



## CONSILIUL LEGISLATIV

Directorat General al Senatului

Bp. 268 / 28 mai 2026

### AVIZ

#### referitor la propunerea legislativă privind organizarea, funcționarea și administrarea Ghișeului Unic pentru Diaspora

Analizând propunerea legislativă privind organizarea,  
funcționarea și administrarea Ghișeului Unic pentru Diaspora  
(b268/30.04.2026), transmisă de Secretarul General al Senatului cu  
adresa nr. XXXV/2069/04.05.2026 și înregistrată la Consiliul  
Legislativ cu nr. D430/05.05.2026,

Consiliul Legislativ  
1378 / 8.06.2026

## CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art. 2 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 73/1993, republicată,  
și al art. 29 alin. (4) din Regulamentul de organizare și funcționare a  
Consiliului Legislativ,

**Avizează negativ propunerea legislativă**, pentru următoarele  
considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect de reglementare instituirea  
unui mecanism de informare, consiliere și orientare, denumit Ghișeu  
Unic pentru Diaspora, destinat cetățenilor români din străinătate care  
intenționează să revină în România, precum și reglementarea platformei  
digitale aferente, a atribuțiilor autorităților și instituțiilor publice  
implicate și a regimului sancționator aplicabil în cazul neîndeplinirii  
obligațiilor de înregistrare și actualizare a informațiilor în platformă.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte  
din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art. 123  
alin. (3) din Constituția României, republicată, iar în aplicarea  
dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Legea fundamentală, prima Cameră  
sesizată este Senatul.

3. Menționăm că, prin avizul pe care îl emite, Consiliul Legislativ  
nu se pronunță asupra oportunității soluțiilor legislative preconizate.

4. Deși finalitatea urmărită de inițiator, constând în **sprijinirea cetățenilor români din străinătate care intenționează să revină în România, răspunde unei nevoi reale**, apreciem, pentru considerentele prezentate în cele ce urmează, că **soluția legislativă nu este suficient configurată în forma propusă**, întrucât proiectul nu stabilește cu claritate natura juridică a Ghișeului Unic pentru Diaspora (GUD), raportul acestuia cu platformele și mecanismele administrative deja reglementate, atribuțiile autorităților și instituțiilor publice implicate, efectele juridice ale utilizării platformei și resursele necesare pentru operaționalizarea mecanismului propus. În ansamblu, **deficiențele semnalate sunt de natură să afecteze calitatea legii**, în componenta sa privind claritatea, precizia și previzibilitatea normei, așa cum rezultă din jurisprudența constituțională.

Referitor la acest aspect, Curtea Constituțională a reținut, prin Decizia nr. 845/2020, că *„legea trebuie să întrunească cerințele de calitate care rezultă din art. 1 alin. (5) din Constituție - claritate, precizie, previzibilitate și accesibilitate, iar legiuitorului îi revine obligația ca în actul de legiferare, indiferent de domeniul în care își exercită această competență constituțională, să dea dovadă de o atenție sporită în respectarea acestor cerințe. Curtea a stabilit că cerința de claritate a legii vizează caracterul neechivoc al obiectului reglementării, cea de precizie se referă la exactitatea soluției legislative alese și a limbajului folosit, în timp ce previzibilitatea legii privește scopul și consecințele pe care le antrenează (...)”*.

5. Referitor la dispozițiile **art. 1 alin. (2), art. 2 alin. (1) lit. a) și b) și art. 8 alin. (1)**, semnalăm că proiectul nu corelează în mod suficient sfera beneficiarilor GUD cu natura și conținutul serviciilor și informațiilor care urmează să fie furnizate prin acest mecanism.

Astfel, deși GUD este destinat cetățenilor români cu domiciliul sau reședința în străinătate care intenționează să se restabilească în România, o parte semnificativă a informațiilor avute în vedere de proiect privește domenii administrative de interes general, precum evidența persoanelor, actele de stare civilă, sistemul fiscal, sistemul de pensii, ocuparea forței de muncă, locuirea, educația, recunoașterea diplomelor și calificărilor ori accesarea unor programe guvernamentale.

