



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34

Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)
Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Nr. 2747/16.04.2026

PUNCTE DE VEDERE

referitoare la proiectul de Ordonanță de urgență a Guvernului privind accesul străinilor pe piața muncii din România, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative

În temeiul art. 2 alin. (1) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 11 lit. a) din Regulamentul de organizare și funcționare, Consiliul Economic și Social a fost sesizat cu privire la avizarea *proiectului de Ordonanță de urgență a Guvernului privind accesul străinilor pe piața muncii din România, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.*

În temeiul art. 6 alin. (7) din Legea nr. 248/2013 privind organizarea și funcționarea Consiliului Economic și Social, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și art. 33 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare, în ședința din data de 16.04.2026, desfășurată online, conform prevederilor Hotărârii Plenumului nr.86/17.05.2022, părțile reprezentate în Plenul Consiliului Economic și Social și-au exprimat următoarele **puncte de vedere:**

- ❖ reprezentanții părții sindicale și reprezentanții fundațiilor și asociațiilor neguvernamentale ale societății civile au votat pentru avizarea **FAVORABIL** prezentul proiect de act normativ, cu **propunerile de modificare prevăzute** în anexă și cu următoarele **observații:**
 - este necesară reglementarea situației străinului care deține deja un permis de ședere valabil în România și care dorește să desfășoare activitate în baza unui contract

individual de muncă cu timp parțial (part-time), fără a fi necesară obținerea unui nou aviz de muncă, în condițiile legii:

- preluarea prevederilor art. 3 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, respectiv: „Străinii titulari ai dreptului de ședere temporară în scop de muncă, încadrați în muncă pe teritoriul României cu contract individual de muncă cu normă întreagă, pot fi încadrați în muncă la un alt angajator, fără aviz de angajare, numai în baza unui contract individual de muncă cu timp parțial, cu durata muncii de maximum 4 ore pe zi.”;
- necesitatea acestei completări rezultă din faptul că, în reglementarea anterioară, respectiv OG nr. 25/2014, era prevăzută expres posibilitatea ca străinul aflat deja în legalitate pe teritoriul României, deținător al unui permis de ședere, să fie încadrat în muncă cu timp parțial fără parcurgerea unei noi proceduri de obținere a avizului de angajare. În forma actuală a proiectului de ordonanță, această situație nu mai este reglementată în mod expres, ceea ce poate genera neclarități de interpretare și dificultăți practice în aplicare;
- astfel, potrivit art. 3 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, străinii titulari ai dreptului de ședere temporară în scop de muncă, încadrați în muncă pe teritoriul României cu contract individual de muncă cu normă întreagă, pot fi încadrați în muncă la un alt angajator, fără aviz de angajare, numai în baza unui contract individual de muncă cu timp parțial, cu durata muncii de maximum 4 ore pe zi;
- în proiectul de ordonanță supus analizei, această ipoteză juridică nu mai este reglementată în mod expres. O asemenea omisiune este susceptibilă să genereze incertitudine juridică, dificultăți de interpretare și aplicare neunitară în practică, atât la nivelul angajatorilor și agențiilor de plasare, cât și la nivelul autorităților competente. Mai mult, lipsa unei prevederi exprese în acest sens limitează dreptul la munca al lucratorului străin și afectează mobilitatea pieței muncii, aspecte ce contravin unuia din scopurile pentru care s-a demarat prezenta reforma legislativă;
- din perspectiva tehnicii legislative și a principiului securității juridice, se impune menținerea expresă a acestei soluții normative, având în vedere că ea reglementează o situație particulară, deja funcțională în practică, care nu aduce atingere controlului exercitat de stat asupra accesului străinilor pe piața muncii, ci, dimpotrivă, asigură previzibilitate și continuitate în aplicarea regimului

juridic al muncii prestate de străinii aflați deja în legalitate pe teritoriul României;

