



PRIM MINISTRU

393. 17.09.2026.

Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul administrativ*, Guvernul României formulează următorul:

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap și a Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare*, inițiată de doamna deputat UPR Raisa Enache (**Bp. 287/2026**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare completarea *Legii nr.448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, cu modificările și completările ulterioare*, și a *Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se:

- acordarea persoanelor cu handicap a protecției împotriva hărțuirii și a umilirii publice, acestea fiind, de altfel, interzise;
- instituirea obligației furnizorilor de servicii sociale și centrelor rezidențiale sau de zi pentru persoanele cu handicap de a înregistra incidentele de hărțuire sau umilire publică semnalate ori constatate în activitatea lor, în scopul prevenirii și monitorizării acestor situații;
- definirea incidentului ca fiind fapta semnalată sau constatată de furnizorul de servicii sociale și centre rezidențiale sau de zi;
- precizarea expresă că nu constituie hărțuire și umilire publică, divulgarea, difuzarea, transmiterea sau publicarea de materiale referitoare la o persoană cu handicap în scop jurnalistic, educativ, științific sau

artistic, pentru sesizarea, investigarea sau dovedirea săvârșirii unei fapte prevăzute de legea penală și pentru protejarea unui interes public legitim;

- constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor să fie realizată de către inspectorii școlari.

II. Observații

1. *Legea nr. 448/2006* este cadrul legal în domeniul dizabilității, al acordării drepturilor și a facilităților în funcție de gradul de handicap, inclusiv a beneficiilor de asistență socială și a serviciilor sociale, iar în ceea ce privește drepturile și libertățile cetățenilor și a evitării, respectiv a sancționării tuturor formelor de discriminare, cadrul legislativ este reprezentat de *Ordonanța Guvernului nr.137/2000*, care reglementează definițiile din domeniul de activitate, criteriile, sancțiunile și orice prevedere legată de acest domeniu.

Potrivit art.16 din *Ordonanța Guvernului nr.137/2000*, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării (*CNCD*) este autoritatea de stat autonomă în domeniul discriminării, aflată sub control parlamentar, garant al respectării și aplicării *principiului nediscriminării*.

În exercitarea atribuțiilor sale, *CNCD* își desfășoară activitatea independent, fără ca aceasta să fie îngreunată sau influențată de către alte instituții ori autorități publice. *CNCD* are, potrivit actului normativ anterior menționat, atribuții în ceea ce privește prevenirea, medierea, sancționarea, promovarea și susținerea egalității de tratament.

Normele juridice civile privind protecția drepturilor persoanei au caracter general și impersonal, fiind aplicabile unui număr nedeterminat de situații și de subiecți. Astfel, elaborarea legislației nu poate fi restrânsă la cazuri particulare sau la categorii limitate de persoane, determinate de condiții particulare, întrucât o astfel de practică contravine *principiului generalității normei juridice și normelor de tehnică legislativă*.

Totodată, faptele de hărțuire, indiferent de forma acestora, constituie abateri sau infracțiuni în raport cu legislația în vigoare, independent de identitatea autorului ori a victimei. În acest sens, protecția juridică este deja asigurată prin dispozițiile generale și speciale prevăzute de *Legea nr. 53/2003 privind Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, de *Ordonanța Guvernului nr. 137/2000*, de *Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, precum

și de *Hotărârea Guvernului nr. 970/2023 pentru aprobarea Metodologiei privind prevenirea și combaterea hărțuirii pe criteriul de sex, precum și a hărțuirii morale la locul de muncă, cu modificările și completările ulterioare*, acte normative care instituie mecanisme adecvate de prevenire, sancționare și reparare a faptelor de hărțuire, discriminare sau abuz.

În acest context, instituirea unor norme suplimentare, similare, pentru relații sociale deja reglementate, nu se justifică din perspectiva necesității legislative și poate genera suprapuneri normative, dificultăți de interpretare și aplicare neunitară a legii.

De asemenea, trebuiau avute în vedere dispozițiile art. 12 alin. (1) coroborate cu cele ale art. 16 din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora reglementările de același nivel și având același obiect se cuprind, de regulă, într-un singur act normativ, iar un nou act normativ nu poate institui reglementări paralele pentru aceleași relații sociale, reglementări care asigură coerența și sistematizarea legislației.

Având în vedere aceste considerente, precizăm că inițiativa legislativă nu răspunde unei necesități reale de reglementare distinctă, întrucât aspectele vizate sunt deja stabilite de cadrul normativ existent.

2. Precizăm că textul pct. 32 propus a fi introdus la pct 1 al inițiativei legislative, ar fi putut fi redat prin utilizarea unei alte sintagme decât „*criteriul handicapului*”, dat fiind că aceasta nu pare să fie potrivită în contextul avut în vedere, handicapul reprezentând o stare de fapt și nu un criteriu.

