



ROMÂNIA

Avocatul Poporului

Str. George Vrăca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
REGISTRATURĂ JURISDIȚIONALĂ
NR. 6749 / 30 AUG 2019



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

AVOCATUL POPORULUI
REGISTRATURĂ GENERALĂ
IEȘIRE Nr. 15763 / 30. AUG. 2019

*Domnului prof. univ. dr. Valer Dorneanu,
Președintele Curții Constituționale*

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) teza finală din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată, vă transmitem alăturat excepția de neconstituționalitate a prevederilor *art. I pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap.*

Vă asigur, domnule președinte, de înalta mea considerație.

Avocatul Poporului,

Renate Weber

București, 29 august 2019



ROMÂNIA
Avocatul Poporului

Str. George Vraca nr. 8, Sector 1, București
www.avp.ro



Tel.: +40-21-312.71.01, Fax: +40-21-312.49.21, E-mail: avp@avp.ro
Tel. dispecerat: +40-21-312.71.34, E-mail: petitii@avp.ro

În conformitate cu dispozițiile art. 146 lit. d) din Constituția României și ale art. 15 alin. (1) lit. i) din Legea nr. 35/1997 privind organizarea și funcționarea instituției Avocatul Poporului, republicată,

Avocatul Poporului formulează prezenta:

Excepție de neconstituționalitate

referitoare la art. I pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017 pentru modificarea și completarea Legii nr. 448/2006 privind protecția și promovarea drepturilor persoanelor cu handicap

Art. I pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017 contravine dispozițiilor constituționale ale art. 115 alin. (4) și (6) privind regimul ordonanțelor de urgență, afectează drepturile constituționale și internaționale ale persoanelor cu handicap, consacrate de art. 50 din Legea fundamentală, art. 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, respectiv art. 15 din Cartea Socială Europeană, revizuită, caracterul social al statului român, consfințit de art. 1 alin. (3) din Constituție, precum și art. 11 și art. 20 din Legea fundamentală.

Prevederile legale criticate modifică art. 81 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 448/2006, republicată, în sensul eliminării unităților protejate fără personalitate juridică cu gestiune proprie, sub formă de secții, ateliere sau alte structuri din cadrul operatorilor economici, al organizațiilor neguvernamentale, precum și cele organizate de persoana cu handicap autorizată, în condițiile legii, să desfășoare activități economice independente.

PRECIZĂRI PREALABILE

1. Legea nr. 448/2006, republicată, prin art. 79 prevede ca modalitatea specifică de angajare a persoanelor cu handicap - **formele protejate, și anume:** fie ca loc de muncă protejat, fie ca unitate protejată autorizată. **Art. 81** din Legea nr. 448/2006, republicată, în forma sa anterioară ordonanței de urgență criticate prin prezenta, avea următorul conținut:

"(1) Unitățile protejate pot fi înființate de orice persoană fizică sau juridică, de drept public sau privat, care angajează persoane cu handicap.

(2) Unitățile protejate pot fi:

a) cu personalitate juridică;

b) fără personalitate juridică, cu gestiune proprie, sub formă de secții, ateliere sau alte structuri din cadrul operatorilor economici, instituțiilor publice ori din cadrul organizațiilor neguvernamentale, precum și cele organizate de persoana cu handicap autorizată, în condițiile legii, să desfășoare activități economice independente."

Lit. b) a art. 81 alin. (2) a fost modificată prin art. I pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017, astfel: ***"b) fără personalitate juridică, cu gestiune proprie, sub formă de secții, ateliere sau alte structuri în cadrul instituțiilor publice."***

Din analiza comparativă a celor două texte, rezultă că **legiuitorul delegat a desființat baza legală a unităților protejate sub formă de secții, ateliere sau alte structuri:**

- din cadrul operatorilor economici,
- din cadrul organizațiilor neguvernamentale,
- cele organizate de persoana cu handicap autorizată, în condițiile legii, să desfășoare activități economice independente.

2. În conformitate cu art. 44 din Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 448/2006, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 268/2007, *"Sunt considerate unități protejate, în sensul legii:*

a) *operatorii economici cu personalitate juridică, indiferent de forma de proprietate și organizare, care au cel puțin 30% din numărul total de angajați persoane cu handicap încadrate cu contract individual de muncă;*

b) sectii, ateliere sau alte structuri din cadrul operatorilor economici, instituțiilor publice sau din cadrul organizațiilor neguvernamentale, care au gestiune proprie și cel puțin 30% din numărul total de angajați persoane cu handicap încadrate și salarizate;

c) persoana fizică cu handicap autorizată potrivit legii să desfășoare activități economice independente, inclusiv asociația familială care are în componența o persoană cu handicap. Sunt incluse aici și persoanele fizice cu handicap autorizate în baza unor legi speciale, care își desfășoară activitatea atât individual, cât și în una dintre formele de organizare ale profesiei.”

