Ustavno sodišče je v postopku odločanja o pobudi Miryeme Žagar iz Ljubljane na seji dne 30. septembra 1998

o d l o č i l o:

Člen 2 sprememb in dopolnitev pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (Uradni list RS, št. 39/96) se razveljavi, kolikor velja tudi za poskuse zunajtelesne oploditve, ki so bili opravljeni pred 1. 9. 1996.

O b r a z l o ž i t e v

A)

1. Pobudnica izpodbija spremembe in dopolnitve pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja (v nadaljevanju: novela pravil), ker naj bi v nasprotju s 155. členom ustave posegale v pridobljene pravice. Člen 2 novele pravil naj bi bil namreč dotlej neomejeno število poskusov zunajtelesne oploditve omejil na štiri. Zavod za zdravstveno zavarovanje (v nadaljevanju: ZZZS) naj bi določbo razlagal tako, da ženska, ki je do začetka uporabe novele pravil že opravila štiri poskuse, pravice do kritja stroškov iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja nima več. Taka razlaga naj bi v nasprotju s 155. členom ustave posegala v pridobljene pravice. Pobudnica je še navedla, da je pravico do zunajtelesne oploditve že štirikrat izkoristila in da po predračunu Ginekološke klinike Univerzitetnega kliničnega centra v Ljubljani poskus stane 288.000 tolarjev, poleg tega pa naj bi samo zdravila že stala več kot 73.000 tolarjev.

2. ZZZS je v odgovoru potrdil pobudničino navedbo, da se pri uporabi 2. člena novele pravil upoštevajo tudi poskusi, opravljeni pred začetkom njene uporabe. Sicer je navedel le razloge, zaradi katerih naj bi bila sprejeta izpodbijana določba 2. člena, ne pa tudi razlogov, ki naj bi utemeljevali sporno razlago določbe.

3. Ministrstvo za zdravstvo na pobudo ni odgovorilo.

B)

4. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS) takoj nadaljevalo z odločanjem o stvari sami.

5. Po 2. členu novele pravil imajo ženske v okviru specialistično-ambulantne dejavnosti pravico do zunajtelesne oploditve, in sicer do največ štirih poskusov v rodnem obdobju. Določba je začela veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu, to je 10. 8. 1996, uporabljati pa se je začela 1. 9. 1996 (35. člen novele pravil). Novela ne vsebuje prehodnih določb in se zato nanaša na vse ženske, ki so bile v času njene uveljavitve v rodnem obdobju. V kvoto štirih poskusov, ki se financirajo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, se torej vštevajo tudi poskusi, opravljeni pred začetkom uporabe novele pravil. Pobudnica izpodbija določbo 2. člena novele pravil le v tem delu.

6. Z določbo 155. člena, po kateri zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj, ustava prepoveduje povratni učinek pravnih aktov. Predpis povratno učinkuje tedaj, ko je za začetek njegove uporabe določen trenutek pred uveljavitvijo predpisa in s tem predpis poseže v pravne položaje ali pravna dejstva, ki so bila zaključena v času

veljavnosti prejšnje pravne norme (odločba št. U-I-112/95 z dne 8. 5. 1997 – OdlUS VI, 57). Izpodbijana določba 2. člena novele pravil ne učinkuje za nazaj. Po 35. členu začne novela pravil veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu – ker je bila objavljena 26. 7. 1996, je začela veljati 10. 8. 1998 – uporablja pa se od 1. 9. 1996.

7. To pa ne pomeni, da ustava ne varuje pravic zoper zakonske posege z učinkom za naprej. To varstvo je zagotovljeno z določbo 2. člena ustave, da je Slovenija pravna država. Med načela pravne države sodi tudi načelo varstva zaupanja v pravo. To posamezniku zagotavlja, da mu država njegovega pravnega položaja ne bo arbitrarno, torej brez razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu, poslabšala. V varovan pravni položaj ne sodijo le (že) pridobljene pravice, ampak v določeni meri tudi pričakovane pravice iz zdravstvenega zavarovanja (OdlUS VI, 57). Pri tehtanju ustavnih dobrin je na eni strani pomembno, kakšen je pomen pričakovane pravice za življenje prizadete osebe in kakšna je teža spremembe, na drugi strani pa, ali so spremembe na pravnem področju, za katerega gre, relativno predvidljive in so zato prizadeti s spremembo mogli vnaprej računati (glej odločbo št. U-I-206/97 z dne 17. 6. 1998, Uradni list RS, št. 50/98).

