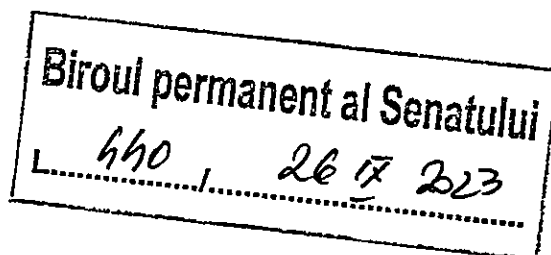




PRIM MINISTRU



Domnule președinte,

În conformitate cu prevederile art. 111 alin. (1) din Constituție și în temeiul art. 25 lit. (b) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr.57/2019 privind Codul Administrativ, Guvernul României formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru completarea Legii nr.299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, inițiată de deputat neafiliat Ciubuc Ciprian împreună cu un grup de parlamentari AUR, neafiliați (Bp.358/2023).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, în sensul instituirii *Cărții Verzi* în vederea facilitării desfășurării activității profesionale pentru persoanele care își asumă în mod liber originea și apartenența la identitatea culturală română și locuiesc în afara frontierelor României și nu dețin cetățenia română.

De asemenea, se propune ca Departamentul Românilor de Pretutindeni, structură cu personalitate juridică ce funcționează în cadrul Guvernului și în coordonarea prim-ministrului, să aibă competența de a desfășura activitatea referitoare la acordarea, prelungirea sau anularea *Cărții Verzi*.

Totodată, se propune ca Departamentul pentru Români de Pretutindeni să desfășoare activitatea administrativă, procesarea documentelor referitoare la acordarea *Cărții Verzi* și acordarea de suport tehnic și consultanță necesară persoanelor interesate.

Potrivit *Expunerii de motive*, „*Cartea Verde* le permite titularilor să muncească în România fără obligativitatea deținerii suplimentare a unui permis de muncă sau de ședere pentru străini. De asemenea, titularii Cărții Verzi vor avea posibilitatea de a desfășura activitate economică, de a-și deschide conturi bancare, de a înființa societăți comerciale ca orice cetățean român, dar și de a fi încadrați în sistemul de învățământ românesc, indiferent de nivelul de educație vizat, și vor putea beneficia, în caz de urgență, de servicii medicale”.

II. Observații

În România, legislația națională permite oricărui cetățean, cu cetățenie română sau cu dublă cetățenie, din care una română, dreptul de a-și alege liber profesia și locul de muncă, precum și dreptul la asigurările pentru șomaj.

De asemenea, *Legea nr.76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă, cu modificările și completările ulterioare*, prevede la art.16 alin. e) faptul că beneficiari sunt și cetățenii străini sau apatrizi care au fost încadrați în muncă sau au realizat venituri în România sau care au drept de muncă pe teritoriul României, conform legii.

În acest sens, cadrul legal care reglementează încadrarea în muncă a străinilor pe teritoriul României este instituit prin *Ordonanța Guvernului nr.25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României și pentru modificarea și completarea unor acte normative privind regimul străinilor în România, cu modificările și completările ulterioare*.

În conformitate cu dispozițiile art.3 alin. (1) din actul normativ invocat, străinii cu ședere legală pe teritoriul României pot fi încadrați în muncă în baza avizului de angajare obținut de angajatori în condițiile acestei ordonanțe.

Alin. (2) al aceluiași articol, prevede prin excepție de la alin. (1), că nu este necesară obținerea avizului de angajare pentru încadrarea în muncă pe teritoriul României a străinilor din categoriile prevăzute în mod expres în acest text legal, printre care amintim lit. a) „*străinii al căror acces liber pe piața muncii din România este stabilit prin tratate încheiate de România cu alte state*”.

Având în vedere aspectele menționate, pentru persoanele menționate în prezenta propunere legislativă, calitatea de cetățenie română nu poate fi dovedită doar prin asumarea identității culturale românești.

2. Semnalăm faptul că inițiativa legislativă pune în discuție chestiunea limitelor intervenției statului în protejarea minorității sale înrudite de pe teritoriul altui stat și care a fost deja analizată de *Comisia de la Veneția* în Raportul său din anul 2001¹, prin raportare la principiile dreptului internațional public.

