

# Politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: razvoj usluge osobne asistencije

---

**Jakopčević, Dorotea**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2023**

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

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:634800>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-10-03**



*Repository / Repozitorij:*

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR SOCIJALNOG RADA**

**Dorotea Jakopčević**

**POLITIKE PREMA OSOBAMA S INVALIDITETOM U**  
**HRVATSKOJ: RAZVOJ USLUGE OSOBNE**  
**ASISTENCIJE**

**ZAVRŠNI RAD**

**Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ivana Dobrotić**

**Zagreb, 2023.**

## SADRŽAJ

<b>1. UVOD</b> .....	1
<b>2. MODELI PRISTUPA OSOBAMA S INVALIDITETOM I OBILJEŽJA MJERA SOCIJALNE POLITIKE</b> .....	2
<b>3. KLJUČNI (MEĐUNARODNI) DOKUMENTI KOJI REGULIRAJU PRAVA OSOBA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ</b> .....	6
<b>4. POLOŽAJ OSOBA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ I POTREBA ZA USLUGOM OSOBNE ASISTENCIJE</b> .....	9
<b>5. RAZVOJ USLUGE OSOBNE ASISTENCIJE U HRVATSKOJ</b> .....	12
5.1. <i>Začeci razvoja usluge osobne asistencije u Hrvatskoj</i> .....	12
5.2. <i>Uređenje usluge osobne asistencije kroz Zakon o osobnoj asistenciji</i> .....	14
5.3. <i>Izazovi novog zakonskog uređenja usluge osobne asistencije</i> .....	16
<b>6. ZAKLJUČAK</b> .....	20

## Politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: razvoj usluge osobne asistencije

### Sažetak:

*Ovaj završni rad daje kratki prikaz razvoja politika prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj, s naglaskom na razvoj usluge osobne asistencije. Polazeći od okvira najznačajnijih modela na području razvoja (socijalnih) prava prema osobama s invaliditetom - medicinskoga i socijalnoga, odnosno, modela ljudskih prava - prvo se daje pregled ključnih (međunarodnih) dokumenata temeljem kojih se razvijala politika prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj, kao i kratak uvid u položaj osoba s invaliditetom u Hrvatskoj. Potom slijedi središnji dio rada koji govori o razvoju usluge osobne asistencije, s naglaskom na donošenje Zakona o osobnoj asistenciji, ukazujući na njegove pozitivne strane, ali i izazove s kojima se isti nosi i koji će tražiti bolje uređenje usluge osobne asistencije.*

*Ključne riječi: osobe s invaliditetom, usluga osobne asistencije, Zakon o osobnoj asistenciji, socijalna politika*

### Abstract:

*This thesis provides a brief overview of the development of policies towards persons with disabilities in Croatia, with an emphasis on the development of personal assistance services. Starting from the framework of the most significant models in development of (social) rights for persons with disabilities - medical and social, i.e., human rights models -, an overview of the key (international) documents based on which the policy for persons with disabilities in Croatia is given, as well as a brief insight into the position of persons with disabilities in Croatia. This is followed by the central part of the thesis, which talks about the development of the personal assistance service in Croatia, with an emphasis on the passing of the Law on Personal Assistance, pointing out its positive aspects, but also its challenges, which will require a better regulation of the personal assistance service.*

*Key words: persons with disabilities, personal assistance service, Personal Assistance Act, social policy*

### **Izjava o izvornosti**

Ja Dorotea Jakopčević pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Ime i prezime: Dorotea Jakopčević, v.r.

Datum: 25. kolovoza 2023.

## 1. UVOD

Pojam invaliditeta shvaća se kroz različite modele, pri čemu svaki od njih može dovesti do različitog razumijevanja socijalnih politika koje su potrebne osobama s invaliditetom. Primjerice, prema medicinskom modelu osobe s invaliditetom su osobe koje imaju oštećenje koje dovodi do toga da nisu dovoljno socijalno uključene (Pfeiffer, 2001., prema Petek, 2010.). Medicina u ovom razumijevanju ima jako veliku ulogu, jer je ona ta koja primarno usmjerava život osobe s invaliditetom (Žiljak, 2005., prema Petek, 2010.). S druge strane, socijalni model u život osoba s invaliditetom osim oštećenja, koje one objektivno imaju, uključuje i barijere koje im zadaje sama zajednica (Petek, 2010.). Stoga, donositelji socijalnih politika, koji polaze primarno od potonjeg modela, naglasak u donošenju pojedinih mjera ponajprije stavljaju upravo na otklanjanje tih barijera. Pod takvim utjecajima, odnosno sa spoznajom o važnosti društvenog konteksta i njegova utjecaja na život osobe s invaliditetom, 2007. godine Republika Hrvatska ratificirala je i Konvenciju Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom. Konvencija na samom početku ističe djelovanje društva na život osoba s invaliditetom, promičući socijalni model (Dadić i sur., 2018.).

Nakon Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, Republika Hrvatska potpisuje brojne dokumente kojima promiče prava osoba s invaliditetom (vidi Ostojić Baus, 2018.). Tako prava osoba s invaliditetom nalazimo u nizu zakona, pa tako i u Zakonu o socijalnoj skrbi, Obiteljskom zakonu i drugima. Jedan od recentno usvojenih zakona, a koji daje jedno od temeljnih prava osobama s invaliditetom jest i Zakon o osobnoj asistenciji. Radi se o propisu koji se čekao dugi niz godina i koji su zagovarale brojne udruge koje se bave poboljšanjem kvalitete života osoba s invaliditetom, kao i same osobe s invaliditetom. Mogućnost osobne asistencije za osobe s invaliditetom tako je nakon dugogodišnjeg projektnog financiranja te zagovaranja sustavnijeg rješenja konačno postalo pravno uređeno pitanje. No, postavlja se pitanje u kojoj je mjeri pitanje osobne asistencije u okviru ovog Zakona riješeno na zadovoljavajući način? Ponajprije se postavlja pitanje koliko su same udruge koje se bave osobama s invaliditetom i koje su zagovarale ovaj Zakon, kao i osobe s invaliditetom na koje Zakon direktno utječe zadovoljni njime? Upravo su ova pitanja, kao i sam razvoj usluge osobne asistencije u Hrvatskoj, u središnjem interesu ovog završnog rada.

Rad započinje prikazom dominantnih modela pristupa osobama s invaliditetom, kojima se u pravilu rukovodi i prilikom kreiranja politika prema osobama s invaliditetom. Slijedi prikaz ključnih dokumenata unutar kojih se politika prema osobama s invaliditetom razvijala, kao i položaj osoba s invaliditetom u Hrvatskoj. Zatim se analizira sadržaj Zakona o osobnoj asistenciji, s osvrtom na pozitivne novine koje on nosi, ali i na izazove koji se uz njega vežu i traže bolje uređenje. Pozitivne strane uređenja usluge osobne asistencije, kao i izazovi trenutnog uređenja se primarno analiziraju polazeći iz perspektive donositelja odluka, kao i dionika koji zagovaraju bolja prava za osobe s invaliditetom, primarno udruga koja se bave pružanjem podrške osobama s invaliditetom. Analiza se temelji na raspravi o Zakonu o osobnoj asistenciji u Hrvatskome saboru, medijskim nastupima nadležnog ministra i predlagatelja Zakona te udruga koje zagovaraju prava osoba s invaliditetom, kao i njihovim očitovanjima te službenim izvještajima.

## **2. MODELI PRISTUPA OSOBAMA S INVALIDITETOM I OBILJEŽJA MJERA SOCIJALNE POLITIKE**

Kao što je uvodno već istaknuto, dominantni modeli, odnosno dominantno viđenje i razumijevanje pojedinih situacija i rizika u društvu utječu na donošenje socijalnih politika, ali i na samu implementaciju tih politika. Kada govorimo o politikama prema osobama s invaliditetom, ključna su tri modela: medicinski model, socijalni model te model ljudskih prava (Kekez-Koštro i sur., 2012.).