Or, aceste domenii sunt deja reglementate prin legislație sectorială și intră în competența unor autorități și instituții publice distincte, iar informațiile aferente acestora nu privesc exclusiv cetățenii români din străinătate care intenționează să revină în țară, ci pot interesa, în egală

măsură, și cetățenii români domiciliați sau rezidenți în România, precum și persoanele deja revenite în țară și aflate în proces de reintegrare.

În acest context, în măsura în care prin GUD se asigură un acces integrat și asistat la informații și proceduri administrative de interes general, fără ca proiectul să delimiteze aceste servicii de componenta specifică reintegrării cetățenilor români din străinătate, se poate pune problema instituirii unei **diferențe de tratament insuficient justificate între cetățenii români aflați în străinătate și cetățenii români domiciliați sau rezidenți în țară**. Astfel, aceștia din urmă nu ar beneficia de același mecanism integrat de informare, consiliere și sprijin administrativ pentru proceduri similare, deși se pot afla în situații comparabile în raport cu accesul la serviciile publice vizate.

6. În ceea ce privește prevederile **art. 1 alin. (2) și (3), art. 2 alin. (1) lit. b) și art. 3 alin. (1)**, semnalăm că reglementarea propusă nu configurează cu suficientă precizie natura juridică a GUD. Astfel, acesta este definit, succesiv, ca „sistem național unic de informare, consiliere și orientare”, ca „instrumentul esențial de coordonare și integrare a serviciilor publice”, ca „ansamblu de servicii integrate de informare, consiliere și orientare furnizate printr-o platformă electronică națională și prin puncte fizice de contact”, respectiv ca „platformă electronică publică”.

Această modalitate de redactare nu permite determinarea clară a regimului juridic aplicabil GUD, respectiv dacă acesta reprezintă o platformă online, un serviciu public, o structură administrativă ori un mecanism de coordonare interinstituțională. Lipsa unei asemenea determinări afectează claritatea, precizia și previzibilitatea normei, cu consecințe asupra stabilirii autorității sau instituției publice responsabile, a raporturilor dintre autoritățile și instituțiile publice implicate, a responsabilităților administrative și a efectelor juridice ale utilizării platformei.

Pe de altă parte, definiția de la **art. 2 alin. (1) lit. b)** este neclară și sub aspect funcțional, întrucât califică ghișeul unic drept „ansamblul de servicii integrate”, fără a se putea determina dacă noțiunea desemnează serviciile propriu-zise sau mecanismul prin care acestea sunt furnizate. În plus, textul face referire la furnizarea serviciilor atât printr-o platformă electronică națională, cât și prin puncte fizice de contact, dar utilizează în același timp sintagma „printr-un singur punct

de acces”, această redactare fiind de natură să accentueze neclaritatea regimului juridic și funcțional al GUD.

Totodată, definițiile prevăzute la **art. 2 alin. (1) lit. c) - h)** nu sunt utilizate ca atare în cuprinsul proiectului. Deși acestea definesc anumite categorii de servicii, dispozițiile ulterioare nu operează cu termenii astfel definiți. Această modalitate de redactare accentuează neclaritatea cu privire la natura serviciilor furnizate prin GUD, la conținutul acestora și la limitele obligațiilor ce revin autorităților și instituțiilor publice implicate.

7. La **art. 2 alin. (2)**, **art. 3 alin. (3)** și **art. 5 alin. (1)**, semnalăm că soluția legislativă propusă nu reglementează cu suficientă claritate procedurile aplicabile și efectele juridice ale utilizării GUD. Astfel, potrivit art. 3 alin. (3), prin intermediul platformei digitale diaspora.gov.ro, „beneficiarii pot transmite cereri, documente și solicitări de informații de la distanță, în vederea inițierii și derulării procedurilor aferente serviciilor publice accesibile prin GUD”. Totodată, art. 2 alin. (2) prevede că, pentru anumite servicii, „personalul prevăzut la art. 4 oferă sprijin în redactarea și pregătirea documentației relevante și în transmiterea documentației către autoritățile relevante”, iar „cererea beneficiarului se va soluționa în termen de 60 de zile”. De asemenea, art. 5 alin. (1) prevede organizarea, la nivel central, a unui serviciu de consiliere integrată, care asigură, prin personal de specialitate, răspunsuri la solicitările beneficiarilor, orientarea acestora către instituțiile competente și monitorizarea parcursului administrativ al cazurilor complexe.

