

Административно - наказателната отговорност, съгласно Закона за здравето, като средство за защита правата на пациентите

Мария Радева

This article is focused on human rights protection in healthcare system and protection of patient's rights. The administrative penalty is one of legal ways to protect rights in healthcare system.

Key words: human rights in healthcare system, patient's rights, Health act, administrative law, administrative violation, administrative sanction

ВЪВЕДЕНИЕ

Правата на човека са заложили в устоите на всяка демократична държава и са не само мерило за цивилизованост, но и базисен механизъм за регулиране на обществения живот. Правата на човека са средство за постигане на по-висока социална цел и правна система за защита.[2]

Дори да се приеме, че правата на човека са неотменни, че са морален атрибут на личността, който държавата не може да оспори, правата трябва да бъдат установени – т.е. изградени от хората и кодифицирани в правната система.[3]

Въпросите за правата на човека се разглеждат във взаимна връзка със способите за тяхната защита. Държавата гарантира реализирането на правата посредством юридически механизми, изразяващи се в (1) регламентиране на правата и (2) създаване на механизъм за защита на признатите права посредством правните механизми на наказателното, административното, гражданското право и др.

Административното наказание е израз на държавната наказателна репресия, прилагана при нарушения с по-нисък интензитет (за разлика от престъпното деяние), които засягат правоотношенията в определена сфера на обществения живот.

ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Права в здравеопазването

„Ключовите човешки права, които са свързани с реализирането на правото на здраве включват: елиминиране на всички видове дискриминация; информация и участие, тайна, физически интегритет и поверителност; образование; здравословна околна среда и адекватен стандарт на живот; работа, справедливост и благоприятни условия на труд; социална сигурност. Прилагането на човешките права в здравеопазването означава, че всяко човешко същество има еднакви здравни права, без да бъде дискриминирано; всеки човек има право да взема решения, свързани с неговия живот и да участва в обществения дебат; държавните органи имат задължението да защитават, защитават и реализират човешките права на своите граждани.”[4]

Изхождайки от основните и неотменни човешки права и свободи, са регламентирани производните права в системата на здравеопазването.

Здравеопазването, като обществен феномен, включва две подсистеми: медицинска (свързана с предоставянето на медицинска помощ от лекари и лечебни заведения) и немедицинска (свързана с осъществяване на свързани политически, социални, икономически, юридически и др. мероприятия).

Общите права в здравеопазването се реализират при формиране на обществените отношения в немедицинската подсистема. Общите права се свързват с правото на чиста околна среда, осигуряване на безопасни и здравословни условия на труд, защита на данните, свързани със здравословното състояние на лицата и др.

Съгласно Закона за здравето пациент е всяко лице, което е потърсило или на което се оказва медицинска помощ. Следователно **правата на пациента** се реали-

зират в обществените отношения, свързани с ползването, респ. предоставянето на медицински услуги.

Регламентацията на правата на човека в сферата на здравеопазването започва с разпоредбите на Конституцията на РБ. Основен акт, уреждащ обществените отношения, свързани с опазване здравето на гражданите е Законът за здравето (ЗЗ). Законът за здравето регламентира правата в здравеопазването, както общите, така и правата на пациента.

Специалните закони [1] – Закона за здравното осигуряване, Закона за лечебните заведения, Закона за кръвта, кръводаряването и кръвопреливането, Закона за трансплантация на органи, тъкани и клетки, Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, Закона за медицинските изделия - съдържат разпоредби, относими към регламентацията на правата в здравеопазването, реализиращи се както в медицинската, така и в немедицинската подсистема в съответните специфични области на здравеопазването.

2. Гаранции за защита на правата в здравеопазването

Признатите права в здравеопазването, и в частност признатите права на пациента, гарантират на носителите си възможността за търсене и получаване на съдействие от страна на държавата при тяхната реализация. Налагането на административни санкции (реализирането на административно – наказателна отговорност) е един от способите за защита както на общите, така и на правата на пациента.

