



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 450 / 27.10.2025

Biroul permanent al Senatului

475 / 10.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru
modificarea Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii și
a Legii nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii și a Legii nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă (b450/30.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5523/07.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D829/08.10.2025,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (3) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează favorabil propunerea legislativă, cu următoarele observații și propuneri:

1. Propunerea legislativă are ca obiect modificarea Legii nr. 53/2003 - Codul Muncii și a Legii nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă, urmărindu-se, în principal, ca în situațiile vizate de intervențiile preconizate angajatorul să poată folosi doar semnătura electronică avansată sau calificată pentru înregistrări întocmite în format electronic.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă se încadrează în categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 73 alin. (3) lit. p) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

3. Precizăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Referitor la **Expunerea de motive**, în primul rând, semnalăm că aceasta nu respectă structura și conținutul instrumentului de prezentare și motivare, prevăzute la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul financiar asupra bugetului general consolidat, **impactul socioeconomic**, concluziile **studiilor** care au stat la baza elaborării proiectului de act normativ și nici informații referitoare la **consultările** derulate în vederea elaborării proiectului.

În al doilea rând, precizăm că din cuprinsul **Expunerii de motive** nu reiese ca soluțiile preconizate să fi fost precedate de o temeinică fundamentare, nefiind respectate prevederile art. 6 alin. (1) și (2) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit cărora „*proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*”, respectiv „*pentru fundamentarea noii reglementări se va porni de la dezideratele sociale prezente și de perspectivă, precum și de la insuficiențele legislației în vigoare*”.

Semnalăm că, prin **Decizia nr.139/2019**, Curtea Constituțională a statuat că „*Fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative reprezintă o exigență impusă de dispozițiile constituționale menționate, întrucât previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale*”.

În acest context, precizăm că din instrumentul de prezentare și motivare nu rezultă că eliminarea posibilității folosirii și a semnăturii electronice (simple) în anumite situații în care pentru a proba nu este necesară o anumită formă sau în care angajatorul are dreptul de a dispune, dincolo de faptul că nu se analizează concordanța cu prevederile din dreptul Uniunii Europene în domeniu, corespunde unei nevoi reale de legiferare, ci reflectă, generalizând, situații apărute în practică în care „*inspectorii de muncă și funcționarii publici se confruntă cu situații în care primesc documente semnate prin metode care nu au valoare juridică*” și care „*nu pot fi verificate în panoul de semnătură electronică și nu oferă garanțiile prevăzute de Regulamentul*

european eIDAS nr. 910/2014 privind autenticitatea, identificarea semnatarului și integritatea documentului”.

Referitor la acest motiv invocat, atragem atenția supra faptului că, dacă într-adevăr există sau au existat astfel de situații în practică, acestea sunt probabil expresia necunoașterii complete sau a interpretării eronate a prevederilor legale în vigoare, deoarece, atât timp cât legea prevede în mod clar, expres, că poate fi folosit orice tip de semnătură electronică, **funcționarii statului (*lato sensu*) nu pot refuza primirea documentelor semnate cu cel mai simplu tip de semnătură**, sub pretextul imposibilității verificării în panoul de semnătură electronică, existând chiar premisele realizării elementului material al infracțiunii de abuz în serviciu¹, pentru că acești funcționari nu au obligația legală de a face astfel de verificări în situațiile în care este permisă semnarea cu semnătură electronică simplă, fie de legislația internă, fie de legislația Uniunii Europene având aplicabilitate directă și prioritară în ordinea juridică națională, **Regulamentul (UE) nr. 910/2014 prevăzând la art. 25 în sens contrar celor afirmate în Expunerea de motive.**

5. Cu titlu preliminar, precizăm că, în Regulamentul (UE) nr. 910/2014, la art. 3 sunt definite expresiile „**semnătură electronică**” („date în format electronic, atașate la sau asociate logic cu alte date în format electronic și care sunt utilizate de semnatar pentru a semna”), „semnătură electronică avansată”² și „semnătură electronică calificată”³, iar în Legea nr. 214/2024 *privind utilizarea semnăturii electronice, a mărcii temporale și prestarea serviciilor de încredere bazate pe acestea*, după ce la art. 2 alin. (1) se prevede că „Definițiile din prezentul articol completează definițiile prevăzute la art. 3 din Regulamentul (UE) nr. 910/2014”, la art. 2 alin. (2) lit. b) se stabilește definiția expresiei „semnătura electronică simplă” („o semnătură electronică ale cărei elemente nu îndeplinesc cel puțin una dintre condițiile pe care trebuie să le îndeplinească o semnătură electronică avansată conform art. 26 din Regulamentul (UE) nr. 910/2014”).

