

CONSILIUL LEGISLATIV

Directorul General al Senatului

3p. 346 / 30 iunie 2026

Comitetul permanent al Senatului
L 480 / 2.09.2026

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru stimularea incluziunii active pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități și susținerea angajatorilor care asigură integrarea profesională a acestora

Analizând propunerea legislativă pentru stimularea incluziunii active pe piața muncii a persoanelor cu dizabilități și susținerea angajatorilor care asigură integrarea profesională a acestora (b346/28.05.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/2613/02.06.2026 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D525/03.06.2026,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată, și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a Consiliului Legislativ,

Avizează negativ propunerea legislativă, pentru următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare, potrivit Expunerii de motive, „acordarea unor facilități fiscale, subvenții și măsuri de sprijin financiar destinate adaptării locurilor de muncă și susținerii integrării profesionale pe termen lung” a persoanelor cu dizabilități, urmărind „stimularea angajatorilor”.

2. Prin conținutul 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. Raportat la domeniul de reglementare al propunerii legislative, menționăm că este necesar și **avizul Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități**, care, potrivit art. 7

alin. (1) lit. c) din Hotărârea Guvernului nr. 234/2022 privind atribuțiile, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Protecția Drepturilor Persoanelor cu Dizabilități, cu modificările și completările ulterioare, „**avizează**, prin Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, **proiectele de acte normative cu impact asupra domeniului protecției și promovării drepturilor persoanelor cu dizabilități**”.

4. În ceea ce privește **Expunerea de motive**, semnalăm că, în considerarea prevederilor art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nu sunt prezentate sau argumentate, printre altele, insuficiențele și neconcordanțele reglementărilor în vigoare, impactul bugetar, impactul social, analiza reală a concordanței cu reglementările Uniunii Europene și internaționale în materie și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării proiectului, organizațiile și specialiștii consultați sau la implicațiile pe care noua reglementare le va avea asupra legislației în vigoare.

Astfel, cu toate că motivarea este construită în jurul ideii de a **asigura o protecție la nivel superior al persoanelor cu handicap în ceea ce privește încadrarea în muncă**, la o analiză atentă constatăm că **obligația prevăzută la art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la temeinica fundamentare a soluțiilor preconizate**, luând în considerare, printre altele, interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne **nu a fost îndeplinită**, chiar dacă se invocă expres anumite prevederi constituționale și în mod generic o convenție a Organizației Națiunilor Unite, la care inițiatorul afirmă că se aliniază prin măsurile propuse.

În altă ordine de idei, dat fiind că scopul proiectului de act normativ îl constituie „creșterea gradului de ocupare a persoanelor cu dizabilități, reducerea excluziunii sociale și dezvoltarea unui mecanism sustenabil de incluziune activă pe piața muncii”, în vederea **respectării drepturilor fundamentale la muncă și la protecție a persoanelor cu handicap**, propunerea legislativă trebuia însoțită, așa cum prevede art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului vizate de normele propuse**.

Mai mult decât atât, semnalăm că Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, considerată „veritabil criteriu

de constituționalitate” în jurisprudența Curții Constituționale, **referitor la respectarea drepturilor fundamentale în procesul de legiferare**, conține și alte dispoziții exprese în acest sens, spre exemplu: art. 6, art. 13 lit. d), art. 21 și art. 22.

În plus, întrucât demersul de față instituie mai multe categorii de măsuri cu **efect financiar diferențiat (art. 5, 7 și 9)**, este necesară detalierea, în cuprinsul Expunerii de motive, a impactului asupra veniturilor bugetare.

În raport de prevederile mai sus menționate, devin aplicabile dispozițiile art. 15 din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, raportate la art. 15 și 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cu referire la obligația prezentării fișei financiare.

