

**Broj: 01-823/17**  
**Podgorica, 25.06.2018. godine**  
**KM/KM**

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, u skladu sa odredbom člana 41 Zakona o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014) i člana 41 Pravila o radu Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG" br. 53/14.), nakon završenog ispitnog postupka po pritužbi X.X. iz Podgorice daje

## **MIŠLJENJE**

### **I UVOD**

1. Pritužbu je podnio X.X. na diskriminatorno postupanje Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore kojim mu je, kako navodi, povrijeđeno pravo na jednaku zdravstvenu zaštitu po osnovu godina života.
2. U pritužbi podnosilac u bitnom navodi da je obolio od šećerne bolesti i da mu je dijagnostikovao Diabetes mellitus tip 1; da je Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore izdao saopštenje da se samo osobama mlađim od 26 godina života na terapiji insulinom može odobriti spoljna portabilna insulinska pumpa; da ima više od 26 godina i da je doveden u nepovoljan položaj u odnosu na druga osigurana lica mlađa od 26 godina koja ostvaruju pravo na ovo medicinsko-tehničko pomagalo.

### **II ISPITNI POSTUPAK**

3. U cilju utvrđivanja pravno relevantnih činjenica i okolnosti, Zaštitnik je, saglasno odredbama člana 35 Zakona o Zaštitniku/ci, pokrenuo postupak i aktom br. 01-823/17 od 21.12.2017. godine tražio izjašnjenje od Fonda za zdravstveno osiguranje Crne Gore.
4. U izjašnjenju br. 02-106 od 09.01.2018. godine Fond za zdravstveno osiguranje je u bitnom naveo:
  - Da se lista medicinsko-tehničkih pomagala donosi na određeni vremenski period, u zavisnosti od predloga doktora, predloga NVO koje se bave problematikom lica sa invaliditetom koja su u

najvećem dijelu korisnici medicinsko-tehničkih pomagala, kao i u zavisnosti od budžetskih sredstava opredijeljenih Fondu;

- Da je najnovija Lista medicinsko-tehničkih pomagala objavljena uz Pravilnik o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala („Sl. list Crne Gore“, br. 82/16), a da se primjenjuje počev od januara 2017. godine;

- Da su prije donošenja Pravilnika i Liste pomagala kontaktirane zdravstvene ustanove sekundarnog i tercijalnog nivoa od kojih su dobijeni predlozi za proširivanje Liste medicinsko-tehničkih pomagala (npr. spoljna portabilna insulinska pumpa za veći broj indikacija za lica do 26 godina života, zaušni procesor za kohlearni implant, inhalator u terapiji djece oboljele od cistične fibroze, aparat za neinvazivnu mehaničku ventilaciju, određene vrste sočiva za djecu sa dioptrijom preko 20, određena pomagala iz grupe ostalih pomagala, zavojni i sanitetski materijal);

- Da su održani sastanci sa predstavnicima nevladinih organizacija koje se bave problemima osoba sa invaliditetom radi sagledavanja njihovih predloga i sugestija u postupku izrade novog pravilnika;

- Da je Fond, nakon sveobuhvatnog sagledavanja predloga i mišljenja klinika Kliničkog centra Crne Gore i NVO sektora, pripremio predlog Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala čiji sastavni dio čini Lista medicinsko-tehničkih pomagala,

- Da je na predlog Pravilnika Ministarstvo zdravlja dalo saglasnost, nakon čega je usvojen od strane Upravnog odbora Fonda za zdravstveno osiguranje;

- Da se medicinsko-tehnička pomagala predlažu i odobravaju po starosnim grupama osiguranih lica u zavisnosti od procjene ljekara u kojoj starosnoj dobi najveće efekte će dati određeno medicinsko-tehničko pomagalo;

- Da medicinsko-tehničko pomagalo određenih karakteristika ne može da ima iste efekte za svaku starosnu dob, iz kojih razloga su slična rješenja data i u zemljama u okruženju;

- Da je spoljna portabilna insulinska pumpa stavljena na Listu pomagala koja se obezbjeđuju na teret Fonda još 2006. godine, s tim da je odobravana samo ženama koje imaju dijabetes melitus tip 1 u graviditetu (trudnoći) uz određenu medicinsku dokumentaciju u cilju „konfornijeg“ obezbjeđivanja terapije insulinom;

- Da od dijabetesa melitusa tip 1 oboljevaju najčešće djeca i adolescenti, dok dijabetes melitus tip 2 najčešće imaju stariji osiguranici;

- Da se za terapiju insulinom koriste insulinski injektori i igle za insulinske injektore koja pomagala se nalaze na Listi medicinsko-tehničkih pomagala;

- Da su insulinski injektori štrcaljke u obliku olovaka koje sadrže uloške s insulinom; da se mogu koristiti za davanje više puta u toku 24 sata; da su jednostavni za upotrebu; da se u insulinski injektor umeću ulošci sa insulinom koji se po pražnjenju lako mijenjaju novim; da su igle silikonske što omogućava bezbolan ubod; da su na pen špricu označene doze insulinom koje se lako podešavaju; što potvrđuje da je ova terapija primjenljiva za sve kategorije osiguranika obzirom na tehnološku savremenost (pomagala novije generacije);

