

Către: Cancelaria Prim-Ministrului

În atenția: Dlui. Edward ANAGNOSTE, Consilier juridic

Email: edward.anagnoste@gov.ro, consultare publica@gov.ro

Subiect: Observații asupra proiectului de Ordonanță de urgență a Guvernului privind înregistrarea și obligațiile angajatorilor străinilor, autorizarea și funcționarea agențiilor de plasare a străinilor pe piața muncii din România și modificarea unor acte normative.

Nr. ieșire CRJ 297/30.12.2025

AMENDAMENTE ORDONANȚĂ DE URGENȚĂ

În temeiul procedurii de transparență decizională, Fundația **Centrul de Resurse Juridice** și **Asociația pentru migrație, bunăstare și apartenență (AMBA)** formulează prezentele observații cu privire la proiectul de ordonanță de urgență privind înregistrarea și obligațiile angajatorilor străinilor, autorizarea și funcționarea agențiilor de plasare a străinilor pe piața muncii din România, precum și modificarea și completarea unor acte normative, aflat în consultare publică.

Amendamentele noastre privesc în mod special la dispozițiile finale și tranzitorii, anume **art. 37 alin. (6) și (7)** ale proiectului, care instituie prelungirea dreptului de ședere temporară în scop de muncă pentru străinii care au intrat inițial legal pe teritoriul României în scop de muncă, dar se află în prezent în ședere neregulamentară.

Textul avut în vedere

Potrivit proiectului, art. 37 alin. (6) prevede că:

„Străinii rămași pe teritoriul României după data la care le-a încetat dreptul de ședere stabilit prin viza de lungă ședere pentru angajare în muncă sau prin permisul unic și împotriva cărora nu a fost stabilită obligația de returnare, pot solicita prelungirea dreptului de ședere temporară în scop de muncă (...).”

Alineatul (7) instituie obligația de prezentare la formațiunile teritoriale ale Inspectoratului General pentru Imigrări, în termen de 30 de zile de la intrarea în vigoare a ordonanței, pentru declararea adresei la care persoanele vizate locuiesc efectiv pe teritoriul României.

Proiectul are meritul de a propune un mecanism de prelungire a dreptului de ședere temporară în scop de muncă pentru lucrătorii care au intrat inițial legal pe teritoriul României în acest scop, însă considerăm că limitarea beneficiului acestei măsuri la persoanele „**împotriva**

căroră nu a fost stabilită obligația de returnare” este insuficient fundamentată și potențial contraproductivă, din motivele expuse în continuare.

Propunere de amendare

Solicităm eliminarea sintagmei „împotriva căroră nu a fost stabilită obligația de returnare” din cuprinsul art. 37 alin. (6), astfel încât aceasta să aibă următorul conținut:

„Străinii rămași pe teritoriul României după data la care le-a încetat dreptul de ședere stabilit prin viza de lungă ședere pentru angajare în muncă sau prin permisul unic, pot solicita prelungirea dreptului de ședere temporară în scop de muncă în condițiile art. 56 alin. (9)-(12) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 180 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.”

Această modificare ar permite accesul la procedura de prelungire a dreptului de ședere temporară în scop de muncă tuturor persoanelor care au intrat inițial legal în România în scop de muncă, dar se află în prezent în ședere neregulamentară, indiferent dacă împotriva lor a fost sau nu emisă o decizie de returnare.

Argumente

Intrarea în ședere neregulamentară a lucrătorilor extracomunitari nu poate fi analizată exclusiv prin prisma conduitei individuale a acestora, ci trebuie înțeleasă în contextul cadrului normativ și administrativ care reglementează accesul la muncă și dreptul de ședere în România. Procedurile de obținere a avizului de muncă și a vizei de lungă ședere sunt caracterizate printr-un grad ridicat de complexitate, fragmentare instituțională și o dependență structurală de angajator, care este consacrat legal ca inițiator și garant al respectării condițiilor

Potrivit art. 4 din Ordonanța Guvernului nr. 25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, avizul de muncă se eliberează exclusiv la cererea angajatorului, acesta fiind singurul subiect de drept care poate iniția procedura, depune documentația necesară și demonstra îndeplinirea condițiilor legale (inclusiv lipsa datoriilor la bugetul de stat). Lucrătorul străin nu are niciun instrument juridic prin care să poată suplini pasivitatea, neglijența sau lipsa de bună-credință a angajatorului. Această arhitectură normativă exclude, în mod structural, orice posibilitate de control efectiv al lucrătorului asupra propriului statut juridic.

