

НАЦИОНАЛНА ЕКСПЕРТНА ЛЕКАРСКА КОМИСИЯ /НЕЛК/

гр. София, ПК 1074, бул. „Акад. Иван Евстатиев Гешов” 15
факс: 02 80 539 42; тел. Деловодство: 02 80 539 41
e-mail: info@nelk.bg; http://www.nelk.bg



НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Вх. № КЗ-053-10-33
дата 28 от 2020 г.

ДО
Д-Р ДАНИЕЛА ДАРИТКОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО
НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ
ПРИ 44 НАРОДНО СЪБРАНИЕ
на Ваш вх. №КЗ -053-10-33/24.07.2020

СТ А Н О В И Щ Е

от

д-р Кънчо Райчев,

Директор на Национална експертна лекарска комисия/НЕЛК/

Относно: Проект на Закон за изменение и допълнение на чл.98 от Кодекса за социално осигуряване (КСО).

УВАЖАЕМА Г-ЖО ДАРИТКОВА,

Относно предоставеният ни за запознаване Проект на Закон за изменение и допълнение на чл.98 от КСО, излагаме на вниманието Ви следното становище:

По §1, т.1 – направеното предложение за промяна на текста на ал.5 от чл.98 от КСО влиза в противоречие с чл.112, ал.9 от Закона за здравето (ЗЗдр.), който се явява специален по отношение органите на медицинската експертиза и тяхната дейност.

Текста на чл.112, ал.9 регламентира, че обжалването по реда на ал. 1 - 8 на експертните решения за трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане на органите на медицинската експертиза не спира изпълнението им. При обжалване, ако НЕЛК се произнесе след тримесечния срок с решение, с което се определя намалена работоспособност, вид и степен на увреждане, водещи до намаляване на първоначално определеното обезщетение, освидетелстваното лице не възстановява получената в повече сума.

По действащата към момента нормативна уредба обжалванията от страна на заинтересованите лица и органи (освидетелстваните, осигурителите, НОИ, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията за хората с увреждания и органите на медицинската експертиза) се правят по реда на чл.112, ал.1 от ЗЗдр.:

експертиза) се правят по реда на чл.112, ал.1 от ЗЗдр.:

1. срещу решенията на лекуващия лекар – в 14-дневен срок от получаването им пред лекарската консултативна комисия (ЛКК);

2. срещу решенията на ЛКК и центрoвете за спешна медицинска помощ (ЦСМП) – в 14-дневен срок от получаването им пред ТЕЛК;

3. срещу решенията на ТЕЛК – в 14-дневен срок от получаването им пред НЕЛК;

4. срещу решенията на НЕЛК – пред административния съд, в чийто район се намира постоянният или настоящият адрес на жалбоподателя по реда на Административно-процесуалния кодекс (АПК),

Евентуалното въвеждане на предложената в ал.5 на чл.98 промяна означава спиране на издаването на решения на МК по чл.98 от КСО, които съгласно ал.4 от чл.98 са основанието за отпускане на инвалидни пенсии и социални добавки за лицата с увреждания. Периода на спиране на правата на хората с увреждания ще е за неопределено време, което изцяло зависи от времето, за което ще се развие административното производство пред Административните съдилища и за което време хората с увреждания няма да достигнат до пенсия по инвалидност и съответно системата за пенсионно осигуряване. Също така няма да може да се достигнат и правата, социалните услуги, помощните средства и медицинските изделия, програмата за личен асистент и др. от системата за социално осигуряване.

Въз основа на гореизложените аргументи, считаме, че не следва да се извършва промяна в чл.98, ал.5, тъй като това би довело до конфликт с текста на чл.112, ал.9 от Закона за здравето, който освен че се явява специален по отношение на органите на медицинската експертиза, същевременно е социално справедлив и релевантен, както към нуждите на хората с увреждания, така и спрямо естеството на материята, която урежда, а именно правопораждащите се права и задължения, както за самите освидетелствани лица, така и за институциите, имащи отношение към процесите в системите за пенсионно осигуряване и социално подпомагане.