- în lipsa unei prevederi exprese, există riscul apariției unor interpretări potrivit cărora orice activitate suplimentară desfășurată de un străin titular al unui permis de ședere în scop de muncă ar necesita obținerea unui nou aviz, deși, în reglementarea actuală, legiuitorul a admis în mod clar posibilitatea încadrării la un alt angajator, în regim part-time, fără o nouă procedură de avizare. O asemenea omisiune poate conduce la blocaje nejustificate în raporturile de muncă, la limitarea neproportională a accesului la muncă al străinilor aflați deja în legalitate și la dificultăți operaționale pentru angajatori și agențiile de plasare;
 - este necesară completarea proiectului de act normativ cu un text expres care să prevadă că străinii titulari ai dreptului de ședere temporară în scop de muncă, deja încadrați în muncă pe teritoriul României cu contract individual de muncă cu normă întreagă, pot fi încadrați în muncă la un alt angajator, fără obținerea unui nou aviz de angajare, numai în baza unui contract individual de muncă cu timp parțial, în limitele prevăzute de lege;
 - este necesară completarea prevederilor art. 8 din Ordonanță în sensul indicării clare a situațiilor ce nu sunt statistic incluse în procentul de referință de 20% cu următorul text: „În calculul procentului de 20% prevăzut la art. 8 alin. b nu vor fi incluse cazurile în care angajatorul înregistrat și-a îndeplinit obligațiile de notificare sau nu are nicio culpă în oricare dintre situațiile în care străinii nu mai au drept de ședere valabil.”:
 - pot exista situații în afara controlului angajatorului înregistrat și independente de îndeplinirea de către acesta a obligațiilor ce îi revin și care pot genera sancțiuni în sarcina acestuia;
 - excepția de la aplicabilitatea criteriului de 20% privind situațiile în care angajatorul înregistrat și-a îndeplinit obligațiile de notificare sau nu are nicio culpă în oricare dintre situațiile în care străinii nu mai au drept de ședere valabil reprezintă o clarificare necesară în scopul asigurării proporționalității sancțiunii cu abaterea sancționată;
 - propunerea de reformulare are în vedere și faptul că străinul poate opta în mod liber pentru încetarea activității și/sau părăsirea țării în mod voluntar;
- ❖ reprezentanții părții patronale au votat pentru avizarea **NEFAVORABILĂ** a proiectului de act normativ, cu următoarea **motivare**:

- **caracterul sancționator excesiv**, care nu respectă principiile proporționalității, prevenției, prezumției bune credințe, dreptului la apărare și dreptului la proprietate.

Agenția de plasare este un simplu intermediar (prestator de servicii) care facilitează recrutarea unui muncitor străin de către angajatorul român. Odată ce străinul este selectat de către angajatorul beneficiar și este încadrat în muncă la acesta, agenția de plasare încetează să mai aibă orice autoritate legală sau ierarhică asupra acestuia. Cu toate acestea, proiectul de act normativ îi impune Agenției de plasare obligații de returnare, sancționând-o financiar prin executarea depozitului pentru fapte ce aparțin terților.

Proiectul de act normativ instituie un regim de „justiție administrativă sumară”, în care autoritatea (ANOFM) cumulează funcții de constatare, execuție și sancționare, privând subiectul de drept de pârghii defensive efective;

- **pierderea dreptului de autorizare: sancțiunea „capitală” administrativă (art. 19)**

Art. 19 instituie o formă de decădere permanentă din drepturi, aplicată automat și fără nicio formă de gradualitate:

- natura punitivă (criteriile *Engel*): în cauza *Engel și alții c. Olanda*, CEDO a stabilit că, dacă o sancțiune administrativă are un caracter preventiv și represiv sever (cum este interdicția definitivă de a mai profesa într-un domeniu - recrutarea), aceasta intră sub protecția „materiei penale” a art. 6;
- lipsa proporționalității și a gradualității: proiectul de act normativ nu prevede avertismentul, suspendarea temporară pentru remediere sau amenda graduală. O singură abatere (sau atingerea pragului de la art. 8) duce la eliminarea definitivă a agentului economic de pe piață. Principiile prevenției (invitația la conformare) și prezumția bune credințe (notificarea agențiilor de recrutare și a angajatorilor în vederea clarificării poziției și a remedierii unor greșeli neintenționate) nu există în acest proiect de act normativ. Acest document lasă impresia ca legiuitorul nu urmărește de fapt buna funcționare a acestui segment de activitate, ci doar aplicarea amenziilor excesive în vederea falimentării agențiilor economice implicați (angajatori sau agenții de plasare);
- încălcarea dreptului la apărare: constatarea situațiilor de la art. 19 se face unilateral de către autoritate. Lipsa unei proceduri contradictorii în care angajatorul să poată aduce probe în apărarea sa transformă ANOFM într-un „tribunal administrativ” ale cărui decizii produc efecte drastice instantanee;