Din redactarea acestor texte nu rezultă însă dacă transmiterea cererilor și documentelor prin GUD echivalează cu sesizarea legală a autorității sau instituției publice competente, dacă documentele transmise prin platformă sunt considerate valabil depuse în cadrul procedurilor administrative reglementate prin legislația sectorială, de la ce moment curg termenele de soluționare, care este autoritatea sau instituția publică responsabilă pentru soluționarea cererilor și nici care sunt consecințele juridice ale întârzierii, netransmiterii ori transmiterii eronate a documentației.

În lipsa unor norme de corelare, poate rezulta fie o suprapunere între activitatea GUD și atribuțiile autorităților și instituțiilor publice sectoriale, fie crearea unei interfețe suplimentare, fără efecte juridice clare asupra procedurilor pe care beneficiarii trebuie să le urmeze. Această neclaritate este accentuată de termenul de 60 de zile prevăzut

la art. 2 alin. (2), întrucât nu se poate determina dacă acesta privește exclusiv sprijinul acordat prin GUD sau însăși procedura administrativă de fond, care poate avea termene proprii stabilite prin legislația specială.

Prin urmare, proiectul trebuie reanalizat în vederea stabilirii rolului GUD în raport cu procedurile administrative existente, a efectelor juridice ale transmiterii cererilor și documentelor prin platformă, a momentului de la care curg termenele procedurale, precum și a raportului dintre serviciile furnizate prin GUD și competențele autorităților și instituțiilor publice stabilite prin legislația sectorială.

**8. La art. 3 alin. (1) - (3), coroborat cu art. 12 alin. (2) lit. c),** semnalăm că, deși proiectul prevede aprobarea, prin hotărâre a Guvernului, a arhitecturii de integrare a platformei diaspora.gov.ro, prin care se stabilesc aspectele tehnice ale interconectării, reglementarea primară nu stabilește cu suficientă claritate raportul juridic și funcțional dintre GUD și infrastructura digitală guvernamentală existentă, respectiv platformele deja reglementate pentru furnizarea serviciilor publice electronice.

În lipsa unei asemenea delimitări, reglementarea este susceptibilă să genereze suprapuneri de atribuții și fluxuri administrative paralele, motiv pentru care proiectul trebuie reanalizat și corelat cu cadrul normativ existent în materia digitalizării serviciilor publice.

**9. Referitor la arhitectura instituțională propusă, se impune reanalizarea acesteia, întrucât atribuțiile autorităților și instituțiilor publice implicate în organizarea, administrarea și funcționarea GUD nu sunt delimitate cu suficientă claritate. Astfel, potrivit art. 4 alin. (1),** coordonarea la nivel național a GUD este asigurată de Departamentul pentru Românii de Pretutindeni, în colaborare cu mai multe ministere, cu Agenția Națională de Administrare Fiscală și cu „alte autorități publice centrale cu atribuții în domeniile vizate”. Totodată, **art. 4 alin. (2)** stabilește că „Departamentul pentru Românii de Pretutindeni îndeplinește atribuțiile de autoritate responsabilă pentru dezvoltarea, administrarea și suportul operațional al GUD și al platformei diaspora.gov.ro”, iar **art. 11** prevede că „Cheltuielile aferente operaționalizării GUD și ale platformei diaspora.gov.ro (...) se suportă din bugetul Autorității pentru Digitalizarea României”.

În acest context, nu rezultă cu claritate raportul dintre atribuțiile Departamentului pentru Românii de Pretutindeni și cele ale Autorității pentru Digitalizarea României în ceea ce privește dezvoltarea,

administrarea, operarea tehnică, mentenanța și securitatea platformei. De asemenea, nu este suficient precizat rolul autorităților și instituțiilor publice centrale implicate, respectiv dacă acestea furnizează exclusiv informații actualizate, dacă asigură și consiliere de specialitate prin personal propriu ori dacă participă la soluționarea solicitărilor transmise prin GUD.

