



CONSILIUL LEGISLATIV

Biroul permanent al Senatului

Bp.....

490, 29.10.2025

AVIZ

referitor la Propunere legislativă privind acordarea dreptului de sedere în România pentru investitori străini (Programul „Golden Visa”)

Analizând Propunere legislativă privind acordarea dreptului de sedere în România pentru investitori străini (Programul „Golden Visa”) (b490/14.10.2025), transmisă de Secretarul General al Senatului cu adresa nr. XXXV/5749/20.10.2025 și înregistrată la Consiliul Legislativ cu nr. D874/20.10.2025,

Biroul permanent al Senatului

463

3.11.2025

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, din următoarele considerente:

1. Propunerea legislativă are ca obiect crearea cadrului legal pentru implementarea unui *mecanism juridic-administrativ* folosit cu succes de mai multe state europene pentru a stimula infuziile de capital în economie, în scopul atragerii de investiții străine directe în România, prin introducerea unui program național de tip „Golden Visa”.

Potrivit *Expunerii de motive*, prin prezenta inițiativă legislativă se propune oferirea „*investitorilor din țări terțe posibilitatea obținerii dreptului de sedere temporară în schimbul realizării unei investiții semnificative, creând astfel un canal suplimentar de finanțare a economiei*”.

2. Prin conținutul său normativ, propunerea legislativă face parte din categoria legilor ordinare, iar în aplicarea dispozițiilor art. 75 alin. (1) din Constituția României, republicată, prima Cameră sesizată este Senatul.

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

4. **Ca observație de fond**, semnalăm că drepturile preconizate a fi acordate investitorilor străini nu fac obiectul unui „program”, în sensul consacrat în actele normative în vigoare.

Precizăm că un „program” presupune diverse facilități sau beneficii, în principiu de natură bănească, acordate de regulă de la bugetul de stat unor persoane care îndeplinesc criteriile ori condițiile de eligibilitate pentru a fi introduse în programul respectiv.

Mai mult, menționăm că elaborarea actelor normative ce reglementează adoptarea acestor „programe naționale” ține de **competența exclusivă a Guvernului**, iar nu a Parlamentului, care nu se poate substitui autorității executive în această privință.

Astfel, potrivit dispozițiilor **art. 25 lit. e) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 57/2019** privind Codul administrativ, cu modificările și completările ulterioare, Guvernul „aprobă, prin hotărâre, strategiile, programele și metodologiile, pe domenii de activitate”.

Amintim, cu titlu de exemplu, că au fost emise numeroase hotărâri ale Guvernului având ca obiect de reglementare aprobarea de programe naționale, în diverse domenii:

a) Hotărârea Guvernului nr. 339/2020 privind aprobarea Programului național apicol pentru perioada 2020 - 2022, a normelor de aplicare, precum și a valorii sprijinului financiar, cu modificările și completările ulterioare;

b) Hotărârea Guvernului nr. 599/2020 privind aprobarea Programului național Competențe digitale pentru angajații din sectorul întreprinderilor mici și mijlocii, finanțat în cadrul Programului operațional Capital uman 2014 - 2020;

c) Hotărârea Guvernului nr. 1103/2022 pentru aprobarea Programului social de interes național de susținere a cuplurilor și a persoanelor singure, pentru creșterea natalității;

d) Hotărârea Guvernului nr. 423/2022 aprobarea programelor naționale de sănătate, cu modificările și completările ulterioare;

e) Hotărârea Guvernului nr. 652/2023 privind aprobarea Programului pentru școli al României în perioada 2023-2029, precum și pentru stabilirea bugetului pentru implementarea acestuia în anul școlar 2023 – 2024;

f) Hotărârea Guvernului nr. 24/2024 privind instituirea Programului național „Masă sănătoasă”.

De altfel, menționăm că, în mod impropriu, „programul” respectiv este definit la **art. 2 lit. c)** din proiectul de act normativ ca reprezentând o „procedură specială”.

Față de cele arătate mai sus, recomandăm revederea referirii la „Programul Golden Visa” din tot cuprinsul proiectului de act normativ și analizarea prin raportare la prevederile privind acordarea dreptului de ședere în România. Pe cale de consecință, textele care fac referire la acest program trebuie reformulate în mod corespunzător.