Административни органи, с правомощия за осъществяване на контрол, гарантиращ спазване правата в здравеопазването са Изпълнителна агенция “Медицински одит” (ИАМО), регионални здравни инспекции (РЗИ), НЗОК/РЗОК, Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ), Изпълнителна агенция по трансплантация (ИАТ), Българска агенция по безопасност на храните (БАБХ). Извършването на проверки за спазване на вменените задължения от лекари и лечебни заведения са както правомощие, така и задължение на визираните административни структури.

Освен общата възможност за подаване на предложения и сигнали по реда на глава 8 от АПК са регламентирани и изрични възможности лицата да сезират съответните компетентни органи.

Съгласно чл. 93, ал. 1 от ЗЗ пациентът, съответно неговите законни представители или упълномощени от тях лица имат право да подават жалби и сигнали до РЗИ при нарушаване на правата, гарантирани от ЗЗ или при спорове, свързани с медицинското обслужване.

Съгласно чл. 6, ал. 2 и ал. 3 от Наредба № 14/2010 за условията и реда за извършване на проверки на лечебните заведения от ИАМО извънредни проверки могат да се провеждат по сигнали на граждани и други заинтересовани лица и организации. ИАМО може да се самосезира и да извършва проверки при получена информация за здравни неблагоприятия и/или нарушения при извършване на лечебната дейност.

3. Административни нарушения по Закона за здравето

Законът за здравето регулира обществените отношения, свързани с опазване здравето на гражданите и е фундаменталният нормативен акт в системата на здравеопазването. [1]

Административно - наказателните разпоредби на ЗЗ (чл.209 - чл.236) формулират различни състави на административни нарушения, които могат да бъдат извършени както от лечебни заведения (като ЕТ или ЮЛ), така и от лекари, медицински специалисти, определени длъжностни лица (като ФЛ). Всяко едно дефинирано в ЗЗ право е обезпечено чрез общия санкционен състав на чл. 229 от ЗЗ, който предвижда наказание за всеки (ФЛ, ЕТ, ЮЛ), който наруши разпоредбите на ЗЗ или нормативните актове по прилагането му, извън случаите на изрично формулираните състави по чл. 209 - 228в от ЗЗ.

Бланкетният състав, който защитава общите права в здравеопазването, е разпоредбата на чл. 210 от ЗЗ, която предвижда налагане на административна санкция на всеки (ФЛ, ЕТ, ЮЛ), който извършва дейност в нарушение на здравните изисквания, съгласно ЗЗ и нормативните актове по прилагането му. Конкретните здравни изисквания се установяват с нормативни актове и са предназначени да осигуряват опазването на жизнената среда от вредно въздействащите върху здравето на човека биологични, химични, физични и социални фактори.

С цел опазване на общественото здраве са предвидени и административни санкции за неизпълнение на предписание или възпрепятстване извършването на държавен здравен контрол, както и вземането на проби, нарушаване на забраната за реализация на продукти, стоки и др.

С лишаване от права, при повторно нарушение, може да бъде наказан медицински специалист, който наруши реда за регистрация, съобщаване и отчет, както и реда за изолация, изследване и диспансеризация на болни, преболедевали, заразосителни и контактни лица.

С глоби/ имуществени санкции от 500 до 50 000 лева, както и с лишаване от права се санкционират лицата, които нарушават правата на пациентите, регламентирани в ЗЗ. Бланкетният състав по чл. 221 от ЗЗ защитава пациентите, като предвижда налагане на санкция на лечебно заведение, което наруши правата на пациент, регламентирани със ЗЗ, както и с нормативните актове по прилагането му.

Посредством изрични административно – наказателни състави е регламентирана защитата на някои изключително важни права на пациента.

Правото, че медицинските дейности се осъществяват след изразено информирано съгласие от пациента, е гарантирано чрез административно – наказателният състав по чл. 220 от ЗЗ. Законът предвижда, санкция за длъжностно лице, което не информира пациента относно: диагнозата и характера на заболяването; целите и естеството на лечението, разумните алтернативи, очакваните резултати и прогноза-та; потенциалните рискове, свързани с предлаганите диагностично - лечебни методи, включително страничните ефекти и нежеланите лекарствени реакции, болка и други неудобства; вероятността за благоприятно повлияване, риска за здравето при прилагане на други методи на лечение или при отказ от лечение (чл. 221, ал. 1 от ЗЗ). За случаи на повторност е предвидено лишаване от правото за упражняване на медицинска професия за срок от 6 месеца до една година.

