo se primjenjivati od 1. siječnja 1999.<sup>1</sup> Njime je u hrvatsko mirovinsko osiguranje ušla u primjenu i nova definicija invalidnosti koja, za razliku od zakonodavstva o mirovinskom osiguranju važećem do kraja 1998. godine, sadržava samo dva oblika invalidnosti:

- trajni gubitak radne sposobnosti (opća nesposobnost za rad), i
- trajno smanjenje radne sposobnosti (profesionalna nesposobnost za rad), prema članku 34. toga zakona.

Budući da je od primjene nove definicije invalidnosti u praksi prošlo više od godinu dana, u tom su se vremenu počela sabirati prva iskustva, a nerijetko su izražavana i mišljenja o potrebi revizije ovoga dijela Zakona o mirovinskom osiguranju.

S obzirom na to u ovom ćemo prilogu dati pregled definicija invalidnosti do sada važećima i u uporabi u mirovinskom (i invalidskom) osiguranju koje se provodilo u Hrvatskoj, a u drugom ćemo se dijelu osvrnuti na aktualnu definiciju invalidnosti i njezine elemen-

te, kao i na neka pitanja proizašla iz dosadašnje prakse njezine primjene.

## RAZVOJ POJMA INVALIDNOSTI

Jednu od prvih definicija invalidnosti u zakonodavstvu invalidskog osiguranja u nas nalazimo već u Zakonu o osiguranju radnika iz 1922. godine,<sup>2</sup> iako se invalidsko osiguranje prema tome zakonu počelo provoditi tek 1937. Prema odredbi članka 66. toga zakona, iznemoglom osobom smatra se ona osoba koja zbog bolesti, starosti ili drugih mana nije u stanju da radom, prema svojim snagama i sposobnostima s obzirom na naobrazbu i dosadašnje svoje zvanje, zaradi barem trećinu dohotka zdravoga najamnog radnika iste vrste i slične naobrazbe u istom kraju. Osim toga, taj je zakon (članak 85.) uređivao prava osigurani-ka na rentu za slučaj nesreće na poslu: u tom slučaju smanjenje njegove radne sposobnosti moralo je biti najmanje 10%. Zakon, međutim u tim slučajevima nije određivao parametre za utvrđivanje smanjenja radne sposobnosti, već je kriterije za to utvrdila naknadna praksa njegove primjene.<sup>3</sup> Kako se vidi, osnovni kriterij za utvrđivanje invalidnosti (iznemoglosti) tada

<sup>1</sup> Narodne novine, 102/1998.

<sup>2</sup> Službene novine, 117/1922.

<sup>3</sup> Gojković, F. R. (1937.) *Zaštitno radno zakonodavstvo*, knjiga I. (komentar ZOR), Beograd, str. 127-130.

je bila sposobnost osiguranika da ostvari barem trećinu zarade koju ostvaruje odgovarajući zdravi radnik u istoj sredini, tj. bilo je potrebno smanjenje radne sposobnosti najmanje od dvije trećine. Zanimljivo je da i neka druga europska zakonodavstva sadržavaju definiciju invalidnosti zasnovanu na ekonomskom kriteriju o mogućnostima ostvarivanja zarade pod odgovarajućim uvjetima rada. U našem kasnijem invalidskom osiguranju nismo zabilježili definicije invalidnosti zasnovane na takvim kriterijima.

Nakon Drugoga svjetskog rata Zakon o socijalnom osiguranju radnika i namještenika koji se primjenjivao od 1947. određivao je (članak 36.) da "na invalidsku mirovinu ima pravo osiguranik kod kojega je uslijed bolesti, iscrpljenja tjelesnih ili duševnih snaga, odnosno uslijed duševnih ili tjelesnih mana, nastupila ili potpuna iznemoglost ili opća radna iznemoglost ili profesionalna iznemoglost, bila privremeno ili trajno".<sup>4</sup> Ta se definicija invalidnosti temeljila na postojanju opće ili potpune opće nesposobnosti za rad, odnosno profesionalne nesposobnosti (nesposobnosti za obavljanje nekoga zanimanja), uz mogućnost privremeno takvog stanja.

Četiri godine kasnije ta je definicija invalidnosti bila zamijenjena novom, koju je sadržavao Zakon o socijalnom osiguranju radnika i službenika i njihovih porodica,<sup>5</sup> a koji je u čl. 32. i 33. diferencirao invalidnost prema intenzitetu na dva načina:

1. pod smanjenjem radne sposobnosti smatra se opće smanjenje radne sposobnosti ili smanjenje sposobnosti za obavljanje poslova određene struke (profesionalna nesposobnost);

2. prema stupnju smanjenja radne sposobnosti osiguranici se svrstavaju u nekoliko grupa. U I. grupi smanjenje radne sposobnosti iznosi od 20% do 1/3, u II. grupi smanjenje radne sposobnosti od 1/3 do 1/2, u III. grupi od 1/2 do 3/4, a u IV. grupi smanjenje radne sposobnosti iznosi od 3/4 i više, što se smatra potpunom radnom nesposobnošću.

Osiguranici kod kojih je utvrđeno smanjenje radne sposobnosti do 3/4 stjecali su pravo

na invalidninu, a osiguranici u kojih je radna sposobnost bila smanjena na 3/4 i više stjecali su pravo na invalidsku mirovinu. U praksi primjene tih propisa izdiferencirali su se pojmovi djelomične (prve tri grupe) i potpune invalidnosti (četvrta grupa), tako da je djelomična invalidnost mogla biti trajna (kada se ocjenjivalo da se radna sposobnost više neće moći ponovno uspostaviti), ili privremena djelomična invalidnost (kada se ocjenjivalo da će invalidnost biti otklonjena i radna sposobnost ponovno uspostavljena u roku od godine dana). Potpuna nesposobnost za rad smatrana je trajnom kada je nastupilo 3/4 i više smanjenje radne sposobnosti. Pri tome, pod općom radnom sposobnošću smatrala se sposobnost za obavljanje bilo kojega rada, a kao mjerilo tome uzimala se sposobnost za rad običnog radnika, bez obzira na to za koje je poslove osiguranik bio osposobljen ili ih stvarno obavljao prije nastanka invalidnosti. Pod profesionalnom radnom sposobnošću smatrala se sposobnost radnika za obavljanje poslova određene struke, zanimanja ili zvanja, i to prema poslovima za koje je osiguranik bio stručno osposobljen i koje je stvarno obavljao do nastanka djelomične invalidnosti.<sup>6</sup> Kako se vidi, invalidnost se prema tim propisima izražavala u postocima, a ocjenjivala se opća i profesionalna radna sposobnost osiguranika u pojedinim slučajevima.

