



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Sp. 443 / 28.10.2025

Biroul permanent al Senatului

474 / 20.11.2025

AVIZ

referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap

Analizând propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap (b449/30.09.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5523/07.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D828/08.10.2025,

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 modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, cu modificările și completările ulterioare, astfel încât persoanele cu handicap sau reprezentanții legali ai acestora să beneficieze, la cerere, de carduri-legitimăție de tip A (emise doar pentru persoanele cu handicap locomotor) și carduri-legitimăție de tip B (emise pentru alte tipuri de dizabilități, exceptând dizabilitățile locomotorii). Totodată, se dorește a se institui obligația pentru autoritățile administrației publice locale de a semnaliza locurile de parcare pentru persoanele cu dizabilități locomotorii prin culoare, simbol grafic și text.

În plus, se urmărește ca beneficiarii cardurilor-legitimații de tip B să fie sancționați cu amenda de la 500 lei la 1.500 lei în cazul în care parchează pe locurile destinate beneficiarilor cardurilor-legitimații de tip A, respectiv cele destinate exclusiv pentru persoanele cu handicap locomotor.

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. Întrucât prezenta propunere legislativă va avea implicații asupra bugetului de stat, sunt aplicabile prevederile art. 111 alin. (1) din Constituția României, republicată, fiind necesar a se solicita punctul de vedere al Guvernului.

Totodată, sunt incidente prevederile art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, referitoare la obligativitatea întocmirii unei fișe financiare, cu respectarea condițiilor prevăzute de art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările și completările ulterioare, republicată.

În acest sens, precizăm că, în considerentele **Deciziei nr. 331/2019**, Curtea Constituțională a reținut că, *„lipsind fișa financiară (inițială și reactualizată) nu se poate trage decât concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare incertă, generală și lipsită de un caracter obiectiv și efectiv, nefiind așadar reală”*¹.

5. Semnalăm că **Expunerea de motive** este extrem de sumară și nu respectă structura instrumentului de prezentare și motivare, prevăzută la art. 31 din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, nefiind prezentate, printre altele, impactul financiar asupra bugetului general consolidat atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani) și nici informații referitoare la consultările derulate în vederea elaborării propunerii, la

¹ De asemenea, la pct. 71 din considerentele Deciziei Curții Constituționale nr. 643/2020, s-a reținut că: *„Neîndeplinirea obligației solicitării fișei financiare conduce, în mod firesc, la concluzia că la adoptarea legii s-a avut în vedere o sursă de finanțare generală și lipsită de un caracter obiectiv și real, astfel că au fost încălcate prevederile constituționale cuprinse în art. 138 alin. (5) referitoare la stabilirea sursei de finanțare. Ca atare, cheltuielile preconizate prin textele de lege criticate grevează asupra bugetului de stat, adoptarea lor ar fi fost posibilă doar după stabilirea sursei de finanțare în condițiile Legii fundamentale și după solicitarea fișei financiare de la Guvern”*.

organizațiile și specialiștii consultați, la recomandările primite ori la activitățile de informare publică privind elaborarea acesteia.

De asemenea, întrucât potrivit art. 32 alin. (2) din Legea nr. 24/2000, motivarea trebuie să se refere la forma finală a proiectului de act normativ, semnalăm că instrumentul de prezentare și motivare **nu este corelat cu textul propunerii legislative**, întrucât în Expunerea de motive se prevede că „*persoanele care utilizează scaune rulante, cadre, bastoane sau alte dispozitive de mers au nevoie de spații laterale suplimentare pentru a putea urma și coborî din autovehicul, precum și de amplasarea locurilor de parcare cât mai aproape de intrările în instituții*”, aspecte care nu se regăsesc în corpul propunerii, fiind menționat doar faptul că „*unitățile administrativ-teritoriale au obligația de a semnaliza distinct locurile de parcare pentru dizabilități locomotorii prin culoare, simbol grafic și text.*”.

6. Cu titlu preliminar, precizăm că dezideratul exprimat în instrumentul de prezentare și motivare, pornind de la nevoile speciale ale persoanelor cu handicap locomotor, ar putea fi realizat printr-o măsură care nu riscă să fie lovită de vicii de neconstituționalitate, constând în **amenajarea unor spații de parcare mai mari amplasate mai aproape de intrările în instituții și autorități publice, destinate persoanelor cu handicap, astfel încât toate persoanele cu handicap, indiferent de dizabilitate, să poate coborî mai ușor din autovehicul în imediata proximitate a spațiului/clădirii unde intenționează să intre.**

În acest context, precizăm că ar fi trebuit respectate prevederile art. 6 alin. (1) teza a II-a din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, potrivit căroră „**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**”. Aceste dispoziții, conform celor statuate în Decizia Curții Constituționale nr. 682 din 27 iunie 2012, „**instituie obligația fundamentării actelor normative. [...]. Lipsa unei fundamentări temeinice a actului normativ în discuție determină, [...], încălcarea prevederilor din Constituție cuprinse în art. 1 alin. (5) [...]**”.

