

## EXPUNERE DE MOTIVE

### pentru modificarea Legii nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății, și pentru completarea Legii nr. 46/2003 privind drepturile pacientului

#### 1. DESCRIEREA SITUAȚIEI ACTUALE

##### 1.1. La nivel european:

Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948, urmată de alte documente internaționale, precum Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, adoptată de Consiliul Europei în 1949 ori Declarația Drepturilor Copilului, proclamată de Adunarea Generală a Națiunilor Unite din 20 noiembrie 1959 conferă fiecărei persoane dreptul înăscut la un nume și la o naționalitate, la protecție socială, la învățământ gratuit și obligatoriu, la servicii medicale capabile să asigure dezvoltarea sănătoasă, la protecție față de orice formă de violență, neglijare sau exploatare. Aceste drepturi fundamentale se realizează în baza facilităților legale ce derivă dintr-o identitate recunoscută în fața legii.

Implementarea Convenției pentru drepturile omului de către statele semnatare este monitorizată periodic prin diferite agenții ale Națiunilor Unite, punând accent pe subiectele centrale ale Convenției ONU cu privire la drepturile omului. În 2017, raportul Organizației privind Statele Membre ale Uniunii Europene a abordat dreptul la sănătate<sup>1</sup>. Conform raportului, majoritatea țărilor europene își propune să garanteze acoperirea universală a populației sub aspectul îngrijirii medicale, însă nu toate statele au reușit să o realizeze pe deplin. Organizația Mondială a Sănătății atrage atenția asupra unor criterii de eligibilitate care pot reduce acoperirea legală a unor anumite grupuri vulnerabile în domeniul acordării serviciilor medicale. Totuși, acest lucru este mai puțin frecvent în cazul copiilor, care sunt considerați, în general, un grup vulnerabil care merită o protecție specială.

Prin urmare, adesea copiii au un statut special în ceea ce privește dreptul de a obține îngrijire medicală. Acest statut special se reflectă în eligibilitatea lor generală pentru furnizarea serviciilor de sănătate, dar poate genera și privilegii specifice atunci când vine vorba despre protecția financiară (de exemplu, scutirile de coplată) sau despre tratamentul cu prioritate.

<sup>1</sup> [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/343908/UNCRC\\_final.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/343908/UNCRC_final.pdf?ua=1)

Același lucru se aplică femeilor gravide și lăuzelor, precum și persoanelor cu dizabilități. Statele membre ale Uniunii Europene au practici diferite cu privire la asigurarea copiilor în sistemul național de sănătate, precum și a altor grupuri vulnerabile. Copiii fără statut legal se confruntă cu diverse bariere legale și administrative, precum este cazul copiilor solicitanți de azil. În general, instituțiile europene militează pentru asigurarea accesului<sup>2</sup> universal la sănătate pentru copii în statele membre UE.

Conform Comisiei Europene<sup>3</sup>, problema persoanelor apatride sau fără documente de identitate reprezintă „o anomalie legală, care poate împiedica persoanele afectate să își exercite drepturile umane, civile, politice, economice, sociale și culturale. Ca urmare a statutului legal incert, aceste persoane sunt adesea expuse marginalizării și discriminării de durată, fiind confruntate cu dificultăți precum imposibilitatea de a primi asistență medicală, de a se înscrie în programe educaționale, de a dobândi orice proprietate sau un loc de muncă, de a se căsători sau a-și deschide un cont bancar” (EMN Inform: Statelessness in the EU, 2016). Una dintre condițiile care cauzează astfel de dificultăți este lipsa înregistrării pe cale legală a nașterii, ceea ce are drept consecință lipsa documentelor de identitate. Comunitatea europeană acordă atenție și situației persoanelor de etnie romă care se confruntă cu lipsa documentelor de identitate<sup>4</sup>, cu toate consecințele derivate din această problemă și care produc efecte la nivel intergenerațional.

