



Центар за Истражување и Креирање на Политики

Analizë nr.12

Me shkak

**KUFIZIMI I MUNDËSISË MJEKËT TË PUNËSUAR NË
SHËNDETËSINË PUBLIKE TË BËJNË VEPRIMTARI
PLOTËSUESE NË ENTET SHËNDETËSORË PRIVATE**

Janar, 2007

Shkup, Maqedoni

Центар за Истражување и Креирање на Политики (ЦИКП) е независен и непрофитен истражувачки институт настанат како резултат на потребата од независни, темелни и точни истражувања во областа на применетите (јавните) политики. ЦИКП подготвува анализи и го набљудува процесот на креирање политики во Македонија. Со своите истражувања и објективни анализи базирани на факти и теренски истражувања Центарот се стреми да покрене дебата околу битни социо-економски прашања за Македонија. ЦИКП се состои од група на експерти од земјата, како и надворешни соработници од повеќе Европски земји. Експертите се образовани и имаат искуство во разни области како на пример-политикологија, право, економија, меѓународни односи, и социологија.

ЦИКП цели кон пополнување на јазот помеѓу законските решенија и јавните политики и реалната ситуација преку конкретни анализи како и лобирање (advocacy) на истите. Областите во кои членовите на ЦИКП моментално работат се следниве:

- а) Социо-економски Развој на Општините
- б) Истражување на Македонската Политичка Сцена преку Студии на Јавното Мнение т.н., Студии Пред и После Избори (national election studies на Универзитетот во Мичиген)
- в) Истражувања во Здравството и Здравствената Заштита (финансирање, рационализација на здравствените услуги, и т.н. quality assurance)
- г) Социјално Осигурување (пензиски системи)
- д) Добро Владеење (мониторинг на децентрализацијата на локално ниво)
- ѓ) Градење на Капацитети на НВОа, групи на граѓани и професионални организации преку тренинзи за тоа како се вршат истражувања на јавните политики (policy analysis).
- е) Евроинтегративни процеси
- ж) Евалуација на ефикасноста на јавните политики/регулативите/законите

Сметаме дека подготовката на студии на случај за Македонските социо-економски проблеми на микро ниво ќе го помогне процесот на креирање на добри односно квалитетни јавни политики. Исто така, убедени сме дека е повеќе од потребно да се работи на евалуација на јавните политики во различните сектори за истите да бидат подобрени и поблиски до потребите на граѓаните.

Our Partners:

The German Marshall Fund of the United States of America

Olof Palme International Center

Foundation Open Society Institute Macedonia.

HYRJE

Me ndryshimet dhe plotësimet e fundit në Ligjin për mbrojtje shëndetësore, përveç tjerave, propozohet që :

punëtorët shëndetësorë-specialistë me mbi shtatë vjet përvojë pune në profesion dhe të punësuar në entet public shëndetësorë që kryejnë mbrojtje shëndetësore-spitalore dhe konsultime specialistike që të mos mundet të ofrojnë shërbime shëndetësore si veprimtari plotësuese në entet shëndetësore private, por vetëm në ente ku janë veç më janë të punësuar në pajtueshmëri me licencën për punë, më së shumti tetë orë në javë.

Nga njëra anë, vendimin e këtillë Qeveria e arsyeton me nevojën që të ndërpres udhëzimin e pacientëve në entet shëndetësore private, e cila në vete shpesh herë e mban rrezikun për keqëpërdorim të funksionit publik si dhe praktika koruptuese. Pikërisht , Qeveria mendon se mu të njëjtët mjek të cilët paradite punojnë në shëndetësinë publike, pacientët i udhëzojnë në spitalet dhe ambulancat private, ku dhe vetë punojnë pasdite me honorar ose ndryshe janë pronë e tyre, me qëllim të paguajnë çmim më të lartë për shërbimet e ofruara dhe të realizojnë, përfitim më të madh personal.

Poashtu, sipas Qeverisë, hulumtimi i mendimit publik tregon se pas gjykatës, shëndetësia është dega më e korruptuar në Maqedoni. Me ndryshimet e ligjit, Qeveria përpiqet ta përmirësojë fotografinë për gjendjen në shëndetësinë publike, të paktën sa i takon shëprndarjes së korupcionit.

Kurse nga ana tjetër, vendimi i këtillë i propozuar u kontestua nga aspekti kushtetues. Pikërisht, egziston mendimi se me vendimin e këtillë kufizohet e drejta kushtetuese për punë e kuadrove profesionale nga kjo veprimtari

dhe krijohet pabarazi e qytetarëve që bëjnë veprimtari shëndetësore në krahasim me qytetarët tjerë që bëjnë veprimtari të tjera.