3. Constatăm astfel că, singurele forme legale ale unităților protejate sunt cele de la lit. a), iar dintre cele de la lit. b) au rămas exclusiv cele din instituțiile publice. Secțiile, atelierele și celelalte structuri din cadrul operatorilor economici și din cadrul organizațiilor neguvernamentale, precum și cele organizate de persoanele fizice cu handicap autorizate potrivit legii – nu mai au bază legală.

4. Importanța unităților protejate este reliefată de art. 82 alin. (1) din Legea nr. 448/2006, republicată, care reglementează drepturile unităților protejate:

”a) scutire de plata taxelor de autorizare la înființare și de reautorizare;

b) scutire de plată a impozitului pe profit, cu condiția ca cel puțin 75% din fondul obținut prin scutire să fie reinvestit pentru restructurare sau pentru achiziționarea de echipamente tehnologice, mașini, utilaje, instalații de lucru și/sau amenajarea locurilor de muncă protejate, în condițiile prevăzute de Legea nr. 571/2003, cu modificările și completările ulterioare;

c) alte drepturi acordate de autoritățile administrației publice locale finanțate din fondurile proprii.”

Astfel, se remarcă cu ușurință limitarea drastică a posibilităților de organizare a unităților protejate și mai ales desființarea celor organizate direct de persoanele cu handicap organizate ca persoane fizice autorizate.

5. În vederea realizării obligației statului de a sprijini persoanele cu handicap să se integreze pe piața muncii, art. 78 din Legea nr. 448/2006, republicată, în forma anterioară Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2017, prevedea **obligația alternativă a oricărui angajator public sau privat cu cel puțin 50 de angajați:**

- fie de a angaja persoane cu dizabilități, într-un procent de minim 4%,
- fie de a plăti lunar către bugetul de stat o sumă reprezentând 50% din salariul de bază minim brut pe țară înmulțit cu numărul de locuri de muncă în care nu au angajat persoane cu handicap;

- fie de a achiziționa produse sau servicii realizate prin propria activitate a persoanelor cu handicap angajate în unitățile protejate autorizate, pe bază de parteneriat, în sumă echivalentă cu suma datorată la bugetul de stat.

Obligațiile alternative au suferit modificări substanțiale prin art. I pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017, obligația de achiziționare de produse sau servicii sau produse realizate în unitățile protejate autorizate a fost eliminată, în schimb a fost dublată suma de plată către bugetul de stat de către persoanele juridice care nu au angajat persoane cu handicap, în cota impusă de lege.

Se constată astfel că, noile dispoziții legale, pe de o parte, limitează formele de organizare a unităților protejate, desființează secțiile organizate direct de persoanele cu handicap organizate ca persoane fizice autorizate, iar pe de altă parte elimină obligația alternativă a angajatorilor de a achiziționa produse și servicii ale unităților protejate.

MOTIVELE DE NECONSTITUȚIONALITATE:

1. Încălcarea art. 115 alin. (4) din Constituție

În conformitate cu prevederile art. 115 alin. (4) din Constituție „*Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora*”.

Examinarea constituționalității Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2017 trebuie să pornească de la analiza întrunirii condițiilor cumulative care să permită Guvernului să legifereze: a) *existența unei situații extraordinare*; b)

reglementarea acesteia să nu poată fi amânată; c) urgența să fie motivată în cuprinsul ordonanței.

a) Dezvoltând textul constituțional, Curtea Constituțională a stabilit pe cale jurisprudențială că, pentru a fi în prezența unei **situații extraordinare** este necesară existența **unei stări de fapt obiective, cuantificabile, independente de voința Guvernului, care pune în pericol un interes public** (Decizia nr. 255/2005, Decizia nr. 1008/2009). Legiuitorul delegat poate reglementa prin intermediul unei ordonanțe de urgență atunci când, în mod necesar și neechivoc, circumstanțele obiective ce determină existența unei situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, impun o intervenție normativă rapidă.

Analizând preambulul ordonanței de urgență, constatăm că existența unei situații extraordinare a cărei reglementare nu poate fi amânată, precum și urgența modificării formelor unităților protejate nu sunt justificate deloc.

Redăm integral textul preambulului: *"Odată cu ratificarea Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități, România se angajează să mobilizeze resursele necesare pentru eliminarea barierelor astfel încât nicio persoană cu dizabilități să nu fie discriminată, marginalizată, exclusă sau abuzată, iar alegerile și aspirațiile ei să fie respectate și sprijinite.*

Pentru a da persoanelor cu dizabilități posibilitatea de a trăi independent și de a participa pe deplin la toate aspectele vieții sunt necesare măsuri care să asigure creșterea angajării acestora atât în sectorul public, cât și în cel privat, la finele anului 2016 numărul de persoane cu dizabilități angajate fiind sub 35.000.

De asemenea, conform Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, strategia fiscal-bugetară trebuie înaintată Guvernului până la data de 31 iulie a fiecărui an. Prin urmare, aprobarea majorării prestațiilor sociale pentru persoane cu handicap este o reglementare ce trebuie adoptată în regim de urgență, întrucât este necesar ca aceste sume să fie cuprinse în strategia fiscal-bugetară ce stă la baza fundamentării bugetului pe anul 2018, pentru a face posibilă plata acestor sume.