La nivel global, conform datelor UNICEF, aproape un sfert dintre copiii sub 5 ani nu au fost înregistrați la naștere, prin urmare, nu au dobândit un certificat de naștere care să le permită recunoașterea identității legale. Datele publicate de UNICEF în noiembrie 2017 estimează că la nivelul Europei de Est și Asiei Centrale, rata de înregistrare oficială a nașterilor se ridică la 99% în mediul urban și 97% în mediul rural, comparativ cu Europa de Vest și America de Nord, unde ratele de înregistrare la naștere sunt estimate la 100%. Raportul global din 2013 realizat de UNICEF arată că în spațiul ex-sovietic (Europa de Est și Asia Centrală), circa 700.000 de copii cu vârste cuprinse între 0 și 5 ani nu aveau certificate de naștere.

Înregistrarea nașterii, realizată cu sprijinul și cooperarea autorităților abilitate reprezintă o componentă esențială a registrului civil al unei țări. Aceasta consolidează calitatea statisticilor de stare civilă și contribuie la planificarea și eficiența guvernării. UNICEF recomandă îmbunătățirea

---

<sup>2</sup> <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=23163&Lang=EN>

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00\\_inform\\_statelessness\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00_inform_statelessness_final.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.osce.org/handbook/statelessness-in-the-OSCE-area?>

serviciilor și simplificarea condițiilor și procedurilor de obținere a certificatelor de naștere, pentru a asigura un management mai bun al serviciilor publice: cunoașterea vârstei exacte a copilului și monitorizarea prin date oficiale a parcursului acestuia sub aspectul sănătății, educației și serviciilor sociale permit autorităților să garanteze siguranța copilului și protecția față de violență înainte de împlinirea vârstei legale.

Potrivit UNICEF, nașterile neînregistrate sunt un simptom al inechităților și disparităților dintr-o societate. Cei mai afectați de aceste inechități sunt copiii care fac parte din anumite grupuri etnice, provin din zone rurale sau greu accesibile, din familii sărace, din mame fără educație sau lipsite, la rândul lor, de documente de identitate. Serviciile accesibile, adaptate la nevoile grupurilor defavorizate, eliberarea promptă și gratuită a documentelor de înregistrare, precum și folosirea unor practici transparente, simple și clare sunt elementele care pot asigura accesul universal la documente de identitate și la drepturile legale derivate din acesta.

Un aspect deosebit de important al înregistrării pe cale legală a persoanelor lipsite de documente de identitate este reprezentat de condiționarea serviciilor de sănătate de identitatea beneficiarului. Un studiu calitativ realizat de UNICEF relevă trei abordări distincte privind stabilirea unui parteneriat între sistemul de stare civilă și sistemul de sănătate, pentru a îmbunătăți accesul la actele de identitate ale cetățenilor. Prima abordare se referă la plasarea ofițerilor de stare civilă în instituțiile de sănătate, cea de-a doua vizează implicarea de medieri sanitari în comunitate, care să faciliteze și să acompanieze procesul de înregistrare legală și obținerea documentelor de identitate, iar cea de-a treia include în campaniile de sănătate publică o componentă de înregistrare a nașterii și obținere a documentelor de stare civilă.

Rolul cel mai eficient al personalului din domeniul sănătății este acela de atestare sau de înștiințare a autorităților cu competențe de înregistrare în sistemul de stare civilă. În unele cazuri, implicarea unei instituții sanitare în emiterea certificatului de naștere a fost o abordare de succes. Spre exemplu, serviciile de stare civilă plasate în spitalele de stat pot asigura că nou-născuții ies din spital deja înregistrați în sistem, sub monitorizarea autorităților locale sau centrale. Garantarea echității, prin asigurarea dobândirii identității legale și a serviciilor de îngrijire medicală pentru grupurile vulnerabile, în special copiii, generează înlăturarea barierelor legale privind accesul la serviciile de sănătate, precum și la toate celelalte drepturi fundamentale garantate prin Constituție și prin toate convențiile europene și internaționale.

## 1.2. La nivel național:

Constituția României garantează egalitatea în drepturi și universalitatea drepturilor și libertăților consacrate cetățenilor (Art. 15 și 16), precum dreptul la ocrotirea sănătății (Art. 34), prin asistență medicală și includerea în sistemul de asigurări sociale. Persoanele care nu au certificat de naștere și un Cod Numeric Personal (CNP) nu există din punct de vedere legal, așadar nu pot beneficia de drepturile conferite prin lege. Pe lângă periclitarea accesului la sănătate, educație și servicii sociale, lipsa documentelor de identitate se asociază cu un cumul de inechități, care afectează în mod deosebit grupurile vulnerabile (risc crescut de sărăcie și excluziune socială, analfabetism și educație precară, expunerea la abuz și violență sau trafic de persoane<sup>5</sup>).