Edhe pse në shikim tërheqëse, mendimi i tillë, sipas QHKP, është në pikëpamje juridiko-kushtetuese krejtësisht pambajtur. Nëpërmjet analizës së drejtës për punë dhe barabarsi, QHKP do të mundohet të tregoj pikërisht atë.

E DREJTA E PUNËS

Sipas neni 32 paragrafi 1 nga Kushtetuta e Republikës së Maqedonisë, çdonjëri ka të drejtë pune dhe zgjedhje të lirë për punësim, kurse sipas paragrafit 5 të këtij neni nga Kushtetuta, realizimi i të drejtave të punësuarve dhe gjendja e tyre rregullohen me ligj dhe marrëveshje kolektive.

Implícite në këtë dispozitë kushtetuese është ndarja ndërmjet zgjedhjes dhe mënyrës së zbatimit ose praktika e profesionit.

Padyshim, ndarja e tillë është e kufizuar, për shkak se konceptet e “zhidhjes” dhe “praktikës” nuk janë ndërmjet veti ekskluzive në çdo rast. Ashtu. Ndërmarrja e veprimtarisë së caktuar mund poashtu të paraqet edhe zgjidhje të profesionit dhe fillimin e praktikimit të saj. Ndonjëherë, zgjidhja e ndonjë profesionit të caktuar mund qartë të manifestohet madje edhe kur profesioni i caktuar të fillohet të praktikohet. E ngjajshme me këtë, qëllimi që të ngelët në një profesion të caktuar mund të shprehet nëpërmjet praktikës së vazhduar, e cila së bashku me aktin e refuzimit vullnetarë të veprimtarisë, janë pjesë përbërëse e zgjedhjes së profesionit.

Megjithatë, kjo ndarje është e vlefshme për nevojën kushtetuese, për shkak se sugjeron se ligjdhënësi nuk ka të drejtë në mënyrë të barabartë të rregullojë zgjedhjen e profesionit dhe mënyrën e zbatimit të saj. Nga ajo, përkatësisht vetë teksti e nenin 32 nga Kushtetuta, rrjedh se se sa më shumë aktiviteti ligjdhënës është i orientuar ndaj rregullimit të zgjedhjes së profesionit, aq më të ngushta janë kufijtë e saj. Dhe e kundërta - sa më shumë ligjdhënësi të drejtohet kah rregullimi i praktikës profesionale, duke inkuadruar këtu edhe realizimin e të drejtave të punësuarve dhe gjendja e tyre, aq më e madhe është gjasa se ligji i tillë do ta kalojë provimin e kushtetutshmërisë.

QHKP , pohon se shpjegimi i këtillë i nenit 32 nga Kushtetuta është krejt në pajtueshmëri me konceptet themelore kushtetuese dhe çfaqja për njeriun dhe qytetarin e ngritur në bazë të planeve të tyre. Pikërisht, zgjidhja për punësim në mënyrë të pamohueshme duhet të shfaqet si akt i vetëovendosjes, shprehje e lirë e individit, dhe për atë- duhet të jetë sa më shumë i mbrojtur nga sulmet nga pushteti shtetërorë. Kurse nga ana tjetër, gjatë praktikimit të punësimit të zgjedhur, individi drejtëpërdrejtë ndikon në jetën e të tjerëve, prandaj ky aspekt i të drejtës për punë duhet të jetë lëndë e rregullimit në interesin e të tjerëve dhe vetë shoqërisë në tërësi.

Në sprovë të kësaj, principet e përgjithshme të rregulluar për të drejtën e punës mund të grumbullohen në mënyrën vijuese: Praksa e profesionit të caktuar mund të jetë i kufizuar nëpërmjet rregullave ligjore të arsyeshme të bazuara mbi nevojën e të mirës së përgjithshme; Kurse, zgjedhja e profesionit, mund të jetë e kufizuar vetëm nëse ligjdhënësi vlerëson se është nevojë e domosdoshme për mbrojtjen e interesit publik, e cila nuk mund të rregullohet nëpërmjet masës më të favorshme ose më të padhimshme të paraparë në raportin e zgjedhjes së lirë së profesionit.¹

QHKP, mendon se gjatë kufizimit të mundësis që mjekët nga shëndetësia publike të kryejnë veprimtari plotësuese në entet shëndetësore private, ligjdhënësi nuk i ka prishë principet e përmendura:

Lufta kundër keqëpërdorimeve të funksionit publik dhe korupcioni në shëndetësinë publike është nevojë e të mirës së përgjithshme. Pushteti ligjdhënësi ka diskrecion të gjërë të caktojë cilin qëllim ta llogaris më të dobishëm për shoqërinë.