Având în vedere obiectul de activitate al Autorității Naționale pentru Persoanele cu Dizabilități, precum și specificitatea categoriilor de beneficiari

căroră se adresează se impune cu necesitate ca reglementările propuse să fie realizate în regim de urgență.

Luând în considerare prevederile Programului de guvernare 2017-2020, capitolul Politici publice în domeniul muncii și justiției sociale - O societate fără bariere pentru persoanele cu dizabilități,

neadoptarea măsurilor propuse prin prezenta ordonanță de urgență va genera blocaje, ineficiență, precum și afectarea în continuare a respectării drepturilor persoanelor cu dizabilități.”

Astfel, observăm că situația extraordinară și urgența sunt doar proclamate, fără a fi în realitate motivate și fără a fi precizat vreun element prin care să se demonstreze motivele având caracter de urgență și situația extraordinară în care se află Guvernul, din cauza căroră este necesară modificarea reglementării unităților protejate. În aceste condiții, reglementarea are caracter arbitrar, dificil de legitimat.

În plus, remarcăm:

- ratificarea Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități nu reprezintă o noutate legislativă, fiind realizată prin Legea nr. 221/2010;

- motivul potrivit căruia ”Pentru a da persoanelor cu dizabilități posibilitatea de a trăi independent și de a participa pe deplin la toate aspectele vieții sunt necesare măsuri care să asigure creșterea angajării acestora atât în sectorul public, cât și în cel privat” apare ca lipsit de valabilitate atât timp cât actul normativ promovat nu cuprinde nicio măsură de stimulare a angajării în sectorul privat, dimpotrivă se desființează baza legală a secțiilor și atelierelor din cadrul operatorilor economici și din organizațiile guvernamentale, precum și cele organizate de persoana cu handicap autorizată.

Față de exigențele formulate de Curtea Constituțională, apreciem că motivarea situației extraordinare și a urgenței din preambulul ordonanței de urgență este insuficientă și nu corespunde exigențelor art. 115 alin. (4) din Legea fundamentală, astfel cum au fost dezvoltate în jurisprudența instanței de contencios constituțional.

b) **În ceea ce privește condiția ca reglementarea situației în cauză să nu poate fi amânată, apreciem că aceasta nu este îndeplinită.** Cu privire la acest aspect, în preambulul ordonanței de urgență se arată că *"neadoptarea măsurilor propuse prin prezenta ordonanță de urgență va genera blocaje, ineficiență, precum și afectarea în continuare a respectării drepturilor persoanelor cu dizabilități"*. Din analiza acestui text nu reiese motivul care justifică modificarea reglementării unităților protejate, situația care nu poate fi amânată ori necesitatea introducerii modificărilor în materia unităților protejate prin ordonanță de urgență.

Cât privește celelalte prevederi ale actului normativ criticat (modificarea cuantumurilor unor prestații sociale - intră în vigoare la 1 ianuarie 2018, respectiv 1 iulie 2018), amintim faptul că simplul fapt că o reglementare este oportună, utilă sau necesară nu înseamnă că ea trebuie aprobată cât mai repede posibil, și cu atât mai puțin de către legiuitorul delegat, pentru că, în atare situație, se ajunge la încălcarea principiului fundamental al separației puterilor în stat.

De altfel, urgența reglementării nu se justifică nici prin prevederile conținute, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017 nu cuprinde nicio măsură de aplicare imediată de natură să rezolve o situație excepțională. Publicată în Monitorul Oficial în data de 7 august 2017, art. I intră în vigoare la data de 1 septembrie și cuprinde următoarele prevederi principale:

- desființarea unităților protejate de tipul secțiilor și atelierelor din cadrul operatorilor economici și din organizațiile guvernamentale, precum și cele organizate de persoana cu handicap autorizată;
- majorarea sumei de plată la bugetul de stat de către autoritățile și instituțiile publice, persoanele juridice, publice sau private, care nu angajează persoane cu handicap în condițiile legii;
- eliminarea obligației alternative a persoanelor juridice care nu angajează persoane cu handicap în condițiile legii, de a achiziționa produse sau servicii realizate prin propria activitate a persoanelor cu handicap angajate în unitățile protejate autorizate, în sumă echivalentă cu suma datorată la bugetul de stat.

Pe cale de consecință, urgența reglementării nu este justificată nici în preambulul actului normativ criticat, nici prin măsurile preconizate.

c) A treia condiție necesară a fi îndeplinită la adoptarea unei ordonanțe de urgență se referă la motivarea urgenței în cuprinsul acesteia. Astfel, motivarea trebuie să fie efectivă, adică să demonstreze necesitatea **obiectivă** a adoptării reglementării în regim de urgență, nu doar să enunțe această necesitate. Motivarea nu înseamnă doar justificarea pe fond a măsurilor propuse, ci mai ales justificarea caracterului urgent al acestora, adică nu trebuie să se refere doar la necesitatea adoptării lor, ci la necesitatea adoptării lor prin ordonanță de urgență. or, în speță, aceste cerințe nu sunt îndeplinite. Astfel cum am arătat și mai sus, în preambulul Ordonanței de urgență nr. 60/2017 urgența se enunță, fără a fi demonstrată or explicată.