5. Analizată în ansamblu, precizăm că redactarea soluțiilor legislative este aproape în integralitate contrară principiului legalității, consacrat la art. 1 alin. (5) din Legea fundamentală, în componenta sa referitoare la **securitatea raporturilor juridice decurgând din calitatea legii**. Având în vedere problematica specifică abordată în cuprinsul prezentei propuneri, sunt incidente considerentele exprimate în paragrafele 48 și 50 din Decizia Curții Constituționale nr. 138/2019: „48. (...) **având în vedere domeniul atât de sensibil** (...) **legiuitorul trebuie să dea dovadă de o rigoare mai mare și să folosească termeni cu un contur juridic bine stabilit; (...) De aceea, termenii nu trebuie folosiți amalgamat, ci distinct, pentru că fiecareia i se atașează un anumit conținut juridic. Prin urmare, fiecare operațiune juridică trebuie determinată prin termeni și noțiuni distincte, pentru a nu exista o suprapunere între sferile lor de cuprindere**”; (...) „50. Cu privire la **exigențele constituționale referitoare la calitatea actelor normative**, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, în Hotărârea din 24 mai 2007, pronunțată în Cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României, paragraful 35, a statuat că **semnificația noțiunii de „previzibilitate” depinde într-o mare măsură de conținutul normei juridice despre care este vorba, de domeniul pe care îl acoperă, precum și de numărul și calitatea destinatarilor săi** (...)”.

Raportat la **respectarea drepturilor fundamentale la muncă și la protecția persoanelor cu handicap**, asigurându-se totodată aplicarea **principiului egalității de tratament și cu privire la angajatori**, precizăm că propunerea legislativă, prin modul deficitar de

redactare a soluțiilor preconizate, încalcă atât prevederile art. 1 alin. (5) din Constituție, cât și pe cele ale art. 41 și 50 din Legea fundamentală, valorificarea dreptului la muncă al persoanei cu handicap în vederea participării efective în viața comunității urmând a fi mult îngreunată printr-o eventuală adoptare a prezentului proiect, față de modalitățile existente în fondul activ al legislației.

Așadar, precizăm că soluțiile legislative preconizate constituie un regres în ceea ce privește protejarea drepturilor persoanelor cu handicap prin adoptarea de măsuri de stimulare a incluziunii pe piața muncii, atât referitor la stabilirea drepturilor efective ale angajatorilor și ale persoanelor cu handicap, cât și referitor la sancțiunile aplicabile în cazul abuzurilor de drept ale angajatorilor.

6. În primul rând, constatăm **încălcarea principiului unicității reglementării**, prevăzut la art. 14 alin. (1) și 15 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căreia, „Reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ”, iar „O reglementare din aceeași materie și de același nivel poate fi cuprinsă într-un alt act normativ, dacă are caracter special față de actul ce cuprinde reglementarea generală în materie”.

Prin urmare, soluțiile propuse, neavând caracter special sau derogatoriu, ar fi trebuit incluse prin modificare și/sau completare, dacă erau corecte pe fond, necesare și complete, în dreptul comun, în materia protejării persoanelor cu handicap, Legea nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap prevede la art. 1 că: „Prezenta lege reglementează drepturile și obligațiile persoanelor cu handicap acordate **în scopul integrării și incluziunii sociale a acestora**”. Semnalăm că această lege cuprinde un capitol distinct, Capitolul V, intitulat „*Orientare, formare profesională, ocupare și angajare în muncă*”.

De asemenea, măsuri destinate stimulării ocupării forței de muncă, prin instituirea de măsuri fiscale și financiare pentru angajatorii care încadrează persoane cu handicap o perioadă minimă de timp sunt deja prevăzute în Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru somaj și stimularea ocupării forței de muncă, cele care prezintă caracter de noutate necesitând a fi introduse în aceeași lege.

Observăm că nu s-a optat pentru cuprinderea soluțiilor noi într-un act normativ modificator al vreuneia din legile anterior menționate, ci într-un act normativ de sine stătător, soluție ce va determina **aparitia unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului**

securității raporturilor juridice, referitor la care, în paragraful 44 din Decizia Curții Constituționale nr. 214 din 9 aprilie 2019, s-a reținut că: „(...) Deși normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, (...) prin reglementarea acestora **legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ**. Astfel, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară (...)”.