6. La art. I pct. 1 referitor la modificarea art. 16 alin. (1)² din Codul muncii, precizăm că soluția legislativă propusă urmărește eliminarea semnăturii electronice (simple) din enumerarea opțiunilor pe

¹ Conform art. 297 alin. (1) din Codul penal, „Fapta funcționarului public care, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, nu îndeplinește un act prevăzut de o lege, o ordonanță a Guvernului, o ordonanță de urgență a Guvernului sau de un alt act normativ care, la data adoptării, avea putere de lege ori îl îndeplinește cu încălcarea unei dispoziții cuprinse într-un astfel de act normativ, cauzând astfel o pagubă ori o vătămare a drepturilor sau intereselor legitime ale unei persoane fizice sau ale unei persoane juridice, se pedepsește cu închisoarea de la 2 la 7 ani și interzicerea exercitării dreptului de a ocupa o funcție publică”.

² „o semnătură electronică ce îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 26”.

³ „o semnătură electronică avansată care este creată de un dispozitiv de creare a semnăturilor electronice calificat și care se bazează pe un certificat calificat pentru semnăturile electronice”.

care le-ar avea angajatorul „pentru întocmirea tuturor înscrisurilor/documentelor din domeniul relațiilor de muncă rezultate la încheierea contractului individual de muncă, pe parcursul executării acestuia sau la încetarea contractului individual de muncă”, păstrând doar posibilitatea de a alege între semnăturile electronice avansată sau calificată ori sigiliul electronic al angajatorului, dreptul de opțiune fiind exercitat „în condițiile stabilite prin regulamentul intern și/sau contractul colectiv de muncă aplicabil, potrivit legii”⁴.

Mai întâi, observăm că reglementarea în vigoare conferă angajatorului flexibilitate în alegerea tipului de semnătură electronică, în funcție de natura documentului/actului juridic, de consecințele semnării într-o manieră sau alta și de posibilitatea contestării validității semnăturii sau a autenticității documentului, dar și de capacitățile tehnice și financiare ale angajatorului, cu respectarea principiului libertății contractuale și a regulamentului intern/contractului colectiv de muncă, aspectul fiind reflectat în sintagma deja citată, „în condițiile stabilite prin regulamentul intern și/sau contractul colectiv de muncă aplicabil, potrivit legii”.

În opoziție, soluția preconizată, în sensul **excluderii semnăturii electronice simple** din categoria semnăturilor permise cu prilejul întocmirii „înscrisurilor/documentelor din domeniul relațiilor de muncă rezultate la încheierea contractului individual de muncă, pe parcursul executării acestuia sau la încetarea contractului individual de muncă”, intră în coliziune cu prevederi de rang superior sau nu se corelează cu cele de același nivel și ridică mai multe probleme în plan economic și practic, după cum vom arăta în cele ce urmează.

6.1. Astfel, sub aspectul impactului asupra sistemului juridic⁵, reținem că:

6.1.1. Nu reiese din textul propus și nici din instrumentul de prezentare și motivare cum se va asigura respectarea prevederilor art. 25 din Regulamentul (UE) nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE, care prevede cu privire la **efectele juridice ale semnăturilor electronice** că „*Unei semnături electronice nu i se refuză efectul juridic și posibilitatea de a fi acceptată ca probă în procedurile judiciare doar din motiv că aceasta este în format electronic sau că nu îndeplinește cerințele pentru semnăturile*

⁴ Sintagma se regăsește în ambele texte, *de lege lata* și *de lege ferenda*.

⁵ Așa cum este definit la art. 31 alin. (1) din Legea nr.24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare

electronice calificate” și că „O semnătură electronică calificată are efectul juridic echivalent al unei semnături olografe”.

Mai întâi, învederăm faptul că, în virtutea prevederilor art. 148 alin. (2) din Constituție, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu au prioritate față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare, conform art. 288 paragraful al doilea din Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, regulamentul având aplicabilitate generală, fiind obligatoriu în toate elementele sale și aplicându-se direct în fiecare stat membru.

Prin urmare, textul propus pentru art. 16 alin. (1¹) din Codul muncii se află în contrarietate cu prevederile art. 25 alin. (1) din Regulamentul (UE) nr. 910/2014, deoarece, conform acestei prevederi, și **semnătura electronică (simplă) are valoare juridică** și poate produce efecte juridice, inclusiv în domeniul raporturilor de muncă, dacă părțile o acceptă. Eliminarea acestei posibilități de semnare/întocmire a unui act juridic din Codul muncii ar genera o discriminare nejustificată și ar încălca principiul neutralității tehnologice consacrat la nivelul Uniunii Europene⁶, reflectat chiar în alineatul menționat și invocat în preambulul regulamentului⁷. Așadar, în virtutea principiului amintit, utilizatorii au dreptul să aleagă orice tehnologie care îndeplinește cerințele legale, inclusiv în domeniul semnăturilor electronice.