*Medicinski model* prevladava povijesno gledano (Turčić, 2012.). Unutar se tog modela invaliditet vidi kao problem samoga pojedinca, koji ga zatim sam treba i rješavati – pridržavanjem i slijedenjem uputa koje dobiva od profesionalaca poput liječnika, medicinskih sestara, fizioterapeuta i dr. (Zajednica saveza osoba s invaliditetom, 2016.). Takav model u prvi plan stavlja oštećenje koje pojedinac ima te liječničke postupke koje bi trebalo provesti da se ono smanji ili pojedincu olakša, dok se uloga društva negira (Turčić, 2012.) i stoga također ne adresira zasebnim mjerama socijalne politike. Mihanović (2011.) govori da je medicinski model onaj koji je išao na ruku medicini: pošto se na osobu gledalo kroz oštećenje (medicinsku kategoriju) te nekoga

kome je potrebna medicinska pomoć, dana je snaga medicini da usmjerava život osobama s invaliditetom.

Unutar je medicinskog modela, oštećenje (tjelesno, mentalno, intelektualno ili osjetilno) ono što obilježava osobu i time ona izlazi iz okvira „normalne“ populacije te se osobu u ovome modelu naziva pacijentom (Pfeiffer, 2001., prema Petek, 2010.). Na osobu s invaliditetom gleda se kao na „slabu“ osobu koja je u nemogućnosti brinuti se o sebi i potrebna joj je pomoć medicinskih stručnjaka da se uključi u zajednicu (Žiljak, 2005., prema Petek, 2010.). Smatra se kako osobi s invaliditetom nešto nedostaje te time ona odudara od drugih (Kekez-Koštro i sur., 2012.). Donositelji politika koji se rukovode tim modelom su osobe s invaliditetom ili liječili medicinskim otkrićima ili im davali manje značajne uloge u društvu poput zaštićenoga rada (Priestley, 2005.). Ono što je zajednica, prema medicinskome modelu trebala omogućiti jesu medicinske službe koje će umanjiti oštećenja koje osoba s invaliditetom ima, a ukoliko u tome ne uspijeva osobu s invaliditetom bi se smjestilo u ustanove, odnosno provodila bi se institucionalizacija (Urbanc, 2005.).

Sam medicinski model dolazi u krizu uslijed zagovaračkih napora skupina za promicanje ljudskih prava u drugoj polovici 20. stoljeća (Mihanović, 2011.). Rezultat je njihova zalaganja za prava osoba s invaliditetom u tome da medicinski model svoje mjesto ustupa novom modelu, onom socijalnom (Mihanović, 2011.). Same su osobe s invaliditetom znatno pridonijele putu od medicinskoga do socijalnoga modela, prihvaćajući svoju osobnu vrijednost te naglašavajući potrebu da i okolina napravi isto. Time su krenule u organiziranje i traženje promjena u odnosima i stavovima okoline prema osobama s invaliditetom (Majsec Sobota i sur., 2006.).

U pogledu stavova spram osoba s invaliditetom, istraživanje je Najman Hižman i sur. (2008.) ukazalo kako u državama Europske unije (EU) 6 od 10 osoba poznaje osobu s invaliditetom, a njih 8 od 10 se osjeća smireno u društvu osobe s invaliditetom. Osim toga, njih 88% smatra da je za slijepe osobe korištenje javnoga prijevoza teško, dok njih 66% smatra da su za pristupe javnim mjestima odgovorne vlasti na lokalnoj razini i 93% sudionika istraživanja smatra da je u isto potrebno uložiti više financijskih sredstava. Čak 97% građana EU-a smatra da je potrebno učiniti više kako bi osobe s invaliditetom bile bolje uključene u svakodnevni život. Što se tiče Hrvatske, veći je



broj osoba koji poznaju osobu s invaliditetom nego li na razini EU-a, no opušteno se u društvu osoba s invaliditetom osjeća 49,7% sudionika tog istog istraživanja. Osim toga, smatra se kako je pristup javnome prijevozu najviše otežan za osobe s teškoćama motorike. Sudionici istraživanja u Hrvatskoj također smatraju da je poboljšanje pristupa javnom prijevozu i javim mjestima u primarnoj nadležnosti lokalnih vlasti (Nejman Hižman i sur., 2008.).

Zanimljivo je ukazati i na istraživanje Leutar i Štambuk (2006.) provedeno sa studentima, koje je ukazalo da što je osoba češće u društvu osobe s invaliditetom, osjeća se opuštenije (dakle, nakon što razvije iskustvo). To ukazuje na višestruku važnost socijalnog modela pošto učestalije druženje s osobama s invaliditetom i njihovo socijalno uključivanje pozitivno djeluje kako na same osobe s invaliditetom, tako i na populaciju općenito (Leutar i Štambuk, 2006.).

Promatramo li sam razvoj politika prema osobama s invaliditetom, u Hrvatskoj je vidljiviji zaokret od medicinskoga ka socijalnom modelu i modelu ljudskih prava dosegnut u lipnju 2007. godine kada je ratificirana Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, a ista je stupila na snagu u svibnju 2008. godine (Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom, 2012.). U uvodnome tekstu Konvencije o pravima osoba s invaliditetom govori se o invaliditetu kao razvojnome konceptu, koji se ostvaruje djelovanjem i osobe s teškoćama i barijera koje pronalazi u vlastitoj okolini i društvu. Upravo je zbog tih barijera osobama s invaliditetom onemogućeno potpuno sudjelovanje u životu zajednice (Dadić i sur., 2018.). Konvencija o pravima osoba s invaliditetom tako već u definiranju samoga pojma invaliditeta promiče socijalni model (Ostojić Baus, 2018.).

*Socijalni model*, oštećenje koje osoba s invaliditetom ima, ne negira. No kao glavnu poteškoću koju osobe s invaliditetom imaju, spominje odnos društva prema istima. Predrasude i stigme koje društvo projicira na osobe s invaliditetom (Leutar i Buljevac, 2020.) su u središtu interesa. Pojam invaliditeta tako dobiva društvenu stranu, budući da i u samome društvu nastaju prepreke koje otežavaju život osoba s invaliditetom, a ne samo objektivno oštećenje koje sama osoba ima (Petek, 2010.). U tom se pogledu pojam invaliditeta promatra kroz šira okruženja – kulturno, ekonomsko, političko i dr. (Bernell, 2003., prema Kekez-Koštro i sur., 2012.). Primjerice, osim stavova samih

ljudi prema invaliditetu, neke su od spomenutih prepreka u društvu zgrade koje nisu prilagođene osobama s invaliditetom ili usluge javnoga prijevoza te institucionalna diskriminacija (Oliver, 1996., prema Priestley, 2005.). Izazovi se javljaju i u samom dizajnu socijalnih politika koje nisu nužno prilagođene potrebama osoba s invaliditetom. Primjerice, dok osobe imaju pristup uslugama (npr. dječjim vrtićima), oni često nisu prilagođeni potrebama djece s teškoćama u razvoju i ona u istima ne mogu sudjelovati (npr. nedostaju asistenti ili odgojitelji nisu dodatno osposobljeni za rad s djecom s teškoćama u razvoju; vidi Dobrotić i sur., 2022.). Upravo su ovo prepreke koje se nastoje nasloviti unutar socijalnog modela.

Konačno, *model ljudskih prava* jest model koji se smatra preinakom socijalnoga modela ili njegovim unaprjeđenjem (Leutar i Buljevac, 2020.). Osobe s invaliditetom, gleda li se u okviru tog modela, više nisu samo osobe koje bez riječi primaju socijalne usluge ili naknade, već postaju aktivni zagovaratelji svojih prava i svojih mogućnosti (Kekez-Koštro i sur., 2012.).

Slijedom toga, možemo sažeti da dok je tradicionalni pristup podrške osobama s invaliditetom koji pripada medicinskome modelu rukovođen idejom države koja nastupa kao „skrbnik“ osoba s invaliditetom koje su označene kao pasivni korisnici socijalnih usluga, dolaskom socijalnog modela, koji je usmjeren samoj osobi, ali i kritičkom sagledavanju društvenog okruženja, usluge postaju fleksibilnije, odnosno prilagođenije potrebama osoba s invaliditetom, a neformalni pružatelji podrške, kao i sam korisnik bitan dio sustava (Ostojić Baus, 2018.).