Предложената промяна в чл.98, ал.5 от КСО на практика означава, че хората с увреждания ще останат за неопределен период от време без така жизнено необходимите им социални добавки и инвалидни пенсии.

В допълнение към гореизложеното, обръщаме внимание, че текста на чл.112, ал.9 от закона за здравето е внесен през 2009г. от името на председателя на Комисията по труд и социална политика към НС – д-р Хасан Адемов.

По отношение предложените промени в §1, т.2- предложените промени в ал.6 на практика разширяват функциите на Медицинските комисии, извън регламентирани им в чл.98, като им дават правомощия, вменени съгласно Закона за здравето, Правилника за устройство и организация на работата на органите на медицинската експертиза и на регионалните картотеки на медицинските експертизи (ПУОРОМЕРКМЕ) и Наредба за медицинската експертиза (НМЕ) на самите органи и медицинската експертиза – ТЕЛК и НЕЛК.

Т.е. създава се една паралелна система за медицинска експертиза, дублираща функциите на органите на медицинската експертиза, които са в компетентността на Министъра на здравеопазването, който съгласно чл. 5, ал.1, т.4 от ЗЗдр., ръководи националната система за здравеопазване и осъществява контрол върху дейностите по медицинска експертиза. Изнасянето на функции, които по закон са в прерогативите на Министерство на здравеопазването чрез неговите структури и органи, би нарушило процеса по контрол върху тази дейност, тъй като не би било възможно Министъра на здравеопазването да упражнява контрол върху дейността на органите на друго министерство- МТСП.

Обръщаме внимание, че редът за обжалване и контрол върху дейността по медицинска експертиза са разписани от една страна в специалната нормативна уредба: Закон за здравето, Правилника за устройство и организация на работата на органите на

медицинската експертиза и регионалните картотеки на медицинската експертиза (ПУОРОМЕРКМЕ) и Наредбата за медицинската експертиза (НМЕ), а от друга страна, с оглед естеството на актовете на органите на медицинската експертиза, а именно техният двукратен характер (от една страна административни актове, а от друга- документи с медицинско съдържание), редът им за контрол и обжалване се подчинява на нормите на Административно-процесуалния кодекс (АПК).

В този смисъл съществуващото нормативно разделение на органите на медицинската експертиза и на пенсионното осигуряване по отношение осъществяваният от тях контрол, ред и начин на обжалване е правилен и законосъобразен. Предлаганата промяна в ал.6 на чл.98 от КСО би довела до размиване на функциите, отговорностите и неяснота по отношение компетентностите на двете системи- здравната и осигурителната. Ефектът върху един доказан в практиката и работещ нормативен ред би бил изключително неясен, както и нормативно неиздържан.

Не на последно място, считаме че е нецелесъобразно орган по пенсионното осигуряване да има едновременно и контролна, и отменителна, и обжалвателна функции, така както е разписано в предложението за промяна на ал.6.

Считаме, че е нелогично и незаконосъобразно един и същ орган (в случая МК) да изпълнява и отменителна и обжалвателна функции по отношение на един и същ административен акт, като тези функции взаимно се изключват. Към момента има разписан действащ ред по отношение упражняваният от МК на НОИ контрол по отношение актовете на органите на медицинската експертиза посредством способа на обжалване. "Отмяната и връщането" на дадено ЕР на ТЕЛК е единствено от компетентните и правомощията на горестоящия орган- НЕЛК, като неговите функции са разписани в чл.25 от ЗЗдр.

От друга страна се отнема правно регламентираната възможност на лицата с увреждания до получат своята защита и пред горестоящия орган по медицинска експертиза НЕЛК.