- **dreptul la apărare și la justiție** - art. 21 și art. 24 Constituție și art. 6 CEDO

Proiectul de act normativ creează un dezechilibru major între puterea statului și drepturile administratorilor de companii:

- executarea imediată a sumelor forfetare (2.000 EUR) fără dovedirea culpei încalcă prezumția de nevinovăție în materie administrativ-punitivă;
- sancțiunea definitivă prin art. 19 reprezintă o îngrădire a libertății economice (art. 45 Constituție) care nu respectă principiul minimeii intervenții;
- absența remediului efectiv: prin forțarea executării înainte de judecată, statul român riscă să fie obligat la despăgubiri masive în viitor, după ce instanțele (sau CEDO) vor constata caracterul abuziv al acestor titluri executorii „automate”;

- **executarea garanției**

- titlu executoriu fără protecție judiciară (art. 14)

Mecanismul prin care simpla notificare a Inspectoratului General pentru Imigrări declanșează executarea a 2.000 EUR/persoană reprezintă o agresiune patrimonială ce ignoră principiul contradictorialității.

Conform art. 14 alin. (4), contestația în instanță nu oprește executarea. În jurisprudența *Brumărescu c. România*, CEDO a subliniat că securitatea raporturilor juridice și dreptul la proprietate sunt încălcate atunci când statul execută măsuri ireversibile sau oneroase înainte ca un judecător să se pronunțe asupra legalității lor.

Angajatorul și Agenția de recrutare nu au posibilitatea de a demonstra, înainte de executare, că îndepărtarea străinului nu îi este imputabilă (de exemplu, dacă străinul a fugit sau a fost recrutat ilegal de o altă entitate).

Obligația de a plăti cauțiune pentru a obține o suspendare provizorie (conform Legii nr. 554/2004) adaugă un cost suplimentar la o pierdere deja certă, transformând accesul la justiție într-un lux prohibitiv pentru micii angajatori sau AMT;

- confiscarea automată a garanției: o sancțiune patrimonială fără nuanțe

Proiectul de act normativ instituie un mecanism prin care garanția financiară (1.000 EUR/străin sau 75.000 EUR/250 străini) devine venit la bugetul de stat în mod automat. Suma este confiscată integral în cazul pierderii dreptului de autorizare sau al anulării acesteia, indiferent dacă prejudiciul efectiv cauzat statului sau lucrătorului este nul sau minim.

În cauze precum *Sud Fondi SRL c. Italia și Varvara c. Italia*, CEDO a statuat că o confiscare automată, operată administrativ fără o analiză judiciară a proporționalității raportate la gravitatea faptei, constituie o violare a dreptului la proprietate.

Deși prezentată ca un instrument de „garantare”, faptul că întreaga sumă este reținută definitiv de stat la încetarea dreptului de autorizare îi conferă acesteia caracterul unei sancțiuni pecuniare excesive, aplicată fără respectarea garanțiilor specifice procesului penal (prezumția de nevinovăție, dreptul la apărare).

○ deturnarea garanției către funcția fiscală

Garanția financiară, constituită teoretic pentru a acoperi cheltuielile de repatriere sau sprijin în caz de vulnerabilitate a străinului, este extinsă prin Art. 13 alin. (4) pentru a acoperi amenzi contravenționale neachitate.