- Da je insulinska pumpa medicinsko pomagalo koje radi po principu kontinuiranog ubrizgavanja insulina i može pomoći u svakodnevnoj kontroli dijabetesa na lakši i konforniji način;

- Da je metoda apliciranja insulina pumpom veoma skupa u odnosu na terapiju insulinskim injektorima koji su takođe prikladni i prilagođeni namjeni;

- Da je primjena insulinske pumpe „lagodnija“ obzirom da pumpa sama dozira i kontinuirano ubrizgava insulin, ali da i naprijed navedena pomagala pružaju isti efekat terapije kod šećerne bolesti;

- Da su tokom izrade Pravilnika i Liste medicinsko-tehničkih pomagala konsultovani ljekari endokrinolozi Kliničkog centa Crne Gore kada je razmatrano pitanje medicinskih indikacija za odobravanje spoljne portabilne insulinske pumpe na teret sredstava Fonda za određene kategorije osiguranih lica;
- Da je u dijelu Liste medicinsko-tehničkih pomagala za šećernu bolest povećan broj dijagnostičkih trakica za aparat za samokontrolu šećera u krvi i broj lanceta za vađenje krvi iz prsta u odnosu na dotadašnje količine koje su odobravane, te da su ljekari predložili da se prošire indikacije za spoljnu portabilnu insulinsku pumpu, osim za trudnice i za djecu oboljelu od dijabetes melitusa tip 1;
- Da je u cilju omogućavanja konformnije terapije insulinom data mogućnost da i mlađa lica do 26 godina života dobiju insulinsku pumpu na teret sredstava Fonda, a rukovodeći se raspoloživim finansijskim sredstvima u budžetu Fonda;
- Da ostala populacija nije lišena prava na pomagala za šećernu bolest, obzirom da im se odobravaju pen špricevi tj. injektor za davanje insulina i igle za injektor, kao i druga pomagala sa Liste koja se koriste kod šećerne bolesti, koja su tehnički napredna i kojima se u cjelosti postiže odgovarajuća terapija;
- Da je „vrlo moguće“ da će se insulinska pumpa, ukoliko se u narednoj godini opredijeli veći iznos sredstava, obezbijediti i drugoj populaciji na teret sredstava Fonda;
- Da je razlog za ograničenje godinama života za odobravanje spoljne portabilne insulinske pumpe usaglašen predlog doktora Klinike za interne bolesti i Instituta za bolesti djece KCCG u skladu sa finansijskim sredstvima kojima Fond raspolaže.

### III UTVRĐENE ČINJENICE

5. Na osnovu sprovedenog ispitnog postupka, izjašnjenja i pribavljene dokumentacije, utvrđene su sljedeće relevantne činjenice:

- Da je čl. 99 st. 1 Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala ("Službeni list Crne Gore", br. 082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17) propisano da se:

“Osiguranom licu oboljelom od šećerne bolesti na terapiji insulinom (Diabetes Mellitus tip 1), kod koga je na intenzifikovanoj terapiji insulinom utvrđena: nezadovoljavajuća glikoregulacija ili ponavljane hipoglikemije ili je izražen "fenom zore" ili postoji loša metabolička regulacija kod djece i mladih (do 26 godina) kod kojih se nije uspjela postići zadovoljavajuća metabolička regulacija primjenom ostalih raspoloživih načina liječenja u trajanju od 12 mjeseci, rana pojava hroničnih komplikacija dijabetesa ili dijabetes kod dojenčadi i djece predškolskog uzrasta ili postoje udružene hronične bolesti (cistična fibroza, celijakija), osiguranom licu koje planira trudnoću a intenzifikovanom insulinskom terapijom je loša glikoregulacija u periodu pripreme za koncepciju, u trudnoći i periodu dojenja, *odobrava spoljna portabilna insulinska pumpa u skladu sa kriterijumima definisanim Listom pomagala*”.

- Da su Listom medicinsko-tehničkih pomagala<sup>1</sup> obuhvaćena sljedeća pomagala kod šećerne bolesti: spoljna portabilna insulinska pumpa; sistem za infuziju (igle i kateteri); rezervoar za

<sup>1</sup> Dostupna na: <http://fzocg.me/documents/Lista%20med-tehnpomagala%20januar%202018.pdf>

insulin; baterije za insulinsku pumpu; zaštitna navlaka i pojas za struk; injektor za davanje insulina; igle za insulinski injektor; aparat za samokontrolu šećera u krvi; dijagnostičke trake za aparat i lancete za vađenje krvi iz prsta.