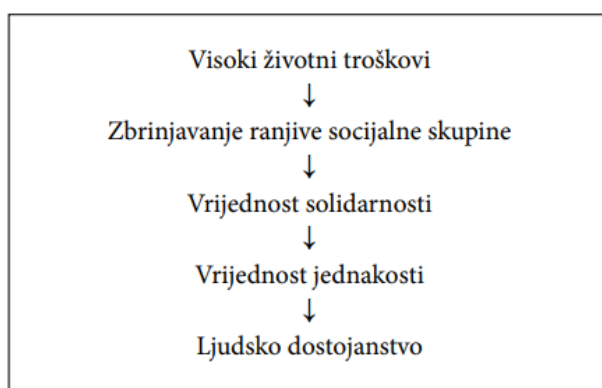
Petek (2010.) ističe jasno opipljiv razlog zbog kojeg bi invaliditet trebao postati temom javnopolitičkoga interesa - sam broj osoba s invaliditetom (za Hrvatsku vidi poglavlje 4 u ovom radu), uz koji se vežu i članovi njihovih obitelji, prijatelji i ostali na koje će politike također utjecati. Ističe nužnost politike koja će brinuti o tolikoj količini građana te nudi shemu koja ističe državu kao primarnog kreatora politika usmjerenih k osobama s invaliditetom (Slika 2.1.).

Na početku je država, ponajviše rukovođena medicinskim modelom, kreirala politike usmjerene ublažavanju visokih životnih troškova koje osobe s invaliditetom imaju (ponajprije jer imaju veće potrebe za zdravstvenom skrbi). Time se one prikazuju slabijima i nemoćnijima od ostatka populacije, pa zadaća države postaje skrb o njima,

ponajprije polazeći od vrijednosti solidarnosti prema svim građanima. Dolaskom socijalnoga modela, odnosno naglašavanjem barijera u društvu, država kreiranje javnih politika prema osobama s invaliditetom okreće ka vrijednostima jednakosti svih svojih građana do zadnje stepenice - ljudskog dostojanstva - odnosno ideje da svi imaju prava te da je briga o svim pravima važna i da se ljudsko dostojanstvo sviju mora poštivati (Petek, 2010.). Važno je istaknuti kako u praksi donošenja javnih politika, unatoč prijelazu prema socijalnom modelu ipak ostaju oba modela - medicinski i socijalni (uključivši model ljudskih prava kao nadogradnju socijalnoga) (Petek, 2010.).

Slika 2.1.

*Razvoj ciljeva politike prema osobama s invaliditetom*



Izvor: Petek, 2010.

### **3. KLJUČNI (MEĐUNARODNI) DOKUMENTI KOJI REGULIRAJU PRAVA OSOBA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ**

Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom (NN 6/2007., u daljnjem tekstu *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom*) kao neka od osnovnih načela promiče poštivanje dostojanstva osobe s invaliditetom, njihovo ravnopravno sudjelovanje u društvu, prihvaćanje različitosti, pristupačnost te nediskriminaciju. Sama se *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom* oslanja na Opću deklaraciju o pravima čovjeka te na druge međunarodne ugovore poput Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnog pakta o građanskim i

političkim pravima, Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencije protiv mučenja i drugih oblika okrutnog, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, Konvencije o pravima djeteta te Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i njihovih obitelji (Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, NN 6/2007.).

Svrha *Konvencije o pravima osoba s invaliditetom* jest zaštita i promicanje prava osoba s invaliditetom na dostojan život te uživanje svih ljudskih sloboda. Neka od načela pod kojima je pisana jesu nediskriminacija, socijalno uključivanje, jednake mogućnosti, pristupačnost, poštivanje razlika te poštivanje individualnosti, odnosno mogućnost na vlastiti izbor. *Konvencija o pravima osoba s invaliditetom* jamči mnoštvo socijalnih prava, primjerice u čl. 27. priznaje se pravo na rad i zaposlenje u vidu slobodnoga izbora zanimanja te poticajnoga radnoga okruženja. U čl. 28. sadržane su odredbe o socijalnoj zaštiti kojima države potpisnice priznaju prava osoba s invaliditetom na odgovarajući životni standard obuhvaćajući time primjerenu prehranu, stanovanje osobe, odijevanje te ostale uvjete neophodne za kvalitetan život. Čl. 25. posvećen je pitanjima zdravstvene zaštite jamčeći osobama s invaliditetom najkvalitetniju zdravstvenu skrb bez diskriminacije na osnovi invaliditeta. S tim povezano, čl. 26. govori o osposobljavanju i rehabilitaciji osoba s invaliditetom u svrhu njihova potpunoga sudjelovanja u društvu uz očuvanje individualnosti svake osobe i njene neovisnosti. Sve to govori u prilog važnosti reguliranja usluge osobne asistencije.

*Konvencija o pravima osoba s invaliditetom* poslužila je kao temelj na kojem je donesena *Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine* (Vlada Republike Hrvatske, 2017.) i koja kao jedan od ključnih ciljeva ističe uključivanje osoba s invaliditetom na što ravnopravnijoj osnovi u društvo. Upravo je iz *Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine* (Vlada Republike Hrvatske, 2017., u daljnjem tekstu: *Nacionalna strategija*) proizašlo istraživanje o kvaliteti života osoba s invaliditetom starije životne dobi u Hrvatskoj provedeno 2019. godine (Benjak i sur., 2022.), a koje je ukazalo kako sudionici istraživanja kvalitetu svog života ne ocjenjuju zadovoljavajućom te naglašavaju nužnost unaprjeđenja sustava podrške, usluga koje

pružaju udruge civilnoga društva te bolje zdravstvene skrbi kako bi se spriječila moguća pojavnost depresije i drugih problema mentalnoga zdravlja kod osoba s invaliditetom (Benjak i sur., 2022.).

*Nacionalna strategija* sadrži širok spektar djelovanja kojim usmjerava politiku prema osobama s invaliditetom, a neka od njih su područje obitelji, života u zajednici, odgoja i obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne skrbi, područje stanovanja, mobilnosti i pristupačnosti. Što se tiče usluge osobne asistencije, u toj je *Nacionalnoj strategiji* navedeno da istu pružaju udruge kojima financijski pomaže država kroz prihode od igara na sreću. Od 2015. godine usluga se počela financirati i putem Europskoga socijalnoga fonda u okviru projekta „*Širenje usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom.*“ (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.). No, isto se odvija bez jasno propisanog pravnog okvira, iako se pod preporukama Odbora UN-a za prava osoba s invaliditetom navodi potreba za uspostavom pravnoga okvira za uslugu osobne asistencije (*Analiza stanja nakon provedbe Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine.*).

2020. godine u Hrvatskoj je provedena evaluacija pružanja usluge osobne asistencije. Provedena je nad uslugama pruženima od strane udruge osoba s invaliditetom, kao i onih udruge koje kroz projekte djeluju u korist osoba s invaliditetom, a budući da se radi o dominantnom mjestu pružanja usluga osobne asistencije. Svrha je bila utvrditi koliko je djelotvorna te učinkovita usluga osobne asistencije, kao i usluga prevoditelja hrvatskoga znakovnog jezika te videćeg pratitelja. Neki od problema koji se spominju u okviru evaluacije jesu regionalna neravnomjernost pružanja usluge osobne asistencije (nedostatak osoba za obavljanje posla osobnog asistenta, prevoditelja hrvatskog znakovnog jezika te videćeg pratitelja; usluga ovisi o postojanju organizacija civilnoga društva na nekom području), ali ujedno se ukazuje i na visoko zadovoljstvo uslugom osobne asistencije. Kao jedan od izazova ističe se premalo vremena u okviru kojeg se usluge pružaju, ali i potreba za većom prilagodljivošću u dogovorima oko vremena kada je usluga potrebna osobi s invaliditetom (primjerice tijekom vikenda ili noću). Kod samih pružatelja usluge osobne asistencije ističe se problem niskih primanja te nedostatak edukacija i supervizije (Milić Babić i sur., 2020.). Važno je istaknuti i kako udruge koje primarno pružaju usluge osobne asistencije ističu kako više nemaju kapaciteta za ostale aktivnosti u vidu zagovaranja

prava osoba s invaliditetom, a nedostaje i razmjene dobre prakse među udrugama, dok su kontrole nad pružanjem usluge osobne asistencije više u vidu njezinog financiranja, nego njezine kvalitete (Milić Babić i sur., 2020.). Kod evaluacije normativnoga okvira, ističe se kako je isti siromašan i nedostatan te je potrebno donošenje upravo Zakona o osobnoj asistenciji kao normativnoga okvira za sve tri usluge – usluge osobne asistencije, usluge prevoditelja hrvatskoga znakovnog jezika te videćeg pratitelja osobama s invaliditetom (Milić Babić i sur., 2020.).

