



Zaštitnik ljudskih prava
i sloboda Crne Gore
Ombudsman

Kabinet Zaštitnika 020/241-642
Savjetnici 020/225-395
Centrala 020/225-395
Fax: 020/241-642
E-mail: ombudsman@t-com.me
www.ombudsman.co.me

Broj: 01-411/21, 412/21, 413/21,

418/21, 419/21 i 440/21

Podgorica, 5. april 2022. godine

MP/MP

**MINISTARSTVO ZDRAVLJA
KLINIČKI CENTAR CRNE GORE
FOND ZDRAVSTVENO OSIGURANJE**

PODGORICA

Poštovani,

Instituciji Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, dana 3.juna 2021. godine, advokatica XX, iz Podgorice u ime pacijenata XX, XX, XX, XX i XX, obratila se pritužbama na rad ljekara specijalista nefrologa i urologa koji čine nefrološko-urološki konzilijum Kliničkog centra Crne Gore.

U pritužbama je u bitnom istaknuto da Konzilijum ljekara krši zakonom ustanovljenu proceduru liječenja pacijenata u inostranstvu, nedostavljanjem konzilijarnog izvještaja za navedene pacijente Fondu za zdravstveno osiguranje, a riječ je o životno ugroženim pacijentima, korisnicima zdravstvenih usluga zdravstvenog sistema Crne Gore. Nadalje, u pritužbama se ističe da je Zaključkom Vlade Crne Gore odlučeno da se u zakonom propisanoj proceduri iz sredstava Fonda za zdravstveno osiguranje finansijski podrže svi pacijenti koji budu upisani na Nacionalnoj listi čekanja za transplantaciju bubrega koja se vodi kod Ministarstva zdravlja i koji su u mogućnosti da nadležnim zdravstvenim vlastima u Crnoj Gori prezentuju dokaz da su upisani na listu čekanja za transplantaciju bubrega u inostranstvu. Navedenim postupanjem Konzilijuma ljekara krše se Ustavom zagarantovana prava pacijenata upisanih na Nacionalnu listu čekanja za transplantaciju organa kod Ministarstva zdravlja Crne Gore.

Povodom podnijete pritužbe, a u cilju ispitivanja povrede ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik je, shodno odredbi člana 28 stav 1 Zakona o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda, pokrenuo ispitni postupak i od Kliničkog centra Crne Gore zatražio izjašnjenje.

Takođe, za potrebe navedenog postupka a posebno cijeneći važnost problematike o kojoj je riječ Zaštitnik je i od Ministarstva zdravlja zatražio da razmotri navode iz pritužbi, dostavi izjašnjenje, kao i da ga obavijesti da li je u vezi iznijetog pitanja u okviru svojih ovlašćenja preduzelo određene radnje u cilju njegovog rješavanja.

Do dana izrade ovog akta od Ministarstva zdravlja nije dostavljeno izjašnjenje Zaštitniku.

U izjašnjenju Konzilijuma nefrologa Kliničkog centra Crne Gore br. 03/01-28754/2 od 9. novembra 2021. godine u bitnom se navodi da su pacijentkinje XX i XX obavile kadaveričnu transplantaciju u Bjelorusiji 2021. godine, dok je pacijentkinja XX transplantaciju obavila u Turskoj 2021. godine. Ostale pacijentkinje nijesu pristupale sa živim srodnim davaocima, dok pacijent XX nikada ranije nije ispitivan za potencijalnu transplantaciju bubrega i trenutno se nalazi na pretransplantacionim pripremama u Kliničkom centru Crne Gore. Istaknuto je da su sve odluke donošene na osnovu jasnih medicinskih pravila.

Uz izjašnjenje, dostavljena je određena medicinska dokumentacija za imenovane pacijente.

Uvidom u dostavljenu dokumentaciju, Zaštitnik je primjetio da u istoj ne egzistira niti jedan dokaz da je do dana izrade ovog akta Klinički centar Crne Gore, odnosno Konzilijum nefrologa preduzimao bilo kakve radnje po zahtjevima pacijenata, u cilju donošenja konzilijarnog prijedloga za njihovo upućivanje na liječenje u inostranstvo, u skladu sa procedurom koja je propisana Pravilnikom o načinu i postupku upućivanja osiguranih lica na liječenje van Crne Gore, niti je Konzilijum nefrologa u svom izjašnjenju isticao bilo kakve činjenice i/ili dokaze u tom pravcu.

Takođe, od Kliničnog Centra Crne Gore Zaštitnik nije obaviješten da li je u međuvremenu Konzilijum nefrologa Kliničkog centra Crne Gore donio prijedlog za upućivanje na liječenje u inostranstvo za nekog od podnositelaca pritužbe.

