



Varuh človekovih pravic
Dunajska cesta 56
1000 Ljubljana

MESTNA OBČINA LJUBLJANA

**Gospod
Zoran JANKOVIĆ, župan
Mestni trg 1
1000 Ljubljana
glavna.pisarna@ljubljana.si**

Številka: 9.4-4/2023-5-KOM

Datum: 07. 02. 2023

Zadeva: odgovor Varuha

Spoštovani,

zahvaljujemo se vam za odgovor št. 070-1/2023-2 z dne 17. 1. 2023, ki ste ga sestavili skupaj z Zdravstvenim domom Ljubljana (ZDL). Pri tem želimo poudariti, da smo, upoštevajoč različne pristojnosti, ki jih imata naslovni organ ter ZDL, pričakovali ločena odgovora. V primeru nadaljnje medsebojne komunikacije vas zato prosimo, da nam odgovarjate samostojno ter le v okviru svoje pristojnosti.

Ne glede na navedeno smo zgoraj navedeni odgovor podrobno prebrali. V nadaljevanju pa vas seznanjamo s svojimi ugotovitvami. Predmetni dopis smo zaradi preglednosti razdelili na tri vsebinske sklope (povzetek vašega dopisa, povzetek relevantnega prava ter pravno oceno trenutne situacije).

V odgovoru Varuhu na vprašanje, kaj ste v preteklih letih že naredili, da bi nadomestili izpad zdravnikov družinske medicine v ZDL, pojasnjujete, da mrežo javne zdravstvene službe na primarni ravni sicer res določa in zagotavlja občina oziroma mesto, vendar pa so bili skupni obsegi programov zdravstvenih storitev (tudi na primarni ravni), prednostna področja, potrebne zmogljivosti in elementi vrednotenja v preteklih letih določeni s Splošnim dogovorom (SD) med Ministrstvom za zdravje (MZ), Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in predstavniki izvajalcev. Menite, da je eden od razlogov za pomanjkanje zdravniških timov v MOL premajhen obseg programov določen s SD. Drugi problem pa je pomanjkanje zdravnikov, ki je v celotni državi nastajalo v dolgih letih zaradi velikih omejitev študija in specializacije družinske medicine, ob hkratnem upokojevanju zdravniku. Problem pa se je še poglobil s postopnim zniževanjem t.i. glavarinskih količnikov od leta 2017 dalje na osnovi odločitve Menite, da do trenutne situacije ne bi prišlo, če bi odločevalci zdravnike, ki so opozarjali na številne administrativne naloge, preobremenjenost in premalo zanimanja za ta poklic med mladimi, poslušali.

Iz vseh navedenih razlogov tudi zdravniki iz ZDL odhajajo drugam, kjer imajo boljše pogoje dela, večjo plačo in manj delovnih obremenitev.

V prizadevanjih za sistemsko rešitev ste na MZ in ZZZS v zadnjih letih naslovili več predlogov za izboljšanje situacije (med drugim ste predlagali razbremenitev zdravnikov, ki bi na račun te razbremenitve lahko pregledali in nudili oskrbo več pacientom; sprejetje interventnega zakona, ki vsem specializantom 4. letnika družinske medicine, ki lahko opredeljujejo paciente, s pričetkom opredeljevanja doda 5 plačilnih razredov; sprejetje interventnega zakona, ki bi določil specializantom drugih strok, naj tekom svoje specializacije krožijo v družinski medicini), s katerimi bi bilo po vaši oceni možno opredeliti dodatnih 31.988 oseb, kar bi pomenilo, da bi imeli svojega osebnega zdravnika vse Ljubljančanke in Ljubljančani, ki ga nimajo. Kot ustanovitelj ZDL pa MOL v skladu s predpisi izvaja še naslednje aktivnosti: zagotavlja prostorske pogoje za delovanje ZDL (investicije zadnjih 15 let znašajo 41,6 mio eur), imenuje predstavnike MOL v Svet ZDL, od leta 1998 podpira nadarjene dijake in študente (121 štipendistov MOL se je izobraževalo na področju medicine in 14 na področju zobozdravstva; leta 201/202 je štipendijo MOL prejemale 237 štipendistov – od tega 56 študentov s področja Zdravstvo in sociala; dodatno pa bo MOL omogočila še štipendiranje študentov 5. in 6. letnika, ki bodo specializirali družinsko medicino in sprejeli obvezo zaposlitve v ZDL), bo preko Javnega stanovanjskega sklada mladim zdravnikom, ki se bodo odločili za delo v ZDL, ponudila možnost najema neprofitnih stanovanj.

