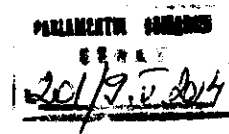




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

824
3004 2014



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la propunerea legislativă intitulată „*Lege cadru privind statutul cetățenilor Republicii Moldova pe teritoriul României*”, inițiată de domnul deputat PSD Ninel Peia și un grup de parlamentari aparținând Grupurilor parlamentare ale PSD, PC, PP-DD, PNL, PD-L, Minorităților Naționale, independenți (Bp. 853/2013).

I. Principalele reglementări

Această inițiativă legislativă reglementează statutul cetățenilor Republicii Moldova pe teritoriul României.

În acest sens, prin inițiativa legislativă, se propun, în principal, următoarele:

- măsuri cu privire la accesul cetățenilor Republicii Moldova pe piața muncii din România, precum și la sistemul educațional;

- acordarea unor facilități cetățenilor Republicii Moldova;
- înființarea Oficiului pentru Gestionarea Relațiilor cu Republica Moldova (OGRRM), organ cu personalitate juridică, în subordinea Primului Ministru;
- stabilirea atribuțiilor OGRRM.

II. Observații

1. Relațiile dintre România și Republica Moldova au un caracter privilegiat, fundamentat pe comunitatea de limbă, cultură și istorie. În același timp, aceste relații se bazează pe respectarea normelor și principiilor dreptului internațional.

Se remarcă faptul că *Legea nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, reglementează o serie de drepturi acordate persoanelor de etnie română, precum și celor care aparțin filonului cultural românesc, din afara granițelor României, cu scopul menținerii, promovării și afirmării identității lor culturale, etnice, lingvistice și religioase (acest act normativ este în deplină conformitate cu dreptul internațional și standardele în materie), cetățenii Republicii Moldova, care sunt persoane de etnie română, putând beneficia de prevederile *Legii nr. 299/2007*.

Propunerea legislativă urmărește, în fapt, extinderea sprijinului acordat de statul român la toți cetățenii Republicii Moldova, indiferent de existența vreunei relații cu România, precum și extinderea drepturilor conferite dincolo de domeniul educațional și cultural din sfera socio-economică.

Reglementarea unui statut special pentru cetățenii unui anume stat pe teritoriul altui stat este fără precedent în practica internațională și, astfel, apreciem că propunerea legislativă nu este conformă principiilor dreptului internațional, în special *principiului teritorialității* și *principiului non-discriminării*.

În baza *principiului teritorialității* un stat își exercită jurisdicția, de principiu, pe propriul teritoriu. Reglementările care produc efecte în privința cetățenilor străini nu pot privi cetățenii unui anume stat, ci cetățenii străini în general. Adoptarea de legislație care să se aplice tuturor cetățenilor unui alt stat (indiferent de existența vreunei relații între

persoanele respective și statul care adoptă legislația) poate fi considerată un amestec în afacerile interne ale statului ai cărui cetățeni sunt respectivele persoane și, în cazul persoanelor aflate pe teritoriul celui alt stat, are caracter extrateritorial, ceea ce nu este permis decât cu acordul statului respectiv.

De asemenea, din prevederile dreptului internațional rezultă obligația respectării *principiului non-discriminării*, aplicabil inclusiv în privința statutului străinilor, ceea ce nu ar permite stabilirea unui regim diferit pe teritoriul României pentru cetățenii Republicii Moldova față de cetățenii altor state.

2. Din prevederile art. 3 al inițiativei legislative rezultă că se intenționează acordarea unui regim special în cazul redobândirii cetățeniei române în cazul solicitanților din Republica Moldova. În aprecierea noastră, această normă este contrară prevederilor dreptului internațional în materie de cetățenie, care nu permit o astfel de discriminare în ceea ce privește acordarea cetățeniei.

În special, aceste prevederi contravin art. 5 din *Convenția europeană asupra cetățeniei*, conform căruia „*Reglementările unui stat parte referitoare la cetățenie nu trebuie să conțină deosebiri sau să includă practici care să constituie o discriminare bazată pe sex, religie, rasă, culoare sau originea națională ori etnică*”.

3. Referitor la prevederile art. 4 al inițiativei legislative, precizăm că, în prezent, angajarea unui străin pe teritoriul României, în speță a unui cetățean al Republicii Moldova, este reglementată de prevederile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2007 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, cu modificările și completările ulterioare*, și de cele ale *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Conform art. 2 lit. a) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002*, prin străin se înțelege persoana care nu are cetățenia română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene.

