



AVIZ

**referitor la propunerea legislativă intitulată Lege cadru privind
statutul cetățenilor Republicii Moldova pe teritoriul României**

Analizând propunerea legislativă intitulată Lege cadru privind statutul cetățenilor Republicii Moldova pe teritoriul României, transmisă de Secretarul General al Camerei Deputaților cu adresa nr.plx517 din 28.11.2013,

CONSILIUL LEGISLATIV

În temeiul art.2 alin.(1) lit.a) din Legea nr.73/1993, republicată și art.46(3) 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 unei reglementări-cadru referitoare la statutul cetățenilor Republicii Moldova pe teritoriul României, prin recunoașterea, în favoarea acestora, a unor drepturi speciale referitoare la accesul pe teritoriul statului român, la accesul pe piața muncii din România, precum și la accesul la sistemul educațional românesc. Totodată, se prevede acordarea unor facilități anumitor categorii de cetățeni ai Republicii Moldova.

În plus, prin proiect se prevede înființarea unei entități publice cu atribuții în domeniul de reglementare al legii, respectiv Oficiul pentru Gestionarea Relațiilor cu Republica Moldova.

Prin conținutul său normativ, inițiativa legislativă face parte din categoria legilor organice, fiind incidente prevederile art.5 alin.(1) din Constituția României, republicată, întrucât vizează aspecte referitoare la procedura acordării cetățeniei române. În aplicarea dispozițiilor

art.75 alin.(1) din Legea fundamentală, prima Cameră sesizată este Senatul.

2. Întrucât propunerea legislativă are implicații asupra bugetului de stat și asupra bugetelor unităților administrativ teritoriale, este obligatorie solicitarea unei informări din partea Guvernului, în conformitate cu dispozițiile art.111 alin.(1) din Constituție.

De asemenea, ținând cont de art.15 alin.(1) din Legea nr.500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, propunerea legislativă trebuie să prevadă **sursele de acoperire a majorării cheltuielilor.**

Totodată, trebuie respectate prevederile art.7 din Legea responsabilității fiscale nr.69/2010, precum și prevederile art.33 din Legea nr.24/2000, republicată, care reglementează obligativitatea efectuării studiului de impact.

3. Precizăm că, prin avizul nr.211/29.03.2013, Consiliul Legislativ a avizat negativ o inițiativă legislativă cetățenească cu obiect similar de reglementare. Precizăm că respectiva inițiativă legislativă cetățenească, precum și avizul Consiliului Legislativ au fost publicate în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr.285 din 21 mai 2013.

4. Reglementarea propusă vizează instituirea, pentru cetățenii Republicii Moldova, a unui regim juridic special, mai favorabil, sub anumite aspecte, în raport cu regimul general aplicabil străinilor reglementat prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.194/2002, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

Mai mult decât atât, potrivit art.1 alin.(1) din proiect, statul român ar urma să își asume o obligație de solidaritate față de cetățenii Republicii Moldova, obligație care ar avea ca efect crearea unei legături între statul român și respectivii cetățeni. Cu privire la acest aspect, precizăm că stabilirea, printr-un text de lege, a acestui tip de obligație a statului român trebuie să se circumscrie cadrului stabilit de Constituție, referitor la statutul cetățenilor străini. Sub acest aspect, normele relevante sunt cele statuate în cuprinsul art.18 și art.7 din Legea fundamentală. Astfel, dacă potrivit regulii generale stabilite de art.18 din Constituție, cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția generală a persoanelor și averilor, garantată de Constituție și de alte legi, art.7 instituie o reglementare specifică aplicabilă în ceea ce privește românii din străinătate care

sunt cetățeni ai altor state. Astfel cum s-a precizat în doctrină¹, fără a crea o legătură politică separată între stat și minoritatea română de peste granițe, statul român sprijină întărirea legăturilor dintre populația sa și românii de pretutindeni². Prin urmare, **asumarea, de către statul român, în mod unilateral, prin lege, a unei obligații de solidaritate față de cetățenii unui alt stat excede cadrului constituțional.**

Este adevărat că, așa cum s-a subliniat în doctrină³, regimul juridic al străinilor este determinat, în primul rând, de competența statelor, normele elaborate și promovate în această materie la nivel internațional având un caracter complementar. Cu toate acestea, stabilirea regulilor aplicabile regimului juridic al străinilor, nu poate fi disociată de obligația statelor de a respecta principiile și celelalte norme general admise ale dreptului internațional care guvernează relațiile dintre statele suverane, ca subiecte de drept internațional.

În acest sens, apreciem că pentru domeniul supus reglementării prezintă interes, *mutatis mutandis*, cele reținute de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) în Raportul asupra tratamentului minorităților naționale aplicat de statele de origine, adoptat la 19-20 octombrie 2001. Astfel, potrivit concluziilor Raportului, „*măsurile unilaterale referitoare la tratamentul preferențial al minorităților nu trebuie să vizeze domenii care intră sub incidența tratatelor bilaterale, fără consimțământul exprimat fără ambiguitate, în mod expres sau implicit, de statul de rezidență*”.