Godine 1958. donesen je Zakon o invalidskom osiguranju koji se primjenjivao od 1959. i kojim je izvršena korjenita promjena definicije invalidnosti, tako da su umjesto prijašnjeg stupnjevanja smanjenja radne sposobnosti u četiri grupe, uvedene tri kategorije invalidnosti i rizik tjelesnog oštećenja. Naime, nakon njegova stupanja na snagu, svim zatečenim korisnicima prava iz invalidskog osiguranja prema prijašnjim propisima bila je izvršena revizija tih prava i njihovo prevođenje prema novoj definiciji invalidnosti i tjelesnog oštećenja, tako da je tim korisnicima ponovno određeno pravo na invalidsku mirovinu, ili pravo na profesionalnu rehabilitaciju odnosno na zaposlenje, a u slučaju postojanja tjelesnog oštećenja, i pravo na invalidninu. (Neki su osiguranici zbog stanja svoje radne sposobnosti dobili samo pravo na invalidninu, ili im je prestalo pra-

<sup>4</sup> Službeni list FNRJ, 65/1946.

<sup>5</sup> Službeni list FNRJ, 10/1950.

<sup>6</sup> Dilber, N. (1951.) *Zakon o socijalnom osiguranju, s komentarom i zbirkom propisa*, Beograd, str. 162-169.

vo prema novim propisima, jer se njihovo zdravstveno stanje nije moglo podvesti pod novu definiciju invalidnosti.)

Prema tome zakonu (članak 25.) "invalidnost postoji kad uslijed bolesti, povrede izvan posla, nesreće na poslu ili profesionalne bolesti nastupi gubitak ili smanjenje sposobnosti za rad na svome poslu, koji se ne mogu ukloniti liječenjem odnosno medicinskom rehabilitacijom".<sup>7</sup> Istim se propisom invalidnošću smatralo i stanje "kada osiguranik, uslijed trajne promjene u njegovu zdravstvenom stanju, ne smije dalje obavljati posao za koji je posebnim saveznim propisom određeno da ga mogu obavljati samo osobe koje ispunjavaju određene posebne uvjete u pogledu zdravstvenog stanja". Kategorije invalidnosti (članak 26.) određene su na ovaj način:

– u I. kategoriju razvrstavaju se osiguranici potpuno nesposobni za obavljanje svog posla i drugog odgovarajućeg posla, koji se profesionalnom rehabilitacijom ne mogu osposobiti za obavljanje takvog posla;

– u II. kategoriju invalidnosti razvrstavaju se osiguranici samo djelomično sposobni za obavljanje svoga ili drugoga odgovarajućeg posla, koji se profesionalnom rehabilitacijom ne mogu osposobiti za rad s punim radnim vremenom na drugom odgovarajućem poslu;

– u III. kategoriju invalidnosti razvrstavaju se osiguranici potpuno nesposobni ili samo djelomično sposobni za obavljanje svoga posla, a koji su sposobni za rad s punim radnim vremenom na drugom odgovarajućem poslu, ili se profesionalnom rehabilitacijom mogu osposobiti za takav rad.

Od invalidnosti je izdiferenciran rizik odnosno pojam tjelesnog oštećenja (članak 27.), koje čini "gubitak, bitnije oštećenje ili onesposobljenost pojedinih organa ili dijelova tijela od najmanje 30%, što prouzrokuje ograničenje pokretljivosti, otežava normalnu aktivnost organizma i uvjetuje veće napore u ostvarivanju životnih potreba, bez obzira da li ono (tj. tjelesno oštećenje) prouzrokuje ili ne prouzrokuje invalidnost", koji je ostao u uporabi i u našem mirovinskom osiguranju danas.

Zakon je, radi točnoga definiranja invalidnosti u pojedinim slučajevima, u naše invalidsko osiguranje unio i pojmove "svoj posao",

"drugi odgovarajući posao" i "preostale radne sposobnosti" (čl. 30. i 31.). "Svoj posao", prema zakonu, u pravilu je posao na radnom mjestu koji je osiguranik radio neposredno prije nastanka invalidnosti, a preostala sposobnost za njegovo obavljanje postoji ako osiguranik isti posao može raditi najmanje s polovicom redovitoga radnog vremena. "Drugi odgovarajući posao" je posao (radno mjesto) koji osiguranik (invalid rada) može obavljati određeno radno vrijeme, u skladu prema preostaloj radnoj sposobnosti i s radnim naporom koji ne pogoršava stanje njegove invalidnosti. "Preostala radna sposobnost" u tom slučaju postoji ako se taj posao može obavljati najmanje s polovicom redovitoga radnog vremena (ili s punim radnim vremenom u slučaju određivanja profesionalne rehabilitacije).

Kako možemo razabrati, godine 1958. izvršene su tri korjenite promjene pojma invalidnosti u našem sistemu invalidskog osiguranja:

– prvo, napušta se pojam opće invalidnosti, te se invalidnost utvrđuje samo kao sposobnost ili nesposobnost za obavljanje svojega posla (kao profesionalna invalidnost), što znači da je indirektno došlo do bitnog sužavanja opsega sposobnosti za rad (sposobnost za rad utvrđuje se prema poslu na radnome mjestu na kojemu je osiguranik radio neposredno prije nastanka invalidnosti) a time i pojma preostale radne sposobnosti, kao korelativa pojmu invalidnosti;

– drugo, stupnjevanje intenziteta smanjenja sposobnosti za rad je drukčije: najblaži su oblici neposredna opasnost od invalidnosti i tjelesno oštećenje, a onda dolazi sama invalidnost (u tri kategorije), te na kraju potreba pomoći i njege od druge osobe;

– treće, u pojmu invalidnosti (u svim stupnjevima) ostaje samo obilježje trajnosti, tj. nestaje pojam privremene djelomične invalidnosti, a postojanje invalidnosti može se utvrditi tek nakon provedenoga liječenja ili medicinske rehabilitacije, kada se stanje radne sposobnosti osiguranika stabiliziralo i postalo definitivno (time je postavljena i osnovna granica prema spriječenosti za rad u zdravstvenom osiguranju, čije je glavno obilježje privremenost).