- Da su Listom medicinsko-tehničkih pomagala za ostvarivanje prava na spoljnu portabilnu insulinsku pumpu utvrđene sljedeće medicinske indikacije:

- Osigurano lice od 15 do 26 godina oboljelo od šećerne bolesti (D.Mellitus tip I) na terapiji insulinom (4 i više doza), sa lošom glikoreagulacijom (u 12 mjeseci tri nalaza HbA1C  $\geq$  8,5%);

- Osigurano lice od 15 do 26 godina oboljelo od šećerne bolesti (D.Mellitus tip I) na terapiji insulinom (4 i više doza), sa lošom glikoreagulacijom (u 12 mjeseci tri nalaza HbA1C  $\geq$  7,5%) sa incipijentnom (UEA 30 - 300 mg/24h) ili manifestnom dijabetesnom nefropatijom (UEA > 300 mg/24h);

- Osigurano lice ženskog pola oboljelo od šećerne bolesti (D.Mellitus tip I) na terapiji insulinom, sa lošom glikoreagulacijom (dva nalaza HbA1C  $\geq$  7%), u periodu od najviše šest mjeseci prekonceptijskog perioda i za vrijeme trudnoće uz priložen nalaz ginekologa,

- Osigurano lice do 15 godine života oboljelo od šećerne bolesti na terapiji insulinom, sa lošom glikoreagulacijom (u 12 mjeseci tri nalaza HbA1C  $\geq$  7,5% iz zdravstvene ustanove koja propisuje i izdaje medicinsko-tehničko pomagalo), teško kontrolisano (brittle diabetes) ili ponavljajuće ketoacidoze.

- Da su pod spoljnom portabilnom insulinskom pumpom obuhvaćena i pomagala: sistem za infuziju (igle i kateteri); rezervoar za insulin; baterije za insulinsku pumpu; zaštitna navlaka i pojas za struk, sa istim medicinskim indikacijama za ostvarivanje prava na pomagalo predviđenim i za spoljnu portabilnu insulinsku pumpu.

- Da su Listom medicinsko-tehničkih pomagala za ostvarivanje prava na injektor za davanje insulina i igle za insulinski injektor utvrđene sljedeće medicinske indikacije:

Osigurano lice oboljelo od šećerne bolesti na terapiji insulinom propisanim u obliku karpula-staklenog uloška, odnosno osigurano lice oboljelo od šećerne bolesti na terapiji insulinom u zavisnosti od broja dnevnih doza.

- Da su Listom medicinsko-tehničkih pomagala za ostvarivanje prava na aparat za samokontrolu šećera u krvi utvrđene sljedeće medicinske indikacije:

Osigurano lice oboljelo od šećerne bolesti, na terapiji insulinom.

- Da su Listom medicinsko-tehničkih pomagala za ostvarivanje prava na dijagnostičke trake za aparat utvrđene sljedeće medicinske indikacije:

Djeca i adolescenti do 18 godina oboljela od šećerne bolesti, na terapiji insulinom, u zavisnosti od broja propisanih dnevnih doza, odnosno osigurano lice starije od 18 godina oboljelo od šećerne bolesti, na terapiji insulinom, u zavisnosti od broja propisanih dnevnih doza.

- Da su Listom medicinsko-tehničkih pomagala za ostvarivanje prava na lancete za vađenje krvi iz prsta utvrđene sljedeće medicinske indikacije:

Djeca i adolescenti do 18 godina oboljela od šećerne bolesti, na terapiji insulinom, u zavisnosti od broja propisanih dnevnih doza, odnosno osigurano lice starije od 18 godina oboljelo od šećerne bolesti, na terapiji insulinom, u zavisnosti od broja propisanih dnevnih doza.

## **IV RELEVANTNI PROPISI**

### **Domaće pravo:**

#### **6. Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“, br. 1/2007, 38/2013) određuje:**

“Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.” (član 8)

“Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma.

Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.” (član 17 st.1 i 2)

“Svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu.

Dijete, trudnica, staro lice i lice sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu.” (član 69)

#### **7. Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br.46/2010, 18/2014 i 042/17) propisuje:**

“Diskriminacija je svako neopravdano, pravno ili faktičko, neposredno ili posredno pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima.”(član 2 st. 2)

“Diskriminacijom u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, po nekom od osnova iz člana 2 stav 2 ovog zakona, smatra se:

[...]

3) postavljanje uslova prilikom pristupa dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, koji se ne traže od drugih lica ili grupe lica.” (čl. 11 st. 1 tč. 3)

“Onemogućavanje ili ograničavanje ostvarivanja prava ili bilo koje drugo neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje prema licu ili grupi lica, po osnovu starosne dobi, smatra se diskriminacijom.” (član 13 st. 1)

“Ukoliko tužilac/teljka učini vjerovatnim da je tuženi/a izvršio/la akt diskriminacije, teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom prelazi na tuženog/u. Pravilo o teretu dokazivanja iz stava 1 ovog člana primjenjuje se i u postupanju za zaštitu od diskriminacije kod Zaštitnika/ce.” (čl. 29 st. 1 i 2)

## **8. Zakon o zdravstvenom osiguranju ("Službeni list Crne Gore", br. 006/16, 002/17, 022/17, 013/18) propisuje:**

“Obavezno zdravstveno osiguranje je dio sistema socijalnog osiguranja kojim se, na načelima obaveznosti, uzajamnosti i solidarnosti, svim osiguranim licima obezbjeđuju prava u skladu sa ovim zakonom.

Ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja osiguranim licima, pod jednakim uslovima obezbjeđuje Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore (u daljem tekstu: Fond), u skladu sa ovim zakonom.” (član 2 st. 1 i 2)

“Pravo na zdravstvenu zaštitu obuhvata:

- 1) promociju zdravlja;
- 2) prevenciju bolesti;
- 3) dijagnostiku, preglede i liječenje, uključujući mjere rane identifikacije i sprječavanja progresije oštećenja;
- 4) rehabilitaciju i specijalizovanu medicinsku rehabilitaciju;
- 5) kontinuiranu zdravstvenu njegu;
- 6) stomatološku zdravstvenu zaštitu;
- 7) hitnu i urgentnu medicinsku pomoć;
- 8) dijalizu;
- 9) usluge transfuzione medicine;
- 10) lijekove i medicinska sredstva;
- 11) medicinsko-tehnička pomagala.” (član 15)

“Zdravstvena zaštita iz člana 15 ovog zakona obuhvata:

[.....]

- 13) medicinsko-tehnička pomagala.” (član 16 st. 1 tč. 13)

“Zdravstvena zaštita iz člana 16 ovog zakona, na primarnom nivou, obezbjeđuje se u punom iznosu iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.” (član 17)

“Zdravstvena zaštita iz člana 16 ovog zakona, na sekundarnom i tercijarnom nivou, obezbjeđuje se u visini 80 % iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja, za:

[.....]

- 11) medicinsko-tehnička pomagala.” (član 18 st.1 tč.11)

“Osigurano lice ima pravo, na:

[.....]

- 2) medicinsko-tehnička pomagala sa Liste medicinsko-tehničkih pomagala.

[.....]

Liste iz stava 1 tač. 1, 2, 3 i 4 ovog člana, vrste, standarde i indikacije za medicinska sredstva koja se ugrađuju u ljudski organizam, materijale od kojih se izrađuju medicinsko-tehnička pomagala, cijene, rokove korišćenja i uslove za obezbjeđivanje novih pomagala prije isteka rokova, indikacije za korišćenje i dužinu trajanja medicinske rehabilitacije, indikacije za liječenje hiperbaričnom oksigenom terapijom i dužinu trajanja liječenja, kao i bliži način i postupak ostvarivanja prava iz stava 1 ovog člana, utvrđuje Fond, uz prethodnu saglasnost Ministarstva.” (član 24 st.1 tč.2 i st. 2)

“Iz obaveznog zdravstvenog osiguranja ne obezbjeđuju se sredstva za:

[.....]

10) medicinsko-tehnička pomagala i medicinska sredstva koja se ugrađuju u ljudski organizam, ako nijesu obuhvaćena listom iz člana 24 ovog zakona. (član 25 st. 1 tč. 10)

### **9. Zakon o zdravstvenoj zaštiti ("Službeni list Crne Gore", br. 003/16, 039/16, 002/17) propisuje:**

“U ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu građani su jednaki, bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, starosnu dob, invaliditet, jezik, vjeru, obrazovanje, socijalno porijeklo, imovno stanje i drugo lično svojstvo, u skladu sa zakonom.” (član 5)

### **10. Pravilnik o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala ("Službeni list Crne Gore", br. 082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17) propisuje:**

“Ovim pravilnikom utvrđuju se indikacije za odobravanje medicinsko tehničkih pomagala i djelova pomagala (u daljem tekstu: pomagala), materijali od kojih se izrađuju pomagala, postupak ostvarivanja prava na pomagala, vrste i rokovi korišćenja pomagala, utvrđivanje cijena pomagala i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava na pomagala koja osiguranim licima obezbjeđuje Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore (u daljem tekstu: Fond).” (član 1)

“Osiguranim licima obezbjeđuju se pomagala koja su namijenjena za poboljšanje oštećenih funkcija, ublažavanje tjelesnih oštećenja ili nedostataka organa ili kojima se nadomješčuju anatomske ili fiziološke funkcije organa, nastale uslijed bolesti ili povrede.

Vrste pomagala, indikacije za odobravanje i propisivanje pomagala, rokovi korišćenja pomagala, karakteristike i materijali od kojih su izrađena, utvrđeni su Listom medicinsko tehničkih pomagala (u daljem tekstu: Lista pomagala), koja čini sastavni dio ovog pravilnika.” (član 2)

“Pravo na pomagalo osigurano lice ostvaruje na osnovu medicinskih indikacija, godina života i u rokovima korišćenja u skladu sa ovim pravilnikom i Listom pomagala.

Indikacije za pomagala su: medicinska dijagnoza utvrđena u skladu sa Međunarodnom klasifikacijom bolesti - Deseta revizija (u daljem tekstu: MKB10), antropometrijske i druge karakteristike osiguranog lica na osnovu kojih se utvrđuje potreba za pomagalom, kao i drugi uslovi od značaja za korišćenje pomagala.” (član 3)

“Pomagalo sa Liste pomagala, u zavisnosti od medicinske indikacije i vrste pomagala, predlaže odnosno propisuje izabrani doktor ili doktor specijalista odgovarajuće specijalnosti (u daljem tekstu:

ovlašćeni doktor), konzilijum doktora odgovarajućih specijalnih bolnica ili konzilijum doktora odgovarajućih specijalnosti Kliničkog centra Crne Gore.