В случай, че тази възможност бъде запазена, и лицето с увреждания обжалва своето експертно решение на ТЕЛК пред НЕЛК, съобразно нормативно установеният ред в чл.112 от ЗЗдр., а същевременно неговото ЕР на ТЕЛК бива обжалвано от МК на НОИ пред съда (така както е предвидено в ал.6) биха се получили две паралелни производства, с един същ предмет, пред различни институции, което представлява прецедент и е незаконосъобразно. Това води до неяснота чия е подведомствеността по обжалване на тези актове(ЕР на ТЕЛК) и кой следва да е органа, който следва да издаде последващия акт при евентуална отмяна на обжалваното експертно решение.

Остава нерешен и въпроса в случай, че лицето с увреждания получи решение от Административния съд, по жалба от МК на НОИ, и иска да потърси своите права пред по-горна инстанция, коя ще бъде тя? Това ще бъде Върховния административен съд, или някакъв друг орган, за което предложението за промяна в Законопроекта нищо не говори.

Напълно неясен е въпроса кой ще изпълнява решението на Административния съд, по жалба от МК на НОИ, а именно ТЕЛК срещу чието решение има жалба, или някакъв друг ТЕЛК, за да се избегне конфликта на интереси. Ако ТЕЛК на територията на населеното място, в което се е развило административното производство по жалба на МК на НОИ е само един, кой ще определи кой друг ТЕЛК ще се произнесе и как това ще бъде регламентирано след като има ясни изисквания за реда за освидетелстване на лица с увреждания, според тяхната уседналост, реда за съхраняване и движение на техните досиета и др.

Предложенията в Законопроекта не дават никаква яснота и законосъобразен отговор на изложените по-горе въпроси и определено се задълбочават противоречията със сега действащата нормативна уредба, касаеща хората с увреждания а и всички съпътстващи дейности, свързани с тях в системата за пенсионно осигуряване и социално подпомагане.

Резултата ще бъде увеличаване на административната тежест за лицата с увреждания, което е в пълно противоречие на взетите решения на ниво управление на държавата за намаляване на административните тежести, както и увеличаване на сроковете по приключване на тези производства, имайки предвид, че те се явяват преюдициални едно спрямо друго. Крайният ефект е, че ще се удължат значително сроковете, в които хората с увреждания няма да получават своите права в системата на пенсионно осигуряване и социално подпомагане. Същевременно хората от тази социално уязвима категория ще бъдат принудени да харчат време и пари за съдебни разноски, съдебно медицински експертизи, адвокатски хонорари, транспортни средства за явяване пред съда (неколкократно, предвид броя на съдебните заседания), юрисконсултски възнаграждения за НОИ в случаите на загубени съдебни дела и др.

Също така, предложените текстове на НОИ не дават яснота какво се случва, когато в съдебния процес, освидетелстваното лице загуби делото, т.е. обжалваното от НОИ експертно решение на лицето бъде отменено от съда- какъв е последващия ред, при положение, че функциите на горестоящия орган НЕЛК в процеса по обжалване на ЕР на ТЕЛК са иззети? Кой се произнася с краен акт, след съдебното решение- ТЕЛК или НЕЛК, която дори не е в течение на процедурата по обжалване? В случай, че делото се продължи пред Върховен административен съд, взети ли са под внимание последващите разходи – както за НОИ, така и за лицата с увреждания, както и продължителността на процеса?

От друга страна, в хипотезата на чл.112, ал.1 са подробно изброени заинтересованите лица и органи, имащи право да обжалват актовете на медицинската експертиза, а именно: освидетелстваните, осигурителите, НОИ, Агенцията за социално подпомагане, Агенцията за хората с увреждания и органите на медицинската експертиза. Какъв ще бъде техният ред за обжалване и доколко е законосъобразно създаването на два различни способа за обжалване на един и същ административен акт, пред различни органи, по различен ред, което е абсолютен прецедент и не съществува като възможност в нито един закон в държавата. Също така, считаме, че създавайки си отделени, специален ред за обжалване, НОИ поставя в неравнопоставеност останалите заинтересовани страни и органи. Хипотетично, ако всеки заинтересован предложи свой ред за обжалване, който е предпочитан от него, как биха функционирали законосъобразно горестоящите административни органи, пред които съгласно чл.81 от АПК се извършва обжалването на административните актове по административен ред? В случая би съществувал горестоящ административен орган, но неговите функции по отношение на обжалването ще бъдат прехвърлени на съдебната система. Какво е становището на Председателите на Административния съд и на Върховния административен съд- имат ли съответния капацитет и в какви срокове биха могли да решат заявените няколко хиляди жалби пред тях, също така по отношение законосъобразността на направените предложения за промяна- доколко те не противоречат на общия и специалния ред, разписани в АПК и Закона за здравето?