Tako je naš sistem invalidskog osiguranja postavljen na modernije osnove, a svrha mu je bila afirmacija prava na rad osiguranika, s jed-

<sup>7</sup> Službeni list FNRJ, 49/1958.

ne strane, i društveno opravdana i korisna uporaba preostalih radnih sposobnosti, s druge strane, a u skladu s univerzalnim načelima invalidske zaštite prihvaćenima u međunarodnim relacijama.<sup>8</sup>

Donošenjem Osnovnog zakona o invalidskom osiguranju (1964.), koji se primjenjivao od 1965.,<sup>9</sup> definicije svih oblika invalidnosti u našem invalidskom osiguranju nisu mijenjane, u praksi su primjenjivane sve do konca 1972. godine kada je izvršena daljnja izmjena našeg mirovinskog i invalidskog osiguranja.

Godine 1972. (osnovama amandmana na Ustav od 1963.) došlo je do značajne promjene u zakonodavstvu našega mirovinskog i invalidskog osiguranja. Ta je promjena značajnija s gledišta organizacije provedbe mirovinskog i invalidskog osiguranja i s gledišta nadležnosti i ovlaštenja za uređivanje odnosa u tome osiguranju u republikama i pokrajinama te u tadašnjim samoupravnim interesnim zajednicama, nego s gledišta uređivanja osnovnih temelja i uvjeta za stjecanje pojedinih prava. Naime, tada je donesen savezni Zakon o osnovnim pravima iz mirovinskog i invalidskog osiguranja,<sup>10</sup> a u republikama i pokrajinama doneseni su također zakoni o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Samoupravne interesne zajednice mirovinskog i invalidskog osiguranja u pojedinim republikama i pokrajinama svojim su statutima djelomično normirale prava koja su se u njima ostvarivala. Počevši od 1973. g. normiranje prava u našem invalidskom osiguranju, uključujući i pojmove "invalidnosti", "preostale radne sposobnosti", "svoje" i "drugoga odgovarajućeg posla", bilo je uređeno na trima razinama.

Valja napomenuti da je osnovna definicija invalidnosti (određena tadašnjim saveznim zakonom članak 15.) ostala ista kao prije. Prema toj definiciji invalidnost nastaje kad u osiguravatelja nastane gubitak radne sposobnosti ili smanjenje sposobnosti za rad, a koji se ne mogu otkloniti liječenjem ili mjerama medicinske rehabilitacije. Međutim, sve ostale pojmove u vezi s invalidnošću, prije sadržane u saveznom

zakonu, nakon 1973. svojim su zakonima odnosno statutima regulirale same republike i pokrajine odnosno tadašnje zajednice mirovinskog osiguranja. Zanimljivo je da su gotovo sva zakonodavstva u republikama i pokrajinama zadržala stupnjevanje invalidnosti prema spomenutim kategorijama.

Nakon donošenja Zakona o udruženom radu (1976.), koji je odredbama čl. 179., 189., i 216. izravno vezao invalide rada (i ostale invalidne osobe) za njihove radne sredine, uz obvezu da ih se rasporedi na rad prema njihovoj preostaloj radnoj sposobnosti,<sup>11</sup> u Hrvatskoj je izvršena izmjena Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju,<sup>12</sup> i to u dijelu kojim se definira "svoj posao" i "drugi odgovarajući posao". Za razliku od prijašnje odredbe prema kojoj se svojim poslom smatra posao na radnom mjestu na kojemu je osiguranik redovito radio neposredno prije nastale invalidnosti, sada se pod svojim poslom smatraju poslovi odnosno radni zadaci na kojima je osiguranik radio neposredno prije nastale invalidnosti (članak 33. Zakona). Analogno tome, a za razliku od prijašnje odredbe prema kojoj se pod drugim odgovarajućim poslom smatrao posao radnog mjesta na kojemu osiguranik može raditi prema preostaloj radnoj sposobnosti, sada se pod drugim odgovarajućim poslom smatraju poslovi odnosno radni zadaci koje osiguranik, s radnim naporom koji ne pogoršava njegovo zdravstveno stanje i stanje invalidnosti, može obavljati određeno radno vrijeme prema preostaloj radnoj sposobnosti (članak 34. Zakona). Time je u Hrvatskoj u skladu s uvođenjem fleksibilne organizacije i podjele rada na grupe poslova odnosno radnih zadataka prema Zakonu o udruženom radu, umjesto dosadašnje podjele rada prema radnim mjestima, izmjenom normativnih pojmova *svoje* i *drugoga odgovarajućeg posla* indirektno izmijenjen (proširen) opseg radne sposobnosti, kao korelativ pojmu invalidnosti (koji je bio dosta širok 1959. što je stvaralo značajne teškoće u provedbi invalidskog osiguranja jer su mnogi osiguranici s preostalom radnom sposobnošću

<sup>8</sup> Preporuka br. 99. Međunarodne organizacije rada koja se odnosi na stručno osposobljavanje i preosposobljavanje invalida od 1955. Službeni list FNRJ - Dodatak Međunarodni ugovori i drugi sporazumi, 5/1956.

<sup>9</sup> Službeni list SFRJ, 5/1965. i 10/1965.

<sup>10</sup> Službeni list SFRJ, 35/1972.

<sup>11</sup> Službeni list FNRJ, 53/1976.