Ovlašćeni doktor odnosno konzilijum doktora iz stava 1 ovog člana predlaže pomagalo sa Liste pomagala na propisanom obrascu - predlogu za nabavku pomagala odnosno receptu u skladu sa ovim pravilnikom i posebnim propisom." (član 5 stav 1 i 2)

"Na osnovu predloga za nabavku pomagala, Fond izdaje potvrdu o odobrenju nabavke pomagala." (član 7 stav 1)

"Osiguranom licu oboljelom od šećerne bolesti na terapiji insulinom (Diabetes Mellitus tip 1), kod koga je na intenzifikovanoj terapiji insulinom utvrđena: nezadovoljavajuća glikoregulacija ili ponavljane hipoglikemije ili je izražen "fenom zore" ili postoji loša metabolička regulacija kod djece i mladih (do 26 godina) kod kojih se nije uspjela postići zadovoljavajuća metabolička regulacija primjenom ostalih raspoloživih načina liječenja u trajanju od 12 mjeseci, rana pojava hroničnih komplikacija dijabetesa ili dijabetes kod dojenčadi i djece predškolskog uzrasta ili postoje udružene hronične bolesti (cistična fibroza, celijakija), osiguranom licu koje planira trudnoću a intenzifikovanom insulinskom terapijom je loša glikoregulacija u periodu pripreme za koncepciju, u trudnoći i periodu dojenja, odobrava se spoljna portabilna insulinska pumpa u skladu sa kriterijumima definisanim Listom pomagala.

Na predlog konzilijuma za insulinsku pumpu Kliničkog centra Crne Gore (koji čine: tri specijalista interne medicine - endokrinologa i dva specijalista pedijatrije - endokrinologa), nalaz i mišljenje o opravdanosti korišćenja spoljne insulinske portabilne pumpe daje Prvostepena ljekarska komisija, a nabavku pomagala odobrava Fond uz izdavanje revers kartice.

Osigurano lice kojem je odobrena spoljna portabilna insulinska pumpa, ima pravo na potrošni materijal u skladu sa Listom pomagala.

Potrošni materijal za spoljnu portabilnu insulinsku pumpu predlaže konzilijum iz stava 2 ovog člana, a nabavku pomagala odobrava Fond." (član 99)

"Pomagalo iz člana 99 ovog pravilnika obezbjeđuje Fond, a isporučilac isporučuje Kliničkom centru Crne Gore koji vrši ugradnju pomagala ili izdavanje potrošnog materijala, na osnovu potvrde o odobrenju nabavci pomagala." (član 100)

## **11. Zakon o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore ("Službeni list CG", br. 42/2011 i 32/2014) propisuje:**

"Zaštitnik/ca je institucionalni mehanizam za zaštitu od diskriminacije.

Zaštitnik/ca, uz saglasnost diskriminisanog lica, postupa i preduzima mjere za zaštitu od diskriminacije, u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonom kojim je uređena zabrana diskriminacije." (član 27)

"Nakon završetka ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda Zaštitnik daje mišljenje o tome da li je, na koji način i u kojoj mjeri došlo do povrede ljudskih prava i sloboda.

Kad Zaštitnik/ca utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava i sloboda, mišljenje sadrži i preporuku o tome šta treba preduzeti da bi se povreda otklonila, kao i rok za njeno otklanjanje." (član 41)



## Međunarodno pravo:

**12. Protokol br. 12 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda** u članu 1. stav 1. propisuje da će se uživanje svih prava određenih zakonom osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status, dok u stavu 2. određuje da niko ne smije biti diskriminisan od strane javnih tijela na bilo kojoj osnovi kako je navedeno u stavu 1.

**13. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**<sup>2</sup> u članu 2. stav 2. obavezuje državu članicu pakta da garantuje da će sva prava formulisana u paktu biti ostvarivana bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, vjeri, političkom mišljenju ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti. Odredbe člana 12. ovog pakta obavezuju državu članicu da prizna pravo koje ima svako lice na najbolje fizičko i mentalno zdravlje koje može da postigne, kao i da mjere koje će država članica preduzeti u cilju obezbjeđenja punog ostvarivanja ovog prava treba da obuhvate mjere potrebne radi obezbjeđivanja, između ostalog, stvaranja uslova za obezbjeđenje svima ljekarskih usluga i pomoći u slučaju bolesti.