În plus, motivarea în sine are caracter general, fără a se menționa informații concrete de natură să justifice urgența măsurilor propuse.

2. Încălcarea art. 115 alin. (6) din Constituție, prin afectarea drepturilor persoanelor cu handicap, a căror protecție este prevăzută de art. 50 din Legea fundamentală

Prin Decizia nr. 1.189/2008, Curtea Constituțională a stabilit înțelesul constituțional al verbului "*a afecta*", statuând că sensul juridic al noțiunii, sub diferite nuanțe, ar fi: "a suprima", "a aduce atingere", "a prejudicia", "a vătăma", "a leza", "a antrena consecințe negative". Astfel, potrivit jurisprudenței Curții Constituționale, din interpretarea art. 115 alin. (6) din Constituție se poate deduce că în domeniul reglementării drepturilor, libertăților și a îndatoririlor fundamentale, ordonanțele de urgență nu pot fi adoptate dacă "afectează", dacă au consecințe negative, dar, în schimb, pot fi adoptate dacă, prin reglementările pe care le conțin, au consecințe pozitive în domeniile în care intervin.

Trebuie subliniat că persoanele cu handicap beneficiază de aceleași drepturi și libertăți cu cele fără handicap, dar în viața cotidiană nu se bucură de aceleași oportunități și posibilități, motiv pentru care este necesară intervenția statutului pentru realizarea unei protecții speciale care să le sprijine. Printre importante valențe de ordin psihologic și social, integrarea acestei categorii în viața cotidiană prezintă

și un semnificativ aspect economic, deoarece prin limitarea accesului acestora la piața muncii, se pierde un valoros potențial uman. Măsurile pe care statele le iau pentru a veni în sprijinul persoanelor cu dizabilități se bazează pe concepte ca:

- egalitatea de șanse (are în vedere procese prin care diferite structuri sociale și de mediu, infrastructura, serviciile, informațiile devin disponibile persoanelor cu handicap),
- accesibilitatea (măsurile de adaptare a mediului conform nevoilor acestora),
- incluziunea socială (măsurile și acțiunile destinate combaterii exclusiunii sociale a persoanelor cu dizabilități).

Protecția constituțională a acestei categorii speciale se regăsește definită în art. 50 și are la bază principii precum: asigurarea unei protecții speciale a persoanelor cu handicap și realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor, de prevenire și de tratament ale handicapului, în vederea participării efective a persoanelor cu handicap la viața comunității din care fac parte. **Esențial este ca persoanele cu handicap să aibă șansa să trăiască independent în societate, să beneficieze de libertate de mișcare și să se bucure de o viață independentă.** Formarea, educația și accesul acestora pe piața muncii trebuie să le garanteze mobilitatea și independența.

Pentru a da eficiență acestei norme constituționale, legiuitorul a reglementat un ansamblu de drepturi și măsuri puse la dispoziția persoanelor cu handicap pentru a facilita integrarea și incluziunea socială a acestora, având în vedere tocmai statutul lor special. Ca atare, prin Legea nr. 448/2006 au fost stabilite o serie de măsuri, printre care, în capitolul V, sunt cuprinse cele dedicate ocupării și angajării în muncă. În acest sens, legea a introdus pe piața muncii un nou concept, special creat în scopul facilitării integrării pe această piață a persoanelor cu dizabilități, și anume unitățile protejate autorizate (art. 79 – art. 82), în cadrul cărora cel puțin 30% din numărul total de angajați cu contract individual de muncă sunt persoane cu handicap. Aceste unități beneficiază de scutiri de la anumite taxe și impozite, în condițiile legii. Remarcăm astfel intervenția legislativă a statului pentru facilitarea locurilor de muncă a persoanelor cu handicap atât în mediul privat, cât și în cel public.

Aceste reglementări au fost mutilate prin prevederile legale criticate, o parte din tipurile de unități protejate autorizate din domeniul privat, inclusiv cele din organizațiile neguvernamentale și cele organizate de persoana cu handicap autorizată, în condițiile legii, să desfășoare activități economice independente – rămânând fără bază legală. Deși legea prevede puține măsuri efective de natură să sprijine integrarea persoanelor cu dizabilități pe piața muncii, acestea sunt diminuate prin intervenția legiuitorului delegat care acționează în domeniul unor persoane dezavantajate din multe puncte de vedere, dar protejate la nivel constituțional. Or, o astfel de acțiune contravine art. 115 alin. (6) din Legea fundamentală care previne intervenția Guvernului pe tărâmul drepturilor prevăzute de Constituție, în acest caz art. 50, care prevede în mod explicit obligația statului de a asigura realizarea unei politici naționale de egalitate a șanselor. În realitate, măsura luată fragmentează și puținele facilități de integrare în mediul privat al persoanelor cu dizabilități, inclusiv inițiativele pe cont propriu al persoanelor cu handicap autorizate în condițiile legii. Deși în preambulul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2017 se declară că *”Pentru a da persoanelor cu dizabilități posibilitatea de a trăi independent și de a participa pe deplin la toate aspectele vieții sunt necesare măsuri care să asigure creșterea angajării acestora atât în sectorul public, cât și în cel privat, la finele anului 2016 numărul de persoane cu dizabilități angajate fiind sub 35.000”*, în cuprinsul acesteia nu se regăsesc măsuri care să sprijine angajarea acestora în mediul privat. Cât privește sectorul public, noul alineat (6) al art. 78 introduce o obligație în sarcina autorităților și instituțiilor publice, persoane juridice publice, de a organiza unele concursuri de angajare exclusiv pentru persoanele cu handicap, cu respectarea prevederilor legale în vigoare.