3. Referitor la pct. 2 al inițiativei legislative în ceea ce privește teza finală a alin. (4) al art. 25¹, precizăm că nu este clar ce ar presupune o situație de risc care ar impune conduita stabilită de normă.

În ceea ce privește „*măsurile necesare pentru limitarea și încetarea situației de risc*”, prevăzute la alin. (5) al art. 25¹, la care face referire și alin. (4), apreciem că acestea trebuiau stabilite în mod clar, astfel încât entitățile obligate să le aplice să poată cunoaște fără echivoc conduita care ar trebui urmată. Formularea din partea introductivă a alin. (5), respectiv „*pot include*”, imprimă normei un caracter echivoc, nefiind clar ce alte măsuri ar mai putea fi dispuse în afara celor deja precizate. În plus, din

text s-ar deduce că legea ar urma să fie completată prin acte ale conducătorilor entităților prevăzute la alin. (4), ceea ce ar încălca *principiul ierarhiei actelor normative*.

Semnalăm că textul alin. (6) al art. 25¹ este neclar și imprevizibil în forma propusă, astfel că era necesar să se indice concret legea¹ care stabilește măsurile disciplinare și administrative care ar trebui dispuse. De altfel, potrivit art. 50 alin. (2) din *Legea.nr. 24/2000*: „*Dacă norma la care se face trimitere este cuprinsă în alt act normativ, este obligatorie indicarea titlului acestuia, a numărului și a celorlalte elemente de identificare*”.

Cu privire la art. 25², era necesar să se precizeze motivele pentru care norma de la alin. (1) se referă doar la furnizorii de servicii sociale și centrele rezidențiale de zi pentru persoanele cu handicap și nu la toate entitățile prevăzute la alin. (4) al art. 25¹. Alin. (2) este neclar și imprevizibil, pe de o parte, pentru că alin. (1), la care face trimitere, nu se referă la vreo categorie de personal și, pe de altă parte, pentru că nu este clar la ce se referă teza finală, respectiv cum ar putea o definiție să aducă sau nu atingere unei calificări juridice stabilită de o autoritate competentă.

Precizăm că textele propuse la alin. (1) și (2) ale art. 25³ sunt formulate într-o manieră vagă, astfel că nu se poate deduce clar care sunt situațiile de excepție avute în vedere.

Menționăm că astfel de ipoteze sunt de strictă interpretare și aplicare, astfel că acestea ar fi trebuit să rezulte fără niciun dubiu din text, pentru a se evita apariția în practică unor situații discriminatorii.

În ceea ce privește alin. (3) al aceluiași articol, nu se poate deduce la ce interpretare se referă și nici cum ar putea fi justificate, în vreun fel și în vreo ipoteză, „*acte de denigrare, exploatare sau expunere nejustificată a persoanei cu handicap*” în absența unei astfel de norme.

4. Referitor la pct. 3 al inițiativei legislative, în ceea ce privește sancțiunea stabilită la lit. i) a art. 100, menționăm că, după cum rezultă din cele mai sus relevate, alin. (4) - (6) ale art. 25¹ nu stabilesc clar și predictibil obligațiile care trebuie respectate de către entitățile de la alin. (4), pentru a nu interveni răspunderea contravențională.

Instanța de contencios constituțional a statuat, în mod constant, că „*principiul legalității implică o obligație pozitivă a legiuitorului de a reglementa prin texte clare și precise. Orice act normativ trebuie să*

¹ Observația privește și alin.(4) și (5) ale art. 25²

îndeplinească anumite condiții calitative, printre acestea numărându-se previzibilitatea, ceea ce presupune că acesta trebuie să fie suficient de precis și clar pentru a putea fi aplicat (Decizia Curții Constituționale nr. 447/2019, paragraful 23, cu referire la Decizia Curții Constituționale nr. 189 din 2 martie 2006)”.

Tot în jurisprudența Curții Constituționale a României s-a afirmat că „*Actele normative prin care se stabilesc contravenții trebuie să indice în mod clar și neechivoc obiectul material al acestora în chiar cuprinsul normei legale sau acesta trebuie să poată fi identificat cu ușurință, prin trimiterea la un alt act normativ cu care textul incriminator, se află în conexiune, în vederea stabilirii existenței sau inexistenței contravenției. Norma trebuie redactată cu suficientă precizie pentru a permite cetățeanului să își controleze conduita, astfel încât să fie apt să prevadă, într-o măsură rezonabilă, consecințele care ar putea rezulta din săvârșirea unei anumite fapte. Altfel spus, legea trebuie să definească în mod clar contravențiile și sancțiunile aplicabile, fiind necesar ca destinatarul normei să cunoască din însuși textul normei juridice aplicabile care sunt actele, faptele sau omisiunile ce pot angaja răspunderea sa contravențională (...) Dreptul contravențional, asemenea dreptului penal, are un caracter subsidiar, intervenind doar acolo unde alte mijloace juridice nu sunt suficiente pentru protejarea anumitor valori sociale. În aceste condiții, actele normative cu putere de lege și actele administrative cu caracter normativ prin care se stabilesc și se sancționează contravenții trebuie să întrunească toate condițiile de calitate ale normei: accesibilitate, claritate, precizie și previzibilitate”.* (Decizia Curții Constituționale nr. 152/2020, paragrafele 127 și 130).