În plus, procesul de recrutare are loc, în majoritatea cazurilor, prin agenții private de intermediere, care percep taxe substanțiale, adesea în contradicție cu principiile protecției lucrătorilor migranți. Drept consecință, mulți lucrători se îndatorează încă din țara de origine pentru a obține un contract de muncă în România. Acest cost inițial ridicat creează o vulnerabilitate accentuată, determinând lucrătorii să accepte condiții precare de muncă și să evite orice conflict cu angajatorul, de teama pierderii locului de muncă și a imposibilității de a-și achita datoriile.

Odată intrați pe teritoriul României, lucrătorii trebuie să parcurgă într-un interval scurt procedura de obținere a permisului unic, document care atestă concomitent dreptul de ședere și dreptul de muncă. În practică, în prezent, acest proces este dificil de realizat din cauza programărilor întârziate la Inspectoratul General pentru Imigrări, a lipsei de informații accesibile și a suprasolicitării sistemului administrativ. Mai mult, programările și depunerea documentelor sunt realizate, de regulă, tot de către angajator, ceea ce accentuează dependența lucrătorului de diligența acestuia. În acest context, orice întârziere în depunerea documentelor sau orice neîndeplinire a obligațiilor legale de către angajator poate conduce la pierderea dreptului de ședere, fără ca lucrătorul să dispună de mijloace efective pentru a preveni această situație. Astfel, etapa de intrare și obținere a dreptului de ședere funcționează ca un filtru birocratic rigid, care prelungește incertitudinea juridică și consolidează relația de dependență față de angajator sau intermediari.

Această precaritate este amplificată de regimul juridic aplicabil în cazul încetării raportului de muncă. Conform art. 56 alin. (9) din OUG nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, încetarea contractului individual de muncă declanșează un termen limitat (90 de zile) în care lucrătorul trebuie să identifice un nou angajator și să obțină un nou aviz de muncă. Depășirea acestui termen atrage încetarea de drept a șederii legale și posibilitatea emiterii unei decizii de returnare. Prinși într-un interval insuficient pentru parcurgerea unor proceduri administrative complexe și aflându-se, de cele mai multe ori, în situații de vulnerabilitate socio-economica accentuată, lucrătorii au fost nevoiți să se bazeze pe angajatori care fie au acționat cu rea-credință, fie, chiar în lipsa acesteia, nu îndeplineau condițiile legale sau nu au depus documentația necesară în termen, consecințele juridice fiind suportate exclusiv de lucrători, prin emiterea deciziei de returnare.

Situațiile descrise au fost documentate în mod constant și sistematic în rapoarte independente - Centrul de Resurse Juridice (CRJ), studii - Fundația pentru Dezvoltarea Societății Civile (FDSC), precum și în investigații de presă publicate de Snoop, Libertatea, HotNews și Rise Project, care au evidențiat lipsa controlului efectiv al lucrătorilor asupra procedurilor administrative și rolul determinant al angajatorilor și intermediarilor în generarea șederii neregulamentare. Aceste materiale au fost analizate, detaliate și transmise Ministerului Muncii și Solidarității Sociale printr-o [scrisoare deschisă](#) încă din luna noiembrie, alături de exemple concrete care ilustrează caracterul sistemic al problemei.

În ansamblu, cadrul normativ actual produce o dependență structurală a lucrătorilor migranți față de angajatori, transferând asupra acestora consecințele juridice ale unor fapte și omisiuni care nu le sunt imputabile. Șederea neregulamentară apare, astfel, nu ca expresie a unei conduite culpabile a lucrătorilor, ci ca efect direct al unui regim juridic care concentrează controlul asupra statutului legal în mâinile angajatorilor și intermediarilor, în absența unor garanții efective de protecție.