Menționăm că, în considerarea principiului constitucional al separației și echilibrului puterilor în stat, prevăzut la **art. 1 alin. (4) din Constituția României, republicată**, puterea legislativă și puterea executivă au puteri, atribuții și competențe diferite în cadrul democrației constituționale, iar în lumina dispozițiilor **art. 61 și art. 102 din Constituția României, republicată, Parlamentul poate adopta o lege prin care stabilește principiile, cadrul legal general** al unui asemenea „program național”, respectiv al „Programului Național de Rezidență prin Investiție”, însă doar Guvernul României este cel îndrituit ca, prin norme metodologice, să elaboreze programul național concret.

Totodată, în considerarea prevederilor **art. 14** ce stabilește principiul unicității reglementării în materie și ale **art. 16** ce reglementează principiul evitării paralelismului legislativ, din **Legea nr. 24/2000** privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare, semnalăm că norma propusă la **art. 1 alin. (2)**, prevede **o derogare de la prevederile OUG nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România**, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și prin urmare textul propunerii legislative ar trebui să se coreleze și coroboreze atât cu dispozițiile acestui act normativ, cât și cu dispozițiile **Legii cetățeniei române nr. 21/1991**.

Mai mult, precizăm că sunt incidente și prevederile **art. 13 alin. (1)** care reglementează principiul integrării proiectului în ansamblul legislației, scop în care acesta trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.

Astfel, la **art. 43, art. 55 și art. 71 din OUG nr. 194/2002** este prevăzută procedura acordării dreptului la ședere temporară sau permanentă pentru **cetățenii străini care desfășoară activități comerciale în România**, inclusiv de natura „investițiilor eligibile”, cu stabilirea unui prag valoric, așa cum sunt definite prin norma propusă la **art. 4 din proiectul de act normativ**.

Exemplificăm în acest sens prevederile **art. 43 alin. (1)** care dispun:

„Viza de lungă ședere pentru desfășurarea de activități comerciale:

(1) Acest tip de viză se acordă, pe baza avizului Centrului Român pentru Promovarea Comerțului și Investițiilor Străine, străinilor care sunt acționari ori asociați, cu atribuții de conducere sau de administrare, ai unor societăți comerciale, persoane juridice române, care urmează să realizeze o investiție, în condițiile prezentului articol.”.

De asemenea, la art. 55 este prevăzută modalitatea prelungirii dreptului de ședere pentru desfășurarea de activități comerciale de către cetățenii străini, astfel:

„(1) Străinului intrat în România în scopul desfășurării de activități comerciale i se poate prelungi dreptul de ședere temporară, în următoarele condiții:

(...).

(2) Prelungirile ulterioare ale dreptului de ședere temporară se pot acorda dacă străinul îndeplinește următoarele condiții:

(...).

e) investiția este concretizată în aport de capital sau tehnologie în valoare de 70.000 euro, în cazul acționarului, sau 50.000 euro, în cazul asociatului, și în crearea a cel puțin 15 locuri de muncă, în cazul acționarului, respectiv 10 locuri de muncă, în cazul asociatului. În cazul creării de locuri de muncă, acestea trebuie să fie încadrate cu persoane angajate cu normă întreagă de muncă, în condițiile legii; (...)”.

Totodată, la art. 71 sunt prevăzute condițiile de acordare a dreptului de ședere pe termen lung:

„(...)”:

(4) Străinilor care fac dovada că au efectuat, potrivit cotei proprii de participare, investiții de minimum 1.000.000 euro sau au creat peste 100 de locuri de muncă cu normă întreagă li se poate acorda dreptul de ședere pe termen lung fără îndeplinirea condițiilor prevăzute la alin. (1) lit. a) și b).”.

În ceea ce privește procedura privind dreptul unui cetățean străin, în calitate de investitor, de a solicita cetățenie română, așa cum este prevăzut la art. 3 alin. (1) lit. c) din proiect, precizăm că aceasta se regăsește reglementată, într-o anumită formă, și în art. 8 din Legea cetățeniei române nr. 21/1991, astfel:

„(...)”