8. Novela pravil je dotlej neomejeno število poskusov zunajtelesne oploditve, ki so se financirali iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, omejila na štiri. S tako spremembo je normodajalec posegel v občutljivo sfero posameznikovega osebnega dostojanstva. Novela je najbolj prizadela pravni položaj pobudnice in drugih oseb, ki so do uveljavitve novele že opravile poskus ali celo izkoristile kvoto štirih poskusov. Osebe, ki so se odločale za zunajtelesno oploditev, pred uveljavitvijo novele pravil niso mogle vnaprej računati, da bo število poskusov omejeno. Za to, da bi same financirale poskuse, se do uveljavitve novele niso odločale. Iz odgovorov Ministrstva za zdravstvo in ZZZS ter iz pobudničinih navedb izhaja, da se spoznanja na področju zunajtelesne oploditve razvijajo, po noveli pa se upoštevajo tudi poskusi, ki so bili opravljeni v eksperimentalnih fazah tega razvoja. ZZZS sam je tudi navedel, da sta bila do uveljavitve novele med poglavitnimi vzgibi pri odločitvi za zunajtelesno oploditev informiranost in prigovarjanje zdravnikov, ki so želeli osvajati ta strokovna znanja. Utemeljeno je zato mogoče sklepati, da so bila pri odločanju za zunajtelesno oploditev poleg želje po otrocih odločilna predvsem zdravstvena tveganja, povezana z enim oziroma z več poskusi, ni pa bilo treba upoštevati okoliščin, ki bi zvišale verjetnost, da bo poskus uspešen (izbira terapije in zdravnika, zdravstveno stanje ipd.).

9. Za sporen poseg v pravni položaj pobudnice in drugih oseb, ki so do uveljavitve novele pravil že opravile najmanj en poskus zunajtelesne oploditve, normodajalec ni imel razloga, utemeljenega v prevladujočem in legitimnem javnem interesu. ZZZS v odgovoru ni navedel razlogov za sporno razlago, ampak le razloge za uvedbo omejitve na štiri poskuse. Ker naj bi zaradi kadrovskih, prostorskih in finančnih omejitev lahko opravili le 2000 poskusov letno, in ker je oseb, ki bi to želele, več, pa naj bi z omejitvijo dosegli tudi to, da bi bile vse osebe v enakem položaju.

10. Ti razlogi ne utemeljujejo prednosti prevladujočega in legitimnega javnega interesa pred varstvom zaupanja v pravo. Že po določbah pravil, ki so veljale pred uveljavitvijo 2. člena novele in še vedno veljajo, so pravice zavarovancev predmet obveznega zdravstvenega zavarovanja le, če zdravnik ugotovi, da so utemeljene, in če so opravljene v skladu z opredeljenimi standardi. To pomeni, da morajo po presoji določenega zdravnika biti strokovno-doktrinarno utemeljene glede na zdravstveno stanje zavarovane osebe (22. in 103. člen). Poleg tega standard vsebuje tudi čas uveljavljanja pravic. Z izjemo določenih medicinskih indikacij in prioritet morajo biti zavarovanci deležni storitev po časovnem vrstnem redu prijave (107. in 254. člen). Ne glede na 2. člen se torej iz obveznega zdravstvenega zavarovanja ne financirajo poskusi zunajtelesne oploditve tedaj, ko ti strokovno niso utemeljeni. Določba o vrstnem redu pa tako prej kot slej zagotavlja enakopraven dostop vseh zainteresiranih oseb do omenjenih zdravstvenih storitev.

11. Ker za poseg v pravni položaj oseb, ki so pred začetkom uporabe novele že opravile enega ali več poskusov zunajtelesne oploditve, niso izkazani tako tehtni razlogi, da bi pretehtali varovano zaupanje v pravo, je bilo treba določbo 2. člena v izpodbijanem delu razveljaviti. Taka odločitev pomeni, da se v kvoto štirih poskusov, ki se financirajo iz sredstev obveznega zdravstvenega zavarovanja, vštevajo le poskusi, opravljeni po začetku uporabe novele.

C)

12. Ustavno sodišče je to odločbo sprejelo na podlagi 45. člena zakona o ustavnem sodišču v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnici in sodniki dr. Miroslava Geč-Korošec, dr. Peter Jambrek, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, Franc Testen, dr. Lojze Ude, dr. Dragica Wedam-Lukić in dr. Boštjan M. Zupančič. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodniki Jerovšek, Krivic in Testen ter sodnica Wedam-Lukićeva. Sodnik Krivic je dal odklonilno ločeno mnenje.

Št. U-I-204/98
Ljubljana, dne 30. septembra 1998.

Predsednik
dr. Lovro Šturm l. r.