Legea nr. 18 din 27 septembrie 1990 (republicată) pentru ratificarea Convenției cu privire la drepturile copilului prevede obligația înregistrării legale a copilului nou-născut, prin Art. 7.1.: *„(1) Copilul se înregistrează imediat după nașterea sa și are, prin naștere, dreptul la un nume, dreptul de a dobândi o cetățenie și, în măsura posibilității, dreptul de a-și cunoaște părinții și de a fi îngrijit de aceștia. (2) Statele părți vor veghea ca aplicarea acestor drepturi să respecte legislația lor națională și obligațiile pe care acestea și le-au asumat în temeiul instrumentelor internaționale aplicabile în materie, în special în cazul în care nerespectarea acestora ar avea ca efect declararea copilului ca apatrid.”*

Cu toate acestea, în România există în continuare zeci de mii de persoane care ajung la vârsta maturității fără niciun document de identitate. În 2016, date ale Ministerului de Interne estimau numărul persoanelor fără acte de identitate la peste 160.000<sup>6</sup>. Dintre acestea, aproximativ 10.000 de persoane nu au dobândit niciodată un certificat de naștere. În ciuda prevederii legale prin care astfel de persoane pot accesa servicii medicale în regim de urgență<sup>7</sup>, accesul la îngrijire medicală este limitat. Spre exemplu, persoanele cu statut recunoscut în mod legal pot beneficia de prevederile legii nr. 46/2003 privind drepturile pacientului: *„dreptul*

<sup>5</sup> Un studiu din 2009 asupra traficului de copii, realizat de Agenția Națională Împotriva Traficului de Persoane din cadrul Inspectoratului General al Poliției Române, relevă faptul că traficul de copii în România afectează cu preponderență fetele, în special din mediul rural și cu un nivel scăzut de educație. Lipsa documentelor de identitate ale copiilor și, în unele cazuri, ale părinților, complică și mai mult situația, astfel încât copiii de origine romă sunt expuși unui risc mai ridicat de a fi traficați. Sursa: <http://anitp.mai.gov.ro/ro/docs/studii/manual%20ade.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.agerpres.ro/social/2016/06/23/ciprian-necula-mfe-in-romania-exista-in-prezent-160-000-de-persoane-fara-carte-de-identitate-14-47-47>

<sup>7</sup> Art. 36 din Legea nr. 46/2003 privind drepturile pacientului: *„Pacientul are dreptul să beneficieze de asistență medicală de urgență, de asistență stomatologică de urgență și de servicii farmaceutice, în program continuu.”* <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/41483>

*pacientului la îngrijiri medicale continue până la ameliorarea stării sale de sănătate sau până la vindecare. Continuitatea îngrijirilor se asigură prin colaborarea și parteneriatul dintre diferitele unități medicale publice și nepublice, spitalicești și ambulatorii, de specialitate sau de medicină generală, oferite de medici, cadre medii sau de alt personal calificat. După externare pacienții au dreptul la serviciile comunitare disponibile.” - Art. 35, alin. (1) și (2) din Legea nr. 46/2003. Persoanele care nu dețin documente de identitate valabile sau un CNP nu pot beneficia de astfel de îngrijiri.*

Îngrijirile medicale furnizate persoanelor care nu dețin documente de identitate adesea produc pagube semnificative, prin imposibilitatea decontării serviciilor medicale în temeiul legal. Alteori, îngrijirea medicală este refuzată din aceleași rațiuni. În privința accesului universal al copiilor la îngrijire medicală, reglementat prin tratatele internaționale în vigoare, angajamentul statului se reflectă în Art. 224 alin. (1) din legea 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății: *„Următoarele categorii de persoane beneficiază de asigurare, fără plata contribuției: a) toți copiii până la vârsta de 18 ani, tinerii de la 18 ani până la vârsta de 26 de ani, dacă sunt elevi, inclusiv absolvenții de liceu, până la începerea anului universitar, dar nu mai mult de 3 luni, ucenici sau studenți și dacă nu realizează venituri din muncă; b) tinerii cu vârsta de până la 26 de ani (...)*”. Astfel, legea conferă tuturor copiilor dreptul la servicii gratuite<sup>8</sup> de sănătate până la împlinirea vârstei de 18 ani, însă acest drept nu poate fi exercitat în absența documentelor de identitate.