## **V ZAKLJUČNA OCJENA**

**14.** Podnosilac pritužbe je Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore stavio na teret diskriminaciju po osnovu godina života u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu, odnosno prava na medicinsko-tehnička pomagala koja se osiguranim licima obezbjeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Kako je podnosilac prigovorio diskriminatornoj prirodi važećeg Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala, koji je uz prethodnu saglasnost Ministarstva zdravlja usvojen od strane Upravnog odbora Fonda za zdravstveno osiguranje, predmet analize u postupku pred Zaštitnikom bio je ispitati da li je sa stanovišta antidiskriminacionih propisa opravdan nejednak (nepovoljan) tretman osiguranih lica oboljelih od šećerne bolesti na terapiji insulinom (Diabetes Mellitus tip 1) starijih od 26 godina života u ostvarivanju prava na *spoljnu portabilnu insulinsku pumpu*.

**15.** Podnosilac pritužbe je, ukazivanjem na sporne odredbe Pravilnika koje ga direktno pogađaju, akt neposredne diskriminacije učinio vjerovatnim, pa saglasno čl. 29 st. 1 i 2 Zakona o zabrani diskriminacije teret dokazivanja da usljed tog akta nije došlo do povrede jednakosti u pravima i pred zakonom snosi Fond za zdravstveno osiguranje. Stoga, Fond je imao priliku da objektivnim, razumnim i dovoljnim razlozima medicinske prirode eventualno opravda nejednak tretman koji je pogađao osobe oboljele od šećerne bolesti na terapiji insulinom starije od 26 godina u ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala kakvo je spoljna portabilna insulinska pumpa.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Službeni list SFRJ - Međunarodni ugovori“, broj 7/71)

<sup>3</sup> ESLJP, *D. H. i drugi protiv Češke Republike*, predstavka br. 57325/00, presuda od 13. novembra 2007. godine, stav 177

**16.** Na osnovu iznijetih razloga Fonda za zdravstveno osiguranje, a polazeći od relevantnog antidiskriminacionog prava i prakse, Zaštitnik je cijenio da li se osporenim odredbama Pravilnika jedna kategorija osiguranika, bez validnih medicinskih razloga, samo na osnovu ličnog svojstva godina života, dovodi u neravnopravan položaj u odnosu na ostale osiguranike, jer im se uskraćuje pravo na medicinsko-tehničko pomagalo, a time i Ustavom garantovano pravo na adekvatnu zdravstvenu zaštitu.

**17.** Uvidom u osporeni Pravilnik nesporno je utvrđeno da se spoljna portabilna insulinska pumpa odobrava osiguranom licu oboljelom od šećerne bolesti na terapiji insulinom (Diabetes Mellitus tip 1), kod koga je na intenzifikovanoj terapiji insulinom utvrđena: nezadovoljavajuća glikoregulacija ili ponavljane hipoglikemije ili je izražen "fenom zore" ili postoji loša metabolička regulacija *kod djece i mladih (do 26 godina)* kod kojih se nije uspjela postići zadovoljavajuća metabolička regulacija primjenom ostalih raspoloživih načina liječenja u trajanju od 12 mjeseci, rana pojava hroničnih komplikacija dijabetesa ili dijabetes *kod dojenčadi i djece predškolskog uzrasta* ili postoje udružene hronične bolesti (cistična fibroza, celijakija), *osiguranom licu koje planira trudnoću a intenzifikovanom insulinskom terapijom je loša glikoregulacija u periodu pripreme za koncepciju, u trudnoći i periodu dojenja.*

**18.** Izjašnjenjem o opravdanosti spornih odredbi Pravilnika, Fond za zdravstveno osiguranje je u bitnom predočio da se: medicinsko-tehnička pomagala predlažu i odobravaju po starosnim grupama osiguranih lica u zavisnosti od procjene ljekara u kojoj starosnoj dobi najveće efekte će dati određeno medicinsko-tehničko pomagalo; da je osim za trudnice i za djecu oboljelu od dijabetesa mellitus tip 1, a u cilju omogućavanja konformnije terapije insulinom, data mogućnost da i mlađa lica do 26 godina života dobiju insulinsku pumpu na teret sredstava Fonda i u skladu sa raspoloživim finansijskim sredstvima; te da ostala populacija nije lišena prava na pomagala za šećernu bolest, obzirom da im se odobravaju pen špricevi-injektori za davanje insulina i igle za injektor, kao i druga pomagala sa Liste koja su tehnički napredna i kojima se u cjelosti postiže odgovarajuća terapija.

**19.** Zaštitnik najprije želi podsjetiti da se osiguranim licima obezbjeđuju pomagala koja su namijenjena za poboljšanje oštećenih funkcija, ublažavanje tjelesnih oštećenja ili nedostataka organa ili kojima se nadomješčuju anatomske ili fiziološke funkcije organa, nastale uslijed bolesti ili povrede. Stoga, utvrđivanje uslova za ostvarivanje prava na medicinsko-tehnička pomagala je od izuzetnog značaja za samostalnost i održavanje zadovoljavajućeg nivoa zdravlja osoba kojima se priznaju ova prava. Zaštitnik takođe ukazuje da je obavezno zdravstveno osiguranje dio sistema socijalnog osiguranja kojim se, na načelima obaveznosti, uzajamnosti i solidarnosti i pod jednakim uslovima svim osiguranim licima obezbjeđuju prava u skladu sa zakonom. Pravo na zdravstvenu zaštitu nesporno obuhvata i pravo na medicinsko-tehnička pomagala koje se, na načelima jednakosti i ravnopravnosti, mora obezbijediti svim osiguranim licima bez razlikovanja koje nije razumno i objektivno opravdano. Neupitna je obaveza države da svim osiguranim licima prizna pravo na ostvarivanje najvišeg mogućeg zdravstvenog standarda bez diskriminacije zasnovane na ličnim svojstvima kakvo je starosna dob odnosno uzrast osiguranog lica.