Kufizimi i paraparë është masë e logjikshme e cila përputhet me mënyrën dhe me qëllim të caktuar, për shkak se mund të parashtrahet lidhja

¹ Vendim i Gjykatës Kushtetuese e Republikës Federale të Gjermanisë 7 BVerfGE 377 (1958.)

ndërmjet asaj se ndërpreja e dërgimit të pacientëve në entet shëndetësore private dhe zvoglimin e rezikut nga keqëpërdorimi i funksionit publik dhe praktikat koruptuese. Gjatë përcaktimi se cilat masa në mënyrë të arsyeshëm përputhen me qëllimin e caktuar dhe realizimin e saj, ligjdhënësi mundet gjërësiht të merë parasysh llogaritë më të ndryshme të gjithëpërshirëse. Gjatë asaj, Kushtetuta mbron vetëm nga masat më të rënda dhe të paarsyeshme. Në rastin konkret, barrën për përdëftimin se kufizimi i praktikës për profesionin e mjekut është shumë e rëndë dhe masë jo e arsyeshme të bartin personat kërnuar. QHKP nuk ka njohuri se deri më tani ata kanë aritur të bëjnë ose është i gatshëm të tërheq vendim të pamvarur se masa është me të vërtetë e tillë.

Kufizimi e paraparë hyn në sferën e regullimit të praktikës së profesionit mjek dhe nuk e kërcënon në mënyrë të rëndësishme zgjidhjen e lirë të profesionit. Ligjdhënësi, është ma i lirë në regullimin e të drejtës për punë kur e redakton, respektivisht e kufizone praktikën e ndonjë lloj profesioni.

Prandaj, QHKP është në pikëpamje se ndryshimet dhe plotësimet e fundit të Ligjit për mbojtje shëndetësore, në pjesën që i takon kufizimit të mundësisë që mjekët të punësuar në shëndetësinë publike të kryejnë veprimtari plotësuese në entet shëndetësore private, e kanë dhënë provimin e kushtetutshmërisë, nga pikëpamja e të drejtës për punë nga neni 32 I Kushtetutës.

Kjo aq më shumë në entet shëndetësore publike, Shteti paraqitet si bartës i të drejtave themelore dhe obligime, kurse ajo i jep të drejtë me ligj ti vërtetoj kushtet që nga natyra e punës dhe vlerësimit të ligjdhënësit janë të domosdoshëm për kryerjen e veprimtarisë shëndetësore.² Kufizimi i mundësisë mjekët të punësuar në shëndetësinë publike të kryejnë veprimtari plotësuese në entet shëndetësore private është një nga ato

² Vendimi i Gjykatës Kushtetuese të Republikës së Maqedonisë, nr. 11/1993-0-0 nga 26.01.1994.

kushtet, që ligjdhënësi e ka parashikuar në pajtim me paragrafin 5 nga neni 32 dhe pragrafi 2 nga neni 58 nga Kushtetuta sipas së cilës pjesmarja në udheheqjen dhe vendimin në entet publike dhe sektorë rregullohet me ligj.

„Po ashtu, ..., ligjdhënësi, [sipas] nenin 39 nga Kushtetuta, me të cilën çdo qytetarit i garantohet e drejta për mbrojtje shëndetësore, është kompetent dhe i përgjegjshëm ti caktoj kushtet, mënyrën dhe mjetet për plotësimin e nevojave shëndetësore të qytetarëve, të vlerësoj gjithëpërfshirësinë shoqërore ose zgjidhje tjetër dhe të krijoj suposimet normative të të drejtës për mbrojtje shëndetësore të garantuar, kështu në këtë kuptim të rregulloj i kryerjen plotësuese të veprimtarisë shëndetësore, siç ka trajtuar [nëpërmjet kufizimit të përmendur.]“³

Dhe përfundimisht, „ puna plotësuese është vetëm segment i punës dhe angazhimit profesional të qytetarëve, e cila në momente vendimtare nuk ndikon ndaj zbatimit të të drejtës themelore për punë dhe të drejtës për zgjedhje të lirë të punës së punëtorëve shëndetësorë.“⁴ Kufizimi i mundësisë mjekët të punësuar në shëndetësinë publike të kryejnë veprimtari plotësuese në entet private shëndetësore nuk don të thotë edhe kufizimi i të drejtës së tyre që lirshëm të vendosin se a do të punojnë në në organizata shëndetësore publike apo private.

³Ibid.

⁴ Ibid.

E DREJTA PËR BARAZI

Sipas nenit 9 pragrafi 1 nga Kushtetuta, qytetarët janë të barabartë në liritë dhe të drejta pa mar parasysh gjininë, racën, ngjyrën e lëkurës, preardhjen nacionale dhe sociale, bindjet politike dhe fetare, pronësisë dhe pozitës shoqërore. Në paragrafin 2 nga neni 9 i Kushtetutës është paraprë se qytetarët janë të barabartë para Kushtetutës dhe ligjit.