7. În al doilea rând, precizăm că neglijarea faptului că în materia vizată **există acte normative care pot fi modificate și/sau completate**, evident numai dacă, în urma unei fundamentări temeinice, rezultă că este necesar, a condus la elaborarea unor norme al căror conținut ideatic este deja reglementat, adică fie **la modificări sau completări implicite**, fie la **încălcarea principiului evitării paralelismelor legislative**, consacrat la art. 16 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căruia, în procesul de legiferare este **interzisă instituirea aceluiași reglementări în mai multe articole sau alineate din același act normativ ori în două sau mai multe acte normative**. Consecutiv, în același articol se prevede că, în cazul existenței unor paralelisme, acestea vor fi înlăturate fie prin abrogare, **fie prin concentrarea materiei în reglementări unice**, supunându-se **procesului de concentrare în reglementări unice și reglementările din aceeași materie** dispersate în legislația în vigoare. După cum se poate observa, principiile asanării legislației, al evitării paralelismelor legislative și al unicității reglementării sunt interconectate, servind aceluiași scop al garantării respectării preceptelor fundamentale constituționale al legalității și al statului de drept, expresia acestora constând în asigurarea securității juridice prin intermediul nu doar al fondului normelor, ci și al modului în care acestea sunt integrate în ansamblul sistemului de drept.

Revenind la **instituirea aceluiași reglementări în mai multe acte normative, nepermisă de normele de tehnică legislativă**, asupra căreia s-a pronunțat frecvent și Curtea Constituțională (a se vedea, spre exemplu: Decizia nr. 1/2014, Decizia nr. 612/2017 sau Decizia nr. 63/2018), s-au identificat în cuprinsul proiectului supus spre avizare soluții similare cu cele în vigoare, textele comparate nefiind identice, ci normele *de lege lata* și cele *de lege ferenda* suprapunându-se complet

sau parțial, ceea ce ne plasează în fața unor paralelisme legislative sau a unor modificări implicite, după caz, ambele situații afectând înțelegerea și aplicarea corectă a normelor. Exemplificăm cu:

Norme propunerea legislativă	din	Norme din Legea nr. 448/2006	Norme din Legea nr. 76/2002
art. 1 alin. (1)			art. 2
art. 1 alin. (2)		art. 1 și art.2	
art. 3		art. 3	
art. 4 lit. c) și d)		art. 5 pct. 4 și 18, definițiile <i>de lege lata</i> fiind mai elaborate și reflectând mai bine sensul expresiilor	
art. 5 alin. (1)		art. 84	art. 84, art. 84 ¹
Art. 7			art. 80, art. 85 alin. (2)
Art. 8			art. 84 ¹
Art. 10 alin. (1)			art. 33 lit. e) și f), art.65

8. Propunerea legislativă conține și soluții care stabilesc competența de edictare la nivel infralegal, deși **domeniile vizate sunt de rangul legii**, acestea fiind contrare principiului separației puterilor în stat și principiului ierarhiei actelor normative, prevăzut la art. 4 din Legea nr. 24/2000. A se vedea, în acest sens, textele preconizate pentru art. 6 alin. (2), art. 8 alin. (2), art. 9 alin. (2) și art. 11 alin. (2).

9. Precizăm că mai multe norme propuse sunt **incomplete, lipsite de precizie sau contradictorii** neputând fi aplicate, contrar prevederilor art. 8 alin. (4), art. 24, art. 36 și art. 38 din Legea nr. 24/2000, de pildă:

- **art. 5 alin. (1) lit. a)**, unde semnalăm că, prin raportare la arhitectura actuală a **contribuției asiguratorii pentru muncă (CAM)**, reglementate la art. 220¹ și următoarele din Codul fiscal, aceasta **nu este concepută diferentiat pe categorii de angajați**, ci este o contribuție unică, datorată de angajator pentru totalul fondului de salarii.

Potrivit art. 220² alin. (2) din Codul fiscal, „Pentru veniturile prevăzute la alin. (1) se datorează contribuția asiguratorie pentru muncă și în cazul în care acestea sunt **realizate de persoanele fizice aflate în**

situațiile prevăzute la **art. 60.**” (între care, la pct. 1, se regăsesc persoanele fizice cu handicap grav sau accentuat).