Precizăm că, în prezent, în ceea ce privește domeniile avute în vedere de dispozițiile **Capitolului II** din proiect, prezintă incidență

¹ Bogdan Aurescu, *Romanian legislation on kin-minorities*, în *The protection of national minorities by their kin-state* - European Commission for Democracy through Law, Council of Europe Publishing, 2002, pag.177

² Cu privire la acest aspect, este de menționat că, prin Rezoluția 1335(2003) a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, s-a subliniat că, potrivit Raportului Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția) asupra tratamentului minorităților naționale aplicat de statele de origine, adoptat la 19-20 octombrie 2001, posibilitatea statelor de a adopta măsuri unilaterale referitoare la protecția minorităților lor trebuie să se bazeze pe respectul următoarelor principii: suveranitatea teritorială, regula *pacta sunt servanda*, relațiile pașnice între state și respectul drepturilor omului și al libertăților fundamentale - în special interdicția discriminării. Potrivit documentului, statele trebuie să se abțină să adopte măsuri unilaterale, care ar risca să compromită climatul de cooperare cu celelalte state.

³ Dumitru Mazilu, *Drept internațional public*, ed. Lumina Lex, București, 2001, p.277

acordurile încheiate la nivel de stat, guvernamental sau departamental între România și Republica Moldova, după cum urmează:

-Acordul dintre România și Republica Moldova în domeniul securității sociale, semnat la București la 27 aprilie 2010, ratificat prin Legea nr.130/2011;

-Acordul dintre Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova privind călătoriile reciproce ale cetățenilor, semnat la București la 20 octombrie 2006, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.1883/2006;

-Protocolul de cooperare dintre Ministerul Muncii, Familiei și Protecției Sociale al României și Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei al Republicii Moldova, semnat la Iași la 3 martie 2012, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.80/2013;

-Acordul privind colaborarea în domeniile științei, învățământului și culturii dintre Guvernul României și Guvernul Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.525/1992 și protocoalele încheiate la nivel de ministere în baza acestui acord.

Acestor acorduri li se alătură instrumentele juridice adoptate la nivelul Uniunii Europene în materie de control la frontiere, drept de azil și imigrare, care au caracter obligatoriu pentru România ca stat membru al acesteia. Dintre aceste instrumente, menționăm, cu titlu de exemplu:

-Directiva 2011/98/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind o procedură unică de solicitare a unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în vederea șederii și ocupării unui loc de muncă pe teritoriul statelor membre și un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru;

-Regulamentul (CE) nr.562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen).

Având în vedere cele de mai sus, rezultă că, prin obiectul lor de reglementare, dispozițiile din **Capitolul I și II** ale prezentului proiect vizează **probleme referitoare la relațiile internaționale ale României**, astfel încât reglementarea lor prin lege anterior negocierii și încheierii unor instrumente juridice internaționale în numele României (tratate sau acorduri) cu acest obiect, nu poate fi acceptată.

Potrivit art.2 alin.(2) din proiect, prevederile din cuprinsul acestuia pentru aplicarea cărora „este necesar acordul autorităților competente din Republica Moldova vor intra în vigoare numai după exprimarea acestui acord, prin instrumentele diplomatice corespunzătoare”. Referitor la această normă, precizăm că stabilirea prin lege a obiectivelor care ar trebui atinse prin încheierea respectivelor tratate la nivel de stat între România și Republica Moldova echivalează cu stabilirea prin lege a unui mandat de negociere pentru Guvernul României. Această soluție legislativă este însă contrară dispozițiilor art.91 alin.(1) din Constituție, precum și dispozițiilor Legii nr.590/2003 privind tratatele.

5. Având în vedere observațiile de la pct.4 din aviz, înființarea prin lege a Oficiului pentru Gestionarea Relațiilor cu Republica Moldova, cu atribuțiile prevăzute la art.9 din proiect, nu ar putea fi realizată decât după încheierea între România și Republica Moldova a unor acorduri la nivel de stat și ratificarea acestora.

6. Precizăm că norma din art.11 apare a fi incorectă, întrucât dispozițiile Legii nr.299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni nu ar putea fi aplicate în ceea ce privește altă categorie de cetățeni străini, decât cea avută în vedere de art.7 din Constituție.

Ținând seama de observațiile de mai sus, propunerea legislativă nu poate fi promovată în actuala redactare.