Pornind de la aceste considerente, admitând cererea în contencios administrativ și fiscal formulată prin Decizia nr. 3.827/2022, Înalta Curte de Casație și Justiție a arătat că: <<în condițiile în care o normă juridică nu poate fi calificată ca fiind conformă din punct de vedere calitativ, deoarece nu conține, fără echivoc, „ceea ce trebuie să îndeplinească un subiect, ceea ce el este îndreptățit să facă sau ceea ce i se recomandă sau este stimulat să îndeplinească”, o astfel de reglementare legală nu respectă normele de tehnică legislativă, determinând apariția unor situații de incoerență și instabilitate, contrare principiului securității raporturilor juridice în componenta sa referitoare la claritatea și

previzibilitatea legii, iar acel text normativ este contrar prevederilor art. 1 alin. (5) din Constituție”>>².

5. Menționăm că observațiile de la punctul anterior sunt valabile și cu privire la textul propus la alin. (1³) de la art. II al inițiativei legislative, formularea „*în afara exercitării libertății de exprimare în scop jurnalistic, artistic, științific sau în legătură cu un interes public legitim*” fiind ambiguă.

6. Alin. (1) al art. III din inițiativa legislativă ar fi trebuit să fie analizat și formulat, în funcție de intenția de reglementare, nefiind clar ce aspecte ar urma să fie reglementate prin norme, nici în ceea ce privește articolele indicate expres, nici în cazul „*altor dispoziții ale prezentei legi care necesită astfel de norme*”. În lipsa lămuririi textului în acest sens, se poate ajunge la situația în care ar fi încălcat art.108⁴ din Constituție.

De asemenea, atașăm prezentului punct de vedere adresa Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării, transmisă prin adresa nr. 4478/27.05.2026.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei inițiative legislative.**

Cu stimă,

Ilie – Gavril BOLOJAN

**Domnului senator Mircea ABRUDEAN
Președintele Senatului**



² Observațiile privesc și art. 50 alin. (6)

³ Fiind un singur punct acesta nu trebuie numerotat.

⁴ Hotărârile se emit pentru organizarea executării legilor



CONSILIUL NAȚIONAL PENTRU COMBATerea DISCRIMINĂRII
AUTORITATE DE STAT AUTONOMĂ

Domnului Nini Săpunaru,
Secretar de Stat
Departamentul pentru Relația cu Parlamentul

Urmare adresei dumneavoastră înregistrată cu nr. de intrare 4478/15.05.2026, privitoare la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr. 448/2006 și a O.G. nr. 137/2000 (Bp. 287/2026)*, vă precizăm succint următoarele:

I. Observații cu privire la propunerea legislativă

Astfel cum rezultă din conținutul propunerii legislative în cauză, aceasta urmărește să completeze inclusiv art. 26 din O.G. nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare cu un alineat nou.

Prin acesta se dorește reglementarea ca formă de discriminare contravențională a faptei de hărțuire a persoanei cu handicap, stabilindu-se limite speciale de amenzi contravenționale, diferite de cele reglementate deja prin alin. (1) al aceluiași articol pentru toate formele de discriminare, în raport cu orice criteriu (deci inclusiv cel al handicapului).

Deși intenția de a proteja persoanele cu handicap împotriva comportamentelor abuzive este pe deplin legitimă, textul propus încalcă normele de tehnică legislativă și generează un paralelism juridic cert și, astfel, criticabil, în detrimentul predictibilității actului normativ.

Asfel, se observă că această propunere legislativă încalcă principiul unicității reglementării și cel al interzicerii paralelismelor, consacrate de art. 16 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislative, care interzice explicit instituirea unor noi reglementări în aceeași materie (cu atât mai mult în corpul aceluiași act normativ) și în aceleași scopuri cu cele deja în vigoare.

În argumentarea acestei observații, opinăm că fapta ce se dorește a fi introdusă este deja pe deplin acoperită de art. 2 alin. (5) din O.G. nr. 137/2000. Conduita de a aduce atingere demnității unei persoane pe criteriul de handicap cu scopul de a o umili reprezintă definiția legală exactă a hărțuirii (ergo, inclusiv a hărțuirii persoanei cu handicap). Această faptă este deja interzisă și sancționată contravențional prin forma actuală a O.G. nr. 137/2000 [art. 26 alin. (1) raportat la art. 2 alin. (5) din ordonanță].