În concluzie, constatăm că prevederile legale criticate nu sunt în măsură să îndeplinească rigorile constituționale cu privire la limitele de reglementare prin ordonanță de urgență, afectând drepturile persoanelor cu handicap, prin:

- scăderea gradului de protecție pe care statul este ținut să o asigure în special în domeniul integrării în muncă și în viața comunității, precum și
- efectul creșterii implicite a riscului de excluziune socială al acestei categorii defavorizate.

3. Încălcarea art. 1 alin. (3) din Constituție privind caracterul social al statului român

Protecția specială de care trebuie să se bucure persoanele cu handicap are ca fundament caracterul social al statului român, edictat de art. 1 alin. (3) din Legea fundamentală. Or, statul social reprezintă rezultatul confruntării principiilor care stau la baza statului de drept clasic, neintervenționist cu cele care fundamentează ideea de justiție socială și pune în centrul preocupărilor sale valorile sociale, aspect care este de natură a conferi cetățeanului sentimentul demnității, prevenind, în același timp, excluderea sau marginalizarea socială a acestuia. Astfel, Curtea Constituțională a statuat prin Decizia nr. 1594/2011 *"menirea statului social este de a asigura atât bunăstarea economică și socială a cetățenilor, cât și coeziunea socială, fără a nega însă dreptul autorităților publice de a stabili condițiile concrete ale realizării acestui deziderat. Prin urmare, noțiunea de "stat social" poate fi definită ca fiind acel complex de măsuri ce vizează atât politica economică, cât și cea socială și care pune în prim-plan prevederile sociale de natură economică ce au consecințe pozitive asupra statutului social al cetățenilor."*

În acest sens, s-a arătat că *"statul social presupune un anumit grad de intervenție etatică în abordarea diferitelor domenii cu caracter social existente la nivelul politicii sociale a statului. Stabilirea gradului de intervenție a statului în sfera drepturilor cu caracter social, precum și a formelor concrete de intervenție, adecvate fiecărei etape de dezvoltare a acestuia, este o prerogativă exclusivă a Parlamentului, care poate opta fie pentru o intervenție masivă necondiționată a statului în domeniul social (model social-democrat), fie pentru intervenția subsidiară a acestuia, locul primordial revenind familiei, comunității, bisericii sau sindicatelor (model conservator-corporatist), fie pentru o intervenție minimă, situație în care este încurajată dezvoltarea economică în scopul rezolvării problemelor sociale (model liberal). Alegând unul dintre cele trei modele mai sus enunțate, statul are îndatorirea să creeze condițiile necesare pentru realizarea unei securități sociale optime pentru cetățenii săi, dar nu înseamnă că acesta trebuie să creeze și să întrețină singur tot sistemul. Resursele statului singure nu ajung să facă*

față acestor sarcini, mai ales în situații de criză economică profundă, astfel încât trebuie conștientizat faptul că nu numai statul, ci și comunitatea și indivizii au răspunderi reciproce, obligații corelative în acest domeniu.”

Statul, în decursul timpului, poate opta pentru diverse modele de securitate socială, de la o intervenție minimală la una maximală. **Esențial este ca statul să nu renunțe la funcția sa socială.** Așa cum se sublinia în decizia precitată a Curții Constituționale, **”Obligația constituțională impusă prin art. 1 alin. (3) este aceea de a interveni în favoarea cetățeanului,** *deci acest text constituțional obligă la o atitudine pozitivă, la o acțiune din partea statului. Însă gradul de intensitate a acestor măsuri cu caracter intervenționist poate diferi în funcție de viziunea politică și de condițiile economice ale statului de la un anumit moment dat.”* Fără a nega posibilitatea statului de a-și modifica în această privință concepția, anumite obligații nu pot fi neglijate sau subestimate. Actul normativ criticat prevede în perioade de timp ulterioare (1 ianuarie 2018, respectiv 1 iulie 2018) ușoare majorări ale prestațiilor sociale primite de persoanele cu handicap, dar acestea nu sunt în măsură să asigure o existență în condiții de demnitate a acestor persoane, mai ales pentru cele apte de muncă care, prin efectul unor măsuri legislative imediate (art. I intră în vigoare la data de 1 septembrie 2017), rămân fără loc de muncă.