Biškup i sur. (2009.) također sagledavaju uslugu osobne asistencije u Hrvatskoj i to iz perspektive iskustva osoba s invaliditetom (preciznije, članova Hrvatske udruge paraplegičara i tetraplegičara) s osobnim asistentima. Ukazuju kako je prilagodba na samu uslugu bila uspješna ponajprije zbog edukacije koje su osobni asistenti prošli i jer su se neki osobni asistenti i korisnici i prije poznavali. Što se tiče kvalitete odnosa, većina korisnika ga ocjenjuje zadovoljavajućim, a u pojedinim situacijama korisnici razvijaju i njeguju prijateljski odnos s osobnim asistentima. Ističe se ponekad teško ostvariva granica između prijateljskoga i poslovnoga odnosa budući da osobni asistent ulazi u intimne dijelove svakodnevnice korisnika pa je samo poslovni odnos teško očuvati (Biškup i sur., 2009.).

2021. godine donesen je *Nacionalni plan izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine* (NN 143/2021.) koji također naglašava socijalno uključivanje osoba s invaliditetom kao ključni cilj politika prema osobama s invaliditetom te poboljšanje kvalitete njihova života. Ističe se i kako hrvatsko društvo mora postati više čujno za važnost uključivanja osoba s invaliditetom u zajednicu i stvaranja temelja i pomaka u boljem smjeru ka što većoj ravnopravnosti osoba s invaliditetom. To ponovno podrazumijeva važnost postojanja usluge osobne asistencije za sve osobe s invaliditetom kojima je ona potrebna.

#### **4. POLOŽAJ OSOBA S INVALIDITETOM U HRVATSKOJ I POTREBA ZA USLUGOM OSOBNE ASISTENCIJE**

Hrvatska je donošenjem Zakona o Registru osoba s invaliditetom (NN 64/01, 63/22.) uredila pitanje načina prikupljanja podataka o osobama s invaliditetom te njihove zaštite i tajnosti te sukladno tom propisu od 2002. godine Hrvatski zavod za javno

zdravstvo vodi spomenuti registar (Benjak, 2022.). Prema Zakonu o Registru osoba s invaliditetom (NN 64/01, 63/22.) jest osoba koja ima oštećenje (tjelesno, mentalno, intelektualno ili osjetilno) dugotrajne naravi koje u djelovanju s različitim barijerama sprječava punopravno sudjelovanje osoba s invaliditetom u zajednici. Sukladno tome, u Registru osoba s invaliditetom u Hrvatskoj je na datum 01. rujna 2022. godine bilo upisano 624 019 osoba s invaliditetom, odnosno 16% od ukupnoga stanovništva (Benjak, 2022.).

Potreba je za izjednačavanjem mogućnosti za osobe s invaliditetom u Hrvatskoj stoga velika, ne samo kroz zagovaranje udruga osoba s invaliditetom, već i kroz javnopolitičko djelovanje (Marinić, 2008.). Nije da osobe s invaliditetom samo zbog vlastita oštećenja nemaju pristup pravima, već je realizacija istih za njih teža nego li u ostatku populacije (Marinić, 2008.). Svijest o potrebi za izjednačavanjem mogućnosti za osobe s invaliditetom tako možemo pratiti u različitim sferama njihova života.

Stoga je za unaprjeđenje položaja osoba s invaliditetom bio ključan ranije opisani strateški i javnopolitički okvir, ali i uvođenje instituta Pravobranitelja/ice za osobe s invaliditetom čija zadaća postaje promicanje prava osoba s invaliditetom te reagiranje na njihove povrede i zaštita istih (Korać Graovac i Čulo, 2010.). Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom tako ukazuje i na potrebu adekvatnijeg reguliranja usluge osobne asistencije, ponajprije ukazujući na neadekvatnu plaću osobnih asistenata, ali i nedostatak radne snage u tom području (Izvešće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, 2022.).

O nužnosti sustavnog uređenja usluge osobne asistencije govore i brojna istraživanja, koja ukazuju na nepovoljne pokazatelje na brojnim dimenzijama kvalitete života osoba s invaliditetom. Primjerice, istraživanje iz 2009. godine „*Socijalni položaj osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj*“ koje je proveo Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu pod okriljem Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti ukazuje na brojne prepreke u infrastrukturi koje stoje na putu osobama s invaliditetom (ne toliko u stanovima koji djelomice jesu prilagođeni, već u okolini; npr. stepenice, prolazi i pragovi, kao i u korištenju javnoga prijevoza; Leutar i sur., 2009.).

Što se tiče obrazovanja mladih s invaliditetom, UNESCO (2015.) piše o brojnim razlozima koji otežavaju unaprjeđenje njegove kvalitete poput koncepata u obrazovanju koji ne odgovaraju osobama s invaliditetom, roditelja mladih koji su mišljenja da će njihovoj djeci biti bolje u posebnim odgojno-obrazovnim ustanovama, straha istih da će im djeca u školama biti zlostavljana, kao i siromaštva u obiteljima s djecom s teškoćama u razvoju (Leutar i Buljevac, 2020.). U Hrvatskoj, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom ukazuje i na probleme kod upisa djece s teškoćama u razvoju u predškolske programe zbog nedostatnih kapaciteta dječjih vrtića ili nepostojanja dječjih vrtića u sredini u kojoj dijete s teškoćama odrasta (Izvješće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, 2022.). Usluga bi osobne asistencije u pogledu uključivanja u obrazovne aktivnosti mogla stoga biti od velike važnosti.

Osim toga, kada govorimo o siromaštvu, upravo su osobe s invaliditetom skupina koja zbog visokih zdravstvenih troškova ostaje u povećanom riziku od siromaštva te većinu primanja ostvaruje preko naknada u sustavu socijalne skrbi, bilo osobne invalidnine ili zajamčene minimalne naknade (Petek, 2010.). Osobe s invaliditetom tako potpadaju i pod okrilje zdravstvene i socijalne politike, čime kreiranje, ali ponajprije koordiniranje i provođenje istih postaje otežano. Važno je ukazati i kako većina osoba s invaliditetom nema posao i u Hrvatskoj je, prema podacima iz istraživanja, zaposleno 11,3% osoba s invaliditetom (Leutar i Buljevac, 2012.). Posljedično, većina je osoba s invaliditetom srednje zadovoljna svojim materijalnim statusom, socioekonomski položaj im nije najbolji te potpadaju u povećani rizik od siromaštva (Leutar, 2006.). Uspoređujući stanje u Hrvatskoj s članicama EU-a, primanja osoba s invaliditetom u Hrvatskoj veća su od primanja u nekim državama Istočne Europe, no u isto vrijeme puno su manja od primanja koje imaju osobe s invaliditetom u zemljama Zapadne Europe te Skandinavije (Leutar i Buljevac, 2012.). Upravo je stoga potrebna pojačana državna intervencija u pružanje usluga, koje si osobe s invaliditetom same teško mogu priuštiti.