По-висока санкция е предвидена за лице, което оказва медицинска помощ без информирано съгласие на пациента или в нарушение на изискванията за даване на информирано съгласие (чл.221, ал.2 от ЗЗ).

Съставите на административните нарушения по чл. 220, ал.1 и ал.2 от ЗЗ гарантират на всеки пациент, че преди започване на лечението, той ще бъде информиран както за здравословното си състояние, така и за вероятния изход от лечението. Предоставената информация дава възможност на пациента да вземе информирано решение за собствения си живот и здраве – да получи или откаже предлаганата медицинска помощ. Предвидените административни санкции са гаранция, че медицинските специалисти ще имат активно поведение при предоставянето на изискуемата от закона информация.

На друга поляс, с цел опазване на медицинските данни, е предвидена санкция за неправомерно разпространяване на информация. Глоба, ако не подлежи на по-тежко наказание, се налага на длъжностно лице, което предостави здравна информация извън условията и реда по ЗЗ и нормативните актове по прилагането му (чл.220, ал.3 от ЗЗ).

Както всеки медицински специалист, така и лечебните заведения, като корпоративни структури, са длъжни за зачитат и спазват регламентираните права на пациента. На административно наказание, съгласно чл. 221 от ЗЗ, подлежи лечебно заведение (независимо от неговата търговска регистрация – ЕТ, ЮЛ или свободна

професия), което наруши права на пациент, регламентирани със ЗЗ и с нормативните актове по прилагането му.

Правото на получаване на спешна помощ, неограничено от гражданство, здравноосигурителен статут и адрес, е гарантирано за всеки нуждаещ се пациент. Лекар, лекар по дентална медицина, медицинска сестра, акушерка и фелдшер, който откаже оказването на спешна медицинска помощ на лице в критично за живота му състояние, се наказва с глоба, а при повторно нарушение - с лишаване от правото да упражнява професията си, съгласно чл. 222, ал.3 от ЗЗ.

Едни от основните гаранции за получаване на качествена медицинска услуга са професионалната подготовка и уменията на съответния медицински специалист. В чл. 222, ал.1 от ЗЗ е предвидена административна санкция (ако не подлежи на по-тежко наказание) за всяко лице, което оказва медицинска помощ или извършва здравна дейност, без да има необходимата професионална квалификация по медицинска професия. Съответно медицински специалист, който допуска системни нарушения при упражняване на професията си поради небрежност или незнание, допуска груби грешки в работата си или извършва неморални деяния, като използва служебното си положение, ако не подлежи на по-тежко наказание, се наказва с лишаване от право да упражнява професията си за срок от три месеца до две години съгласно чл. 222, ал. 2 от ЗЗ.

4. Съдебна практика

Анализът на актуалната съдебна практика по обжалване на издадени наказателни постановления (НП) по реда на Закона за здравето показва значително по-голям брой случаи за санкционирано поведение, нарушаващо общите права в здравеопазването. С оглед широкия бланкетен състав на чл. 229 от ЗЗ значителен е броят на делата по жалби срещу наложени санкции съгласно цитираната разпоредба. Сходна тенденция се забелязва и при прилагане на чл.210, ал.1 от ЗЗ във връзка с нарушаване на здравните изисквания (напр. в детските градини, специализираните институции за деца и възрастни, при предлагането на храни и козметични продукти). Нараства броят на делата свързани с нарушаване правилата за тютюнопушене.

На основание чл. 229 от ЗЗ ИАМО налага санкции във връзка с нарушение на чл. 80 от същия закон, а именно, че качеството на медицинската помощ се основава на медицински стандарти, утвърдени по реда на ЗЛЗ и Правилата за добра медицинска практика, приети по реда на ЗСОЛЛДМ. В мотивите на НАХД № 3871/2010 РС – Варна се казва: “ ... че преценката на наказващия орган за немаловажност на случая е правилна, тъй като **нарушението на законовите изисквания, касаещи здравето на хората и невъзможността да бъде осигурена качествена медицинска услуга, не може да бъде възприето като маловажност** на допуснатото нарушение. Лечебното заведение е следвало да осигури законосъобразно поведение за спазване принципите, условията и реда на ЗЗ и свързаните с него актове.”