PREȘEDINTE
dr. Dragoș ILIESCU

București
Nr. 1357/09.12.2013

Legea cetățeniei române

1 republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 576/13 aug. 2010

Lege cetățeniei române

2 modificări prin

L. nr. 2/2013

M. Of. nr. 89/12 feb. 2013

*modifică art. 19 alin. (4), art. 31 alin. (6),
art. 32 alin. (7);*

Lege privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă

introduce art. 37_1

3 modificări prin

L. nr. 44/2013

M. Of. nr. 148/20 mar. 2013

modifică art. 16 alin. (2), art. 19 alin. (1)

Lege pentru modificarea Legii cetățeniei române nr. 21/1991

H.G. nr. 689/1994

M. Of. nr. 310/7 nov. 1994

Hotărâre privind acordarea unor burse de studii, doctorat și specializare, a altor forme de sprijin pentru tineri de origine etnică română sau pentru cetățenii români cu domiciliul în străinătate

- | | | | |
|-------------------|--|-----------------------------|------------------------|
| 1 modificări prin | H.G. nr. 630/1998 | M. Of. nr. 371/30 sep. 1998 | <i>modifică art. 1</i> |
| | Hotărâre pentru modificarea articolului 1 din Hotărârea Guvernului nr. 689/1994 privind acordarea unor burse de studii, doctorat și specializare, a altor forme de sprijin pentru tineri de origine etnică română sau pentru cetățenii români cu domiciliul în străinătate | | |
| | | | |
| 2 modificări prin | H.G. nr. 968/2000 | M. Of. nr. 523/24 oct. 2000 | <i>modifică art. 1</i> |
| | Hotărâre pentru modificarea art. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 689/1994 privind acordarea unor burse de studii, doctorat și specializare, a altor forme de sprijin pentru tineri de origine etnică română sau pentru cetățenii români cu domiciliul în străinătate | | |

Lege privind acordarea de indemnizații și sporuri invalizilor, veteranilor și văduvelor de război

1 modificări prin	L. nr. 55/1992 Lege pentru modificarea și completarea L. nr. 49/1991 privind acordarea de indemnizații și sporuri invalizilor, veteranilor și văduvelor de război	M. Of. nr. 119/4 iun. 1992	introduce art. 4_1
2 modificări prin	L. nr. 44/1994 Lege privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război	M. Of. nr. 172/7 iul. 1994	abrogă art. 4 alin. (2) și art. 8 alin. (1)
Notă: v. Decizia I.C.C.J. nr. 45/2008 - M. Of. nr. 230/8 apr. 2009 (art. 13, art. 14 și art. 14_1);			
3 modificări prin	O.U.G. nr. 215/2000 Ordonanță de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război și a Legii nr. 49/1991 privind acordarea de indemnizații și sporuri invalizilor, veteranilor și văduvelor de război	M. Of. nr. 606/25 nov. 2000	modifică art. 1, art.2 alin. (1)
aprobată cu modificări și completări prin L. nr. 770/2001 M. Of. nr. 14/11 ian. 2002			
4 completat prin	L. nr. 770/2001 Lege privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 215/2000 pentru modificarea și completarea Legii nr. 44/1994 privind veteranii de război, precum și unele drepturi ale invalizilor și văduvelor de război și a Legii nr. 49/1991 privind acordarea de indemnizații și sporuri invalizilor, veteranilor și văduvelor de război	M. Of. nr. 14/11 ian. 2002	introduce art.2_1
5 modificări prin	L. nr. 364/2003 Lege pentru modificarea alin. (1) al art. 2 din Legea nr. 49/1991 privind acordarea de indemnizații și sporuri invalizilor, veteranilor și văduvelor de război	M. Of. nr. 679/26 sep. 2003	modifică art.2 alin. (1)
6 rectificare	Rectificări	M. Of. nr. 745/24 oct. 2003	rectifică art. 2 alin. 1
7 modificări prin	H.G. nr. 1765/2005 Hotărâre privind indexarea unor venituri ale populației începând cu luna ianuarie 2006	M. Of. nr. 1182/28 dec. 2005	indexare venituri
8 modificări prin	H.G. nr. 1768/2006 Hotărâre privind indexarea unor venituri ale populației începând cu luna ianuarie 2007	M. Of. nr. 999/14 dec. 2006	indexare venituri
9 modificări prin	H.G. nr. 67/2008 Hotărâre privind indexarea unor venituri ale populației începând cu luna ianuarie 2008	M. Of. nr. 61/25 ian. 2008	indexare venituri

Lege privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni

1 republicare cu
renumerotare

M. Of. nr. 261/22 apr. 2009

Lege privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni

2 modificări prin

L. nr. 270/2011

M. Of. nr. 872/9 dec. 2011

modifică art. 1 alin. (2)

Lege pentru modificarea art. 1 alin. (2) din Legea nr. 299/2007
privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni

3 modificări prin

L. nr. 176/2013

M. Of. nr. 343/11 iun. 2013

modifică art. 1 alin. (1)

Lege pentru modificarea art. 1 alin. (1) din Legea nr. 299/2007
privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni