



ROMÂNIA

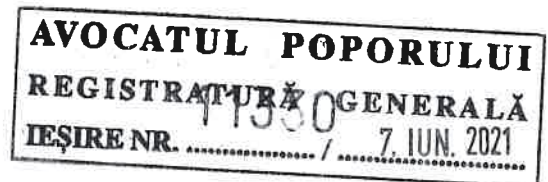
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro



*Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale,*

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem, alăturat, excepția de neconstituționalitate a prevederilor Legii nr. 4/2021 privind protecția drepturilor persoanelor diagnosticate sau suspectate a fi diagnosticate cu boli sau afecțiuni alergice.

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,



Renate WEBER



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București

www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro

Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta

EXCEPȚIE DE NECONSTITUȚIONALITATE

referitoare la dispozițiile Legii nr. 4/2021 privind protecția drepturilor persoanelor diagnosticate sau suspectate a fi diagnosticate cu boli sau afecțiuni alergice

Dispozițiile Legii nr. 4/2021 privind protecția drepturilor persoanelor diagnosticate sau suspectate a fi diagnosticate cu boli sau afecțiuni alergice aduc atingere principiului securității raporturilor juridice, consacrat la art. 1 alin. (5) din Constituție, în componenta sa referitoare la predictibilitatea legii, art. 16, art. 22 alin. (1), art. 26 și art. 34 alin. (1) din Constituție, din perspectiva următoarelor:

MOTIVE DE NECONSTITUȚIONALITATE

Legea nr. 4/2021 reglementează abordarea afecțiunilor alergice **exclusiv de către medicii alergologi**, excluzând medicii de alte specializări din procesul de diagnosticare și tratament al persoanelor diagnosticate sau suspectate a fi diagnosticate cu boli sau afecțiuni alergice, cu consecința încălcării principiului legalității, al egalității în drepturi a cetățenilor, precum și al drepturilor la viață și integritate fizică și psihică, la viață intimă, familială și privată și al celui la ocrotirea sănătății.

Potrivit art. 9 din actul normativ criticat, "(1) Persoanelor care sunt suspectate a fi diagnosticate cu boli și afecțiuni alergice le sunt decontate analizele și testele specifice necesare diagnosticării.(2) Decontarea prevăzută la alin. (1) se realizează prin Casa Națională de Asigurări de Sănătate, la recomandarea medicului alergolog, potrivit normelor metodologice de aplicare a prezentei legi."

1. Încălcarea dreptului la viață, integritate fizică și psihică și a dreptului la ocrotirea sănătății

Dreptul la viață este important din perspectiva îngrijirii pacienților, reprezentând o componentă esențială a dreptului la ocrotirea sănătății. Pentru ca aceste drepturi să fie respectate, garantate și efective, serviciile medicale trebuie să fie furnizate la cel mai înalt standard posibil, într-o abordare sistemică, multidisciplinară. Statul are obligația de a lua măsuri legislative adecvate care să asigure pacientului exercitarea drepturilor la viață, ocrotirea sănătății și asistență medicală în cadrul unităților medicale ce aparțin statului. Din această perspectivă, Legea nr. 4/2021 nu asigură garantarea dreptului la ocrotirea sănătății **prin accesul eficient** la toate specialitățile medicale pentru persoanele diagnosticate cu boli alergice, precum și pentru acelea care sunt suspectate a fi diagnosticate cu următoarele boli și afecțiuni alergice: **a) astm bronșic; b) rinită alergică; c) alergie alimentară; d) rinoconjunctivită alergică; e) dermatită alergică; f) anafilaxie.**

Serviciile medicale asigurate pentru această categorie de persoane, **doar prin intermediul medicilor alergologi** încalcă primordialitatea interesului și a binelui pacientului, întrucât toate deciziile cu caracter medical sunt luate doar de medicii alergologi.

Soluția legislativă ce stabilește competența exclusivă a medicilor alergologi în privința diagnosticului și tratamentului bolii alergice și a identificării suspectului de boală alergică este de natură să încalce dreptul la viață și la integritate fizică și psihică, coroborat cu dreptul la ocrotirea sănătății al acestor categorii de pacienți asigurați prin aceea că, *pe de o parte*, specificitatea bolilor alergice presupune participarea multidisciplinară a unor diferite specializări medicale pentru a asigura pacienților cel mai bun și eficient tratament în prevenirea, diagnosticul și tratarea bolilor alergice, iar *pe de altă parte*, numărul medicilor alergologi nu este suficient de mare încât orice bolnav suspect de boli sau afecțiuni alergice să aibă acces la asigurarea serviciilor de sănătate exclusiv prin intermediul acestei specialități medicale, așa cum preconizează legea.

Studiile realizate arată că în Europa, aproape 30 milioane de persoane suferă din cauza astmului, prevalența bolii fiind în continuă creștere, cu precădere **în rândul populației pediatrice** (într-o clasă cu 30 copii, 2 - 3 dintre ei au astm). Totodată, studiile medicale subliniază că alergiile sunt doar un factor care poate declanșa criza de astm. Nu toate persoanele astmatice sunt alergice și nu toate persoanele alergice fac și astm, în această situație aflându-se și boala de reflux gastro-esofagian, care se manifestă prin senzația de arsură în capul pieptului și care poate să declanșeze simptomele astmatice, atunci când acizii din stomac ajung în esofag.

Având în vedere aceste aspecte, observăm că legea criticată nu permite și altor specialități medicale (pediatrie, pneumologie, dermatologie, gastroenterologie etc.) să acționeze potrivit competențelor medicale și să se implice în prevenirea, diagnosticul și tratarea simptomatologiei specifice bolilor alergice. Prin excluderea celorlalte specialități medicale se creează practic un monopol al actului medical exercitat doar de medicii alergologi, în condițiile în care este nevoie de o abordare multidisciplinară în diagnosticul și tratamentul bolilor și afecțiunilor alergice.

La nivelul anului 2019, **figurau la nivel național doar 220 de medici în specialitatea Alergologie și Imunologie Clinică** (din care 133 medici în unități sanitare publice și 87 în unități sanitare private), datele prezentate în publicația¹ „*Activitatea unităților sanitare în anul 2019*” fiind obținute printr-o cercetare statistică realizată anual de Institutul Național de Statistică, bazată pe informații colectate din surse administrative sau direct de la unitățile sanitare.

În aceste condiții, deși scopul declarat al legii este acela de a sprijini îmbunătățirea calității vieții și a integrării sociale a persoanelor care suferă de bolile și afecțiunile alergice prevăzute expres în actul normativ criticat și de a promova și susține diagnosticarea rapidă a persoanelor care sunt suspectate a fi diagnosticate cu astfel de boli și afecțiuni alergice, în realitate, legea conduce la imposibilitatea asigurării serviciilor medicale pentru persoanele diagnosticate cu bolile alergice prevăzute limitative în lege. Prin urmare, accesul la serviciile medicale decontate de stat devine iluzoriu, cu consecința încălcării dreptului la ocrotirea sănătății al persoanelor avute în vedere de ipoteza normei.

¹ https://insse.ro/cms/sites/default/files/field/publicatii/activitatea_unitatilor_sanitare_anul_2019.pdf

Accesul persoanelor diagnosticate cu boli și afecțiuni alergice la analize periodice sau anuale necesare pentru evidența stării de sănătate, decontate de Casa Națională de Sănătate, se poate realiza, potrivit art. 9 din Legea nr. 4/2021, **doar la recomandarea medicului alergolog**. Or, acest aspect face ca norma legală să vină în contradicție cu prevederile art. 22 alin. (1) și art 34 alin. (1) din Constituție. Deși în expunerea de motive a Legii nr. 4/2021 se vorbește de o colaborare între specialități, observăm că prevederile legii anterioare infirmă acest aspect prin monopolul actului medical exercitat doar de medicii alergologi, (analize, diagnostic, tratament, responsabilitatea de a introduce datele în registrul național pentru evidența persoanelor cu boli și afecțiuni alergice) acest aspect fiind de neacceptat într-un domeniu atât de important ca cel al dreptului la viața și la ocrotirea sănătății.

Ținând cont de aspectele prezentate și în virtutea obligației constituționale privind garantarea dreptului la ocrotirea sănătății, legea criticată ar trebui să permită abordarea multidisciplinară în diagnosticarea și tratamentul bolilor alergice și accesul la decontarea tratamentului al tuturor persoanelor asigurate și care au diagnosticate, precum și a celor care sunt suspectate a fi diagnosticate cu bolile și afecțiunile alergice.

2. Nerespectarea principiului legalității actului normativ consacrat de prevederile art.1 alin. (5) din Legea fundamentală.

Scopul adoptării unui act juridic este acela de a naște, modifica sau stinge raporturi juridice; deci de a produce efecte juridice. Însă, în condițiile unui număr redus al medicilor cu specialitatea alergologie, raportat la numărul mare de persoane diagnosticate și suspect de a fi diagnosticate, este pusă sub semnul întrebării capacitatea statului de a asigura asistența medicală în condiții de monopol al unei anumite specialități. În acest context, apreciem că actul normativ nu este apt de a produce efecte juridice, cu consecința încălcării prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție care consacră principiul legalității.

Potrivit art. 34 alin. (3) din Constituție, "*Organizarea asistenței medicale și a sistemului de asigurări sociale pentru boală, accidente, maternitate și recuperare, controlul exercitării profesiilor medicale și a activităților paramedicale, precum și alte măsuri de protecție a sănătății fizice și mentale a persoanei se stabilesc potrivit legii.*". În vederea concretizării dispozițiilor constituționale, a fost adoptată Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății ce reprezintă cadrul legal care vizează domeniul sănătății publice. În acest cadru, asigurările sociale de sănătate sunt concepute ca

reprezentând "principalul sistem de finanțare a ocrotirii sănătății populației destinat să asigure "accesul la un pachet de servicii de bază pentru asigurați" [art. 219 alin. (1) din Legea nr. 95/2006]. Obiectivele acestui sistem de asigurări sunt, potrivit art. 219 alin. (2) și alin. (3) din Legea nr. 95/2006: a)protejarea asiguraților față de costurile serviciilor medicale în caz de boală sau accident; b)asigurarea protecției asiguraților în mod universal, echitabil și nediscriminatoriu, în condițiile utilizării eficiente a Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate, și se realizează pe baza următoarelor principii: **a)alegerea liberă de către asigurați a casei de asigurări; b)solidaritate și subsidiaritate în constituirea și utilizarea fondurilor; c)alegerea liberă de către asigurați a furnizorilor de servicii medicale, de medicamente și de dispozitive medicale, în condițiile prezentei legi și ale contractului-cadru.**

Din examinarea cadrului normativ adoptat în domeniul asigurării sănătății publice, observăm că Legea nr. 4/2021, prin reglementarea unor servicii medicale specifice diagnosticului de boală alergică, nu se integrează în acest ansamblu normativ, având consecințe în planul asigurării tratamentului și decontării serviciilor medicale acordate pacienților cu bolile alergice menționate în art. 1 alin. (1) sau celor suspectate de un asemenea diagnostic. Or, legiuitorul are obligația de a elabora texte de lege care să țină cont de întregul ansamblu legislativ în vigoare, să se integreze acestuia în mod armonios, să fie ușor de înțeles și aplicat de către destinatarii săi și organele competente, și nu să fie apte ca, prin ele însele, să reprezinte *de plano* o potențială sursă de interpretări abuzive sau contradictorii.

Normele legale care privesc asigurarea asistenței medicale trebuie să fie clare, precise și previzibile, ceea ce presupune, printre altele, și obligația legiuitorului de a reglementa un cadru normativ coerent în care normele edictate să se completeze și să se dezvolte reciproc într-un mod armonios, fără a crea antinomii între actul normativ care se constituie în sediul general al materiei (Legea nr. 95/2006) și cele care reglementează aspecte particulare sau speciale ale acesteia (Legea nr. 4/2021), sau fără să instituie paralelisme legislative și fără să creeze discriminări. Prin urmare, acest din urmă act normativ trebuie să se coroboreze cu Legea nr. 95/2006 și să se integreze în mod organic în concepția de ansamblu a acestuia, cu respectarea principiilor libertății de alegere a furnizorului de servicii medicale, a protejării asiguraților față de costurile serviciilor medicale în caz de boală. Din această perspectivă, Legea nr. 4/2021 încalcă și **principiul legalității** consacrat de prevederile art. I alin. (5) din Legea fundamentală.