<sup>12</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, Narodne novine, 14/1978.

odlazili u invalidsku mirovinu, umjesto da ra-  
de). Usporedo s proširenjem opsega radne  
spособnosti (za *svoj*, a posebno za *drugi odgo-  
varajući posao*) došlo je i do odgovarajuće iz-  
mjene postupnika za utvrđivanje invalidnosti i  
preostale radne sposobnosti, tako da se u  
praksi invalidskog osiguranja u Hrvatskoj inva-  
lidnost više ne utvrđuje prema radnom mjestu,  
već prema poslovima i zadacima koje je osigu-  
ranik obavljao i koje može obavljati.<sup>13</sup> Sličan  
trend mogao se zapaziti i u nekim drugim re-  
publikama i pokrajinama bivše Jugoslavije.

Od 1. srpnja 1983. počeo je s primjenom  
drugi Zakon o mirovinskom i invalidskom osi-  
guranju,<sup>14</sup> koji je važio sve do 31. prosinca  
1998. Tim je zakonom (članak 40.) invalidnost  
definirana kao trajan gubitak ili trajno sman-  
jenje radne sposobnosti, i to:

– kao *gubitak* kada u osiguranika ne postoji  
preostala radna sposobnost, a

– kao *smanjenje radne sposobnosti* kada  
osiguranik s normalnim radnim naporom, koji  
ne ugoržava njegovo zdravstveno stanje, više  
ne može puno radno vrijeme raditi na poslovi-  
ma odnosno radnim zadacima prema kojima  
se ocjenjuje invalidnost.

Za utvrđivanje invalidnosti prema ovome  
zakonu bilo je nužno ispuniti sljedeće uvjete:

– nastanak trajnih promjena u zdravstve-  
nom stanju osiguranika koje se ne mogu otklo-  
niti liječenjem odnosno mjerama medicinske  
rehabilitacije;

– trajna nesposobnost za obavljanje poslo-  
va odnosno radnih zadataka na kojima je osi-  
guranik bio raspoređen i koje je obavljao prije  
nastanka invalidnosti, kao i za obavljanje po-  
slova odnosno radnih zadataka u njegovoj  
osnovnoj organizaciji (danas: poslodavac) koji  
odgovaraju njegovoj stručnoj spremi odnosno  
radnoj sposobnosti stečenoj radom.

U odnosu na definiciju invalidnosti koja se  
dotada primjenjivala došlo je do izvjesnog  
proširenja poslova u odnosu na koje se utvr-  
đivala invalidnost, na poslove koji odgovaraju  
osiguranikovoju stručnoj spremi odnosno rad-  
noj sposobnosti stečenoj radom. Budući da su  
radni odnosi u to vrijeme imali institucionalan  
karakter (a ne ugovorni karakter kao danas), u

praksi primjene ovoga pojma invalidnosti raz-  
vilo se utvrđivanje kontraindikacija za rad na  
poslovima u odnosu na koje se utvrđivala inva-  
lidnost. Naime, smanjivanje radne sposobnosti  
sada se utvrđivalo češće nego što se to na  
početku primjene Zakona iz 1983. moglo  
predvidjeti. Tome je pogodovala i rastuća kri-  
za u tadašnjem gospodarstvu, zasnovanome na  
dogovornoj ekonomiji, te kasniji ulazak hrvat-  
skoga gospodarstva u tranziciju iz socijali-  
stičkoga u tržišno gospodarstvo, te njegova pri-  
vatizacija koja se obavljala u ratnim prilikama.

## REFORMA MIROVINSKOG OSIGURANJA 1998. I NOVA DEFINICIJA INVALIDNOSTI

Zakonom o mirovinskom osiguranju iz  
1998., koji se primjenjuje od 1. siječnja 1999.  
godine, u hrvatskom mirovinskom osiguranju  
izvršena je korjenita reforma, koja je obuhvati-  
la i definiciju invalidnosti. U sklopu ove refor-  
me mirovinski je sustav uspostavljen na trima  
razinama, i to kao mirovinsko osiguranje na te-  
melju generacijske solidarnosti, koje čini dota-  
dašnje obvezno mirovinsko osiguranje u koje-  
mu su u međuvremenu izvršene korjenite pro-  
mjene (prva razina), i kao obvezno i dobrovolj-  
no mirovinsko osiguranje na temelju kapitali-  
zacije (na drugoj i trećoj razini mirovinskog su-  
stava, čija je primjena za sada odgođena).

Svrha je mirovinske reforme:

– da se uspori rast odnosno priljev novih  
umirovljenika;

– da se zaposlenicima i poslodavcima olak-  
ša i učini podnošljivim teret financiranja mi-  
rovinskog osiguranja;

– da se izvrši usklađivanje mirovinskog su-  
stava s Ustavom Republike Hrvatske od 1990.  
godine;

– da se hrvatsko mirovinsko osiguranje us-  
kladi s potrebama njegove provedbe u trži-  
šnom gospodarstvu, uključujući tu i odgovara-  
juće prilagodbe zbog ulaska Republike Hrvat-  
ske u međunarodne integracijske procese.

Shodno tome, a polazeći od iskustava mi-  
rovinskih osiguranja zapadnoeuropskih drža-  
va, i uzimajući u obzir osobito države u kojima

<sup>13</sup> Pravilnik SIZ MIORH o organizaciji, sastavu i radu stručnih organa vještačenja u mirovinskom i invalidskom osigura-  
nju, *Narodne novine*, 5/1979. i 24/1980. (čl. 21. i 24.).

<sup>14</sup> *Narodne novine*, 26/1983., 5/1986., 42/1987., 34/1989., 57/1989., 40/1990., 9/1991., 26/1993., 96/1993., 44/1994. i 59/1996.

se na radu nalazi najviše hrvatskih građana (SR Njemačka i Austrija), u dio zakona iz 1998. o invalidskom osiguranju (članak 34.) unesena je nova definicija invalidnosti. Po njoj se invalidnost određuje na sljedeći način:

– invalidnost postoji kada je u osiguranika zbog promjena u zdravstvenom stanju koje se ne mogu otkloniti liječenjem, radna sposobnost trajno smanjena za više od polovice u odnosu na tjelesno i psihički zdravoga osiguraniku iste ili slične naobrazbe i sposobnosti (profesionalna nesposobnost za rad). Poslovi prema kojima se ocjenjuje sposobnost za rad osiguranika obuhvaćaju sve one koji odgovaraju njegovim tjelesnim i psihičkim sposobnostima, a smatraju se odgovarajućim njegovim dosadašnjim poslovima;

– invalidnost postoji i kada u osiguranika, zbog promjena u zdravstvenom stanju koje se ne mogu otkloniti liječenjem, nastane trajan gubitak sposobnosti za rad (opća nesposobnost za rad).