Autorizația de muncă este documentul oficial eliberat în condițiile legii, care dă dreptul titularului să fie încadrat în muncă sau detașat în România la un singur angajator și pe o singură funcție și se eliberează, la

cererea angajatorului, de către Inspectoratul General pentru Imigrări, prin formațiunile sale teritoriale.

Cetățenii Republicii Moldova pot fi încadrați în muncă pe teritoriul României, conform prevederilor art. 3 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2007*, la angajatori care funcționează în mod legal, cu îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții:

„a) locurile de muncă vacante nu pot fi ocupate de cetățeni români, ai altor state membre ale Uniunii Europene, ai statelor semnatare ale Acordului privind Spațiul Economic European, precum și de rezidenți permanenți pe teritoriul României;

b) îndeplinesc condițiile speciale de pregătire profesională, experiență în activitate și autorizare, solicitate de angajator potrivit legislației în vigoare;

c) fac dovada faptului că sunt apti din punct de vedere medical să desfășoare activitatea respectivă și nu au antecedente penale care să fie incompatibile cu activitatea pe care o desfășoară sau urmează să o desfășoare pe teritoriul României;

d) se încadrează în contingentul anual aprobat prin hotărâre a Guvernului;

e) angajatorii au achitate obligațiile către bugetul de stat pe ultimul trimestru;

f) angajatorul să desfășoare efectiv activitatea pentru care se solicită eliberarea autorizației de muncă;

g) angajatorul să nu fi fost sancționat anterior pentru muncă nedeclarată sau angajare ilegală”.

Art. 5 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2007* enumeră, printre excepțiile de la obligativitatea obținerii autorizației de muncă în scopul angajării la persoane fizice sau juridice din România, cazul cetățenilor străini al căror acces pe piața muncii din România este reglementat prin acorduri, convenții sau înțelegeri bilaterale încheiate de România cu alte state, dacă această posibilitate este stabilită prin textul acordului, convenției sau înțelegerii, care sunt titulari ai dreptului de ședere permanentă pe teritoriul României sau sunt membri de familie ai cetățenilor români.

Conform dispozițiilor art. 3 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 102/2005 privind libera circulație pe teritoriul României a cetățenilor statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și a cetățenilor Confederației Elvețiene, republicată, cu modificările și*

completările ulterioare, „Cetățenii Uniunii Europene și membrii acestora de familie care își exercită dreptul de rezidență pe teritoriul României beneficiază de egalitate de tratament cu cetățenii români în domeniul de aplicare a tratatelor Uniunii Europene, sub rezerva prevederilor acestor tratate și a dispozițiilor adoptate în aplicarea lor”.

Cadrul general al reglementărilor în domeniul relațiilor de muncă, inclusiv în ceea ce privește lucrătorii străini, este determinat de *Legea nr. 53/2003 – Codul muncii, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, care dispune, la art. 2 lit. c) și d), că dispozițiile sale se aplică, printre alții, „*cetățenilor străini sau apatrizi încadrați cu contract individual de muncă, care prestează munca pentru un angajator român pe teritoriul României*”, precum și „*persoanelor care au dobândit statutul de refugiat și se încadrează cu contract individual de muncă pe teritoriul României, în condițiile legii*”.

În conformitate cu prevederile art. 5 din *Codul muncii*, „*În cadrul relațiilor de muncă funcționează principiul egalității de tratament față de toți salariații și angajatorii*”, fiind interzisă orice discriminare „*directă sau indirectă față de un salariat, bazată pe criterii de sex, orientare sexuală, caracteristici genetice, vârstă, apartenență națională, rasă, culoare, etnie, religie, opțiune politică, origine socială, handicap, situație sau responsabilitate familială, apartenență ori activitate sindicală*”.

Conform *principiului preferinței comunitare*, un lucrător resortisant al unui stat terț poate accede la un loc de muncă pe teritoriul unui stat membru al Uniunii Europene în cazul în care posturile vacante într-un stat membru nu pot fi ocupate de către cetățenii respectivului stat membru sau al unui alt stat membru al Uniunii Europene (sau de către cetățenii unui stat terț care sunt rezidenți legali pe o bază permanentă în acel stat membru și care deja formează o parte din piața de muncă reglementată a statului membru).