În absența unei temeinice fundamentări și în prezența unor soluții preconizate **insuficient conturate** și redactate într-o formă **de natură**

a aduce atingere principiului egalității de tratament (prin stabilirea unor măsuri care favorizează doar persoanele cu handicap locomotor în raport cu celelalte persoane cu alte tipuri de handicap) nu se poate afirma că propunerea legislativă răspunde exigențelor constituționale referitoare la calitatea legii și nici nu se poate aprecia **în ce măsură se va putea asigura un tratament egal între categoriile de persoane cu handicap**.

În plus, dat fiind faptul că măsurile legislative preconizate vor avea impact cel puțin asupra unui drept fundamental - dreptul la protecție a persoanelor cu handicap - în sensul restrângerii acestuia pentru persoanele cu alt handicap decât cel locomotor în cazul asigurării gratuității locurilor de parcare, precizăm că propunerea legislativă trebuia însoțită, așa cum prevede imperativ art. 7 alin. (3¹) din Legea nr. 24/2000, de o **evaluare preliminară a impactului noilor reglementări asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale omului**.

7. În raport cu intenția exprimată în Expunerea de motive, potrivit căreia se dorește „să se introducă și în România o reglementare **diferențiată, clară și echitabilă**, care să reflecte realitatea nevoilor persoanelor cu handicap locomotor”, urmărindu-se „aplicarea mai justă și mai umană a principiilor incluziunii și accesibilității, consolidând **respectul pentru persoanele cu dizabilități** în societatea românească”, semnalăm că prin textul preconizat pentru art. 65 alin. (2) și (3) din Legea nr. 448/2006 se realizează exact contrariul a ceea ce s-a exprimat în instrumentul de prezentare și motivare.

Măsurile propuse nu asigură respectarea **principiului constituțional al egalității de tratament**, impunând aplicarea unui tratament **discriminatoriu în funcție de tipul de dizabilitate** a fiecărei persoane.

Mai mult decât atât, atragem atenția asupra faptului că statul are obligația de a trata în mod egal toate persoanele cu handicap, **fără a face diferența în funcție de tipul dizabilitate**.

În acest context, precizăm că nu sunt respectate dispozițiile art. 22 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, potrivit căruia „**Soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene, asigurând compatibilitatea cu acestea**”.

Raportat la argumentul de mai sus, menționăm că în **Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene**, la art. 21 alin. (1), este interzisă discriminarea de orice fel, bazată pe motive precum sexul,

rasa, culoarea, originea etnică sau socială, caracteristicile genetice, limba, religia sau convingerile, opiniile politice sau de orice altă natură, apartenența la o minoritate națională, averea, nașterea, un **handicap**, vârsta sau orientarea sexuală. Totodată, la art. 26 este prevăzut că *„Uniunea recunoaște și respectă dreptul **persoanelor cu handicap** de a beneficia de măsuri care să le asigure autonomia, integrarea socială și profesională, precum și participarea la viața comunității.”*

Convenția Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități, adoptată la New York de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 13 decembrie 2006, deschisă spre semnare la 30 martie 2007 și semnată de România la data de 26 septembrie 2007, intrată în vigoare la data de 3 mai 2008, și ratificată de România prin Legea nr. 221/2010, definește **persoanele cu dizabilități** astfel: *„acele persoane care au deficiențe fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale de durată, deficiențe care, în interacțiune cu diverse bariere, pot îngreuna participarea deplină și efectivă a persoanelor în societate, în condiții de egalitate cu ceilalți.”*

Prin ratificarea Convenției Națiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu dizabilități, **România și-a asumat garantarea protecției efective și fără discriminare a drepturilor persoanelor cu dizabilități.**

Noțiunea de „persoane cu handicap” este redată, în mod similar, și în legislația națională, la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 448/2006, potrivit căruia *„Persoanele cu handicap sunt acele persoane cărora mediul social, neadaptat deficiențelor lor **fizice, senzoriale, psihice, mentale și/sau asociate**, le împiedică total sau le limitează accesul cu șanse egale la viața societății, **necesitând măsuri de protecție în sprijinul integrării și incluziunii sociale**”*.

În acest context, precizăm că, potrivit prevederilor art. 50 din Constituția României, republicată, *„Persoanele cu **handicap** se bucură de **protecție specială**. Statul asigură realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament ale handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap în viața comunității, respectând drepturile și îndatoririle ce revin părinților și tutorilor.”*

În susținerea celor menționate anterior, referitor la nediscriminarea între persoanele cu handicap, precizăm că, la paragraful 23 din Decizia Curții Constituționale nr. 681/2014 s-a reținut că: *„Pe cale de consecință, Curtea constată că **statutul de persoană cu handicap trebuie să îi plaseze într-o poziție egală pe toți cei care au***

acest statut (...). În mod contrar, se instituie o situație discriminatorie în cadrul aceleiași categorii de persoane, care este contrară principiului egalității în drepturi a cetățenilor, prevăzut de art. 16 alin. (1) din Constituție.”.