În favoarea păstrării formei în vigoare este și motivarea prezentată cu prilejul propunerii amendamentului privind modificarea art. 16 alin. (1¹) din Codul muncii, în forma existentă în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 36/2021, în procesul legislativ de adoptare a **Legii nr. 208/2021 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 36/2021 privind utilizarea semnăturii electronice avansate sau semnăturii electronice calificate, însoțite de marca temporală electronică sau marca temporală electronică calificată și sigiliul electronic calificat al angajatorului în domeniul relațiilor de muncă, și pentru modificarea și completarea unor acte normative**⁸.

⁶ Măsurile respectă principiul neutralității tehnologice, atunci când că nici nu impun, nici nu discriminează în favoarea utilizării unui anumit tip de tehnologie.

⁷ În considerentul (16) se precizează că „(...) Cerințele stabilite ar trebui să fie neutre din punct de vedere tehnologic. Ar trebui să fie posibilă realizarea cerințelor de siguranță necesare prin intermediul diferitelor tehnologii”, iar la considerentul (27) se arată că „Prezentul regulament ar trebui să fie neutru din punctul de vedere al tehnologiei. Efectele juridice pe care le acordă ar trebui să fie realizabile prin orice mijloc tehnic, cu condiția ca cerințele prezentului regulament să fie îndeplinite”.

⁸ Redactat astfel: „Pentru asigurarea securității și fiabilității pe termen lung a contractelor de muncă în formă electronică. În cazul utilizării unei semnături electronice calificate, aplicarea unui sigiliu calificat al angajatorului nu mai este necesar. Solicitarea a trei elemente constitutive (semnătura, marca temporală și sigiliu) pentru

6.1.2. Dat fiind că alin. (1¹) al art. 16 din Codul muncii, *de lege lata* și *de lege ferenda*, prevăd dreptul de opțiune al angajatorului pentru întocmirea anumitor înscrisuri/documente „rezultate la încheierea contractului individual de muncă, pe parcursul executării acestuia sau la încetarea contractului individual de muncă”, dar în „condițiile stabilite prin regulamentul intern și/sau contractul colectiv de muncă aplicabil, potrivit legii”, este evident că sfera actelor juridice vizate este restrânsă la cele care presupun exercitarea dreptului de a dispune al angajatorului (în aplicarea regulamentului intern) sau cele care decurg din executarea contractului colectiv de muncă, în aplicarea principiului libertății contractuale, care guvernează și contractul (colectiv) de muncă.

Angajatorul și salariatul, prin regulamentul intern și/sau contractul colectiv de muncă, pot conveni asupra modului de semnare a documentelor, în funcție de gradul de risc asociat și de natura juridică a actului și de forța probantă dorită.

Prin urmare, impunerea exclusivă a semnăturii avansate sau calificate echivalează cu o restrângere a libertății contractuale, fără o justificare temeinică, proporțională și necesară în contextul reglementat.

Precizăm că pentru **nașterea, modificarea și stingerea raportului de muncă**, prin încheierea unui contract de muncă, **este necesară forma scrisă**, prevăzută la art. 16 alin. (1) și (1¹) din Codul muncii, ceea ce presupune întocmirea **unui act** cel puțin **sub semnătură privată** sau utilizarea, prin acordul părților, a semnăturii electronice avansate ori a semnăturii electronice calificate.

6.1.3. În altă ordine de idei, trebuie avută în vedere și evaluarea proporționalității impunerii unei obligații legale, chiar dacă aceasta este plasată în contextul unui drept de opțiune al angajatorului.

Actele juridice nu au aceeași natură și nu prezintă aceeași importanță. Unele documente din relațiile de muncă au **valoare declarativă, informativă sau procedurală** (aspectele fiind detaliate în

recunoașterea unui document electronic ca fiind original îngreunează substanțial procesul de semnare electronic, solicitând un grad de securizare mult peste necesitățile pieței și reglementărilor europene în cazul documentelor electronice”.

Textul se regăsește în anexa la Raportul comun al Comisiei pentru tehnologia informației și comunicațiilor și Comisiei pentru muncă și protecție socială asupra proiectului de Lege pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.36/2021 privind utilizarea semnăturii electronice avansate sau semnăturii electronice calificate, însoțite de marca temporală electronică sau marcă temporală electronică calificată și sigiliul electronic calificat al angajatorului în domeniul relațiilor de muncă, și pentru modificarea și completarea unor acte normative, care poate fi consultat la adresa https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=19376.