Principiul preferinței comunitare a fost exprimat explicit ca principiu de bază în recrutarea lucrătorilor proveniți din statele terțe, în textul *Rezoluției Consiliului privind limitarea admisiei cetățenilor non-comunitari pe teritoriul statelor membre în vederea ocupării unui loc de muncă*, din 20 iunie 1994, și apare menționat într-o serie de acte legislative UE/comunitare.

În legislația română principiul preferinței comunitare este statuat în textul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 56/2007*, la art. 3 alin. (1).

*Directiva 2011/98/UE*¹ stabilește:

- o procedură unică de solicitare a emiterii unui permis unic pentru resortisanții țărilor terțe în scopul ocupării unui loc de muncă pe teritoriul unuia dintre statele membre, astfel încât să se simplifice procedurile de admitie a acestora și să se faciliteze controlul statutului acestora;

- un set comun de drepturi pentru lucrătorii din țările terțe cu ședere legală pe teritoriul unui stat membru, indiferent de scopul pentru care au fost admiși inițial pe teritoriul statului membru respectiv, bazat pe egalitatea de tratament cu resortisanții statului membru respectiv.

Potrivit dispozițiilor art. 6 din *Directiva 2011/98/UE*, „*Statele membre emit permisul unic pe baza modelului uniform prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 și cu menționarea informațiilor legate de acordarea permisiunii de a ocupa un loc de muncă în conformitate cu punctele 7.5-9 de la litera (a) din anexă*”, iar „*Atunci când eliberează permisul unic, statele membre nu eliberează niciun fel de permise suplimentare ca dovadă a autorizației de acces la piața forței de muncă*”. Totodată, conform art. 7 alin. (2) din aceeași directivă, „*Atunci când eliberează permise de ședere în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1030/2002, statele membre nu eliberează niciun fel de permise suplimentare ca dovadă a autorizației de acces la piața forței de muncă*”.

În legătură cu drepturile conexe dreptului la muncă, din perspectiva transunerii dispozițiilor *Directivei 2011/98/UE*, resortisanții din țări terțe care au fost admiși într-un stat membru în scopul ocupării unui loc de muncă în temeiul legislației Uniunii Europene sau al legislației naționale, beneficiază de egalitate de tratament în raport cu resortisanții statului membru în care își are reședința, în legătură cu aspectele reglementate în textul art. 12 al directivei.

În considerarea celor de mai sus, în conformitate cu dispozițiile *Directivei 2011/98/UE*, România nu poate stabili pentru cetățenii Republicii Moldova eliberarea de permise suplimentare ca dovadă a autorizației de acces la piața forței de muncă, așa cum se propune la **art. 4 alin. (1)** din inițiativa legislativă.

Totodată, inspectoratele teritoriale de muncă nu pot elibera documente care atestă dreptul de a lucra pentru un angajator ce

¹ 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

funcționează legal pe teritoriul României, așa cum se propune la **art. 4 alin. (2)** din inițiativa legislativă. Inspectoratul General pentru Imigrări, prin formațiunile sale teritoriale, are competențe atribuite pentru documentarea cererilor și eliberarea autorizațiilor de muncă în baza cărora titularii au dreptul să fie încadrați în muncă sau detașați în România la un singur angajator și pe o singură funcție.

Conform dispozițiilor art. 5 din *Hotărârea Guvernului nr. 639/2007 privind structura organizatorică și atribuțiile Inspectoratului General pentru Imigrări, cu modificările și completările ulterioare*, printre principalele atribuții ale acestei instituții în domeniul migrației se regăsește cea privind acordarea autorizației de muncă în vederea obținerii unui drept de ședere în scop de muncă, în condițiile legii.

Textul art. 4 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2007* dispune că „*Autorizația de muncă se eliberează, la cererea angajatorului, de către Oficiul Român pentru Imigrări, prin formațiunile sale teritoriale*”.

Persoana care are cetățenia Republicii Moldova și are și cetățenia română, cetățenia unui alt stat membru al Uniunii Europene sau al Spațiului Economic European ori cetățenia Confederației Elvețiene sau este membru de familie a unui cetățean român poate fi încadrată în muncă pe teritoriul României fără a fi aplicabile condițiile prevăzute de *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 56/2007*, respectiv poate fi angajată la un angajator care funcționează legal pe teritoriul României fără a fi necesară obținerea prealabilă a autorizației de muncă.