Nadalje pojasnujete, da je bilo v ZDL v zadnjih dveh letih zaposleno 15 specialistov, za prosta delovna mesta pa ves čas objavljate tudi razpise za zdravnike, v delo vključujete upokojene zdravnike, specializante, sobne zdravnike, zdravnike iz tujine (srečali ste se npr. z zdravniki iz Ukrajine, ki trenutno živijo v RS). Ne glede na pomanjkanje zdravnikov družinske medicine pa v ZDL nudite zdravstveno oskrbo vsem pacientom, ki jo potrebujejo. Tako ste že pred letom sami vzpostavili kronične t.i. akutne ambulante ter ambulante za nego ran, ki delujejo v treh enotah, obišejo pa jih pacienti, ki so v tej enoti ostali brez izbranega zdravnika. Dne 16. 1. 2022 pa ste v ZD Ljubljana vzpostavili prvi ambulanti za neopredeljene zavarovane osebe, kjer se bo mogoče večinoma opredeliti na tri načine: elektronsko, po telefonu in z vabilom ambulante.

V zvezi s konkretnimi dogodki pred ZD Ljubljana-Bežigrad dne 6. 1. 2023 pojasnujete, da so po medijskem poročanju, da sta dne 3. 1. 2023 z delom pričeli dve zdravnici družinske medicine, ljudje začeli prihajati že zgodaj zjutraj, na kar niste imeli vpliva in kar tudi ni bilo potrebno, saj so se predmetnega dne pri obeh zdravnicah opredelili vsi, ki so bili pred enoto med 7. in 8. uro, pozneje pa tudi nikogar več ni bilo. Vsem čakajočim ste ob odprtju enote podelili številke, jim povedali, da se lahko vrnejo tudi kasneje, nekateri so to tudi storili, tiste, ki so vseeno želeli ostati, pa ste povabili v notranje prostore. Da se gneča pred zdravstvenim domom ne bi ponovila, ste se odločili, da boste v naslednjih dneh paciente za opredelitev vabili. Prednostno pa kličete najbolj ranljive skupine, starejše in kronične bolnike nad 65 let, ki so izgubili zdravnika v enoti ZD Ljubljana-Bežigrad, kjer imajo zdravstveno kartoteko.

Na vprašanje Varuha, ali bi lahko opredeljevanje pacientov potekalo tudi elektronsko, pojasnujete, da se v skladu s praviloma obveznega zdravstvenega zavarovanja pri procesu opredeljevanja pri izbranem zdravniku izpolni ustrezna listina – Izjava o izbiri osebnega zdravnika, ki jo pacient ob opredelitvi podpiše, pacient pa se ob tem tudi spozna z zdravnikom, načinom dela v ambulanti ter urnikom. Druge rešitve za zdaj zakonsko niso predvidene, digitalne rešitve glede naročanja ali rezervacije termina oziroma zdravnika pa so vedno tarča kritik prav zaradi starejših in ranljivih oseb, ki zdravnika večinoma najbolj potrebujejo.

Pravica do zdravstvenega varstva je ustavna pravica, ki jo Ustava RS (URS) ureja v 51.¹ členu. V prvem in drugem odstavku omenjenega člena je določeno, da ima vsakdo pravico do zdravstvenega varstva pod pogoji, ki jih določa zakon. Zakon pa določa pravice do zdravstvenega varstva iz javnih sredstev. Skladno z 8. členom URS je treba relevantne določbe URS razlagati skladno s prevzetimi obveznostmi RS po mednarodnih pogodbah. Med tovrstne mednarodne zaveze RS na področju varovanja zdravja štejemo *med drugimi*² tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah in Evropsko socialno listino, ki določata, da ima vsak pravico do najvišjega dosegljivega fizičnega in mentalnega zdravja.

Visoki komisar Združenih narodov za človekove pravice je v svoji preglednici pravice do zdravja, ki vključuje vsebino prej navedenih pravnih aktov, poudaril, da pravica do zdravja zajema temeljne dejavnike zdravja (underlying health determinants), pravico zavrniti zdravljenje, pravico do zagotavljanja zdravstvene oskrbe brez diskriminacije ter pravico do dostopne in kvalitetne zdravstvene oskrbe. Dostopnost zdravstvene oskrbe pa nadalje vključuje tudi obveznost države, da slednjo zagotavlja v zadostnem obsegu, pravočasno, na dosegljivi razdalji (*»in safe reach«*), informacije o zdravstvenem varstvu pa so razpoložljive v različnih oblikah (npr. za invalide).³ Poenostavljeno lahko trdimo, da ustavna pravica do zdravstvenega varstva torej vsebuje dva vidika, širšega (ki obsega raznovrstne, tudi preventivne ukrepe, ki neposredno ali posredno vplivajo na ohranjanje ali izboljšanje zdravja) kot ožjega (konkretnjšega, gledano z vidika posameznika).⁴