În acest context, un mecanism de prelungire a dreptului de ședere temporară în scop de muncă limitat doar la persoanele pentru care nu a fost emisă încă o decizie de returnare menține

o masă de lucrători în zona economiei informale, **cu consecințe negative asupra colectării contribuțiilor sociale și a impozitelor, precum și asupra concurenței loiale pe piața muncii.**

Extinderea măsurii prevăzute la art. 37 la toate persoanele care au intrat inițial legal în România cu viză de lungă ședere pentru muncă sau permis unic ar permite:

- înregistrarea completă a relațiilor de muncă;
- declararea salariilor și plata contribuțiilor și impozitelor aferente;
- reducerea muncii nedeclarate și a practicilor abuzive.

Din perspectiva interesului fiscal și a bunei administrări, este mai rațional ca statul să faciliteze trecerea acestor persoane în circuitul formal al economiei, în loc să perpetueze o situație de neregularitate care nu aduce beneficii nici lucrătorilor, nici bugetului public.

Argumente privind migrația secundară și reputația României în context Schengen

Un număr semnificativ de persoane care nu reușesc să își reglementeze șederea în România ajung să părăsească teritoriul național și să se îndrepte către alte state membre ale Uniunii Europene, unde formulează cereri de protecție internațională. În cadrul mecanismului Dublin, astfel de situații generează cereri de tip „take back”, în care România poate fi considerată stat responsabil pentru prelucrarea cererii.

Această migrație secundară afectează percepția asupra modului în care România își gestionează responsabilitățile în materie de migrație și poate fi invocată în evaluări privind rolul României ca stat aflat la frontiera externă a spațiului Schengen.

Datele Eurostat privind cererile de tip „take back” (preluare înapoi) și „take charge”(preluare a responsabilității) adresate României în baza Regulamentului Dublin în perioada 2021–2024 arată că România este deja implicată, în mod constant, în transferuri de responsabilitate pentru persoane care au trecut anterior pe teritoriul său.

În intervalul **2021–2024**, statele membre au formulat aproximativ **25.117** cereri de tip „take back” și „take charge” către România, față de **8.560 în perioada 2015–2020**, ceea ce înseamnă o creștere de circa 193% (de peste trei ori mai multe cereri). **În unele state membre, precum Italia sau Spania, numărul cererilor adresate României în ultimii ani a fost de zeci ori mai mare decât în anii anteriori, indicând o intensificare marcată a migrației secundare asociate trecerilor prin România¹.**

¹ Date Eurostat:

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1xtS4ZJ4UM_LQdI0T99Y49B4jY6cDTSGZn-Xqqs8B8k0/edit?usp=sharing

De asemenea, legătura dintre disfuncționalitățile sistemului de migrație pentru muncă din România, trecerea lucrătorilor din ședere regulată în ședere neregulată și migrația lor ulterioară către alte state membre UE a fost documentată în materiale de presă europene², inclusiv în contexte cross-border³. Astfel de analize au arătat cum lucrători veniți legal cu contracte de muncă au fost împinși în ilegalitate de practici abuzive ale unor angajatori și intermediari, ajungând ulterior să solicite protecție în alte state membre, cu impact direct asupra fluxurilor de tip Dublin și asupra modului în care este percepută capacitatea României de a gestiona responsabil migrația la frontiera externă a spațiului Schengen.

Prin lărgirea sferei persoanelor eligibile pentru prelungirea dreptului de ședere temporară în scop de muncă, statul român:

- reduce stimulentele pentru migrație secundară către vestul Europei;
- limitează numărul viitoarelor situații în care alte state membre pot formula cereri de transfer către România în temeiul regulilor Dublin;
- transmite un semnal clar de asumare a responsabilității față de persoanele care se află deja pe teritoriul său și care au intrat inițial în mod legal în scop de muncă.

Aceste elemente sunt de natură să întărească credibilitatea României ca partener care gestionează în mod serios și previzibil fluxurile de migrație și frontiera externă.

Argumente de egalitate de tratament și proporționalitate

Toate persoanele vizate de art. 37 alin. (6) au în comun un element fundamental, și anume acela că au intrat în România în mod legal, în baza unei vize de lungă ședere pentru angajare în muncă și au pierdut ulterior dreptul de ședere, de regulă din cauze imputabile angajatorilor sau intermediarilor.