Dakle, sadašnja definicija invalidnosti sadržava dva oblika invalidnosti i to:

- profesionalnu nesposobnost za rad, i
- opću nesposobnost za rad.

Ovakvo definiranje invalidnosti odgovara i studiji Međunarodnog ureda rada, prema kojoj se pod profesionalnom nesposobnošću za rad smatra trajna nemogućnost obavljanja poslova određene struke ili zanimanja, pod uvjetima određenim odnosnim zakonodavstvom, a opća nesposobnost za rad definirana je kao nemogućnost ostvarivanja zarade na tržištu rada.<sup>15</sup> Međunarodni ured rada pri tome se poslužio i definicijom opće nesposobnosti za rad iz njemačkoga mirovinskog osiguranja, prema kojoj se “nesposobnim smatra osiguranik, koji, zbog svojeg fizičkog i mentalnog stanja nije u mogućnosti radeći i ulažući svoju radnu snagu i sposobnosti, zaraditi svotu koja odgovara jednoj šestini prosječne plaće, na temelju koje su plaćeni doprinosi posljednjih 5 godina u njegovu slučaju”. Sadašnja praksa u primjeni takve definicije opće nesposobnosti za rad (invalid-

nosti) pod tom nesposobnošću za rad smatra “opću invalidnost kod osiguranika koji ne može raditi više od dva sata dnevno, ili koji može raditi duže, ali mu je zarada za taj rad beznačajna, tj. manja od 20% prosječne zarade u takvom slučaju.”<sup>16</sup> Kao što se može vidjeti, njemačka definicija invalidnosti sadrži u sebi i ekonomske elemente.

Nadalje, kada se definicija invalidnosti iz zakona od 1998. uspoređi s definicijom invalidnosti iz Konvencije br. 102 Međunarodne organizacije rada o minimalnim normama socijalnog osiguranja,<sup>17</sup> prema kojoj “osigurani slučaj (invalidnost) obuhvaća nesposobnost određenog stupnja za obavljanje profesionalne djelatnosti, kada je vjerovatno da će ta nesposobnost biti stalna i kad ona postoji i dalje po prestanku prava na naknadu za slučaj bolesti” (članak 54. te konvencije MOR), možemo zaključiti da sadašnja definicija invalidnosti sadržava sve potrebne elemente (trajnost i nesposobnost za rad određenog stupnja), i u skladu je s obvezama koje je Hrvatska prihvatila u sklopu članstva u toj međunarodnoj organizaciji.

Zanimljivo je da gotovo identičnu definiciju invalidnosti ima i Europski zakonik o socijalnoj sigurnosti (članak 52.) donesen u sklopu Vijeća Europe.<sup>18</sup> Međutim, Europski revidirani zakonik o socijalnoj sigurnosti od 6. 11. 1990. u svojem je članku 58. razradio definiciju invalidnosti, tako da pod invalidnošću smatra:

– nemogućnost rada ili ostvarivanja zarade određenog stupnja, ako se radi o ekonomski aktivnoj osobi, ili

– nemogućnost obavljanja zaposlenja u propisanoj mjeri, ako se ne radi o ekonomski neaktivnoj osobi, i

– nesposobnost za rad propisanoga stupnja, kod djeteta, kao posljedica rođenja ili invalidnosti nastale prije završetka obveznoga školovanja, kada je vjerovatno da će invalidnost (u gore navedenim slučajevima) biti trajna ili ostati i nakon izminuća razdoblja trajanja privremene nesposobnosti za rad.<sup>19</sup>

Ova nova definicija invalidnosti Vijeća Europe razlikuje invalidnost s obzirom na to da li

<sup>15</sup> “Evaluation de l’invalidité”, “Sécurité sociale et invalidité: Perspectives actuelles de la recherche”, *Association internationale de la sécurité sociale*, Genève 1981., str. 142.

<sup>16</sup> *Isto*, str. 143.

<sup>17</sup> *Narodne novine* – međunarodni ugovori, 2/1994.

<sup>18</sup> *Revija za socijalnu politiku*, 2/1999., str. 165.

<sup>19</sup> *Code Européen de sécurité sociale (révisé)*, Rome 6. 11. 1990., str. 19–20.

je osoba o kojoj se radi zaposlena ili ne, s obzirom na značajnu pojavu strukturne nezaposlenosti u zemljama Zapadne Europe, što će u budućnosti valjati imati na umu i u hrvatskoj praksi, s obzirom na novo članstvo Hrvatske u taj međunarodnoj organizaciji i obveze koje iz toga proizlaze. U vezi s tim valja napomenuti da se u praksi njemačkoga mirovinskog osiguranja već godinama primjenjuje institut tzv. "rente tržišta rada", kada se invalidnost u odnosnom slučaju prosuđuje i s gledišta mogućnosti ili nemogućnosti pronalaza posla na tržištu rada (u odnosu na Republiku Hrvatsku koja s Njemačkom primjenjuje ugovor o socijalnom osiguranju, rente tržišta rada ne isplaćuju se njihovim korisnicima koji žive ovdje).

Daljnji okvir za definiciju invalidnosti, prema zakonu od 1998., sadržan je i u Zakonu o radu, koji je u sustav radnih odnosa u Hrvatskoj uveo pojam ugovornoga (kontraktualnog) radnog odnosa, umjesto ranijega institucionalnoga, u skladu s tranzicijom prema tržišnom gospodarstvu. Zbog toga je i u mirovinskom osiguranju, u onom dijelu o invalidskom osiguranju, bilo nužno izvršiti odgovarajuće promjene, osobito u dijelu u kojemu su prava na temelju invalidnosti bila istodobno i (dijelom) prava iz radnog odnosa, te je bilo nužno razgraničiti jedna prava od drugih s obzirom na novi karakter prava iz radnog odnosa.