Почти липсва съдебна практика по ЗЗ за нарушени права на пациента.

Директорът на РЦЗ (сега РЗИ) е наложил глоба на лекар, който не е уведомил своевременно пациента за възможна лечебна алтернатива, с което го е лишил от възможността за свободен избор на лечение, защото след получаване на резултата от извършено хистологично изследване с констатация «меки тъкани с метастаза от умерено диференциран аденокарцином» не е изпълнил задължението си по подходящ начин да уведоми пациента за резултата от изследването и да го насочи със съответната служебна документация към онкологичния диспансер за по-нататъшни изследвания и определяне на адекватна терапия. «Бързото известие за злокачествено онкологично заболяване» е изпратено до специализираното лечебно заведение четири месеца по-късно, като по този начин са намалени шансовете на болния както за удължаване на живота му, така и за по-добро качество на живот. Административен съд – Шумен е потвърдил обжалваното наказателно постановление. (КАНД № 96/2010)

След 02.06.2009 РЦЗ (сега РЗИ) и ИАМО са определени като компетентни органи за установяване на нарушенията и налагане на санкции по чл. 200 и чл. 221 от ЗЗ. С изменения в ЗЗ, считано от 01.01.2011, наказателните постановления по чл. 220 и чл. 221 от ЗЗ се издават единствено от изпълнителния директор на ИАМО.

След институционализирането на ИАМО (2009), на която е вменено осъществяване на контрол върху медицинското обслужване на гражданите, значително нараства броят на делата, при които предмет на нарушението са правата на пациентите. Следва да се отбележи негативната тенденция, че почти всички обжалвани НП, постановени от ИАМО са отменени на процесуални основания, което поставя под съмнение осъществяването на адекватна административно - правна защита на правата на пациентите.

По данни на ИАМО [5] само за периода април – юли 2011 са постъпили 29 жалби свързани с нарушени права на пациентите като липса или неподписано информирано съгласие, неполучаване на медицинска информация, по които са извършени или се извършват проверки от контролните органи.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предвидените административно-наказателни разпоредби, защитаващи общите права в здравеопазването, целят защита на общественото здраве и на обществения интерес. Административно-наказателната отговорност се реализира при допуснато нарушение на норми, насочени към запазване на личното здраве чрез създаване на благоприятна, здравословна обществена среда. За съставомерността на нарушението е без значение дали е реализирано засягане живота и здравето на отделния човек. Налаганите в тези случаи санкции, освен наказващ и възпиращ ефект спрямо нарушителите, създават и условия за обществена превенция на личното здраве.

Предвидените административно-наказателни разпоредби, защитаващи правата на пациентите, целят защита на лични права, които са били нарушени. Административно-наказателната отговорност се реализира за допуснато конкретно нарушение по отношение на конкретен пациент. Влезлите в сила НП (при определени предпоставки) са доказателствени средства, които могат да бъдат ползвани от пациентите при евентуален граждански процес за обезщетение на причинени от деликта имуществени и неимуществени вреди.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Зиновиева, Д., Медицинско право, С. 2004, 100 – 115
- [2] Раданов, Ст., Медицинска деонтология, С., 2004, 52-53
- [3] Форсайт, Д., Правата на човека в международните отношения, С., 2002
- [4] Цолова, Св., Права на пациентите в България – нормативни и правни аспекти, сп. Здравна икономика и мениджмънт, 2006, 2
- [5] www.eama.bg

За контакти:

Мария Радева, Магистър по Право, Магистър за Здравен мениджмънт и обществено здраве, Докторант по Административно право и административен процес, ПУ „Паисий Хилендарски“, тел. 0887 299 552, e-mail: radeva_m@yahoo.com, website: www.MariaRadeva.com