Položaj osoba s invaliditetom ogleda se i u teškoći da ostvare sva prava koja im pripadaju, diskriminaciji koju proživljavaju u tom procesu te negativnim stavovima okoline na što sam ranije ukazala u ovom radu. Posljedice predrasuda prema osobama s invaliditetom slijedom toga vidimo i u području obitelji i braka. Ukoliko se radi o osobi s invaliditetom, vjerojatnost da će ostati samac je veća nego kod opće populacije,



odnosno mogućnost za osnivanjem obitelji osoba s invaliditetom je manja (Clarke i McKay, 2008., prema Leutar i Buljevac, 2020.). Vezano uz to, manja je i njihova aktivnija participacija u društvu, što se također pokušava poboljšati upravno donošenjem Zakona o osobnoj asistenciji.

Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom naglašava nužnost što neovisnijeg življenja osobe s invaliditetom, njenu individualnost i socijalnu uključenost, a čemu osobna asistencija pridonosi (Izvešće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, 2022.). Spominje osobnog asistenta kao onoga koji pojedincima s najtežim invaliditetom, omogućuje ostvarivanje velikoga broja prava, jednakost, nediskriminaciju, pristupačnost te zaštitu. Iz navedenih razloga i važnosti osobne asistencije, ističe potrebu da takva socijalna usluga bude pravno uređena i da isto bude samo korak ka cjelovitijem uređenju podrške za osobe s invaliditetom (Izvešće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, 2022.).

## **5. RAZVOJ USLUGE OSOBNE ASISTENCIJE U HRVATSKOJ**

Prema članku 58. stavku 2. Ustava Republike Hrvatske (NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.) država svoju zaštitu pruža osobama s invaliditetom i brine o njihovu uključivanju u zajednicu. Na temelju istoga te u skladu s obvezama koje je prihvatila potpisivanjem već ranije spomenute Konvencije o pravima osoba s invaliditetom Ujedinjenih naroda, a posebno člankom 19. iste koji promiče što samostalniji život osoba s invaliditetom te mogućnosti izbora koje ima i ostatak populacije (Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, NN 6/2007.), išlo se u razvijanje usluga osobne asistencije te u konačnici izradu Zakona o osobnoj asistenciji (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.).

### *5.1. Začeci razvoja usluge osobne asistencije u Hrvatskoj*

Kao što je već istaknuto, od 2000. godine usluga se osobne asistencije u Hrvatskoj razvijala kroz projektno financiranje, počevši s programom pod nazivom „*Neovisno življenje*“ financiranom od strane ministarstva nadležnog za socijalnu skrb, dok su

provoditelji programa bili većinom iz redova civilnoga društva (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.). Naziv, odnosno sam pojam „neovisno življenje“ veže se i uz socijalnu i političku sferu u kojoj se osobama s invaliditetom omogućuje kako samostalno funkcioniranje u društvu, tako i mogućnost izbora koji ima i ostatak populacije te sprječavanje ovisnosti o obitelji ili prijateljima (Bracking i Cowan, 1998., prema Tarandek i Leutar, 2017.). Upravo je kroz navedeni projekt u Hrvatskoj začeta ideja neovisnoga življenja osoba s invaliditetom, a istu su prvi pokrenuli Savez osoba s invaliditetom Hrvatske te Hrvatska udruga tetraplegičara i kvadriplegičara (Pupić i sur., 2011., prema Tarandek i Leutar, 2017.). Ovdje je nužno istaknuti kako bi usluga trebala biti kreirana poštujući individualnost svakoga i da je to korak koji vodi samostalnijemu životu osoba s invaliditetom (Pupić i sur., 2011., prema Tarandek i Leutar, 2017.).

Šest godina kasnije, 2006. godine, usluga osobne asistencije pružala se kroz novi program pilot naravi za osobe s najtežom vrstom i najtežim stupnjem invaliditeta, a isti je pokrenulo ministarstvo nadležno za obitelj (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.). Usluge je provodilo 25 udruga diljem Hrvatske koje se bave pružanjem podrške osobama s invaliditetom, a financiranje je dijelom išlo kroz prihod od igara na sreću. Cilj je programa bio što neovisnije funkcioniranje osoba s najtežim stupnjem i vrstom invaliditeta kroz uslugu osobne asistencije (Vlada Republike Hrvatske, 2006.). Za gluhe osobe i gluhoslijepe osobe, ministarstvo nadležno za socijalnu skrb je od 2008. godine započelo i s provedbom usluga tumača, odnosno prevoditelja hrvatskoga znakovnog jezika u čiju je provedbu također bilo uključeno mnoštvo udruga (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.).<sup>1</sup>

Veliki je izazov svih tih programa bila njihova održivost, a kako bi se osigurala nešto stabilnija osnova za kontinuirano pružanje usluga one se od 2013. godine financiraju kroz projekte i programe u trajanju od tri (i ne jedne) godine (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.). Od 2015. godine usluge se osobne asistencije proširuju i

---

<sup>1</sup> Što se tiče usluge tumača, odnosno prevoditelja hrvatskoga znakovnog jezika, istraživanje Tarczay i Pribanić (2014.) ukazuje kako gluhe osobe smatraju tako da je važno da im se poruke ne izostavljaju, da prevoditelji ne odlučuju umjesto njih, kao i da su tijekom prevođenja smireni. Nagluhe osobe smatraju da je izuzetno važno jako dobro poznavanje hrvatskoga znakovnoga jezika, kao i da je prevoditelj snalažljiv u različitim komunikacijskim situacijama. Gluhoslijepe osobe također navode da ne žele da je prevoditelj uključen u komunikaciju s drugima dok pruža uslugu prevođenja (Tarczay i Pribanić, 2014.).

na osobe s intelektualnim teškoćama, osobe s poremećajem autističnoga spektra, kao i osobe s mentalnim oštećenjem i one se počinju financirati iz Europskoga socijalnoga fonda (Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji, 2023.).

Kako niti jedno od ovih rješenja nije bilo održivo, a niti sustavno, odnosno, programi su se pružali isključivo na projektnoj osnovi bez jasno definirane održivosti tih programa po isteku projektnog financiranja osobama kod kojih postoji kontinuirana potreba za uslugama, nametala se potreba zakonskog reguliranja usluge osobne asistencije te njezina kontinuiranog financiranja. Osim toga, Pravobraniteljica za osobe s invaliditetom također je isticala kako je zbog nedostatka pravne uređenosti usluge osobne asistencije nedostajala kontrola nad njenim pružanjem, a i postupak zapošljavanja osobnih asistenata nije bio dovoljno reguliran čime su isti imali i niske plaće te nestabilan oblik zaposlenja (Izvešće o radu Pravobranitelja za osobe s invaliditetom, 2022.). Slijedom je toga izrađen prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji.

#### *5.2. Uređenje usluge osobne asistencije kroz Zakon o osobnoj asistenciji*

U okviru se Zakona o osobnoj asistenciji sama osobna asistencija definira kao socijalna usluga koja pruža pomoć i podršku osobi s invaliditetom u djelatnostima koje sama ne može izvoditi zbog težine i stupnja invaliditeta, kao i pomoć i podrška u komunikaciji te rad na većoj ravnopravnosti, zaštiti ljudskih prava te uključenosti u društvo (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl.2, st.1). Osim toga, pomoć i potpora tijekom odgojno-obrazovnoga procesa uključuje potporu učeniku pri nastavnim i nenastavnim aktivnostima, a kako bi se isti izjednačio sa drugima (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl.2, st.2).

Definicija osobe s invaliditetom kao one koja ima oštećenja (tjelesna, mentalna, intelektualna ili osjetilna) koja onemogućuju njeno puno sudjelovanje u društvu radi prepreka koje u njemu postoje (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl.5) ide prema socijalnome modelu invaliditeta. Definicija osobnoga asistenta sadržana u Zakonu jest da se radi o fizičkoj osobi koja osobi s invaliditetom pruža pomoć i podršku u aktivnostima u svakodnevnome životu, a koje ista nije u mogućnosti sama obaviti. Definicija sadrži i dio da osobni asistent posao obavlja poštujući prije svega poruke korisnika (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl.5). Pravo na uslugu osobne asistencije stoga ide u smjeru što neovisnijega života osobe s invaliditetom, a ona je

sama „subjekt“ u tome odnosu jer samostalno i individualno odlučuje kako će joj usluga biti pružena. Usluga osobne asistencije time postaje alat ka što većoj neovisnosti i socijalnoj uključenosti osoba s invaliditetom (Prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji, 2023.).