Prin această prevedere, garanția nu mai protejează exclusiv lucrătorul străin, ci devine un instrument de colectare forțată a veniturilor bugetare. Statul își creează un privilegiu prin care execută garanția pentru amenzi contravenționale cuprinse în titluri executorii, eludând procedurile standard de executare silită fiscală.

Pentru un Angajator sau Agenție, această prevedere înseamnă că depozitul financiar (1.000 EUR/lucrător sau 75.000 EUR/250 străini) poate fi evaporat rapid de amenzi administrative, lăsând lucrătorul străin fără protecția reală pentru care garanția a fost inițial concepută.

Din punct de vedere constituțional, regimul de garanții este fragil deoarece:

- prin pierderea automată a sumelor la bugetul de stat fără dovada unui prejudiciu corespunzător, proiectul transformă garanția în confiscare;
- angajatorul și agenția pot fi sancționați atât cu amenda contravențională, cât și cu pierderea garanției și a dreptului de a mai opera pe piață;
- deoarece executarea garanției nu este suspendată de drept prin contestație, dreptul la proprietate este afectat în mod iremediabil înainte de o sentință definitivă;

● **răspunderea pentru fapta unui terț**

În dreptul român, răspunderea este personală. Prin acest proiect de act normativ, Agenția de Plasare este făcută responsabilă patrimonial pentru:

- conduita străinului (dacă acesta părăsește locul de muncă sau nu respectă regulile de ședere);

- conduita angajatorului beneficiar (dacă acesta nu oferă cazare adecvată sau încalcă contractul);
- acțiuni ale Consulatelor României sau ale Inspectoratului General pentru Imigrări (respingeri de solicitări unice pentru motive ce nu pot fi cunoscute sau verificate de mediul privat, cum ar fi siguranța națională sau bazele de date Schengen).

Agenția de Plasare este pusă în situația absurdă de a fi sancționată pentru nerespectarea condițiilor de cazare sau muncă, deși nu are niciun drept legal de a interveni în proprietatea privată a angajatorului beneficiar sau în executarea unui contract de muncă în care nu este parte. Această incoerență legislativă încalcă principiul proporționalității și al previzibilității, forțând intermediarul să preia riscurile unui angajator fără a beneficia de dreptul acestuia;

- **imixtiunea exagerată a statului în desfășurarea actului economic** atât pentru angajatori cât și pentru agențiile de plasare, prin introducerea *Listei ocupațiilor deficitare* și a *interzicerii companiilor licențiate ca Agent de Muncă Temporară să angajeze muncitorii străini aflați în România*.

Conform Constituției României, orice restrângere a exercițiului unor drepturi sau libertăți fundamentale (în acest caz, libertatea muncii și dreptul de a alege locul de muncă) trebuie stabilită exclusiv prin lege. Proiectul de act normativ prevede că „*Lista ocupațiilor deficitare*” se aprobă prin Ordin al ministrului muncii. Practic, un drept fundamental - accesul la piața muncii - este condiționat de un act administrativ cu caracter normativ, situat la baza ierarhiei actelor juridice.

Deoarece prelungirea dreptului de ședere în scop de muncă depinde de prezența ocupației în această listă, Ministrul muncii devine autoritatea supremă care decide, semestrial, cine are dreptul să muncească și cine intră în stare de ilegalitate.

Spre deosebire de statele europene care au implementate astfel de mecanisme, abordarea românească este contrară drepturilor fundamentale.

UE nu impune o listă uniformă, dar Directiva 2021/1883 (ICT - transferuri intra-grup) și Directiva 2024/1233 (permis unic) permit statelor să condiționeze accesul resortisanților din țări terțe de existența unui deficit demonstrat. EURES (citat în preambulul OUG) furnizează o taxonomie comună (ESCO), dar nu o listă de deficit — aceasta rămâne competență națională.

Analizând sistemele implementate de Germania, Austria, Olanda, Franța, Belgia, Italia, Polonia, Portugalia, se poate concluziona: statele care au o listă a ocupațiilor deficitare aleg în mod unanim să faciliteze accesul persoanelor calificate care se regăsesc și nu interzic dreptul de a aduce orice altă activitate.