3. Nerespectarea principiului egalității în drepturi a persoanelor asigurate, prevăzut de art. 16 din Constituție

Prin efectul legii, persoanele asigurate, diagnosticate, precum și cele care sunt suspectate a fi diagnosticate cu bolile și afecțiunile alergice menționate în art. 1 alin. (1) din actul normative criticat pot beneficia de decontarea analizelor doar la recomandarea medicului alergolog, fiind plasați într-o situație discriminatorie, defavorabilă, prin raportare la alte categorii de asigurați care pot beneficia de decontarea analizelor și a testelor specifice cu trimitere de la medicul de familie sau de la medicii de alte specialități.

Potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, situațiile în care se află anumite categorii de persoane trebuie să difere în esență pentru a se justifica deosebirea de tratament juridic, iar această deosebire de tratament trebuie să se bazeze pe un criteriu obiectiv și rațional (a se vedea, în acest sens, cu titlu exemplificativ, Decizia nr. 573/2011, Decizia nr. 366/2014).

În opinia Avocatului Poporului diagnosticul cert sau prezumtiv al unei persoane asigurate nu este un criteriu obiectiv și rațional care să justifice îngrădirea accesului la serviciile publice de sănătate realizate prin intermediul medicilor de familie și al medicilor de alte specializări, cu decontarea analizelor și testelor specifice pentru determinarea unui anumit diagnostic.

Așadar, nesocotirea principiului egalității în drepturi are drept consecință neconstituționalitatea privilegiului sau a discriminării care a determinat, din punct de vedere normativ, încălcarea principiului. Curtea Constituțională a constatat că, potrivit jurisprudenței sale, discriminarea se bazează pe noțiunea de excludere de la un drept (Decizia Curții Constituționale nr. 62 din 21 octombrie 1993, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 49 din 25 februarie 1994), iar remediul constituțional specific, în cazul constatării neconstituționalității discriminării, îl reprezintă acordarea sau accesul la beneficiul dreptului (a se vedea, în acest sens, Decizia nr. 685 din 28 iunie 2012, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 470 din 11 iulie 2012, Decizia nr. 164 din 12 martie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 296 din 23 mai 2013, sau Decizia nr. 681 din 13 noiembrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014).

4. Lipsa garanțiilor legislative necesare respectării dreptului la viață intimă, familială și privată

Totodată, prin lipsa reglementării unor garanții legale referitoare la stocarea și prelucrarea datelor din registrul național pentru evidența persoanelor cu boli și afecțiuni alergice, dispozițiile **art. 5 din Legea nr. 4/2021 aduc atingere dreptului la viață intimă, familială și privată**, garantat de prevederile art. 26 din Legea fundamentală, pentru argumentele reținute de Curtea Constituțională în considerentele Deciziei nr. 498 din 17 iulie 2018 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 30 alin. (2) și (3), precum și a sintagmei "sistemul dosarului electronic de sănătate al pacientului" din cuprinsul art. 280 alin. (2) din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Prelucrarea datelor cu caracter medical trebuie astfel reglementată încât să asigure confidențialitatea acestora. Garanțiile asociate protecției acestor date, chiar reglementate la nivel legal, trebuie să aibă un standard înalt de apărare a confidențialității datelor medicale ale pacientului. De asemenea, legea trebuie să prevadă, în mod expres, atât natura răspunderii, cât și sancțiunile - care în sine trebuie să fie corespundente ca intensitate standardului înalt de protecție a datelor medicale - aplicabile persoanelor implicate în gestionarea dosarului electronic de sănătate, în cazul încălcării obligațiilor și garanțiilor ce urmează a fi reglementate prin lege.

Având în vedere că prevederile art. 5 și art. 9 din Legea nr. 4/2021 sunt esențiale și definatorii pentru existența actului normativ, apreciem că viciile de neconstituționalitate reținute în privința acestora, prin raportare la prevederile art. 1 alin. (5), art. 16, art. 22, art. 26 și art. 34 din Constituție, afectează actul normativ în substanța sa, motiv pentru care apreciem că legea este neconstituțională în ansamblul său.

Avocatul Poporului,


Renate WEBER