8. În plus, semnalăm că la **art. I pct. 2** din proiect, prin norma preconizată pentru **art. 100 alin. (1) lit. b¹**, se urmărește sancționarea unei persoane cu handicap, beneficiară a unui card-legitimăție de tip B (alta decât cea care utilizează dispozitive de mers, precum scaun rulant, cadru, orteze, bastoane), cu amenda de la 500 lei la 1.500 lei, în cazul în care parchează autovehiculul pe locurile destinate beneficiarilor de carduri-legitimății de tip A, **creându-se uneori situații absurde și apariția de inechități în tratamentul aplicat persoanelor cu handicap.**

Exemplificăm cu situația unei persoane cu handicap vizual grav, care deține un card-legitimăție de tip B și care necesită îngrijiri medicale în cadrul unui spital oftalmologic (spital care deține amenajate doar două locuri de parcare pentru toate persoanele cu handicap, respectiv unul doar pentru persoanele cu handicap locomotor, care utilizează dispozitive de mers, precum scaun rulant, cadru, orteze, bastoane și cel de-al doilea loc de parcare destinat persoanelor cu alt tip de handicap) care nu poate parca pe locul destinat persoanelor cu handicap ce dețin cardul-legitimăție de tip B, acesta fiind ocupat, și nici pe locul liber destinat doar persoanelor cu handicap locomotor ce dețin cardul-legitimăție de tip A, fără a putea fi sancționat cu amenda de la 500 lei la 1.500 lei.

Un alt exemplu îl poate constitui acela în care un reprezentant legal al unei persoane cu handicap, care beneficiază, la cerere, potrivit prevederilor art. 65 alin. (2) din Legea nr. 448/2006 de un card-legitimăție pentru locurile gratuite de parcare și, care reprezintă persoana cu handicap locomotor în raport cu o autoritate publică, poate parca autovehiculul pe un loc de parcare destinat tuturor celorlalte persoane cu handicap (exceptând locurile de parcare pentru persoanele cu handicap locomotor) fără a fi sancționat, însă în cazul în care o persoană cu handicap mintal, însoțită de reprezentantul legal, nu identifică un loc de parcare disponibil, rezervat tuturor celorlalte persoane cu handicap, dar dacă cel rezervat pentru persoanele cu handicap locomotor este disponibil, nu va putea parca pe acel loc, întrucât conducătorul autovehiculului va fi sancționat cu amenda.

9. În altă ordine de idei, referitor la exemplul menționat în instrumentul de prezentare și motivare cu privire la statele din Uniunea

Europeană, care au implementat sisteme diferențiate de carduri de parcare, precizăm că, în Germania, statul acordă, în anumite condiții, o facilitate de parcare pentru persoanele cu handicap, **stabilită, în principal, în funcție de încadrarea în gradul de handicap**, și abia în subsidiar, în funcție de dizabilitatea de care o persoană este afectată.

În Spania, în unele comunități autonome, sunt aplicabile dispoziții referitoare la emiterea unui **card pentru persoane cu mobilitate redusă**, fiind necesară îndeplinirea uneia dintre următoarele **cerințe** evaluate de un centru de evaluare: existența unei **dizabilități recunoscute egale sau mai mare de 33%** (certificată prin certificatul de dizabilitate); întrunirea unui **scor pozitiv de mobilitate redusă** (dificultăți în utilizarea transportului public); existența, la cel mai bun ochi, **unei acuități vizuale egală sau mai mică de 0,1** (1/10 pe scara Wecker) obținută cu cea mai bună corecție optică posibilă sau un câmp vizual redus la 10 grade sau mai puțin².

10. Referitor la norma propusă pentru **art. II alin. (2)**, care instituie obligații pentru autoritățile publice locale, având în vedere situația economică a României, generată de deficitul bugetar și faptul că prin măsurile adoptate de către Guvernul României se încearcă redresarea economică a țării, semnalăm că emiterea unor astfel de carduri-legitimație ar crea un efort financiar suplimentar pentru bugetele locale prin emiterea acestor carduri, fapt care ar pune o mai mare presiune pe bugetul de stat al țării.

PREȘEDINTE
Florin KORDACHE



București
Nr. 810/27.10.2025

²https://administracion.gob.es/pag_Home/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/vehiculos/tarjeta-aparcar-movilidad-reducida.html#-e3e4cba94db1,
<https://www.fidelitis.es/tarjeta-de-movilidad-reducida/>