Prin Decizia nr. 149/2001, instanța de contencios constituțional a arătat că *”statul social” reclamă, printre altele, obligația statului privind asigurarea unui trai decent pentru toate categoriile sociale, dar statul este ținut să ia măsurile necesare pentru ca toți cetățenii (inclusiv cei dezavantajați din motive obiective, ca handicapul) să participe activ la creșterea nivelului de trai fiind activi pe piața muncii. Or, sub acest aspect, criticăm măsura diminuării tipurilor de unități protejate autorizate care restrâng în mod nejustificat participarea activă la viața socială și economică a persoanelor cu handicap, care, din persoane independente financiar devin persoane asistate social.*

4. Nerespectarea art. 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități, a art. 15 din Cartea Socială Europeană, revizuită și a art. 11 și art. 20 din Constituție

I. Prin ratificarea **Convenției privind drepturile persoanelor cu dizabilități**, adoptată de Organizația Națiunilor Unite, România și-a asumat obligația de *eliminare a barierelor astfel încât nicio persoană cu dizabilități să nu fie discriminată, marginalizată, exclusă sau abuzată, iar alegerile și aspirațiile ei să fie respectate și sprijinite.*

În acest sens, menționăm prevederile **art. 27 pct. 1** din convenție, privind munca și încadrarea în muncă: *”Statele părți recunosc dreptul persoanelor cu dizabilități de a munci în condiții de egalitate cu ceilalți; aceasta include dreptul la oportunitatea de a-și câștiga existența prin exercitarea unei activități liber alese sau acceptate pe piața muncii, într-un mediu de lucru deschis, inclusiv și accesibil persoanelor cu dizabilități. Statele părți vor proteja și vor promova dreptul la muncă, inclusiv pentru cei care dobândesc o dizabilitate pe durata angajării, prin luarea de măsuri adecvate, inclusiv de ordin legislativ, pentru ca, printre altele:*

a) să interzică discriminarea pe criterii de dizabilitate referitoare la toate aspectele și formele de încadrare în muncă, inclusiv la condițiile de recrutare, plasare, angajare și menținere în muncă, la progresul în carieră și la condiții de sănătate și securitate la locul de muncă;

b) să protejeze drepturile persoanelor cu dizabilități, în condiții de egalitate cu ceilalți, din punctul de vedere al condițiilor corecte și favorabile de muncă, inclusiv al oportunităților și remunerației egale pentru muncă egală, al condițiilor de sănătate și securitate la locul de muncă, al protecției împotriva hărțuirii și prin reglementarea conflictelor;

c) să se asigure că persoanele cu dizabilități sunt capabile să își exercite dreptul la muncă și drepturile sindicale în condiții de egalitate cu ceilalți;

d) să permită persoanelor cu dizabilități accesul efectiv la programele generale de orientare tehnică și vocațională, la servicii de plasare și formare profesională continuă;

e) să promoveze, pe piața muncii, oportunitățile de angajare și de progres în carieră pentru persoanele cu dizabilități și să ofere asistență în căutarea, obținerea și menținerea unui loc de muncă, inclusiv pentru revenirea la locul de muncă;

f) să promoveze oportunitățile pentru activități independente, dezvoltarea spiritului antreprenorial, dezvoltarea de cooperative și începerea unei afaceri proprii;

g) să angajeze persoane cu dizabilități în sectorul public;

h) să promoveze angajarea persoanelor cu dizabilități în sectorul privat prin politici și măsuri adecvate, care să includă programe de acțiune pozitive, stimulente și alte măsuri;

i) să se asigure oferirea unor adaptări adecvate persoanelor cu dizabilități, la locul de muncă;

j) să încurajeze obținerea, de către persoanele cu dizabilități, a unei experiențe în muncă, pe piața liberă a forței de muncă;

k) să promoveze reabilitarea vocațională și profesională, menținerea locului de muncă și programele de reintegrare profesională pentru persoanele cu dizabilități.”

Apreciem măsura desființării unităților protejate sub formă de secții, ateliere sau alte structuri din sectorul privat ca nefiind în concordanță cu textul precitat, limitând existența acestora la sectorul public. De asemenea, obligatia de organizare a unor concursuri de angajare exclusiv pentru persoanele cu handicap incumbă exclusiv autoritățile și instituțiile publice.