Slijedom svega toga nova definicija invalidnosti ima sljedeće elemente, sadržane u članku 34. Zakona iz 1998. godine:

- mora doći do promjena u zdravstvenom stanju koje se ne može otkloniti liječenjem;

- mora doći do trajnoga smanjenja radne sposobnosti za više od polovice u odnosu na tjelesno i psihički zdrave osiguranike iste ili slične naobrazbe i sposobnosti (za profesionalnu nesposobnost za rad), ili

- mora doći do trajnoga gubitka sposobnosti za rad (za opću nesposobnost za rad).

Ako usporedimo ovu definiciju invalidnosti s onom iz zakona od 1983., možemo zapaziti sljedeće razlike:

- pojam gubitka sposobnosti za rad prema zakonu od 1983. odgovara današnjem pojmu profesionalne nesposobnosti za rad iz članka 34. stavka 1. zakona od 1998.;

- smanjenje sposobnosti za rad prema zakonu od 1983. ne može se uspoređivati današnjim s pojmovima invalidnosti, pogotovo

ne prema pravnim posljedicama nastanka te invalidnosti iz ranijega zakona, koje su imale posljedice ne samo na prava invalida rada iz mirovinskog osiguranja nego i na njegova prava i položaj u radnom odnosu. Naime, fikcija produženih radnih odnosa u mirovinskom osiguranju bila je najizražajnija u razdoblju do konca 1998. godine, u kojemu je velikom broju nezaposlenih invalida rada na privremenoj naknadi kod bivšega mirovinskog fonda za vrijeme primanja te naknade tekao i staž osiguranja.

U tom kontekstu valja istaći da pojam profesionalne nesposobnosti u radu znači i nesposobnost za obavljanje određene profesije odnosno zanimanja.

Slijedom toga ovaj oblik invalidnosti praktično može biti utvrđen kod osobe koja ima neku kvalifikaciju ili srednju stručnu spremu, odnosno za koju se može ustanoviti da (prema zakonskim uvjetima) ne može više raditi u sklopu svoje kvalifikacije (spreme). Isto tako u slučaju zanimanja s posebnim uvjetima rada, ili kada obavljanje poslova podliježe prethodnoj dozvoli, moguće je da profesionalna nesposobnost za rad nastane i zbog takvih bolesti i stanja zbog kojih se više ne može raditi u određenom zanimanju (na primjer osobe koje zbog neke zarazne bolesti više ne smiju obavljati proizvodnju i promet prehrambenim proizvodima, ili kod vozača kojima je, zbog zdravstvenog stanja, oduzeta dozvola za obavljanje javnog prijevoza, ili kod pomoraca koji se više ne mogu ukrcati na brod).

Prema ranijim propisima o mirovinskom osiguranju u ovakvim su se slučajevima u pravilu utvrđivale kontraindikacije za obavljanje određenih poslova, a invalid rada je i dalje ostao u radnom odnosu kod istoga poslodavca. Sadašnji propisi, međutim, invalidu rada u slučaju profesionalne nesposobnosti za rad osiguravaju pravo na invalidsku mirovinu, u većem ili manjem opsegu, ovisno o tome hoće li ili neće nastaviti raditi, a nastanak ovog oblika invalidnosti nije razlog i za prestanak ugovora o radu u ovakvim slučajevima (članak 192. zakona od 1998.).

Budući da je mogućnost utvrđivanja profesionalne nesposobnosti za rad praktično vezana za osobe koje imaju neko zanimanje, to navodi na zaključak da je u polukvalificiranih i nekvalificiranih osiguranika moguće utvrditi samo opću nesposobnost za rad, tj. gubitak

radne sposobnosti (takva je praksa njemačkoga mirovinskog osiguranja). Na ovo navodi i odredba članka 52. zakona od 1998. prema kojoj osiguranik – poljoprivrednik iz članka 12. toga zakona, invalidsku mirovinu može steći samo na temelju gubitka radne sposobnosti odnosno opće nesposobnosti za rad (smatra se da za obavljanje poslova poljoprivrednika nije potrebna posebna stručna sprema ili kvalifikacija).

U tom kontekstu, a prigodom utvrđivanja invalidnosti prema sadašnjim propisima, ukazujući i na već spomenute korelativne pojmove opće i profesionalne radne sposobnosti koji su se primjenjivali u hrvatskom mirovinskom osiguranju prema zakonu od 1950. godine.

S obzirom da pojam gubitka radne sposobnosti prema sadašnjim propisima znači teži stupanj invalidnosti od profesionalne nesposobnosti za rad, osiguranici sa stručnom spremom ili kvalifikacijom nisu isključeni od mogućnosti da im se utvrdi i gubitak radne sposobnosti. Oni su jedino u pogledu ocjene radne sposobnosti u nešto povoljnijem položaju od onih bez spremne ili kvalifikacije, kod kojih zapravo nije moguće utvrditi eventualnu profesionalnu nesposobnost za rad, jer nema profesije prema kojoj bi se moglo uspoređivati njihovo zdravstveno stanje.

Može se, dakle, zaključiti da je Zakon o mirovinskom osiguranju počevši od 1999. donekle pojednostavnio ocjenu radne sposobnosti, svodeći je na utvrđivanje invalidnosti (opće ili profesionalne), bez utvrđivanja kontraindikacija za rad u pojedinim slučajevima. S druge strane, zaštita invalida u radnom odnosu utvrđena je Zakonom o radu (čl. 73. do 80.), u skladu s ugovornom prirodom radnog odnosa, uz zabranu otkaza ugovora o radu u slučaju profesionalne nesposobnosti za rad (članak 192. zakona od 1998.).

### ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

U ovom smo prilogu opisali definicije invalidnosti u mirovinskom osiguranju koje se provodilo u Hrvatskoj od 1922. godine pa do danas. Uspoređujući sada važeću definiciju invalidnosti s onim prethodnima, možemo utvrditi

da je današnja definicija invalidnosti najbliža onoj prvoj, iz zakona od 1922. godine, što i nije slučajno jer je taj zakon u dijelu u kojemu je uređivao tadašnje mirovinsko osiguranje, sastavljen po uzoru na tadašnje njemačko zakonodavstvo, koje i inače ima najdužu tradiciju u svijetu, i u kojemu u međuvremenu nije došlo do bitnih promjena u definiciji invalidnosti.

Definicija invalidnosti koristi se u vještačenju u mirovinskom osiguranju i sadržava u sebi ne samo legalne nego i medicinske elemente, pa u praksi primjene novoga zakona (od 1998.) tek predstoji rad na izradi i razradi medicinskih kriterija i mjerila za njezinu primjenu. Za provedbu nove definicije invalidnosti doneseni su i Zakonom o mirovinskom osiguranju određeni provedbeni opći akti, kao što je Uredba o medicinskom vještačenju u mirovinskom osiguranju,<sup>20</sup> Uredba o opsegu i sadržaju medicinske dokumentacije,<sup>21</sup> i Odluka o obliku i sadržaju obrasca o medicinskom vještačenju u mirovinskom osiguranju.<sup>22</sup> U tome kontekstu valja napomenuti da je novim zakonodavstvom, počevši od 1. siječnja 1999., uvedena ne samo nova definicija invalidnosti nego se invalidnost utvrđuje u bitno drukčijem postupku nego do tada. Naime, novim zakonom je za prethodni postupak prikupljanja medicinske dokumentacije određeno da će se to ubuduće raditi u zdravstvenim ustanovama koje odredi Vlada Republike Hrvatske (članak 112. zakona od 1998.). Ovaj dio zakona još nije proveden u život, ali je od izuzetne važnosti za postupak vještačenja u mirovinskom osiguranju, pa tako i za provedbu definicije invalidnosti u praksi, jer se na ovaj način osigurava kvaliteta i ujednačena prethodna medicinska obrada osiguranika te odgovarajuća dijagnostika koja čini značajan dio postupka, a sa svrhom otklanjanja sumnji i prigovora u pogledu vjerodostojnosti vještačenja u mirovinskom osiguranju, a kojih je u posljednje vrijeme bilo. Naime, prema ranijem zakonodavstvu važećem do kraja 1998., prethodna medicinska obrada obavljala se praktično u svim medicinskim ustanovama, dok su invalidske komisije donosile nalaze i mišljenja na temelju takve medicinske obrade.

<sup>20</sup> Narodne novine, 52/1999. i 52/2000.

<sup>21</sup> Narodne novine, 94/1999.

<sup>22</sup> Narodne novine, 120/1999.



Druga bitna novost u postupku utvrđivanja invalidnosti prema novom zakonu jest obveza da se svi nalazi i mišljenja na temelju kojih se ostvaruje pravo na mirovinu podvrgavaju reviziji, koju obavlja posebno povjerenstvo u sklopu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (članak 116. zakona od 1998.). Revizija nalaza i mišljenja obavlja se prije donošenja rješenja o pravu na temelju invalidnosti u konkretnim slučajevima. S obzirom na ovlasti povjerenstva (mogućnost mijenjanja nalaza i mišljenja te izravan pregled odnosnog osiguranika, prema potrebi), na nedavnom stručnom skupu u Zagrebu posvećenome primjeni novoga zakonodavstva u praksi, postavljeno je pitanje da li je ovako uspostavljena revizija nalaza i mišljenja suprotna načelu dvostupnosti u rješavanju o pravima iz mirovinskog osiguranja (članak 9. zakona od 1998.), a koje je i ustavna kategorija (članak 18. Ustava Republike Hrvatske). Povjerenstvo iz članka 116. zakona od 1998. nema samo revizijsku (kontrolnu) funkciju nego ima i druge zadaće (ujednačavanje kriterija za vještačenje i analitički rad). Međutim, kako je u zakonu koncipirano, može se steći dojam da je povjerenstvo uspostavljeno radi kontrole osiguranika, te da njegove ovlasti u pojedinim slučajevima mogu dovesti do anuliranja dvostupnosti u rješavanju o pravima na temelju invalidnosti u sklopu Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, a time i do ograničenja prava građana u ovome postupku. Stoga će, ukoliko dođe do ozbiljnije kritike navedene zakonske odredbe o reviziji nalaza i mišljenja (ili čak utvrđivanja nemogućnosti primjene jedne takve odredbe u postupku za ostvarivanje prava na temelju invalidnosti), trebati naći odgovarajući normativan oblik za obavljanje poslova dosadašnjega djelokruga povjerenstva za reviziju nalaza i mišljenja o invalidnosti.

U dosadašnjoj primjeni nove definicije invalidnosti primijećeno je da su i u slučajevima u kojima nije utvrđena invalidnost, utvrđivane kontraindikacije za obavljanje pojedinih poslova, iako doneseno rješenje u pojedinom slučaju osiguraniku nije donosilo nikakvo pravo, a njegova poslodavca također nije obvezivalo. To se može pripisati navikama iz prošlosti kada je utvrđivanje kontraindikacija znalo poslužiti osiguraniku za zaštitu kod njegova poslodavca, koji mu je morao ponuditi lakše po-

slove. Po našem mišljenju, navođenje kontraindikacija ima mjesta samo u slučaju utvrđivanja neposredne opasnosti od nastanka invalidnosti (članak 36. zakona od 1998.), u kojem je slučaju poslodavac dužan osiguraniku ponuditi druge poslove i prilagoditi ih osiguraniku, u skladu s odredbom članka 77. Zakona o radu. I konačno, jedna napomena o utvrđivanju invalidnosti u slučajevima ozljede na radu i profesionalnih bolesti, što nije beznačajno budući da se radi o posebno zaštićenim rizicima u sklopu mirovinskog osiguranja. U posljednje vrijeme često se postavlja pitanje pribavljanja dokaza (medicinska obrada ili pojedini liječnički pregledi) u postupku utvrđivanja invalidnosti u slučaju ozljede na radu ili profesionalne bolesti. Mišljenja smo da bi se ti dokazi trebali pribavljati po službenoj dužnosti, ako ih osiguranik sam već nije pribavio ili ih ne posjeduje. Na to ukazuju i odredbe Konvencije MOR br. 17 o obeštećenju nesretnih slučajeva pri radu i Konvencije MOR br. 18 o obeštećenju uslijed profesionalnih oboljenja, što ih je prihvatila i primjenjuje ih Hrvatska u sklopu članstva u Međunarodnoj organizaciji rada.<sup>23</sup> Takvo postupanje u praksi otklonit će probleme u postupku za ostvarivanje prava na temelju ovih rizika i doprinijeti njegovoj zakonitosti u pojedinim slučajevima, a osiguranike poštediti nepotrebnih troškova.