В контекста на казаното, предложената нова ал.8 противоречи на редът разписан в ал.6 и отново насочва към дублиране на две административни производства- в единият случай обжалване по реда на ал.6, в другия- по реда на чл.112 паралелно.

По отношение на предложението лицата да бъдат насочвани за извършване на допълнителни и контролни изследвания и консултации към лечебни заведения, с които НОИ има сключен договор, следва да се уточни, че няма никаква яснота на какви критерии трябва да отговарят тези лечебни заведения, какъв трябва да бъде кадровия им капацитет, каква ще бъде базата им от методики и медицинска техника, какво е тяхното ниво на компетентност, за да извършват посочените по-горе дейности. В случай, че бъдат дефинирани подобни лечебни заведения, следва ли лицата с увреждания още изначално, при подготовката си за явяване на ТЕЛК да провеждат своите изследвания, консултации и прегледи единствено в тези лечебни заведения, с оглед избягване на тяхното повтаряне в

последствие? В Закона за лечебните заведения няма дефинирани подобни лечебни заведения, нито критерии. В случай, че изследванията на лицето са извършени във водещи УМБАЛ, като „Александровска“, „Св. Иван Рилски“, „Пирогов“ и др., къде биха се повторили тези изследвания, някои от които са уникални и се извършват само на едно място в България (напр. наличието на пет-скенери, които са в изключително ограничена бройка- 2 броя на територията на гр. София) и какво би гарантирало достоверността на повторните изследвания и би им придало по- голяма тежест пред МК на НОИ от първоначално извършените? Т.е. не е ясен критерият, по който МК на НОИ ще дават приоритет на изследване, извършено в дадено лечебно заведение, пред изследване извършено в друго лечебно заведение. Така разписаната норма предполага и дава възможност за субективна преценка във всеки конкретен случай, което по никакъв начин не кореспондира с принципите на откритост, достоверност и безпристрастност. Още повече, че за да получи едно лечебно заведение статут на такова, то е преминало през пълната процедура по проверка за съответствие с критерии и стандарти и е акредитирано от Министерство на здравеопазването. **Така предложеният текст води до изводи за съмнения от страна на НОИ в начина на акредитиране на лечебните заведения на територията на цялата страна от МЗ.**

Предложението лицата с увреждания да извършват допълнителни прегледи, консултации и изследвания по искания на МК на НОИ в определени болници, означава, че именно в тази група на най-уязвими лица, някои от които със затруднения от движение, или тежки функционални увреждания, ще се наложи да се придвижват на 80, 100 и повече километра до съответните болници, да загубят време, средства, нерви, с които и без това не разполагат поради здр.състояние в което се намират. Изброеното само ще затрудни цялостния живот на хората с увреждания, ще увеличи административната тежест и финансовите разходи и ще удължи времето, в което те няма да получат полагащите им се права.

И всичко тава в условията на нестихваща пандемия от Ковид-19 и необходимостта от изпълнение на комплекс противоепидемични мерки, час т от които са намаляването на риска при посещаване на лечебни заведения, контакти с др.болни, контакти с медицински персонал при провеждане на прегледи, консултации и изследвания.

Не е ясно допълнителните и контролни изследвания и консултации как ще бъдат заплащани и от кого?