Prin urmare, constatăm că dispozițiile art. I din Ordonanța de urgență nr. 60/2017 contravin convenției sus-menționate. Obligațiile asumate de statul român în sensul de a proteja și promova dreptul la muncă, prin luarea de măsuri adecvate de ordin legislativ, pentru ”*promovarea pe piața muncii a oportunităților de angajare și de progres în carieră pentru persoanele cu dizabilități și să ofere asistență în căutarea, obținerea și menținerea unui loc de muncă, inclusiv pentru revenirea la locul de muncă*”, ”*promovarea oportunităților pentru activități independente, dezvoltarea spiritului antreprenorial, dezvoltarea de cooperative și începerea unei afaceri proprii*” sunt neglijate de actul normativ criticat, care desființează baza legală a unităților protejate sub formă de secții, ateliere sau alte

structuri organizate de persoana cu handicap autorizată, în condițiile legii, să desfășoare activități economice independente, respectiv prin eliminarea bazei legale pentru cele existente. De asemenea, obligația de "*promovare a angajării persoanelor cu dizabilități în sectorul privat prin politici și măsuri adecvate, care să includă programe de acțiune pozitive, stimulente și alte măsuri*" este omisă prin desființarea unități protejate din sector privat sub formă de secții, ateliere sau alte structuri, ceea ce reprezintă o măsură contrară obligațiilor asumate.

II. Art. 15 din Carta socială europeană, revizuită, consacră "*dreptul persoanelor handicapate la autonomie, la integrare socială și la participare în viața comunității. În acest sens, statele se angajează în special:*

1. să ia măsurile necesare pentru a furniza persoanelor handicapate o orientare, o educație și o formare profesională în cadrul schemelor generale ori de câte ori este posibil sau, dacă nu este posibil, prin intermediul instituției specializate publice sau private;

2. să favorizeze **accesul la angajare al acestor persoane, prin orice măsură susceptibilă de a încuraja patronii să angajeze și să mențină în activitate persoane handicapate în mediul obișnuit de muncă și să adapteze condițiile de muncă la nevoile acestor persoane sau, atunci când datorită handicapului acest lucru nu este posibil, prin organizarea sau crearea de locuri de muncă protejate în funcție de gradul de invaliditate.**

Aceste măsuri pot justifica, dacă este cazul, recurgerea la servicii specializate de plasare și de însoțire;

3. să favorizeze *deplina lor integrare și participare la viața socială, în special prin măsuri, inclusiv ajutoare tehnice, care vizează depășirea dificultăților lor de comunicare și mobilitate și care să le permită accesul la mijloacele de transport, la locuință, la activități culturale și la petrecerea timpului liber.*"

Observăm că acest document prevede în mod expres angajamentul statului de a lua măsuri de natură să favorizeze accesul la angajare al persoanelor cu handicap, prin orice măsură susceptibilă de a încuraja patronii să angajeze și să mențină în activitate persoane handicapate în mediul obișnuit de muncă și să adapteze condițiile de muncă la nevoile acestor persoane, precum și de creare de locuri de muncă protejate.

Din examinarea prevederilor legale criticate prin raportare la aceste norme internaționale, rezultă că normele interne sunt de natură să diminueze măsurile naționale anterioare în detrimentul locurilor de muncă pentru persoanele cu handicap fără a le înlocui cu alte măsuri prin care să fie facilitată angajarea persoanelor cu handicap, respectiv prin care acestea să fie încurajate spre activități independente.

Constatăm astfel că promovarea normei criticate este de natură a înfrânge obligațiile internaționale asumate de statul român.

În plus, amintim că art. 20 din Constituție consacră principiul potrivit căruia „dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile cetățenilor vor fi interpretate și aplicate în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care România este parte” [alin. (1)]. „Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale, cu excepția cazului în care Constituția sau legile interne conțin dispoziții mai favorabile” [alin. (2)].

Din analiza prevederilor precitate din *Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități*, rezultă indubitabil că reglementările internaționale sunt mai favorabile decât cele naționale, în prezenta speță. Totodată, **în lumina art. 20 din Constituție, apare fără echivoc că drepturile constituționale ale persoanelor cu handicap sunt mult mai largi sub perspectiva dreptului internațional**. Ca urmare, apare necesitatea ca în interpretarea normei legale supuse discuției, să se aplice cu prioritate reglementările internaționale.

La rândul său, **art. 11 alin. (1) din Legea fundamentală** stabilește faptul că „Statul român se obligă să îndeplinească întocmai și cu bună-credință obligațiile ce-i revin din tratatele la care este parte”. În sfârșit, alin. (2) al aceluiași art. 11 precizează: „*Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern*”.

Așadar, din perspectiva acestui text constituțional decurge obligația statului român de a-și îndeplini întocmai și cu bună-credință obligațiile asumate prin documentele internaționale ratificate, care astfel fac parte din dreptul intern.

Prin urmare, având rolul de garant al drepturilor și libertăților cetățenești, Curtea Constituțională nu poate ignora această situație.

Având în vedere, așa cum am arătat mai sus, că, în speță, **normele de drept internațional descrise oferă o protecție mai ridicată cetățenilor vizați decât normele de drept intern, iar pe cale de consecință sunt incidente dispozițiile constituționale ale art. 11 și art. 20. Ca atare, în cazul de față, textele internaționale la care am făcut referire sunt aplicabile cu prioritate.**

* * *

Chiar sub imperiul legii în forma nemodificată de actul normativ criticat prin prezenta, în pofida prevederilor legislative existente care au ca scop declarat încurajarea angajării persoanelor cu dizabilități, "la 31 decembrie 2014, rata de ocupare în muncă a persoanelor cu dizabilități era de 15,5%", așa cum se arată în **Strategia națională „O societate fără bariere pentru persoanele cu dizabilități 2016—2020”**, pag. 24, aprobată de Hotărârea Guvernului nr. 655/2016, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, Nr. 737 Bis din 14 septembrie 2016.