Dreptul la egalitatea de tratament în domeniile reglementate de *Legea nr. 53/2003* este garantat nu numai acelor resortisanți ai țărilor terțe care au fost admiși pe teritoriul României pentru a ocupa un loc de muncă, dar și celor admiși pentru alte scopuri și cărora li s-a permis accesul la piața forței de muncă a României, în conformitate cu alte prevederi din legislația națională.

4. În ceea ce privește dispozițiile **art. 5 alin. (1)** din inițiativa legislativă, potrivit cărora „*în fiecare an școlar și universitar se va alocă un număr substanțial de burse pentru elevi și studenți originari din Republica Moldova*”, considerăm că nu au conținut normativ, ci sunt prevederi cu caracter programatic, nefiind de nivelul legii.

De altfel, implementarea unei astfel de măsuri se realizează, în fapt, prin intermediul protocoalelor de colaborare pe linia ministerelor educației

din România și din Republica Moldova (spre exemplu, *Protocolul de colaborare între Ministerului Educației, Cercetării, Tineretului și Sportului din România și Ministerul Educației din Republica Moldova pentru anii de învățământ 2012-2013, 2013-2014, 2014-2015*, semnat la Chișinău, la 17 iulie 2012, în vigoare).

5. Soluțiile preconizate la **art. 8** și **art. 9** din inițiativa legislativă, referitoare la înființarea și funcționarea Oficiului pentru Gestionarea Relațiilor cu Republica Moldova, ca organ cu personalitate juridică în subordinea Primului ministru, încalcă prevederile art. 117 alin. (2) și art. 1 alin. (4) din *Constituția României, republicată*, referitoare la înființarea în subordinea Guvernului a unor organe de specialitate, respectiv separația puterilor în stat.

În cadrul administrației publice centrale de specialitate, alături de ministere, se pot înființa și alte organe de specialitate care funcționează în subordinea Guvernului. Dacă art. 116 din *Constituție* consacră principiile de organizare a autorităților administrației publice centrale de specialitate, regulile după care ele se constituie sunt stabilite de prevederile constituționale ale art. 117. Astfel, art. 117 alin. (2) din *Constituție* stabilește dreptul Guvernului de a înființa organe de specialitate, dar numai în cazul în care acest drept îi este recunoscut prin lege și cu avizul Curții de Conturi. În sensul acestor dispoziții constituționale, art. 11 lit. o) din *Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, cu modificările și completările ulterioare*, prevede că „În realizarea funcțiilor sale, Guvernul îndeplinește următoarele atribuții principale: (...)” – „înființează, cu avizul Curții de Conturi, organe de specialitate în subordinea sa”.

Așadar, Oficiul pentru Gestionarea Relațiilor cu Republica Moldova este una dintre autoritățile a cărei înființare intră, potrivit art. 117 alin. (2) din *Constituție*, în competența exclusivă a Guvernului, astfel că adoptarea de către Parlament a unei legi prin care să se înființeze acest organ de specialitate în subordinea Guvernului este de natură să încalce dispozițiile constituționale menționate, precum și dispozițiile art. 1 alin. (5) din *Legea fundamentală*, potrivit căreia „În România, respectarea *Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie*”.

6. Întrucât aplicarea prevederilor inițiativei legislative implică majorări de cheltuieli ale bugetului de stat, ar fi fost necesar să fie avute în

vedere prevederile art. 7 alin. (1) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, cu modificările și completările ulterioare*, conform cărora:

„(1) În cazul propunerilor de introducere a unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare, inițiatorii au obligația să prezinte:

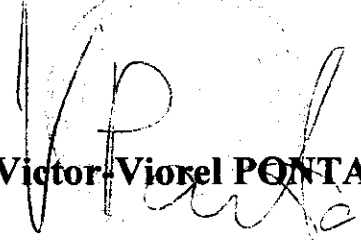
a) fișa financiară prevăzută la art. 15 din *Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare*, însoțită de ipotezele și metodologia de calcul utilizată;

b) declarație conform căreia majorarea de cheltuială respectivă este compatibilă cu obiectivele și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, cu legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în strategia fiscal-bugetară”.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Având în vedere considerentele menționate, **Guvernul nu susține adoptarea acestei propuneri legislative.**

Cu stimă,



Victor-Viorel PONTA

Domnului senator Călin-Constantin-Anton Popescu-Tăriceanu
Președintele Senatului