Osvrnemo li se na sam sadržaj usluge, usluga osobne asistencije ističe pomoć u primjerice, obavljanju kućanskih poslova, održavanju osobne higijene, pri obavljanju administrativnih aktivnosti, kod hranjenja, a spominje se i pomoć kod socijalnih aktivnosti (u vidu pratnje) te pružanje podrške u kretanju te komunikaciji (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl.8, st.1). Potpora tijekom odgojno-obrazovnog procesa sadrži podršku prije i tijekom nastavnoga procesa, suradnju s učiteljima, kao i ohrabrivanje učenika na socijalni kontakt s ostalim učenicima i učiteljima (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl.8, st.2). Osim usluge osobnoga asistenta, uređuje se i usluga videćeg pratitelja te stručnog komunikacijskoga posrednika. Raspon mjesečnih sati u okviru kojih osoba može primiti uslugu osobne asistencije iznosi od 10 do 80 sati tjedno, a opseg se iste dodjeljuje prema individualnim potrebama korisnika, ovisno o stupnju oštećenja te Barthel indeksu (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 34).

Zakonom o osobnoj asistenciji se po prvi puta regulira pravo osobe s invaliditetom na takvu uslugu (Prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji, 2023.), a definiraju se i uvjeti koje korisnik usluge treba zadovoljiti kako bi mogao ostvariti pravo na uslugu osobne asistencije. Kako bi osoba imala pravo na uslugu osobne asistencije, ona treba imati oštećenja trećeg ili četvrtoga stupnja, biti punoljetna te imati status osobe s invaliditetom (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 12). Ukoliko osoba već ostvaruje pravo na pomoć u kući ili je na smještaju, ne može istovremeno ostvariti i pravo na uslugu osobne asistencije (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 13). Uvjeti za osobnoga asistenta jesu da je osoba punoljetna, zdravstveno sposobna te da je završila obrazovanje za pružanje usluge (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 18).

Važno je istaknuti da dok je samo financiranje usluge osobne asistencije do donošenja ovoga Zakona isključivo ovisilo o projektnom financiranju i samim organizacijama civilnoga društva te projektima i programima koje su one provodile, Zakonom se to

mijenja i osigurava se stabilniji okvir financiranja unutar državnog proračuna (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 10). Iako, sam korisnik sudjeluje u plaćanju usluge osobne asistencije i to ukoliko su mu prihodi viši od prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 40).

Ovim se Zakonom širi i sam krug pružatelja same usluge te će osim udruga, uslugu osobne asistencije sada moći pružati i domovi socijalne skrbi, centar za pomoć u kući, vjerske zajednice i druge pravne osobe (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 24), a sama se usluga dodjeljuje preko Komisije za procjenu potreba korisnika na temelju nalaza i mišljenja Zavoda za vještačenje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom te druge relevantne dokumentacije – suradnjom s korisnikom u kreiranju Liste procjene potrebe (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 51). Samo pružanje usluge osobne asistencije podlaže se kontroli jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno grada Zagreba najmanje jednom u godini dana (Zakon o osobnoj asistenciji, NN 71/23., čl. 29).

### *5.3. Izazovi novog zakonskog uređenja usluge osobne asistencije*

U samom je procesu donošenja novog Zakona o osobnoj asistenciji nadležan ministar rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike Marin Piletić ponajprije isticao njegove pozitivne strane, primjerice, isticao je kako će zakon dovesti do povećanja korisnika koji će moći koristiti uslugu osobne asistencije, povećanja sredstava koja se izdvajaju za istu uslugu, kao i povećanja satnice za posao osobnoga asistenta (Hrvatski sabor, 2023.). Isticao je i samu činjenicu kako će usluga osobne asistencije sada biti konačno normativno uređena, financiranje iste više neće ovisiti isključivo o projektima i programima, a udrugama kao pružateljima usluge pridružuju se ustanove socijalne skrbi, domovi za starije, kao i vjerske zajednice čime se širi krug pružatelja usluga, ali i mogućnost njezina pružanja na širem području Hrvatske. Osim toga, isticano je kako usluga osobne asistencije nije više mogućnost već zakonsko pravo osoba s invaliditetom, čiji se broj kontinuirano povećava. Također, time će se, prema riječima ministra, poboljšati dostupnost usluge osobne asistencije u ruralnim krajevima (Hrvatski sabor, 2023.). Ističe se i kako bi do 2026. godine usluga trebala biti potpuno financirana iz državnoga proračuna te bi time država preuzela na sebe svoju ulogu da brine o ranjivim skupinama (Hrvatski sabor, 2023.).

Na neke od tih činjenica, u raspravi su u samom procesu donošenja zakona ukazivali i brojni dionici, a ponajprije udruge koje pružaju podršku osobama s invaliditetom i zagovaraju njihova prava (Tablica 5.1). Pozitivne strane na koje su oni ponajviše ukazivali odnosile su se i na naglašavanje važnosti koju osobni asistenti imaju za kvalitetu života osoba s invaliditetom te stabilnije financiranje same usluge koje više ne ovisi isključivo o projektima i programima udruga civilnoga društva. Naglašava se i važnost pomaka prema usluzi osobne asistencije kao normativno zajamčenom pravu te ukazuje na načelo neovisnoga življenja i socijalne uključenosti kojem ova usluga pridonosi. Važno je i da osim usluge osobne asistencije, zakonsko pravo postaju i komunikacijski posrednik, videći pratitelj i pomoćnik u nastavi, a pozdravlja se i ukidanje cenzusa za ostvarivanje prava, kao i uspostava Liste procjene prema kojoj se, udruge ističu, usluga dodatno individualizira svakome korisniku.

Tablica 5.1.

*Pozitivne strane novog zakonskog uređenja usluge osobne asistencije u Hrvatskoj – pogled dionika*

Osobna asistencija kao zakonsko pravo osoba s invaliditetom
Planirano proširenje broja korisnika
Planirano povećanje izdataka za uslugu osobne asistencije
Institucionalno financiranje (usluga više neće ovisiti o projektima i programima udruga)
Planirano poboljšanje položaja osobnih asistenata (ugovori na neodređeno, povećanje satnica, povećanje njihova broja)
Planirano povećanje dostupnosti usluge na područje cijele države
Širi krug pružatelja usluge osobne asistencije

Izvor: Hrvatski sabor, 2023., Zajednica saveza osoba s invaliditetom, 2023., HRT, 2023., Izvješće o radu pravobranitelja za osobe s invaliditetom, 2022.

No, prijedlog je Zakona naišao i na kritiku kako oporbenih stranaka, tako i samih udruga koje se bave zagovaranjem prava osoba s invaliditetom. Osim što su udruge zamjerale dugo čekanje donošenja zakonskog uređenja same usluge osobne asistencije te kritizirale nestabilno financiranje usluge osobne asistencije preko projekata i programa, prvi je nacrt Zakona izazvao nezadovoljstvo u više aspekata. U tablici 5.2. prikazane su glavne kritike dionika civilnoga društva te oporbenih stranaka na donesen prvi Nacrt prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji (koji je bio u procesu javnog

savjetovanja) te Prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji (koji je bio na prvome čitanju u Hrvatskom saboru). Različiti dionici su najviše zamjerali predlagateljima Zakona postojanje dobne granice za korištenje usluge osobne asistencije te sam odnos između prava na statusa roditelja njegovatelja i prava na uslugu osobne asistencije, neke od zapreka za ostvarenje prava na uslugu osobne asistencije te broj sati unutar kojih se usluga osobne asistencije pruža, kao i uvjete za njen maksimum.