Në të shumtën e rasteve, e drejta për barazi prishet vetëm me qëllime të këqija, diskriminime të dyshimta, siç Kushtetuta Maqedone i numëron në paragrafin 1 nga neni 9.⁵ QHKP nuk është e pregaditur të kualifikojë masën e dhënë si diskriminim i llojit të tillë.

Në kornizë të paragrafit 2 nga neni 9 i Kushtetutës, pyetja rreth kualifikimeve ligjore imponohet në mënyrë permanente, por nuk pranon përgjigje të ashpra. Ajo është për shkak se problemet në një sferë mund të marin dimensione dhe proporcione të ndryshme, të urdhëruara si të barabarta, por zgjidhje të ndryshme ligjore.⁶ Më tutje, reforma në një sferë mund të kaloj hap pas hapi, kështu janë në një çast të dhënë vetëm me ato probleme të cilët në sytë e ligjdhënësit duken sikur më akute.⁷ Ligjdhënësi, nga njëra anë, mund të zgjidh të ballafaqohet vetëm me një problem në një lëmi dhe të vërtetoj vetëm zgjidhje të pjesërishtme, plotësisht duke pëjashtuar çastin e dhënë- problemet në sferat tjera.⁸

Duke i marë parasysh këto vërejtje, QHKP mendon se në rastin konkret nuk bëhet fjalë për krijimin e kualifikimit ligjorë e cila udhëzon në prishjen e të drejtës për barabarsi në kuptim të paragrafit 2 nga neni 9 i Kushtetutës, por për domozdoshmërin e përforcimit në funksion të përcaktimit ligjdhënës të ballafaqohim jo aq mirë të caktuar - keqpërdorimi i pozitës publike. Fakti që ligjdhënësi ka zgjedhur që të

⁵ Vendimi i Gjykatës Supreme të SHBA, Vilijamson. Li Optikal A.D. (Eilliamson v. Lee Optical Co., 348 U.S. ç83 (1955.))

⁶ Tinger p nv. Teksas, (Tigner v. Texas, 310 U.S. 141.)

⁷ Semler nv. Dental Egzaminer (Semler v. Dental Examiners, 294 U.S. 608.)

⁸ A.Ф. на L. рv. Американ Саш А.Д. (A. F. of L. v. American Sash Co., 335 U.S. 338.) Poashtu shiko supra fn.5.

bëj regull -kontroll vetëm në shëndetësinë, por nuk i ka kapluar dhe sferat tjera në të cilat keqpërdorimi i funksionit publik është më i shprehur nga natyra e paqenësishme. E drejta e barazisë nuk vë kusht para ligjdhënësit se të gjithë të këqijat të llojit të njëjtë patjetër duhet të jenë çrënjosur në të njëjtën kohë ose asnjërën nga ato.⁹

Në të njëjtën kohë, „sipas nenit 68 nga Kushtetuta, Kuvendi I Republikësi pushtet ligjdhënës është e autorizuar që ti regulloj kushtet për kryerjen e veprimeve të caktuara posaçërisht për ato që kanë-specifikën- e tyre, të cilat janë në interes të publikut dhe ku realizohen të drejta të posaçme të qytetarëve - të caktuara sipas kushtetutshmërisë, siç është në rastin me të drejtën e mbrojtjes shëndetësore. Sipas asaj, çdonjëri që muret në veprimtari të caktuar është i detyruar ti respektojë regullat e caktuara me ligj, i cili sipas vlerësimi të ligjdhënësit siguron zbatimin e veprimtarisë në mënyrë parciale dhe më të suksesshme dhe të nevojshme në realizimin e të drejtave të qytetarëve me kushtetutë dhe plotësimin e nevojave dhe interesin e tyre, por edhe të bashkësisë në përgjithsi. Pastaj, mënyrën e regullimit të këtyre marrëdhënieve është çështje e politikës ligjdhënëse të Kuvendit.“¹⁰

⁹ Reilvej Ekspres Ejxhemi Ink. and Ol lv. Neë York (Railëay Express Agency, Inc. et Al. v. Neë York, 336 U.S. 106, (1949.))

¹⁰ Supra fn.2.

PËRFUNDIM

Në bazë të kësaj që është nxjerur, QHKP vlerëson se ndryshimet e fundit dhe plotësimet e Ligjit për mbrojtje shëndetësore, në pjesën që i dedikohet kufizimit të mundësisë mjekët të punësuar në shëndetësinë publike të kryejnë veprimtari plotësuese në entet shëndetësore private, *janë plotësisht kushtetuese*, për shkak se nuk e lëndon të drejtën për punë të kuadrove profesionale *nga veprimtaria shëndetësore dhe nuk krijojnë pabarazi të qytetarëve të kryejnë* veprimtari shëndetësore ne qytetarët tjerë që kryejnë veprimtari të tjera.