**20.** Zaštitnik ne osporava da je Upravni odbor Fonda za zdravstveno osiguranje zakonom ovlašten da opštim aktom (pravilnikom) utvrdi indikacije za odobravanje medicinsko tehničkih pomagala, postupak ostvarivanja prava na pomagala, vrste i rokove korišćenja pomagala i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava na pomagala koja se osiguranim licima odobravaju i izdaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja. Takođe je u granicama zakonskih ovlašćenja Fonda za zdravstveno osiguranje i uvođenje određenih ograničenja u odobravanju pomagala, vezanih, prije svega, za uspostavljenu dijagnozu, medicinske indikacije, predlog ljekara odgovarajuće specijalnosti, odnosno nalaz i mišljenje o opravdanosti korišćenja pomagala.

**21.** Uvažavajući legitimni cilj osporenog Pravilnika izraženog kroz intenciju da se pravo na zdravstvenu zaštitu, koja obuhvata i pravo na medicinsko-tehnička pomagala, ostvaruje korišćenjem sredstava uplaćenih doprinosa na načelima ekonomičnosti i efikasnosti, Zaštitnik konstatuje da se ograničeni iznos sredstava kojim raspolaže Fond za zdravstveno osiguranje ne može koristiti na način koji neopravdano pogađa određenu kategoriju osiguranih lica, koja, između ostalog, svojim ličnim izdavanjima doprinose obezbjeđivanju sredstava.

**22.** Neprihvatliji su navodi Fonda za zdravstveno osiguranje da se medicinsko-tehnička pomagala predlažu i odobravaju po starosnim grupama osiguranih lica, te da od dijabetesa Mellitus tip 1 oboljevaju najčešće djeca i adolescenti, a da dijabetes Mellitus tip 2 najčešće imaju stariji osiguranci. Stav zasnovan na vjerovatnoći i pretpostavci nije opravdan razlog da se osobama starijim od 26 godina života kojima je dijagnostikovao dijabetes Mellitus tip 1 uskrati pravo na medicinsko-tehničko pomagalo bez mogućnosti da se osnovanost odobravanja i izdavanja pomagala ne ispita u postupku pred stručnom komisijom i shodno medicinskim indikacijama svakog osiguranog lica ponaosob.

**23.** S tim u vezi, Zaštitnik podsjeća na odredbe Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala, shodno kojim *na predlog konzilijuma za insulinsku pumpu Kliničkog centra Crne Gore, nalaz i mišljenje o opravdanosti korišćenja spoljne insulinske portabilne pumpe daje Prvostepena ljekarska komisija*. Propisivanjem da spoljnu insulinsku portabilnu pumpu na teret obaveznog zdravstvenog osiguranja mogu koristiti samo osobe do 26 godina života oboljele od dijabetesa Mellitus tip 1, stavljene su u nepovoljniji položaj osobe starije od 26 godina oboljele od dijabetesa Mellitus tip 1 i, bez opravdanih medicinskih razloga, uskraćena im je mogućnost da koriste ovo pomagalo. Kod činjenice da prvostepena ljekarska komisija daje mišljenje o opravdanosti korišćenja spoljne portabilne insulinske pumpe, na predlog konzilijuma ljekara određenih specijalnosti, to je nesporno da se u svakom pojedinačnom slučaju ima cijeniti da li je ovo pomagalo adekvatno i primjenljivo za konkretnu osobu oboljelu od dijabetesa Mellitus tip 1, odnosno da li će s obzirom na njene individualne nalaze, raniju terapiju i razvoj bolesti, spoljna portabilna insulinska pumpa dovesti do željenih efekata.

**24.** Valja podsjetiti na stav Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava UN-a izražen u Opštem komentaru br. 20 (2009)<sup>4</sup> saglasno kojem se nedostatak raspoloživih sredstava ne može

---

<sup>4</sup> Opšti komentar br. 20 (2009): Zabrana diskriminacije u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (član 2, stav 2 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima) (E/C.12/GC/20), stav 13, dostupno na <http://www.refworld.org/docid/4a60961f2.html>

smatrati objektivnim i razumnim opravdanjem za razliku u postupanju ako država ugovornica ne pokaže da je uložila maksimalan napor da upotrebi sva sredstva koja su joj na raspolaganju da bi prioritetno zadovoljila minimum svojih obaveza. Stoga, razlogom deficitarnosti finansijskih sredstava ne može se razumno i objektivno opravdati uskraćivanje korišćenja medicinsko-tehničkog pomagala, koje, shodno svojim karakteristikama, umnogome olakšava svakodnevnu kontrolu dijabetesa, odnosno samo dozira i kontinuirano ubrizgava insulin, za razliku od drugih pomagala kojima se insulin ubrizgava na manje komforan i lagodan način.