Diferența dintre cei incluși și cei excluși de la beneficiul măsurii de prelungire a dreptului de ședere temporară în scop de muncă, potrivit redactării actuale, rezidă exclusiv în existența sau inexistența unei decizii de returnare emise până la momentul intrării în vigoare a ordonanței. Aceasta este o circumstanță pur procedurală, dependentă de:

- gradul de încărcare și practica formațiunilor teritoriale ale Inspectoratului General pentru Imigrări;
- momentul și aleatorul controalelor efectuate;
- modul în care autoritățile au priorizat sau nu anumite dosare.

² <https://www.infomigrants.net/en/post/44251/bangladeshi-migrants-in-romania-from-regular-to-undocumented-part-1-of-2>

³ <https://www.journalismfund.eu/broken-bridge-how-legal-work-permits-lead-slavery>

Astfel, condiționarea redobândirii dreptului de ședere pe baza criteriului „împotriva cărora nu a fost stabilită obligația de returnare” presupune o aplicare mai degrabă aleatorie a legii, întrucât existența unei decizii de returnare nu reflectă un risc pentru ordinea publică sau securitatea națională, nu indică o conduită mai gravă a persoanei și nu se întemeiază pe vreo diferență materială între situațiile de fapt, ci se întemeiază exclusiv pe momentul intervenției autorității administrative.

Rezultatul este o diferențiere arbitrară între:

- lucrători aflați în ședere neregulamentară față de care, din motive administrative sau de capacitate, nu a fost emisă încă o decizie de returnare – admiși la regularizare;
- lucrători aflați în aceeași situație de fapt, față de care s-a emis o decizie de returnare – excluși de la regularizare.

O astfel de diferențiere, bazată exclusiv pe momentul intervenției autorității, este dificil de justificat din perspectiva principiilor egalității de tratament și proporționalității.

Concluzie

Considerăm că includerea persoanelor pentru care s-a emis o decizie de returnare în sfera de aplicare a măsurii de prelungire a dreptului de ședere temporară în scop de muncă prevăzute la art. 37 apare ca o opțiune de politică publică legitimă și coerentă cu tendințele europene: ea contribuie la reducerea muncii nedeclarate, la corectarea efectelor abuzurilor sau neglijenței angajatorilor și la asigurarea unui tratament proporțional și nediscriminatoriu pentru toți lucrătorii care au intrat inițial legal pe teritoriul României în scop de muncă.

Propuneri suplimentare de amendare a art. 37

Pe lângă modificarea art. 37 alin. (6), propusă în secțiunea de mai sus, formulăm și câteva propuneri tehnice suplimentare privind art. 37, menite să reducă riscul intrării în ședere neregulamentară și al muncii nedeclarate pentru lucrătorii extracomunitari care au intrat inițial legal în România în scop de muncă.

În esență, propunerile vizează:

- clarificarea regimului cererilor deja depuse și programate în aplicația IGI, prin modificarea art. 37 alin. (3), astfel încât cererile care privesc persoane aflate deja în ședere legală pe teritoriul României să nu fie anulate;
- prelungirea perioadei de valabilitate a avizelor emise în baza cererilor depuse anterior intrării în vigoare a ordonanței, pentru străinii aflați în ședere legală pe teritoriul României, de la termenul foarte scurt de 30 de zile la un termen suficient pentru adaptarea la noile proceduri (de exemplu, 180 de zile), pentru a evita intrarea involuntară în stare de neregularitate;
- completarea art. 37 prin introducerea unui nou alin. (7), care să permită Inspectoratului General pentru Imigrări să elibereze, în mod excepțional, adeverințe cu caracter

provizoriu ce permit desfășurarea muncii în baza unui contract legal pe perioada tranziției prevăzute la alin. (6), tocmai pentru a preveni recurgerea la muncă la negru și situații de exploatare.

Formulările integrale ale textelor actuale, ale modificărilor propuse și ale motivațiilor aferente sunt prezentate în tabelul de mai jos.