Zakonodajalec je na zakonodajni ravni podobneje uredil pravico do zdravstvenega varstva iz 51. člena URS v Zakonu o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem varovanju (ZZVZZ)⁵, Zakonu o zdravstveni dejavnosti (ZZDej)⁶ ter Zakonu o pacientovih pravicah (ZPacP)⁷. Pravice pacienta ureja ZPacP, ki v 5. členu določa, da ima pacient med drugim pravico do dostopa do zdravstvene obravnave in zagotavljanja preventivnih storitev (pri čemer je dostopnost zdravstvenih storitev potrebno na podlagi 8. člena Ustave RS razlagati skladno z vsebino navedenih mednarodnih pogodb in standardov), pravico do enakopravnega dostopa in obravnave pri zdravstveni obravnavi, ter pravica do primerne, kakovostne in varne zdravstvene obravnave. ZPacP v 9. členu še podrobneje določa, da ima pacient pravico do proste izbire zdravnika in izvajalca zdravstvene dejavnosti, ki mu bo zaupal svoje zdravljenje; v 11. členu pa podrobneje določa elemente primerne, kakovostne in varne zdravstvene obravnave, med drugim tudi to, da primerna zdravstvena oskrba vzpostavlja s pacientom odnos sodelovanja in zaupanja.

Kot je Varuh že večkrat poudaril so navedene pravice pacienta v trenutnih razmerah, ko primanjkuje družinskih posamezniku kršene, saj je njegova pravica iz 9. člena ZPacP do proste izbire zdravnika izvotljena. Ob odsotnosti osebnega zdravnika pa je po mnenju Varuha podana tudi kršitev 11. člena ZPacP, ker s pacientom ni mogoče vzpostaviti odnos sodelovanja in zaupanja, če se zdravniki, ki pacienta obravnavajo, menjajo.⁸

Bistveno vprašanje v konkretni zadevi, ki ga je Varuh obravnaval, pa je bilo, ali je navedene kršitve mogoče pripisati ZDL in/oziroma MOL.

¹ Ustava RS, 52. člen. *Dostopno na:* <https://bit.ly/3j0fEy9>.

² Za dober prikaz uporabljivega prava na področju pravice do zdravja glej: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, World Health Organization. Right to Health, Fact Sheet no. 31 (June 2008). *Dostopno na:* <https://bit.ly/3ZWLSL4>

³ Ibid. 2.

⁴ Barbara Kresal, Komentar Ustave RS, 51. člen. *Dostopno na:* <https://bit.ly/3ZWN4y2>.

⁵ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem varovanju. *Dostopno na:* <https://bit.ly/2wtW3uq>.

⁶ Zakon o zdravstveni dejavnosti. *Dostopno na:* <https://bit.ly/403vmsG>.

⁷ Zakon o pacientovih pravicah. *Dostopno na:* <https://bit.ly/3R6gfeb>.

⁸ Glej: Varuh na Komisiji za peticije ostro nad kršitve pravic iz zdravstvenega varstva. *Dostopno na:* <https://bit.ly/3WGCCIh>.

Varuh ne ugotavlja, da bi ravnanje ZDL ali MOL pripeljalo do nepotrebnega/dodatnega pomanjkanja družinskih zdravnikov v ZDL, upoštevajoč splošno pomanjkanje družinskih zdravnikov. Še več, menimo, da ZDL in MOL v okviru svojih pristojnosti ravnata v smeri, ki bi čim bolj omilila pomanjkanje družinskih zdravnikov v MOL. Pri iskanju rešitev pa izkazujeta tudi proaktivno ravnanje, s tem ko na MZ in ZZS naslavljata predloge za reševanje težav zaradi pomanjkanja družinskih zdravnikov. Glede na navedeno Varuh ocenjuje, da kršitve 51. člena Ustave RS in zakonodaje, ki naveden člen konkretizira, ni mogoče pripisati MOL oziroma ZZS. Varuh pa je prav tako sledil odgovoru MOL in ZZS glede razlogov, zaradi katerih elektronsko opredeljevanje pri izbranem zdravniku za zdaj ni možno.

Upoštevajoč navedeno Varuh pričakuje, da bodo drugi subjekti, predvsem MZ in ZZS, v sodelovanju z drugimi deležniki nemudoma, naslovila pomanjkanje zdravnikov družinske medicine.

Lep pozdrav,

Peter Svetina
varuh človekovih pravic