U neposrednoj komunikaciji Glavne savjetnice Zaštitnika sa pacijentkinjama koje su obavile transplantaciju u navedenim državama, istaknuto je da su iste obavile transplantaciju u inostranstvu, o sopstvenom trošku.

Imajući u vidu istaknuto, te činjenicu da je Konzilijum nefrologa Kliničkog centra CG za pomenute pacijente iznio svoje mišljenje i zaključke u vezi njihovog liječenja metodom transplantacije, Zaštitnik ukazuje da nema mandat da preispituje mišljenja Konzilijuma u čijoj nadležnosti je bilo postupanje po zahtjevima i žalbama podnositeljki pritužbi, čiji je činjenično pravni osnov dao povoda i za podnošenje pritužbi Zaštitniku.

Stoga, Zaštitnik upućuje podnositeljke/ioca pritužbe da zaštitu svojih prava mogu eventualno ostvariti pred Upravnim sudom Crne Gore ili redovnim sudovima, ukoliko smatraju da je takvim postupanjem ili nepostupanjem prouzrokovana šteta.

Međutim, budući da Zaštitnik u vršenju svoje funkcije djeluje i na način što ukazuje, upozorava, kritikuje ili preporučuje, u skladu sa članom 20 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik, a posebno cijeneći važnost ove problematike sa kojom se evidentno suočava veći broj pacijenata, smatra da je u konkretnom slučaju neophodno preventivno, u cilju ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, te sprječavanja mogućeg kršenja ljudskih prava i sloboda ukazati na pravne standarde i pravnu tekovinu Evropske Unije u pogledu zdravstvene zaštite i prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti.

Standardi koji štite ljudska prava u sistemu zdravstvene zaštite u evropskim okvirima su obavezujuća dokumenta Evropske unije, kao i dokumenta Savjeta Evrope i civilnog sektora. Savjet Evrope je u cilju ostvarivanja osnovnih ličnih i demokratskih prava i sloboda u Evropi donio neke od najvažnijih dokumenata i uspostavio Evropski sud za ljudska prava kao dio stalnog sistema pravne zaštite.

Evropska povelja o pravima pacijenata, koja je krajem 2002. godine ratifikovana u Briselu, je postala osnovni dokument za reformu zdravstva u zemljama EU. Prema Povelji, svako ima pravo na informacije koje se odnose na njegovo zdravstveno stanje, zdravstvene usluge i na način njihovog korišćenja, ali i na sve mogućnosti koje pružaju naučna istraživanja i inovativne tehnologije. Isto tako, svako ima pravo na dostupnost zdravstvenih usluga u skladu sa njegovim zdravstvenim problemima, bez obzira na pacijentove finansijske mogućnosti, na mjesto boravka ili prirodu bolesti. Pacijent ima pravo da aktivno učestvuje u odlukama o vlastitom zdravlju, da prihvati ili odbije medicinski postupak ili zahvat, slobodu izbora između različitih postupaka i zahvata, kao i na izbor davaoca zdravstvenih usluga.

Svi građani Evropske unije imaju pravo na preventivnu zdravstvenu zaštitu i pravo na medicinski tretman pod uslovima koji su regulisani nacionalnim zakonima i praksom. U svim definicijama, kao i u primjeni politike i djelatnosti Evropske unije, mora se predvidjeti visoki nivo zaštite ljudskog zdravlja.

Direktivom 011/24/eu Evropskog parlamenta i vijeća od 9. marta 2011.godine o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti stvara se pravni okvir za pacijente da traže zdravstvenu zaštitu u drugoj državi članici Evropske Unije i da za to mogu dobiti refundaciju troškova. Ukoliko pacijent ima pravo na zdravstvenu zaštitu, a ta se zdravstvena zaštitna ne može pružiti u roku koji je medicinski opravдан, država članica čijem sistemu osigurana osoba pripada bi u načelu trebala biti obavezna dati prethodno odobrenje za liječenje u inostranstvu.

Usvajanjem Zdravstvene politike u Crnoj Gori do 2020. godine pokrenut je proces potrebnih reformi zdravstvenog sistema Crne Gore, koji treba da obezbjedi veći kvalitet zdravstvene zaštite i unaprijeđenje zdravlja i zdravstvenog stanja stanovništva. U skladu sa tim, definisani su opšti ciljevi zdravstvene politike u Crnoj Gori: produženje trajanja života, poboljšanje kvaliteta života u vezi sa zdravljem, smanjenje razlika u zdravlju, kao i osiguranje od finansijskog rizika.