Doar acest proiect de act normativ, cu încălcarea dispozițiilor constituționale, introduce o astfel de interdicție;

- **blocarea modelului legal de afacere a Agenților de Muncă Temporară (AMT)**

În prezent, Agențiile de Muncă Temporară pot angaja cetățeni străini care au permis de ședere pe teritoriul României. În încercarea de a controla cât mai mult beneficiarul muncii străinilor în România, proiectul de act normativ interzice Angajatorilor autorizați să angajeze în beneficiul altor angajatori, lucru care contravine obiectului de activitate al Agențiilor de Muncă Temporară acreditate de către Ministerul Muncii în acest sens. Se creează astfel premisele pierderii locului de muncă de către toți cetățenii străini care sunt în prezent angajați la astfel de agenții. Restricția este accentuată și de amenda cuprinsă între 5.000 și 10.000 lei/persoană.

Statul interzice exercitarea unei activități comerciale licite (leasingul) doar pentru categoria lucrătorilor non-UE, fără o justificare de siguranță națională proporțională.

Proiectul de act normativ nu abrogă explicit capitolele din Codul Muncii (Art. 88-102) referitoare la munca temporară. Totuși introduce o excepție totală pentru cetățenii non-UE.

Concluzionăm astfel că o companie acreditată de către Ministerul Muncii ca agent de muncă temporară (AMT), care are în prezent câteva sute de muncitori străini și pentru care plătește contribuții sociale și impozit pe salariu lunar, va trebui să-i concedieze pe toți la intrarea în vigoare a acestui proiect de ordonanță de urgență.

Pentru acești muncitori ar fi posibile câteva opțiuni:

- se vor înregistra la Agențiile de ocupare a forței de muncă pentru a beneficia de șomaj până la data la care vor fi reintegrați în muncă;
- vor fi returnați către țările de origine pe cheltuiala statului;
- vor pleca în țările din Vest pentru a se angaja acolo, cât încă au permis de ședere valabil în spațiul Schengen și primesc ajutor de șomaj de la statul român.

Plafonarea efectivului de lucrători străini prin raportare la istoricul de personal reprezintă, probabil, cea mai severă barieră de intrare și dezvoltare pe piață introdusă de acest proiect de act normativ. Aceasta transformă dinamica cererii și ofertei într-o ecuație rigidă, bazată pe trecut, nu pe nevoile economice prezente;

- **limitarea numărului de angajați străini în funcție de istoricul înregistrat la ANAF**

Aceasta restricție este una suplimentară față de cea care privește vechimea în activitatea pentru care se recrutează de minim 1 an. Astfel, o companie nu numai că nu poate accesa resursa oferită de muncitorii străini aflați în străinătate sau din țara, dar îi este limitată și capacitatea de dezvoltare.

Practic, statul va pune o bariera în calea dezvoltării companiilor în funcție de disponibilitatea și dispoziția cetățenilor UE de a acoperi nevoile de muncă ale acestora. O companie care câștigă contracte comerciale nu se va putea dezvolta mai mult față de media numărului de contracte de muncă din anul anterior pe baza forței de muncă străine. Luând în calcul o posibilă ieșire dintr-o stare de recesiune, angajatorii români nu se vor putea dezvolta decât limitat, în măsura permisă de lege, ceea ce este o aberație economică;

- **mecanismul de barieră start-up**

O întreprindere din categoria IMM înființată în 2025 va avea un număr mediu de salariați înregistrați la ANAF pentru anul anterior egal cu zero. Conform proiectului de act normativ, art. 6 alin. (6): „*Angajatorul poate încheia contracte individuale de muncă cu un număr de străini care nu poate depăși numărul mediu de salariați înregistrați în anul anterior, conform datelor raportate de angajator la ANAF.*”

acest start-up are interdicția de a angaja chiar și un singur lucrător străin în primul său an de activitate plină.