O serie de probleme asociate înregistrării tardive și dificultății obținerii actelor de identitate au fost simplificate prin Ordonanța de urgență nr. 33 din 28 iunie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte normative privind actele de stare civilă și actele de identitate ale cetățenilor români, aprobată prin Legea nr. 14 din 12 ianuarie 2018. Printre altele, legea prevede<sup>9</sup> eliberarea actelor de identitate persoanelor care nu pot face dovada unui domiciliu sau a unei reședințe, sunt internate ori primite în îngrijire sau găzduite în instituții de ocrotire, centre de servicii sociale sau centre educative. Autoritățile cu responsabilități în domeniul

---

<sup>8</sup>Art. 225 *Următoarele categorii de asigurați sunt scutite de la coplată, după cum urmează: copiii până la vârsta de 18 ani, tinerii între 18 ani și 26 de ani, dacă sunt elevi, absolvenți de liceu, până la începerea anului universitar, dar nu mai mult de 3 luni, ucenicii sau studenții, dacă nu realizează venituri din muncă (...)*

<sup>9</sup>Art. 34(1) *Pentru persoanele fizice care nu posedă act de identitate și sunt internate sau primite spre îngrijire ori găzduire în instituții de ocrotire/centre de servicii sociale sau în centre educative se eliberează acte de identitate în care se înscrie domiciliul sau reședința la adresa instituției ori centrului respectiv. Dovada adresei de domiciliu sau de reședință se face cu declarația scrisă a conducătorului instituției sau centrului ori a persoanei abilitate de acesta, pentru situațiile în care aceste instituții se află în administrarea autorităților administrației publice locale.*

înscrierii în registrul de stare civilă și eliberarea actelor de identitate sunt implicate de-a lungul acestui proces, conform Legii 119/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare în mai 2012 (v. Art. 141-142).

Completarea acestor acte normative cu scopul de a proteja dreptul la identitate al copiilor și drepturile derivate din acesta stabilește și o serie de proceduri pentru identificarea mamelor neînregistrate, cu ocazia procedurilor de înregistrare a nașterii. Astfel, situațiile în care mama nu deține documente de identitate, cu consecințe negative pentru înregistrarea copilului în registrul de stare civilă sunt reglementate de lege în mod adecvat. Prin implicarea serviciului public de asistență socială arondat domiciliului declarat al mamei, autorităților le revine responsabilitatea de a efectua demersurile necesare pentru înregistrarea nașterii și de a urmări obținerea unui act de identitate de către aceasta, prin procedura prevăzută la Art 21 din capitolul II, secțiunea I, completat de Art. I, punctul 6. din Ordonanța de urgență 33/2016. În ciuda obligației<sup>10</sup> ofițerului de stare civilă de a atribui și înscrie codul numeric personal din momentul înregistrării nașterii, lacunele în implementarea legii afectează în continuare mii de persoane, predominant din grupuri vulnerabile, care nu dobândesc documente de identitate, ceea ce le restricționează accesul la serviciile de îngrijire medicală adecvată.

## **2. SCOPUL URMĂRIT PRIN PREZENTUL PROIECT DE LEGE. SCHIMBĂRI PRECONIZATE**

Finalitatea urmărită de prezentul proiect de lege este de a completa actele normative deja existente, pentru a asigura accesul nediscriminatoriu la serviciile de sănătate al copiilor sub 18 ani și al persoanelor aflate în situații de vulnerabilitate prevăzute de legislația privind sănătatea și drepturile pacientului. În speță, vor fi asigurate servicii medicale scutite de la coplată pentru copiii până la vârsta de 18 ani, persoanele cu handicap, bolnavii cu afecțiuni incluse în programele naționale de sănătate stabilite de Ministerul Sănătății, femeile însărcinate, lăuzele și persoanele care sunt victime ale traficului de persoane, chiar în situația în care acestea nu sunt înscrise în registrele de stare civilă și nu dețin un CNP.