U strategiji za poboljšanje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbjednosti pacijenata za period 2019-2023. godine sa Akcionim planom za 2019-2020. godine, konstatovano je da zemljama članicama Evropske unije zahtjevi za osiguranje i kontinuirano poboljšanje kvaliteta i bezbjednosti predstavljaju prioritetu aktivnost u zdravstvu. Stoga i u Crnoj Gori uzimaju se u obzir međunarodno prihvaćeni principi kvaliteta: efikasnost medicinskih intervencija, bezbjednost pacijenata, pravovremenost zdravstvene zaštite, jednakost u tretmanu. Primjena osnovnih principa je uslov pravednog i efikasnog zdravstva koji uvijek stavlja građanina u centar sistema.

Ono što je važno naglasiti jeste da procesom reforme treba da se ojača povjerenje na relaciji doktor – pacijent, smanji vrijeme čekanja na medicinske procedure i poveća efikasnost u korišćenju zdravstvenih tehnologija. Takođe, ciljevi reforme su ujednačavanje kvaliteta zdravstvenih usluga, smanjenje troškova tokom sprovođenja zdravstvene zaštite, kao i zadovoljstvo korisnika zdravstvenih usluga.

U izještaju Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2021. godinu u okviru poglavlja 28: zaštita potrošača i zdravlja istaknuta je između ostalog i obaveza Crne Gore da dovrši proces usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU u oblasti zaštite zdravlja, naročito o pravima pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj zaštiti.

U skladu sa standardima Evropske Unije, države mogu primjenjivati opšte uslove, kriterijume za udovoljavanje uslovima i administrativne formalnosti za dobijanje zdravstvene zaštite i nadoknadu troškova zdravstvene zaštite.

Zaštitnik ukazuje da život i zdravlje pacijenata ne smiju niti u jednom slučaju biti taoci finansijskih nedostataka zdravstvenog sistema. Odgovornost je na nosiocima javnih politika koji bi, u skladu sa svojom ulogom u društvu, trebali odgovornim djelovanjem osigurati kontinuitet korišćenja zdravstvenih usluga i održivost zdravstvenog sistema. To uključuje i stvaranje uslova za dostupno, efikasno i kvalitetno liječenje svakog pojedinca, u svako doba, nezavisno o okolnostima u kojima se država nalazi. Sveobuhvatna nadoknada stvarnih, dokumentovanih troškova transplantacije organa ne smatra se plaćanjem organa, nego legitimnom cijenom liječenja primaoca. Stoga nadoknadu takvih troškova bi trebalo da snosi strana odgovorna za liječenje primaoca.

Takođe, kako je važno dati akcenat na saradnju između pružalaca zdravstvene zaštite, kupaca i regulatora iz različitih država članica na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou kako bi se osigurala sigurna, kvalitetna i djelotvorna zdravstvena zaštita.

S tim u vezi, cijeneći sve navedeno, Zaštitnik **preporučuje** Ministarstvu zdravlja, Kliničkom centru Crne Gore i Fondu za zdravstveno osiguranje:

- da je neophodno da se opšti uslovi, kriterijumi za udovoljavanje uslovima i administrativne formalnosti za dobijanje zdravstvene zaštite i nadoknadu troškova zdravstvene zaštite, primjenjuju na objektivan i transparentan način, da budu unaprijed poznati i da su utemeljeni najprije na medicinskim razlozima;
- da se ulože dodatni napor na uspostavljanju kontinuirane saradnje sa zdravstvenim ustanovama u inostranstvu, potpisivanjem međunarodnih sporazuma, kako bi se državljanim Crne Gore obezbijedila kvalitetna i sigurna zdravstvena zaštita, u slučajevima kada se ta zdravstvena zaštita ne može pružiti na njenom državnom području u roku koji je medicinski opravдан, na osnovu objektivne medicinske procjene pacijentovog zdravstvenog stanja, vjerovatnog toka bolesti pacijenta i ostalih relevantnih činjenica;
- da postupci koji se odnose na prekograničnu zdravstvenu zaštitu pacijentima garantuju objektivnost, transparentnost i zabranu diskriminacije, te da se odluke donose blagovremeno;
- da svaka pojedinačna odluka u vezi sa korišćenjem prekogranične zdravstvene zaštite bude prikladno obrazložena, kako bi ista mogla da se preispita odnosno ospori u sudskom postupku.