- **art. 5 alin. (2)**, din redactarea căruia nu se înțelege dacă norma este imperativă sau textul este doar declarativ, dat fiind că în Expunerea de motive, referitor la aceleași aspecte, se afirmă că sunt respectate reglementările în materia ajutoarelor de stat, dar nu se argumentează cu norme europene sau jurisprudență;

- **art. 6 - 8**, unde nu este prevăzută **obligatia angajatorului de a restitui** sumele de bani încasate, dacă raportul de muncă încetează din motive imputabile lui, spre deosebire de Legea nr. 76/2002 care conține dispoziții concrete în acest sens, ci nu numai obligația statului de a recupera aceste sume. În plus, la **art. 7**, este necesară reanalizarea și, consecutiv, completarea acestuia, în sensul în care sumele acordate cu titlu de subvenție ar putea fi sau nu cumulate cu alte subvenții acordate angajatorilor, precum și dacă acestea se pot acorda proporțional pentru fracțiuni de normă. De asemenea, din **art. 9 alin. (1)** lipsește prevederea expresă a **bugetului din care vor fi suportate aceste cheltuieli**;

- **art. 11**, referitor la finanțarea de către angajator din sume datorate bugetului de stat a unor activități proprii sau a unor unități protejate autorizate sau organizații neguvernamentale acreditate;

- la **art. 12 alin. (1) lit. a)**, unde nu se precizează natura, întinderea sau condițiile concrete pentru acordarea facilităților fiscale, ceea ce afectează previzibilitatea normei. Astfel, dat fiind faptul că măsura este justificată ca instrument de stimulare a incluziunii, eficiența sa depinde de claritatea reglementării, fapt pentru care este necesară reevaluarea normei în sensul arătat;

- **art. 13 lit. c)**, referitor la transmiterea anuală de „date”;

- **art. 14**, integral redactat de o manieră improprie, care omite răspunderea penală ce trebuie atrasă de utilizarea frauduloasă a facilităților și subvențiilor, nu stabilește răspunderea contravențională, dar preconizează în mod evaziv constatarea a nu se știe ce (fapte, contravenții, alte comportamente ilegale) și aplicarea sancțiunilor (neprecizate) pentru acestea de către nu se știe ce autorități.

10. Fără a plasa la un nivel inferior principiului legalității, principiul nediscriminării, pe care trebuie să se bazeze orice act normativ, referitor la cel din urmă, sesizăm modul contrar acestuia în care se propune acordarea unor subvenții și a unor bonusuri prin textele **art. 7 și 12**.

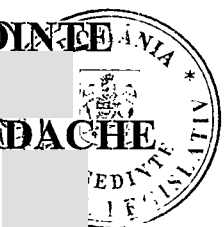
Astfel, la **art. 7**, se preconizează acordarea unor subvenții în aceleași cuantumuri, diferențiate doar după gradul de handicap, nu și după durata raportului de muncă, adică dacă salariatul este cu normă întreagă sau cu fracțiune de normă, ceea ce înseamnă un beneficiu nejustificat pentru angajatorii persoanelor cu handicap cu fracțiune de normă.

La **art. 12** se stabilește în mod ambiguu și fără raportare la criterii obiective posibilitatea de stimulare a angajatorilor „performanți”, performanța fiind evaluată în funcție de numărul de persoane cu handicap angajate.

11. În concluzie, soluțiile preconizate în prezenta propunere legislativă, în mod artificial alăturate, nefundamentate, necorelate cu dispozițiile în vigoare, incomplete sau declarative, determinând fie încălcarea principiului nediscriminării, fie un regres în materia **protecției persoanelor cu handicap ca drept fundamental**, în ceea ce privește încadrarea în muncă, nesocotind totodată și **principiul legalității în componenta privind calitatea legii**, nu pot fi promovate.

Așa cum s-a precizat deja, după studierea atentă a cadrului normativ în vigoare și identificarea **insuficiențelor sale reale**, **nu presupuse ca urmare a confundării cu neaplicarea corectă a legii** sau cu necunoașterea acesteia, **eventuale soluții concrete noi** sau care vizează majorarea cuantumurilor facilităților sau stimulentele actuale, soluții elaborate de specialiști sau validate de aceștia ar putea fi promovate, după evaluarea și a impactului bugetar, însoțită de identificarea sursei de finanțare, **numai prin intervenții exprese asupra actelor normative în vigoare**, respectându-se principiul unicității reglementării și evitându-se paralelisme legislative sau modificările și completările implicite ce generează dubii în interpretare, toate acestea subsumate **principiului securității juridice**, care trebuie aplicat cu atât mai mult în materia **protecției persoanelor cu handicap**.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 636/29.06.2026