La momentul actual, accesul persoanelor aflate în aceste situații este restricționat în condițiile neînscrierii sau întârzierii înscrierii în registrele de stare civilă. Completarea

---

<sup>10</sup> Art. 22 La înregistrarea nașterii, atribuire și înscrie codul numeric personal, care se menționează în certificatul de naștere, precum și în toate celelalte acte care privesc persoana în cauză.

prevederilor legale existente este un pas înainte în ceea ce privește accesul universal la servicii de sănătate al unor categorii de persoane vulnerabile recunoscute în actele normative în vigoare, în special copiii sub 18 ani, fără ca lipsa documentelor de identitate să constituie o barieră sistemică în accesarea acestui drept fundamental. Coroborat cu progresele recent înregistrate în raport cu legislația în vigoare, procedurile privind starea civilă și documentele de identitate a cetățenilor români, prezentul proiect de act normativ va asigura consecvența autorităților statului în asigurarea drepturilor fundamentale, până la reglementarea situațiilor individuale privind înscrierea în registrele de stare civilă.

Clarificarea Art. 36 din Legea nr. 46/2003 privind drepturile pacientului, prin care se reiterează dreptul la îngrijiri medicale adecvate, indiferent de stadiul înscrierii în registrele de stare civilă va asigura serviciile medicale necesare în conformitate cu prevederile legii în vigoare și va încuraja cât mai multe persoane să obțină documente de identitate. Acest proces va implica autoritățile competente în identificarea persoanelor fără acte de identitate sau fără CNP și va asigura demararea promptă a procedurii de înscriere a acestora în registrele de stare civilă, în momentul prezentării în unitățile medicale pentru acordarea de îngrijiri.

În condițiile declarării de către persoanele care solicită îngrijire medicală fără plata contribuției, în limita legii, a faptului că nu sunt înscrise în registrele de stare civilă, personalul unităților medicale anunță organele de poliție și serviciile de asistență socială din circumscripția unității medicale, pentru a demara procedurile de identificare și înscriere a acestor persoane în registrele de stare civilă conform legii. Procedura de cooperare instituțională între organele de poliție, serviciile de asistență socială și unitățile medicale va fi stabilită prin protocol de către CNAS, reglementând mecanismele care să asigure eficiența cooperării interinstituționale.

Procedura de acordare a unei declarații va respecta prevederile Codului Penal în vigoare, asigurând pedepsirea corespunzătoare a falsului privind identitatea, în condițiile declarației neadevărate a faptului de a nu fi înscris(ă) în registrele de stare civilă a persoanei care beneficiază de servicii medicale fără coplată și beneficiază de asigurare fără plata contribuției, în condițiile Art. 224 din Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății. Astfel, prezentul proiect de lege reglementează situațiile curente prin care persoanele care sunt scutite de la coplată și beneficiază de asigurare fără plata contribuției conform legilor în vigoare să-și poată accesa dreptul legal la servicii de îngrijire medicală, inclusiv în situația în care nu dețin un cod numeric personal la momentul prezentării în unitatea medicală.

Așadar, acele categorii de persoane enumerate în Art. 224, inclusiv copiii sub 18 ani, care nu dețin un cod numeric personal și nu sunt înscrise în registrele de stare civilă, dar se încadrează în categoriile care în legea actuală sunt scutite de la plată și coplată pentru serviciile de sănătate vor putea beneficia de drepturile cuvenite conform legii. Odată cu prezentarea în unitățile sanitare, autoritățile vor demara procedurile de înscriere în registrul de stare civilă și de alocare a unui CNP.

### 3. EFECTELE PROIECTULUI DE ACT NORMATIV ASUPRA LEGISLAȚIEI ÎN VIGOARE

Urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ, următoarele acte normative vor fi modificate și completate:

- **Legea nr. 95/2006 privind reforma în domeniul sănătății**, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 652 din 28 august 2015, cu modificările și completările ulterioare
- **Legea nr. 46/2003 privind drepturile pacientului**, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 51 din data de 29 ianuarie 2003, cu modificările și completările ulterioare.

Față de cele expuse, solicităm dezbaterea și adoptarea prezentei propuneri legislative.

În numele inițiatorilor,  
Deputată Oana-Mioara BÎZGAN-GAYRAL