Dacă o companie de construcții a avut 20 de angajați în anul 2026 (an de recesiune sau proiecte mici), dar câștigă o licitație majoră în anul 2027 care necesită 100 de muncitori, ea nu poate apela la forța de muncă străină pentru a acoperi diferența de 80 de posturi. Statul impune o limită bazată pe o medie istorică, ignorând contractele comerciale noi. Singurele excepții sunt menționate în beneficiul exclusiv al statului;

- **perioada tranzitorie foarte scurtă**, cu impact economic semnificativ pentru agenții economici

Vor fi anulate zeci de mii de solicitări de avize noi de muncă, care înseamnă pentru angajatorii români pierderi de mii de ore de muncă și bani cheltuiți în procesele de selecție, recrutare și imigrare a acestor candidați.

Președinte,
Sterică FUDULEA

Propunere de modificare aferente
proiectului de Ordonanță de urgență a Guvernului privind accesul străinilor pe piața muncii din România,
precum și pentru modificarea și completarea unor acte nor

<i>Nr. crt.</i>	<i>Text inițial</i>	<i>Text propus</i>	<i>Motivare</i>
1.	<p><i>Art. 30</i> (1) Autorizația acordată în condițiile prezentei ordonanțe de urgență se suspendă de către Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, dacă pe perioada de valabilitate prevăzută la art. 29 alin. (2) se constată următoarele:</p> <p>a) într-un interval de șase luni consecutive, inspectorii de muncă stabilesc faptul că mai mult de 10 % din străinii plasați și încadrați pe locurile de muncă vacante nu îndeplinesc cerințele privind calificarea necesară ocupării locului de muncă, potrivit legislației muncii pentru funcția, meseria sau ocupația din contractul individual de muncă și/sau nu îndeplinesc condițiile de autorizare prevăzute de lege pentru ocuparea locurilor de muncă respective;</p>	<p>a) într-un interval de șase luni consecutive, inspectorii de muncă stabilesc faptul că mai mult de 10% din străinii plasați și încadrați pe locurile de muncă vacante nu îndeplinesc cerințele privind calificarea sau aptitudinile profesionale necesare ocupării locului de muncă, potrivit legislației muncii pentru funcția, meseria sau ocupația din contractul individual de muncă și/sau nu îndeplinesc condițiile de autorizare prevăzute de lege pentru ocuparea locurilor de muncă respective;</p>	<p>Propunerea de a se elimina conjuncția „și” din formularea existentă și de a menționa aptitudinile profesionale are ca scop eliminarea unei limitări procedurale ce a diminuat baza de selecție de muncitori calificați, cu experiența profesională relevantă – calificați la locul de muncă – dar ale căror documente de calificare profesională lipsesc sau nu există cadrul legal de recunoaștere al acestora conform legislației din România.</p> <p>În măsura în care textul articolului va prevedea și alternativa „sau aptitudinile profesionale”, pentru a include și situațiile în care persoanele dețin experiența profesională relevantă în domeniu, (de exemplu o vechime de 10 ani ca sudor) cresc foarte mult șansele ca forța de muncă cu adevărat calificată să fie accesată de piața din România.</p>

2.	<p><i>Art. 40</i> (1) ... (3) (4) După expirarea perioadei prevăzută la alin. (2), precum și în situația prevăzută la alin. (3), străinul poate schimba angajatorul doar prin intermediul agenției de plasare care este parte a contractului de plasare până la împlinirea perioadei de 2 ani de la data începerii activității pe teritoriul României înregistrată în REGES-ONLINE.</p>	<p>(4) În situația în care responsabilitatea agenției față de lucrător se menține pe o perioadă de 2 ani, termenul de curgere al acesteia trebuie stabilit de la data înregistrării contractului de plasare în REGES-ONLINE. În situația în care perioada de responsabilitate a agenției se reduce la 1 an, aceasta poate să rămână de la data începerii activității lucrătorului pe teritoriul României.</p>	<p>Este necesară determinarea clară a momentului de la care începe să curgă termenul de răspundere al agenției. Propunerea de modificare are în vedere și termenele aferente procedurilor administrative.</p>
----	--	--	---