Prin urmare, reglementarea trebuie reanalizată în vederea delimitării atribuțiilor Departamentului pentru Românii de Pretutindeni, ale Autorității pentru Digitalizarea României, ale ministerelor prevăzute la art. 4 alin. (1), precum și ale celorlalte autorități publice centrale implicate, cu nominalizarea expresă a acestora, inclusiv în ceea ce privește administrarea tehnică a platformei, furnizarea și actualizarea informațiilor, consilierea beneficiarilor, transmiterea documentației și răspunderea pentru funcționarea GUD.

**10. La art. 5 alin. (3)**, semnalăm că soluția legislativă potrivit căreia autoritățile administrației publice locale organizează puncte locale de informare GUD trebuie reanalizată, întrucât obligația instituită în sarcina acestora nu este configurată cu suficientă claritate.

În primul rând, din redactarea textului nu rezultă care sunt autoritățile administrației publice locale vizate, respectiv dacă obligația revine consiliilor locale, primarilor sau consiliilor județene.

În al doilea rând, sintagma „în coordonare cu instituția prefectului”, prin lipsa de claritate, poate genera interpretarea că organizarea punctelor locale de informare GUD se realizează într-un mecanism de coordonare exercitat de prefect asupra autorităților locale, ceea ce trebuie analizat prin raportare la principiul autonomiei locale, prevăzut de art. 120 alin. (1) din Legea fundamentală.

În al treilea rând, în măsura în care se instituie atribuții administrative suplimentare în sarcina autorităților administrației publice locale, acestea trebuie reglementate cu respectarea principiului autonomiei locale, inclusiv sub aspectul corelării atribuțiilor stabilite prin lege cu resursele necesare exercitării acestora.

**11. La art. 3 alin. (4)**, a doua numerotare, **art. 5 și art. 11**, este necesară reanalizarea soluțiilor propuse din perspectiva impactului bugetar generat de operaționalizarea GUD.

Astfel, proiectul propune instituirea unei platforme electronice naționale, a unui serviciu central de consiliere integrată, a unor puncte de contact la nivelul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare și în cadrul instituției prefectului, precum și a unor puncte de informare

organizate de autoritățile administrației publice locale, în colaborare cu Departamentul pentru Români de Pretutindeni și în coordonare cu instituția prefectului. Totodată, art. 3 alin. (4), a doua numerotare, prevede că structurile desemnate din cadrul instituției prefectului funcționează cu un număr minim de 3 posturi.

Or, deși aceste măsuri presupun cheltuieli aferente dezvoltării, administrării, mentenanței și securizării platformei digitale, precum și cheltuieli de personal și de organizare la nivel central, consular, al prefecturii și local, art. 11 stabilește în mod generic că toate cheltuielile aferente operaționalizării GUD și ale platformei diaspora.gov.ro, precum și cele necesare punerii în aplicare a legii, se suportă din bugetul Autorității pentru Digitalizarea României.

Această soluție nu este corelată cu atribuțiile concrete puse în sarcina Departamentului pentru Români de Pretutindeni, Ministerului Afacerilor Externe, instituțiilor prefectului și autorităților administrației publice locale. În plus, Expunerea de motive menționează necesitatea întăririi capacității administrative a Departamentului pentru Români de Pretutindeni, prin personal de specialitate în tehnologia informației, managementul proiectelor digitale și furnizarea serviciilor de consiliere, precum și organizarea punctelor de contact la nivelul misiunilor diplomatice, oficiilor consulare și prefecturilor, însă afirmă, în același timp, fără o justificare temeinică, că unele dintre costurile respective se vor suporta „fără a necesita alocări bugetare suplimentare față de cele existente, în limita resurselor disponibile”.

În aceste condiții, reglementarea poate genera dificultăți de aplicare, întrucât instituie obligații administrative și operaționale semnificative în sarcina mai multor autorități și instituții publice, fără o fundamentare corespunzătoare a impactului bugetar și fără o corelare suficientă între atribuțiile instituite și resursele necesare exercitării acestora.

  
PRESEDINTE  
Florin IORDACHE

București  
Nr. 510/27.05.2026