Zaštitnik skreće pažnju na bogatu sudske praksu ESLJP u pogledu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu. Sud ističe da pravo na poštovanje privatnog života ne jemči svakom pojedincu pravo na dobro zdravlje. Međutim, zajedno sa članom 2 Evropske konvencije (pravo na život) i članom 3, prava zaštićena članom 8 odnose se na neke elemente zdravstvene zaštite i liječenja u okviru prava na fizički integritet. Pravo na poštovanje privatnog života naročito obuhvata sprečavanje povrede lica uslijed medicinskog liječenja ili uskraćivanja medicinskog liječenja.¹ Nadalje, Sud je stava da iako član 8 Evropske konvencije ne jemči nikome pravo na dobro zdravlje, određeni aspekti medicinske njege

¹ Jurica protiv Hrvatske, presuda od 2. maja 2017, predstavka br. 30376/13

uključuju odgovornosti države u okviru prava na poštovanje privatnog života. Pozitivne obaveze su tu naročito važne. Konkretno, države imaju dužnost da usvoje odgovarajuće mjere kako bi ispunile svoje pozitivne obaveze. Kako bi ispunile ove obaveze, moraju uvesti zakonski i podzakonski okvir koji obavezuje javne i privatne bolnice na sljedeće:

1. da usvoje odgovarajuće mjere za zaštitu prava pacijenata na fizički integritet;
2. da obezbijede žrtvi medicinskog nemara pristup procesu putem kojeg može da dobije nadoknadu za štetu koju je pretrpjela.

Takav će okvir obezbijediti zaštitu fizičkog integriteta pacijenata².

Takođe, još jedna važna stvar koju je Sud naglasio u vezi sa zdravstvenom zaštitom i liječenjem jeste da u gotovo svim slučajevima, propust u zdravstvenoj zaštiti i liječenju kojim se krši integritet pacijenta proističe iz propusta bolničke uprave ili lječara pojedinaca, a ne iz propusta države da postupi u skladu sa svojim pozitivnim obavezama po Konvenciji. Međutim, kada se činjenje ili nečinjenje koje je dovelo do propusta u zdravstvenoj zaštiti ili liječenju pripše državi ili organu države, recimo, ako je do njega došlo u javnoj bolnici, utvrдиće se miješanje u član 8 uslijed propusta države da ispuni svoje negativne obaveze. Međutim, ako država ispuni svoje pozitivne obaveze kako su gore navedene, njene materijalne odgovornosti biće uključene samo u izuzetnim okolnostima:

1. Kada se pacijentu uskrati pristup liječenju uslijed sistemskog ili strukturnog nefunkcionalisanja bolničke službe; i
2. Kada je država znala ili je trebalo da zna za rizik takvog uskraćivanja i nije preduzela potrebne mjere da ga spriječi.³

Konačno, Zaštitnik smatra važnim da istakne da je Crna Gora u procesu pristupanja porodici demokratskih naroda u obavezi da uskladi svoje zakonodavstvo u oblasti zdravstvene zaštite sa zakonodavstvom Evropske unije, i u tom smislu je dužna da ispuni sve propisane kriterijume koji se tiču kvaliteta i bezbjednosti procesa transplatacije i broja realizovanih operacija. Pred Crnom Gorom je važan zadatak da kroz usvajanje relevantne legislative, uspostavljanje nacionalne strategije i obezbjeđenje budžetskih sredstava poboljša kvalitet transplacionog programa liječenja pacijenata, kako u nacionalnim okvirima, tako i u inostranstvu i u tom pogledu ostvari rezultate vrijedne pažnje kako bi postala ravnopravna članica Evropske unije.

U tom cilju, od suštinskog značaja je i obezbjeđivanje jednakih prava pacijenata u poređenju sa Evropskom unijom u pogledu kvaliteta zdravstvenih usluga i bezbjednosti pacijenata i održivost finansiranja zdravstvene zaštite, s obzirom na direktivu Evropskog parlamenta i Savjeta Evrope o pravima pacijenata u području prekogranične zdravstvene zaštite. Sigurna i visokokvalitetna zdravstvena zaštita treba da postane prioritet svake zdravstvene ustanove i pojedinaca koji sprovode zdravstvenu zaštitu.

**ZAMJENICA ZAŠTITNIKA
LJUDSKIH PRAVA I SLOBODA CRNE GORE**
Snežana Armenko

² Vasileva protiv Bugarske, presuda od 17. marta 2016, predstavka br. 23796/10; Jurica protiv Hrvatske, presuda od 2. maja 2017, predstavka br. 30376/13; Mehmet Ulusoy i ostali protiv Turske, presuda od 25. juna 2019, predstavka br. 54969/09.

³ Mehmet Ulusoy i ostali protiv Turske, presuda od 25. juna 2019, predstavka br. 54969/09.