Același document face următoarele precizări: "În România, în domeniul ocupării persoanelor cu dizabilități, funcționează sistemul de cotă. Conform cadrului legislativ în vigoare, orice angajator public sau privat cu cel puțin 50 de angajați are obligația de a angaja persoane cu dizabilități, într-un procent de minim 4%. Statisticile arată însă că, de cele mai multe ori, angajatorii preferă celelalte opțiuni din lege: să plătească la bugetul de stat jumătate din salariul minim pe economie corespunzător fiecărei persoane cu dizabilități neangajate ori să achiziționeze bunuri sau servicii de la unitățile protejate. Astfel, deși inițiat ca o măsură activă, sistemul de cotă nu a dus la o rată crescută de ocupare pentru persoanele cu dizabilități de aceea, una dintre provocările viitoare se leagă de creșterea și diversificarea serviciilor aferente ocupării prin utilizarea sistemului de cotă într-un mod activ. Cadrul legislativ actual consideră unitățile protejate ca una dintre formele protejate de angajare în muncă pentru persoanele cu dizabilități, în prezent fiind înregistrate circa 700 de astfel de structuri, în creștere mai ales după implementarea proiectelor de economie socială. În acest context strategic, o participare crescută a persoanelor cu dizabilități pe o piață a muncii incluzivă ar

asigura valorificarea potențialului acestora ca forță de muncă și ar contribui la atingerea țintei naționale de ocupare.”

Ne aflăm astfel în prezența unei recunoașteri printr-un document guvernamental a faptului că angajatorii preferă să plătească o sumă la bugetul de stat în loc să angajeze persoane cu handicap. Față de această situație, se observă că prin art. I pct. 1 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017 se majorează suma de plată a persoanelor juridice care nu au angajat persoane cu handicap în cota legală, fără o altă alternativă legală, întrucât cea de achiziționare a produselor unităților protejate a fost eliminată.

Astfel, prin Strategia națională 2016 – 2020 în domeniul persoanelor cu handicap se evidențiază:

- rata extrem de redusă (15,5%) a persoanelor cu handicap angajate în muncă din total celor cu capacitate de muncă (pag. 24),
- ineficiența măsurilor legislative prin preferința angajatorilor pentru plata unor sume de bani (pag. 24),
- ***”participarea redusă a persoanelor cu dizabilități la piața forței de muncă poate duce la excluziune, sărăcie și izolare”*** (pag. 29).

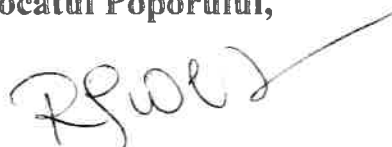
În pofida celor reținute chiar în strategia guvernamentală, prin modificarea reglementărilor legale în materie:

- se limitează și mai mult formele de organizare a unităților protejate,
- se desființează secțiile organizate direct de persoanele cu handicap organizate ca persoane fizice autorizate,
- se elimină obligația alternativă a angajatorilor de a achiziționa produse și servicii ale unităților protejate,
- se majorează suma de plată a bugetul de stat a angajatorilor care nu primesc persoane cu handicap, fără nicio altă alternativă care ar veni în sprijinul acestora.¹

¹ O eventuală justificare în sensul că unele unități protejate nu au suficiente persoane cu handicap angajate, apreciem că nu poate fi susținută având în vedere că, potrivit legii, unitățile protejate au obligația de a avea persoane cu handicap în proporție de 30% din personal. Legiuitorul (inclusiv, sau mai ales, cel delegat) are la dispoziție numeroase posibilități de rezolvarea a situațiilor apărute în practică, ca de pildă: luarea unor măsuri de natură să conducă la întărirea disciplinei economice, modificarea condițiilor legale pentru autorizarea unităților protejate, sporirea controalelor de specialitate, aplicarea (modificarea, înăsprirea, dacă este cazul) sancțiunilor în caz de nerespectare a condițiilor legale și alte măsuri, fie de ordin legislativ (în vederea eficientizării măsurilor în spiritul legii – acela de a asigura o protecție sporită și o integrare superioară a persoanelor cu handicap pe piața muncii), fie de ordin executiv (cu scopul asigurării aplicării în mod corect a legii).

Față de cele expuse, apreciem că dispozițiile art. I pct. 4 din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2017 contravin prevederilor art. 11, art. 20, art. 50, art. 115 alin. (4) și alin. (6) din Constituție, art. 27 din Convenția privind drepturile persoanelor cu dizabilități și art. 15 din Carta socială europeană, revizuită.

Avocatul Poporului,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Weber', with a long horizontal stroke extending to the right.

Renate Weber

București, 29 august 2019