Ovom analizom problematike definiranja invalidnosti u mirovinskom osiguranju u Hrvatskoj od samih početaka do danas, najviše smo se zadržali na definiciji invalidnosti iz sadašnjega zakonodavstva, jer od njezine provedbe dijelom ovisi i provedba novoga mirovinskog sustava u suvremenoj Hrvatskoj. Smatramo da je za sada još rano govoriti o njezinoj reviziji, jer je prošlo tek kratko vrijeme od početka njezine primjene u praksi. No, kada u Hrvatskoj profunkcionira i tržište rada, tada će se moći jasnije sagledati i razlozi za njezinu eventualnu reviziju, odnosno prilagodbu novim uvjetima provedbe mirovinskog osiguranja u cjelini. Pritom ne treba smetnuti s uma da jedna od svrha mirovinske reforme jest usporavanje rasta broja novih umirovljenika. U tom se smislu može zaključiti da je ovome doprinijela i nova definicija invalidnosti te njezina provedba u praksi (u čemu i reforma postiže svoj svrhu).

<sup>23</sup> Narodne novine – međunarodni ugovori, 6/1995.

Definicija invalidnosti i njezina provedba u praksi čine sastavnicu između živoga rada i mirovinskog osiguranja, u kojemu se ostvaruju određena prava i davanja, a povodom nastanka socijalnih rizika, u ovom slučaju rizika invalidnosti. Stoga provedba u praksi i problemi koji će se pojavljivati u daljnjoj primjeni nove

definicije invalidnosti neće dolaziti samo od postupanja u sklopu mirovinskog osiguranja, nego i od situacije na tržištu rada te budućega gospodarskog razvoja u Hrvatskoj, kao i mogućih potreba prilagodbe mirovinskog osiguranja tome razvoju.

#### NAPOMENE I IZVORI

*Narodne novine*, 102/1998.

*Službene novine*, 117/1922.

Gojković, F. R. (1937.) *Zaštitno radno zakonodavstvo*, knjiga I (komentar ZOR), Beograd, str. 127-130.

*Službeni list FNRJ*, 65/1946.

*Službeni list FNRJ*, 10/1950.

Dilber, N. (1951.) *Zakon o socijalnom osiguranju, s komentarom i zbirkom propisa*, Beograd, str. 162-169.

*Službeni list FNRJ*, 49/1958.

Preporuka br. 99. Međunarodne organizacije rada koja se odnosi na stručno osposobljavanje i preosposobljavanje invalida od 1955. *Službeni list FNRJ – Dodatak Međunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 5/1956.

*Službeni list SFRJ*, 5/1965. i 10/1965.

*Službeni list SFRJ*, 35/1972.

*Službeni list FNRJ*, 53/1976.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, *Narodne novine*, 14/1978.

Pravilnik SIZ MIORH o organizaciji, sastavu i radu stručnih organa vještačenja u mirovinskom i invalidskom osiguranju, *Narodne novine*, 5/1979. i 24/1980. (čl. 21. i 24.).

*Narodne novine*, 26/1983., 5/1986., 42/1987., 34/1989., 57/1989., 40/1990., 9/1991., 26/1993., 96/1993., 44/1994. i 59/1996.

“Evaluation de l’invalidité”, “Sécurité sociale et invalidité: Perspectives actuelles de la recherche”, *Association internationale de la sécurité sociale*, GenPve 1981., str. 142.

Isto, str. 143.

*Narodne novine – međunarodni ugovori*, 2/1994.

*Revija za socijalnu politiku*, 2/1999., str. 165.

*Code Européen de sécurité sociale (révisé)*, Rome 6. 11. 1990., str. 19-20.

*Narodne novine*, 52/1999. i 52/2000.

*Narodne novine*, 94/1999.

*Narodne novine*, 120/1999.

*Narodne novine – međunarodni ugovori*, 6/1995.

#### Summary

#### A DEFINITION OF DISABILITY AND ITS DEVELOPMENT IN THE CROATIAN PENSION INSURANCE SCHEME

Mihovil Rismondo

*The author analyses the definitions of disability which have been used in the Croatian pension insurance system since the time following the First World War.*

*In the socialist period, disability was determined in relation to the ability (or inability) of performing jobs at which the insured person had worked immediately prior to the assessment of his or her working ability. Later, the determination of disability through contra-indications (medical) regarding the ability to perform certain jobs became widespread, which resulted in a significant growth in the number of disabled workers, particularly in recent years.*

*The second part of this study is devoted to the new definition of disability in Croatia, which has been implemented since 1<sup>st</sup> January 1999 as part of the reformed pension scheme. Now, disability is defined as the permanent loss of working ability (general disability), or as a permanent inability to perform a profession (professional working disability).*

*In this way, the content of the definition of disability in the Croatian pension insurance system has been adapted to the definitions of disability in Austria, Germany and other Western European countries, as well as to the definitions of disability in the documents of the International Labour Organisation and the Council of Europe. In this context, the author also deals with the practical application of the definition of disability since 1999. His assessment is that the new definition of disability has contributed to slowing down the growth of the number of users of disability pensions in Croatia, which was one of the goals of the pension insurance reform.*

**Key words:** disability, working ability, general working disability and professional working disability.