Nakon donošenja konačnoga Zakona o osobnoj asistenciji i izmjena koje su uslijedile od prvoga do drugoga čitanja i poboljšanja nekih od odredaba (Tablica 5.2.), oporbene su stranke te udruge i dalje ukazivale na nedostatke trenutnog uređenja usluge i vezanih prava:

- Najviše nezadovoljstva još uvijek je usmjereno na status roditelja njegovatelja čije se pitanje planira riješiti novom uslugom „Odmor od skrbi“;
- Oporbene su stranke kritične prema postojećem broju osobnih asistenata, dok se mogućnost za dodatan broj osobnih asistenata nalazi u sudionicama projekta „Zaželi“;
- Zamjera se postojanje dobne granice od 18 godina za mogućnost korištenja usluge osobne asistencije;
- Zamjeraju se uvjeti za maksimalan fond sati unutar kojih osoba može koristiti uslugu osobne asistencije, jer je isti premali, posebice za osobe s težim oštećenjima.

Tablica 5.2.

*Kritike dionika na Nacrt prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji i Prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji*

<b>ODREDBA</b>	<b>KRITIKE DIONIKA</b>	<b>ODGOVORI PREDLAGATELJA ZAKONA</b>
Uvjet na strani korisnika za ostvarivanje prava na uslugu osobne asistencije jest 18 godina	Diskriminatorno prema djeci s teškoćama u razvoju, dobna granica smatra se nepotrebnom	Dobna granica napisana je sukladno Konvenciji o pravima djeteta te je usluga osobne asistencije namijenjenima punoljetnim osobama u skladu sa načelima neovisnoga života osoba s invaliditetom
Osoba čiji roditelj ili drugi član obitelji ima status roditelja njegovatelja ili njegovatelja ne može koristiti uslugu osim ako živi u dvočlanome kućanstvu ili u kućanstvu u kojem su dvije ili više osoba s invaliditetom (najviše 22 sata mjesečno)	Roditelji njegovatelji neće moći računati na osobnog asistenta uz poneke iznimke, mjesečna satnica za istoga smatra se premalom	Proširen je broj iznimaka, kao i mjesečni fond sati za uslugu osobne asistencije za navedene korisnike
Zapreka za ostvarenje prava na uslugu osobne asistencije jest liječenje ili rehabilitacija u zdravstvenoj ustanovi ukoliko ista ima člana obitelji koji joj može pružati podršku	Nepotrebna odredba, usluga je nekima potrebna i tada	Ova se odredba kao zapreka briše, utvrđuje se mirovanje usluge ako je osoba u zdravstvenoj ustanovi duže od 30 dana
Zapreka za ostvarenje prava na uslugu osobne asistencije jest ostvarivanje prava na pomoć i njegu u kući	Smatra se da je nepotrebno da jedna usluga isključuje drugu	Sukladno Zakonu o socijalnoj skrbi pravo na pomoć i njegu u kući donekle se preklapa s uslugom osobne asistencije, a osobe koje trebaju veći stupanj podrške moći će birati
Usluga se može ostvariti u maksimumu od 352 sata mjesečno (za samca, Barthel indeks 0-20, tjelesno oštećenje 4. stupnja)	Smatra se da je fond sati premali te da osobe s takvim oštećenjem ne mogu biti same	Usluga osobne asistencije potiče neovisnost osobe i podršku ka socijalnome uključivanju te nije zamišljena kao primarno zdravstvene naravi
U Zakonu se nude definicije pojmova <i>imovina</i> i <i>prihod</i>	Mišljenja su da su definicije nepotrebne jer usluga ne bi trebala biti u okviru ikakvog cenzusa	Pojam <i>imovina</i> briše se u konačnome prijedlogu zakona, pojam <i>prihod</i> ostaje (ne zbog propisivanja cenzusa već zbog odredaba o participaciji plaćanja korisnika u usluzi osobne asistencije – Zakon ne propisuje cenzuse kao uvjet).
Pratnja kao jedan od sadržaja usluge osobne asistencije ograničena je na granice Republike Hrvatske	Pratnja bi trebala biti omogućena i van državnoga teritorija (osobe s invaliditetom imaju pravo putovati i koristiti uslugu osobne asistencije kumulativno)	U Konačno donesenome Zakonu ista se proširuje van granica Republike Hrvatske

Izvor: e-Savjetovanja, 2023., DNEVNIK.hr, 2023., Index.hr, 2023., Društvo multiple skleroze Osječko-baranjske županije, 2022., Obitelj.hr, 2023.



## 6. ZAKLJUČAK

Prema Zakonu o Registru osoba s invaliditetom, u Hrvatskoj ima 16% osoba s invaliditetom u populaciji (Benjak, 2022.). Osim što javne politike izravno utječu na njih, utječu i na njihove obitelji te prijatelje. Time Republika Hrvatska kao socijalna država preuzima odgovornost za poboljšanje kvalitete života povećega broja svojih građana. Trenutni javnopolitički okvir uređuje čitav niz mogućnosti za osobe s invaliditetom, no još uvijek postoji prostor za poboljšanje njihova položaja u društvu. Slično se događa i sa uslugom osobne asistencije. Nakon dugogodišnjeg zagovaranja udruga koje se bave zagovaranjem prava osoba s invaliditetom, usluga je osobne asistencije regulirana u hrvatskom pravnom poretku. Ista je napravljena polazeći od temelja socijalnoga modela kojim se društvo prepoznaje kao jedan od ključnih dionika koji ima veliki utjecaj na život osoba s invaliditetom. Prepoznaje se da osobe s invaliditetom nisu samo one koje imaju objektivna oštećenja, već one koje uz djelovanje društva trebaju postati i sastavni dio istoga.

Zakon o osobnoj asistenciji tako donosi odmak od mogućnosti osobne asistencije do zajamčenoga prava. Drugim riječima, usluga ovim Zakonom više ne ovisi o projektnome financiranju, već ono postaje institucionalno, a planira se i ravnomjerna zastupljenost usluge na cijelom području Republike Hrvatske, bolji uvjeti rada osobnih asistenata te povećanje broja korisnika usluge.

Nacrt prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji koji je bio u postupku javnoga savjetovanja te Prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji izazvao je kritike kako oporbe tako i velikog broja dionika civilnoga društva. Neke od opažajnijih primjedba odnosile su se na dobnu granicu kojom je usluga osobne asistencije rezervirana na punoljetne osobe spominjući tako diskriminaciju prema djeci s teškoćama u razvoju. Smatra se i da uvjeti za maksimalan broj sati za uslugu osobne asistencije nisu mogući, kao i da sam maksimalan fond sati nije dovoljan – neki dionici tako spominju potrebu za uređenjem asistencije 24 sata dnevno 7 dana u tjednu. Spominje se i da sam Zakon ne regulira dovoljno pitanje statusa osobnih asistenata, a oporbene su stranke također skeptične i prema planovima o povećanju broja osobnih asistenata

Regulacija je ove usluge velik korak prema podršci i socijalnome uključivanju osoba s invaliditetom, no nužno je pratiti njezinu implementaciju kako bi se ista kvalitetno

uredila u korist svih osoba s invaliditetom, ali i kako bi se na adekvatan način uredila i sama prava pružatelja usluge osobne asistencije.