(1) Cetățenia română se poate acorda, la cerere, persoanei fără cetățenie sau cetățeanului străin, dacă îndeplinește următoarele condiții:

(2) Termenul de 8 ani prevăzut la alin. (1) lit. a) poate fi redus cu până la 3 ani în cazul în care solicitantul care îndeplinește condițiile

prevăzute la alin. (1) face dovada participării sale active la viața economică a societății românești ori, după caz, a unor realizări educaționale relevante sau a unei contribuții deosebite în domeniul cultural, al promovării drepturilor omului, al angajamentului social sau de voluntariat și se află în una dintre următoarele situații:

(...)”.

5. De asemenea, semnalăm că propunerea legislativă utilizează atât sintagma „investiții străine directe”, pe care o regăsim la **art. 1 alin. (1)**, cât și expresia „investiții pasive”, identificată la **art. 2 lit. c)**, din proiect, noțiuni care au o semnificație diferită.

Astfel, potrivit art. 2 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/1997 privind stimularea investițiilor directe, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 241/1998, cu modificările ulterioare, care reglementează regimul juridic general privind garanțiile și facilitățile de care beneficiază investitorii și investițiile directe în România, investiția directă este definită ca fiind: „*participarea la constituirea sau la extinderea unei întreprinderi în oricare dintre formele juridice prevăzute de lege, dobândirea de acțiuni sau de părți sociale ale unei societăți comerciale, cu excepția investițiilor de portofoliu, sau înființarea și extinderea în România a unei sucursale de către o societate comercială străină, prin:*

- *aport financiar, în monedă națională sau în valută convertibilă;*
- *aport în natură de bunuri imobile sau/și bunuri mobile, corporale și necorporale;*
- *participarea la creșterea activelor unei întreprinderi, prin orice mod legal de finanțare;*”.

Potrivit **art. 3** din același act normativ, o altă formă de investiții o reprezintă „investițiile de portofoliu”, însă regimul acestora, inclusiv avantajele de care acestea beneficiază, sunt stabilite prin lege specială, respectiv la art. 2 lit. b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92/1997 privind stimularea investițiilor directe, aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 241/1998, cu modificările ulterioare.

Totodată, semnalăm că definirea unor termeni precum „investitor străin”, „investiție străină directă”, „investiție nouă”, se regăsește în Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 46/2022 privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, care are ca scop corelarea și armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene în domeniul examinării investițiilor străine directe.

Prin urmare, menționăm că nu a fost identificată în legislația cadru în domeniu, o definiție juridică a expresiei „investitiilor pasive”, motiv pentru care se impune fie eliminarea, fie definirea acesteia în prezentul proiect.

Pentru respectarea prevederilor Legii nr. 24/2000, referitoare la claritatea și previzibilitatea normei, considerăm că se impune utilizarea aceleiași noțiuni, în funcție de ceea ce inițiatorul a avut în vedere.

Având în vedere considerentele de mai sus, constatăm că propunerea legislativă nu respectă dispozițiile art. 6 alin. (1), art. 8 alin. (4), art. 13 alin. (1), art. 14, art. 16 și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 24/2000, republicată, cu modificările și completările ulterioare, întrucât nu instituie reguli necesare, care ar urma să răspundă unei nevoi reale de reglementare, și nu respectă cerința corelării noilor dispoziții normative cu cele aflate în vigoare și care sunt strâns legate de obiectul noii reglementări, în speță cu cele ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, și respectiv cu cele ale Legii cetățeniei române nr. 21/1991.

Ca atare, este necesar ca propunerea legislativă să fie reconsiderată în totalitate, atât din punctul de vedere al configurării soluțiilor legislative preconizate, care trebuie să fie în concordanță cu dispozițiile legale în vigoare, cu principiul integrării proiectului în ansamblul legislației, precum și cu principiul unicității reglementării în materie, cât și din punctul de vedere al exprimării soluțiilor, în acord cu exigențele de tehnică legislativă, în mod clar și precis, fără echivoc.

Prin urmare, propunerea legislativă, în ansamblul său, încalcă prevederile art. 1 alin. (4) care consacră principiului constituțional al separației și echilibrului puterilor în stat, precum și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, care instituie principiul legalității, în componenta privind calitatea legii.

*

* *

Față de cele de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în forma propusă.

PRESEDINTE
Florin IORDACHE



București
Nr. 816/28.10.2025