Articol	Conținut actual	Modificare propusă	Motivație	Observații
Art. 37	(1) Cererile pentru acordarea avizelor pentru angajare și detașare depuse anterior intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, se soluționează potrivit normelor în vigoare la momentul depunerii lor, iar avizele emise în baza acestor cereri, rămân valabile 30 de zile de la data emiterii lor.	Modificarea Art. 37, alin. (1) astfel: (1) Cererile pentru acordarea avizelor pentru angajare și detașare depuse anterior intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență, pentru cetățenii străini aflați pe teritoriul României în ședere legală , se soluționează potrivit normelor în vigoare la momentul depunerii lor, iar avizele emise în baza acestor cereri, rămân valabile 180 de zile de la data emiterii lor.	Din experiența dovedită în domeniul lucrătorilor migranți deducem că atât lucrătorii, cât și angajatorii se confruntă în prezent cu dificultăți din cauza cerințelor birocratice și administrative existente, dar și a supraaglomerării aparatului public. În acest sens un termen de 30 de zile poate genera riscul intrării în ședere neregulamentară a cetățenilor străini, deoarece nu se poate estima cât de repede se vor adapta la noile modificări atât angajatorii, cât și firmele de plasare a muncitorilor străini. Formulăm, cu titlu de exemplu, necesitatea prelungirii acestui interval de timp la 180 de zile pentru evitarea unor situații de victimizare non-	Documentele depuse sunt, în principiu, aceleași; se modifică doar obligația de a le încărca în noua platformă creată și nu sunt avute în vedere situațiile în care aceste cereri și, implicit, avizele sunt emise pentru cetățenii străini care se află deja pe teritoriul României.

			voluntară a muncitorilor migranți aflați pe teritoriul țării în prezent.	
Art.37	(3) Cererile de avize pentru angajare și detașare programate în aplicația prevăzută la art. 2 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 55/2007 privind înființarea Oficiului Român pentru Imigrări prin reorganizarea Autorității pentru străini și a Oficiului Național pentru Refugiați, precum și modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 347/2007, cu modificările și completările ulterioare, și neînregistrate până la data intrării în vigoare a prezentei	(3) Cererile de avize pentru angajare și detașare programate în aplicația prevăzută la art. 2 alin. (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 55/2007 privind înființarea Oficiului Român pentru Imigrări prin reorganizarea Autorității pentru străini și a Oficiului Național pentru Refugiați, precum și modificarea și completarea unor acte normative, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 347/2007, cu modificările și completările ulterioare, și neînregistrate până la data intrării în vigoare a prezentei	Propunem modificarea alineatului (3), întrucât forma actuală a articolului generează confuzie: cetățenii străini aflați pe teritoriul României au deja programări ale cererilor încărcate în portal, unele dintre acestea fiind aproape de limita de 90 de zile prevăzută de legislația în vigoare. Anularea acestor cereri ar conduce la intrarea persoanelor respective în ședere ilegală.	

	ordonanțe se anulează.			
Art. 37	(6) Străinii rămași pe teritoriul României după data la care le-a încetat dreptul de ședere stabilit prin viza de lungă ședere pentru angajare în muncă sau prin permisul unic și împotriva cărora nu a fost stabilită obligația de returnare, pot solicita prelungirea dreptului de ședere temporară în scop de muncă în condițiile art. 56 alin. (9)-(12) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 180 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență.	(6) Străinii rămași pe teritoriul României după data la care le-a încetat dreptul de ședere stabilit prin viza de lungă ședere pentru angajare în muncă sau prin permisul unic pot solicita prelungirea dreptului de ședere temporară în scop de muncă, în condițiile art. 56 alin. (9)–(12) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare, în termen de 180 de zile de la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență. (7) Pentru această perioadă de timp, în mod excepțional, IGI eliberează adeverințe cu caracter provizoriu care permit acestor persoane să lucreze pe teritoriul României, în baza unui contract de muncă legal, pe durata celor 180 de zile, în zona în care au declarat reședința.	Propunem modificarea acestui alineat, deoarece, în lipsa posibilității de a munci legal pe teritoriul României, persoanele vizate au, în practică, doar opțiunea muncii la negru sau a părăsirii ilegale a teritoriului. Lipsa unor venituri legale pe perioada celor 180 de zile generează riscuri majore de creștere a fenomenului muncii nedeclarate, precum și a traficului de persoane.	