## **POPIS TABLICA**

Tablica 5.1. *Pozitivne strane novog zakonskog uređenja usluge osobne asistencije u Hrvatskoj – pogled dionika*.....17

Tablica 5.2. *Kritike dionika na Nacrt prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji i Prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji* .....18

**POPIS SLIKA**

Slika 2.1. *Razvoj ciljeva politike prema osobama s invaliditetom* (Petek, 2010.).....5

## LITERATURA

1. *Analiza stanja nakon provedbe Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine.* (2021). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike.
2. Benjak, T., Vuletić, G., Vuljanić, A., Vasiljev Marchesi, V., Špoljarić, Z., Bouillet, D., Kiš-Glavaš, L., Mirić, M., Gojčeta, M., Dumančić, M. i Pavlić, M. (2022). Kvaliteta života osoba s invaliditetom starije životne dobi u Republici Hrvatskoj. *Medica Jadertina*, 52(4), 247-256.
3. Benjak, T. (2022). Izvješće o osobama s invaliditetom u Republici Hrvatskoj. Zagreb: Hrvatski zavod za javno zdravstvo.
4. Biškup, I., Buljevac, M. i Leutar, Z. (2009). Iskustva korisnika usluga osobnog asistenta. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 45(2), 81-96.
5. Dadić, M., Bačić, A., Župa, I. i Vukoja, A. (2018). Definiranje pojmova invaliditet i osoba s invaliditetom. *Hrana u zdravlju i bolesti, Specijalno izdanje* (10. Štamparovi dani), 64-66.
6. Dobroćić, I., Kletečki Radović, M., Družić Ljubotina, O. i Buković, N. (2022). Dubinska analiza stanja i podloga za razvoj Nacionalnog akcijskog plana za provedbu Europskog jamstva za djecu u Hrvatskoj. UNICEF.
7. Društvo multiple skleroze Osječko-baranjske županije (2022). Nacrt prijedloga Zakona o osobnoj asistenciji: Ne pristajemo na Zakon pun ograničenja s namjerom štednje u državnom proračunu, a na štetu osoba s invaliditetom. Dostupno na: <https://dmsobz.hr/nacrt-prijedloga-zakona-o-osobnoj-asistenciji/> [Preuzeto: 08. rujna 2023.]
8. E-Savjetovanja (2022). Prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=22652> [Preuzeto 26. kolovoza 2023.]
9. Hrvatski sabor (2023). Konačni prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji – videosnimka rasprave. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/konacni-prijedlog-zakona-o-osobnoj-asistenciji-drugo-citanje-pz-br-466-predlagateljica-vlada> [Preuzeto 25. kolovoza 2023.]

10. Hrvatski sabor (2023). Prijedlog Zakona o osobnoj asistenciji – videosnimka rasprave. Dostupno na: <https://www.sabor.hr/hr/prijedlog-zakona-o-osobnoj-asistenciji-prvo-citanje-pz-br-466-predlagateljica-vlada-republike> [Preuzeto 24. kolovoza 2023.]
11. HUPT upozorava na loš „novi“ zakon o osobnoj asistenciji. (2023, 23. lipnja). *Obitelj.hr*.
12. *Izješće o radu pravobranitelja za osobe s invaliditetom za 2022. godinu.* (2022). Zagreb: Pravobranitelj za osobe s invaliditetom.
13. Kekez-Koštro, A., Urbanc, K. i Salaj, I. (2012). Implementacija javnih politika kao operativno upravljanje: analiza transformacije hrvatske politike prema osobama s invaliditetom. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 9(1), 413-439.
14. Korać Graovac, A. i Čulo, A. (2011). Konvencija o pravima osoba s invaliditetom - novi pristup shvaćanju prava osoba s duševnim smetnjama. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 61(1), 65-109.
15. Leutar, Z. (2006). Osobe s invaliditetom i siromaštvo. *Revija za socijalnu politiku*, 13 (3-4), 293-308.
16. Leutar, Z. i Buljevac, M. (2012). Zaposlenost osoba s invaliditetom u hrvatskoj i zemljama europske unije. *Društvena istraživanja*, 21(1 (115)), 79-100.
17. Leutar, Z. i Buljevac, M. (2020). *Osobe s invaliditetom u društvu*. Zagreb: Pravni fakultet.
18. Leutar, Z. i Štambuk, A. (2006). Stavovi mladih prema osobama s tjelesnim invaliditetom. *Revija za sociologiju*, 37(1-2), 91-102.
19. Leutar, Z., Buljevac, M., Milić-Babić, M., Visinski, S., Marković, N., i Šesto, K. (2009). *Socijalni položaj osoba s invaliditetom u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Pravni fakultet: Studijski centar socijalnog rada.
20. Majsec Sobota, V., Bakula-Andelić, M. i Šostar, Z. (2006). Položaj osoba s invaliditetom u Gradu Zagrebu. *Revija za socijalnu politiku*, 13(1), 53-65.
21. Marinić, M. (2008). Jesu li osobe s invaliditetom "invalidi"? Pitanje konceptualne naravi, ali i potreba izjednačavanja mogućnosti. *Društvena istraživanja*, 17(1-2 (93-94)), 199-221.
22. Mihanović, V. (2011). Invaliditet u kontekstu socijalnog modela. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 47(1), 72-86.

23. Milić Babić, M., Leutar, Z. i Matković, A. (2020). *Završno izvješće: Evaluacija pružanja usluge osobne asistencije u Republici Hrvatskoj*. Zagreb: Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike.
24. *Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2021. godine*. (2017). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
25. Najman Hižman, E., Leutar, Z. i Kancijan, S. (2008). Stavovi građana prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj u usporedbi s Europskom unijom. *Socijalna ekologija*, 17(1), 71-93.
26. Odluka o donošenju Nacionalnog plana izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine i Akcijskog plana izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2024. godine. *Narodne novine*, 143/2021.
27. Ostojić Baus, J. (2018). Kombinirana socijalna politika prema osobama s invaliditetom – podrška socijalnom modelu invaliditeta. *Revija za socijalnu politiku*, 25(1), 49-65.
28. Otvoreno: Što donosi Zakon o osobnoj asistenciji? (2023, 07. lipnja). *HRT.hr*.
29. Petek, A. (2010). Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 7(1), 101-121.
30. Priestley, M. (2005). We're all Europeans now! The social model of disability and European social policy.
31. *Prijedlog zakona o osobnoj asistenciji*. (2023). Zagreb: Vlada Republike Hrvatske.
32. Tarandek, T. i Leutar, Z. (2017). Neki aspekti neovisnog življenja osoba s invaliditetom. *Revija za socijalnu politiku*, 24(3), 301-318.
33. Tarczay, S. i Pribanić, Lj. (2014). Prevoditelji znakovnoga jezika – kako ih vide korisnici usluge prevođenja. *Hrvatska revija za rehabilitacijska istraživanja*, 50(2), 1-16.
34. Turčić, N. (2012). Socijalni model procjene invaliditeta. *Sigurnost*, 54(1), 111-115.
35. Udruga o Zakonu o osobnoj asistenciji: Posrijedi je sramotna i bešćutna prevara. (2023, 04. srpnja). *Index.hr*.

36. Udruge nezadovoljne zakonom o osobnoj asistenciji: „Nećemo odustati od borbe za naša zajamčena ljudska prava“. (2023, 29. ožujka). *DNEVNIK.hr*.
37. Urbanc, K. (2005). Medicinski, socijalni ili neomedicinski pristup skrbi za osobe s invaliditetom. *Ljetopis socijalnog rada*, 12(2), 321-333.
38. Ustav Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.
39. Vlada Republike Hrvatske (2006). Potpredsjednica Vlade na potpisivanju ugovora o suradnji u provedbi pilot projekta osobnog asistenta za invalide. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/print.aspx?id=12097&url=print> [Preuzeto 20. kolovoza 2023.]
40. Zajednica osoba s invaliditetom (2016). Informativna publikacija – Razumijevanje invalidnosti – Socijalni model. Dostupno na: [https://www.soih.hr/pdf/soih\\_editions/socijalni\\_model.pdf](https://www.soih.hr/pdf/soih_editions/socijalni_model.pdf). [Preuzeto 23. kolovoza 2023.]
41. Zajednica saveza osoba s invaliditetom (2023). Zakon o osobnoj asistenciji rezultat dugogodišnje borbe udruga. Dostupno na: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/dnevne-novosti/soih-zakon-o-osobnoj-asistenciji-rezultat-dugogodisnje-borbe-udruga-54448>. [Preuzeto: 30. kolovoza 2023].
42. Zakon o osobnoj asistenciji. *Narodne novine*, 71/23.
43. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba s invaliditetom i Fakultativnog protokola uz Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom. *Narodne novine*, 6/2007.
44. Zakon o Registru osoba s invaliditetom. *Narodne novine*, 63/22.