În același raport, ca motivare la alt amendament, dar în strânsă legătură cu aspectul analizat, se preciza că: „Pentru celelalte documente interne (cereri de concediu, deconturi, formulare etc.) se poate utiliza semnătura electronică simplă, avansată sau calificată, tipul de semnătură electronică aplicabilă urmând să fie stabilit prin regulamentul intern și/sau contractul colectiv de muncă aplicabil, potrivit legii. (...). Totodată, dobândirea sigiliului electronic este un proces lung și greu, costurile asociate cumpărării acestui element fiind substanțiale”.

regulamentul intern, de pildă: cerere de concediu, notificare de absență, solicitare de învoire, informări interne). Altele, într-adevăr, au caracter constitutiv sau necesită o forță probantă superioară, motiv pentru care se impune întocmirea acestora într-o anumită formă (de exemplu: contractul individual de muncă, actele adiționale, decizia de concediere sau fișa postului).

Concluzionând, nivelul de securitate a semnăturii electronice utilizate trebuie să fie proporțional cu efectele juridice pe care documentul/înscrisul le va/poate produce. Codul muncii, în forma sa actuală, recunoaște această proporționalitate, conferind părților libertatea de a alege forma semnăturii în funcție de natura și finalitatea actului juridic.

În antiteză, soluția legislativă preconizată, constând în eliminarea posibilității utilizării semnăturii electronice simple nu ține cont de această diferențiere, urmărind instituirea unui regim unitar, excesiv de formal, aplicabil tuturor categoriilor de documente/înscrisuri din domeniul relațiilor de muncă, indiferent de conținutul acestora sau efectele juridice pe care le pot genera.

6.2. Din punct de vedere practic și al impactului socioeconomic, precizăm că eliminarea posibilității de a utiliza semnătura electronică (simplă) va avea un impact negativ semnificativ asupra angajatorilor mici sau cu un număr redus de salariați, întrucât semnăturile electronice avansate și calificate presupun costuri anuale ridicate și necesită soluții tehnice complexe. În contextul actual al promovării digitalizării la nivel european și intern, excluderea unei opțiuni digitale accesibile și eficiente nu va răspunde obiectivelor de simplificare administrativă, nefiind proporțională cu scopul urmărit, existând riscul ca unii angajatori, deja confrunțați cu constrângeri economice, să fie descurajați în adoptarea mijloacelor digitale în procedurile interne sau să evite situațiile de executare a contractelor de muncă la distanță și să revină la/să prefere întocmirea documentelor pe suport hârtie.

Observațiile de mai sus sunt valabile pentru toate soluțiile preconizate în proiect care vizează eliminarea variantei de utilizare a semnăturii electronice (simple).

7. În plus față de cele de mai sus, intervențiile preconizate la art. I și II mai prezintă și aspecte de redundanță sau nerespectare a exigențelor de tehnică legislativă, de natură să încalce principiul constituțional al legalității sub aspectul calitatea actelor normative, precum:

7.1. Precizăm că în forma în vigoare a art. 16 alin. (1⁷) se folosește sintagma „părțile trebuie să utilizeze același tip de semnătură, respectiv

semnătura olografă sau semnătura electronică, în condițiile prezentei legi”, exprimarea „semnătura electronică, în condițiile prezentei legi”, incluzând ca sens modificarea dorită de inițiatori.

Rolul soluției normative cuprinse în alineatul analizat, nu este de a repeta prevederile cuprinse la alin. (1) și (1¹) ale art. 16, referitoare la forma contractului individual de muncă, ci de a clarifica faptul că același tip de semnătură trebuie folosit în cazul actelor juridice care stau la baza nașterii, modificării și stingerii raportului juridic de muncă.

Prin urmare, textul preconizat pentru **art. 16 alin. (1⁷)** este redundant.

7.2. Același caracter redundant îl prezintă și modificarea propusă pentru **teza I a alin. (1⁸)**, în contextul în care conform art. 5 alin. (2) din Ordonanța de urgență nr. 38/2020 privind utilizarea înscrisurilor în formă electronică la nivelul autorităților și instituțiilor publice, „Autoritățile și instituțiile publice stabilesc tipul de semnătură electronică aplicabilă pentru utilizarea de către persoanele fizice sau juridice a unui serviciu disponibil online prestat de respectivele autorități, cu respectarea dispozițiilor Regulamentului nr. 910/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 iulie 2014 privind identificarea electronică și serviciile de încredere pentru tranzacțiile electronice pe piața internă și de abrogare a Directivei 1999/93/CE”, „având în vedere necesitatea recunoașterii efectelor juridice depline ale documentelor electronice și ale semnăturii electronice, astfel încât activitatea instituțiilor și autorităților publice să se poată desfășura prin mijloace electronice în deplină siguranță și în condiții de legalitate”⁹.


PREȘEDINTE
Florin CĂRDACHE

București
Nr. 809/24.10.2025

⁹ A se vedea preambulul actului normativ.