De asemenea, se impune precizarea că propunerea vizează „difuzarea, publicarea sau transmiterea de materiale”, acțiuni care constituie prin excelență un „comportament manifestat în public”. Or, art. 15 din O.G. nr. 137/2000 definește și sancționează deja distinct faptele care vizează „atingerea demnității ori crearea unei atmosfere de intimidare, ostile, degradante, umilitoare sau ofensatoare, îndreptat împotriva unei persoane [sau] unui grup de persoane (...) legat de apartenența acestora la o categorie defavorizată” (categoria persoanelor cu handicap fiind inclusă *de jure*).



CONSILIUL NAȚIONAL
pentru COMBATerea
DISCRIMINĂRII

În continuare, subliniem că această propunere de completare creează un conflict normativ intern și viciază criteriul proporționalității sancțiunilor. Introducerea textului propus ar da naștere unui conflict de reglementări concurente în timp și spațiu la momentul aplicării sancțiunii de către CNCD

În felul acesta, pentru o identitate de faptă (de exemplu, umilirea publică a unei persoane cu handicap prin rețelele sociale), CNCD ar fi pus în situația de a alege arbitrar între:

- Aplicarea art. 2 alin. (5) și art. 15, raportat la art. 26 alin. (1) (sancționarea generală a hărțuirii ca formă de discriminare, aplicabilă inclusiv pe criteriul handicapului, cu amendă de la 1.000 lei la 30.000 lei pentru persoane fizice, respectiv de la 2.000 lei la 100.000 lei pentru un grup de persoane sau o comunitate);
- Noul alineat al art. 26, care urmărește, în esență, același obiectiv de reglementare, dar instituie amenzi disproporționate, între 5.000 și 100.000 lei.

De facto, în aplicarea practică a normei, dacă această faptă este extrasă din sfera generală a art. 2 alin. (5) și art. 15 din O.G. nr. 137/2000 pentru a fi sancționată izolat, se creează o discriminare legislativă injustă: o faptă de hărțuire în public pe criteriul handicapului va fi sancționată în limite mult mai severe decât o faptă identică de umilire publică (de exemplu, un clip video defăimător pe internet) îndreptată împotriva unui copil orfan sau a unei persoane vizate pe criterii de rasă ori religie. În acest context, legiuitorul nu poate justifica rațional de ce fapta comisă împotriva unei persoane cu handicap este considerată a priori de 5 ori mai gravă la limita minimă decât aceeași faptă comisă împotriva unui alt grup vulnerabil.

Acest paralelism afectează direct principiul clarității și predictibilității normei juridice (derivat din art. 1 alin. 5 din Constituția României), conducând la vulnerabilitate și insecuritate juridică a soluțiilor CNCD, ca urmare a riscului unor încadrări juridice ambigue sau duble.

În aceeași ordine de idei, evidențiem că propunerea de completare a art. 26 generează un demers legislativ redundant și sub aspectul excepțiilor privind libertatea de exprimare.

Textul propus inserează o clauză exoneratoare referitoare la „exercitarea libertății de exprimare în scop jurnalistic, artistic, științific”.

Or, această mențiune este complet redundantă din punct de vedere al tehnicii legislative, întrucât art. 2 alin. (8) din O.G. nr. 137/2000 stipulează deja, cu caracter general și transversal pentru întreaga ordonanță, că prevederile sale „nu pot fi interpretate în sensul restrângerii dreptului la libera exprimare”. Reluarea acestei excepții strict la un alineat specific distorsionează simetria actului normativ.

II. Punctul de vedere al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării

Având în vedere considerentele invocate, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării **NU susține** adoptarea propunerii care urmărește completarea art. 26 din O.G. nr. 137/2000, întrucât acest act normativ acoperă integral, în forma actuală în vigoare, obiectul de reglementare urmărit de inițiativa legislativă.

În ceea ce privește completările aduse Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap, atragem atenția forului legislativ asupra imperioasei necesități de a evalua critic oportunitatea acestei reglementări. Inspectorul social exercită, prin excelență, atribuții specifice de evaluare și monitorizare a serviciilor sociale și a beneficiilor financiare.



Atribuirea unei competențe de investigare a comportamentelor de hărțuire și umilire din spațiul public (mass-media, internet) ar excede structural rolului ANPIS, transformând o instituție de audit social, căreia îi lipsește instrumentarul procedural specific, într-o autoritate improprie de arbitraj a libertății de exprimare

Cu deosebit respect,

Vicepreședinte interimar,

Cătălin Valentin Raiu

Director Direcția Juridică

Cristian Nuică



CONSILIUL NAȚIONAL
pentru **COMBATEREA**
DISCRIMINĂRII