**25.** Zaštitnik ne dovodi u pitanje navode iz izjašnjenja Fonda za zdravstveno osiguranje da se za terapiju insulinom koriste i insulinski injektori i igle za insulinske injektore koja pomagala se nalaze na Listi medicinsko-tehničkih pomagala. Takođe je nesporno da korišćenje ovih pomagala nije ograničeno godinama života osiguranih lica već medicinskom indikacijom osiguranog lica oboljelog od šećerne bolesti na terapiji insulinom propisanim u obliku karpula-staklenog uloška i u zavisnosti od broja dnevnih doza. Stoga, analogan standard treba se primijeniti i u slučaju spoljne portabilne insulinske pumpe koji bez prethodne ocjene opravdanosti njenog korišćenja ne bi ograničavao lica oboljela od šećerne bolesti na terapiji insulinom starija od 26 godina života. Slična rješenja prepoznale su zemlje iz okruženja, pa npr. Republički fond za zdravstveno osiguranje republike Srbije<sup>5</sup> propisivanje spoljne portabilne insulinske pumpe zasniva na indikacijama koje u osnovi ne uslovljavaju ostvarivanje prava na korišćenje ovog pomagala starošću osiguranih lica, već medicinskom dokumentacijom osiguranog lica oboljelog od *D. Mellitus* tip I i nezavisno od godina života.

**26.** Pod pretpostavkom da insulinski injektori daju isti efekat terapije kao i spoljna portabilna insulinska pumpa, kao što je u svom izjašnjenju naveo Fond za zdravstveno osiguranje, Zaštitnik ponavlja da se u svakom pojedinačnom slučaju moraju cijeliti medicinske indikacije osiguranih lica oboljelih od šećerne bolesti i shodno mišljenju ljekarske komisije odobravati korišćenje pomagala bez razlikovanja zasnovanih na godinama života. Neprihvatljivi su dvostruki standardi, jedni kojima se korišćenje određenih pomagala ne uslovljavala godinama života osiguranih lica oboljelih od šećerne bolesti na terapiji insulinom i drugi koji osiguranim licima sa istom dijagnozom onemogućavaju ostvarivanje prava na tehnološki savremenije pomagalo isključivo iz razloga starosne dobi i bez prethodne ocjene opravdanosti medicinskih indikacija za njegovo odobranje.

**27.** Iz naprijed iznijetih razloga, a posebno kod činjenice da Fond za zdravstveno osiguranje nejednak tretman nije učinio objektivno i razumno opravdanim sa stanovišta medicinskih razloga, te da manjak finansijskih sredstava nije prihvatljiv razlog za uskraćivanje prava na medicinsko-tehničko pomagalo i stavljanje u nepovoljan položaj osiguranih lica starijih od 26 godina života, Zaštitnik je mišljenja da su odredbe Pravilnika kojima se ostvarivanje prava na medicinsko-tehnička pomagala *a priori* uslovljavala godinama života diskriminatorne, kojima su prekršene odredbe čl. 13 st. 1 u vezi sa čl. 11 st. 1 tč. 3 Zakona o zabrani diskriminacije, te stoga

---

<sup>5</sup> Pravilnik o medicinsko-tehničkim pomagalima koja se obezbeđuju iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja ("Sl. glasnik RS", br. 52/2012, 62/2012 - ispr., 73/2012 - ispr., 1/2013, 7/2013 - ispr., 112/2014, 114/2014 - ispr., 18/2015, 19/2017 i 29/2017 - ispr.)

## **PREPORUČUJE**

### **Ministarstvu zdravlja i Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore**

- Da sa stanovišta svojih nadležnosti preduzmu mjere i aktivnosti na izmjeni diskriminatornih odredbi Pravilnika o ostvarivanju prava na medicinsko-tehnička pomagala ("Službeni list Crne Gore", br. 082/16, 006/17, 017/17, 029/17, 090/17) kojima se ostvarivanje prava na spoljnu portabilnu insulinsku pumpu neopravdano ograničava godinama života osiguranih lica oboljelih od šećerne bolesti na terapiji insulinom;

- Da preispitaju odredbe Pravilnika kojima se ostvarivanje prava na medicinsko-tehnička pomagala onemogućava ili ograničava po osnovu starosne dobi, ako za takvo razlikovanje ne postoji objektivno i razumno opravdanje zasnovano na medicinskim indikacijama.

Ministarstvo zdravlja i Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore dužni su, u roku od 30 dana od dana prijema ovog mišljenja, dostavi izvještaj o radnjama i mjerama preduzetim radi izvršenja preporuke.

**ZAMJENIK ZAŠTITNIKA  
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE  
mr Siniša Bjeković**

#### ***Dostaviti:***

- Podnosiocu pritužbe
- Ministarstvu zdravlja
- Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore
- a/a