По настоящем, в ЗЗдр. има ясен регламент в чл.107, ал.2, съгласно който всички изследвания, консултации, прегледи и други, свързани с процеса на медицинската експертиза на работоспособността се финансират от НЗОК в рамките на годишния й бюджет. От проекта не става ясно, допълнителните прегледи и консултации, поискани от МК на НОИ с колко още финансови средства ще натоварят допълнително и без това големият дефицит в бюджета на НЗОК, или НОИ ще започне да разходва тези допълнителни средства от публичния финансов ресурс на държавата, при условие, че и в НОИ се формират дефицити на средства. Крайният резултат е двоен свръх разход на публичен финансов ресурс, като срещу него няма ясен и категоричен финансов резултат, изразяващ се в определен обем от икономии на финансовите средства на държавата. Представените в мотивите към Законопроекта цифри от 700 000 лв. финансов ресурс за допълнителни прегледи и консултации е абсолютно хипотетична и неаргументирана, както и цифрата от 200лв. средно на лице с увреждания. За сравнение само един скенер на гръбначен стълб, който да потвърди наличието на дискогенна болест, струва не по-малко от 240лв. на изследване и е само едно от изследванията, които потвърждават или отхвърлят функционалния дефицит на хората с увреждания, който е част от задължителните пакети изследвания, при диагнозата на болестта.

В заключение, е необходимо да подчертаем, че финансовата рамка за допълнителни прегледи и консултации, посочена в Мотивите на НОИ към законопроекта не може да се яви аргумент за целесъобразността на предложените промени, тъй като броят на лицата с увреждания, нуждаещи се от експертни решения на ТЕЛК/НЕЛК не е константна и абсолютна величина (за сведение през 2018г. броя на постановените от НЕЛК експертни решения по жалби срещу ЕР на ТЕЛК е 10 000, за 2019- този брой е скочил на 11 000, като през 2020г., в условията на пандемична обстановка, очертаващия се брой на експертни решения на НЕЛК е 20 000).

По отношение на предложената нова ал.7- считаме същата за противоречие с изначалното право на лицето с увреждания / пациент да се подложи на повторни прегледи, консултации и изследвания, някои от които са свързани с медицински противопоказания и рискове за здравето. Не случайно е задължително съгласието на пациента, който се подписва на специално създадена декларация във всяко лечебно заведение, свързано с цялостния процес на диагностика и лечение.

Прегледите, консултациите и изследванията се правят с оглед на установяване и последващо лечение, а не се правят нарочно, само и единствено за нуждите на МК на НОИ.

Цялото предложение за контролни прегледи и изследвания, назначени от МК на НОИ противоречи на основните принципи в българското здравеопазване, в което дейностите по диагностика, лечение, профилактика и медицинска експертиза се разглеждат като едно цяло.

По т.4 от проекта, относно предложената нова ал.8, считаме, че тя противоречи на направените предложения в ал.6.

Представеният проект за промени в чл.98 от КСО не кореспондира, не е в синхрон и не е съгласуван със специалната нормативна уредба, регулираща дейността по медицинска експертиза: Закон за здравето, Правилника за устройство и организация на работата на органите на медицинската експертиза и регионалните картотеки на медицинската експертиза (ПУОРОМЕРКМЕ) и Наредбата за медицинската експертиза (НМЕ), както и с редица други нормативни актове, регламентиращи правата на хората с увреждания. Ще се увеличи административната и финансова тежест върху хората с увреждания, ще се удължат значително сроковете за получаване на правата им, ще се увеличи разхода на публичен финансов ресурс, ще се претовари съдебната система, ще се създаде несигурност, както за хората с увреждания, така и за лекарите- експерти, работещи в медицинската експертиза, без ясен краен положителен резултат, ще се създаде предпоставка за субективизъм в дейността на самите МК на НОИ, което ще доведе до напрежение и в дейността на самите лечебни заведения, които ще бъдат третирани по различен начин, както и в самите хора с увреждания, които няма да могат да стигат своевременно до така нужните им пенсионни и социални права.

С УВАЖЕНИЕ,

ДИРЕКТОР НА НЕЛК
Д-Р К. РАЙЧЕВ