Reamintim că acest *Raport* a fost generat la inițiativa României care a dorit contracararea unei inițiative asemănătoare a Ungariei, anume adoptarea unei legi controversate în domeniul statutului maghiarilor din statele învecinate, cu evidente efecte extrateritoriale nepermise de dreptul internațional.

Legea adoptată de România în materie de protecție a minorității sale înrudite, respectiv *Legea nr. 299/2007 privind sprijinul românilor de pretutindeni*, s-a dorit a fi un model de reglementare în domeniu, fiind construită pe elementele principale ale *Raportului din 2001 al Comisiei de la Veneția*.

Astfel, în cuprinsul Raportului amintit, *Comisia de la Veneția* formulează un set de concluzii care încadrează practic, din perspectiva aplicării principiilor de drept internațional, conduita statelor în raport cu minoritățile înrudite care se află pe teritoriul altor state.

Din concluziile Raportului putem deduce următoarele: rolul principal/primar în protejarea drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale aparține statului de reședință, care are o obligație în acest sens; *principiul cooperării între statul de reședință și statul înrudit* stă la baza promovării drepturilor persoanelor aparținând minorităților naționale, în consens cu *principiul bunei vecinătăți și al relațiilor de prietenie dintre state*; tratamentul preferențial care poate fi acordat minorității înrudite care se află pe teritoriul unui alt stat se limitează doar la domeniile cultural și educațional, fiind acordat cu scopul de a consolida legăturile culturale și fiind proporțional acestui scop; un stat poate reglementa drepturi pentru cetățenii străini doar în măsura în care efectul legilor se produce strict pe teritoriul său (*principiul teritorialității legii*

¹ CDL-INF(2001)019-e Raportul privind tratamentul preferențial al minorităților naționale de către statul înrudit, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 48-a reuniune plenară (19-20 octombrie 2001)

dedus din principiul de drept internațional al suveranității statelor).

Atât *Comisia de la Veneția* în raportul amintit, cât și standardele promovate la nivelul OSCE în materia protecției drepturilor aparținând minorităților naționale subliniază că susținerea din partea statului înrudit trebuie să evite crearea de tensiuni cu populația majoritară a statului gazdă sau între minoritățile găzduite de acesta.

Astfel, din perspectiva drepturilor care pot fi reglementate în favoarea etnicilor înrudiți, tratamentul preferențial nu poate viza decât domeniul cultural și educațional, iar nu sfera drepturilor economice și politice.

Ca atare, aceste persoane nu „*pot fi atrase pe piața internă a muncii*”, potrivit normelor actuale și standardelor în domeniu, beneficiile neputând fi acordate decât în măsura în care sunt legate exclusiv de promovarea legăturilor culturale cu persoanele aparținând minorității sale naționale de pe teritoriul altui stat.

Cu aceste argumente, România și-a exprimat dezacordul față de unul dintre aspectele incluse în *Recomandările de la Bolzano privind minoritățile naționale în relațiile dintre state* elaborate sub egida OSCE în 2008 (recomandarea nr. 9 vizând acordarea de permise de muncă și facilitarea procedurii de obținere a vizelor de intrare pentru persoanele care fac parte din minoritatea sa națională) care permite drepturi mai extinse în raport cu minoritatea sa de pe teritoriul altui stat decât cele precizate în cuprinsul *Raportului Comisiei de la Veneția* privind tratamentul preferențial acordat minorităților naționale de către statul înrudit (2001). Poziția României față de această recomandare a rămas neschimbată.

Totodată, remarcăm o similaritate între propunerea de instituire a *Cărții Verzi* a Românului de Pretutindeni (CVRP) cu „*certificatul de ungar*”, care a reprezentat una dintre cele mai delicate probleme ale negocierilor purtate între părțile română și ungară, ca urmare a adoptării *legii privind maghiarii din statele vecine Ungariei*.

Certificatul ungar a fost puternic criticat pentru trăsăturile sale de document de identitate și pentru simbolica sa naționalistă, de natură să creeze o legătură politică nepermisă între statele înrudite și minoritățile naționale care se află în alt stat.

Acesta a fost motivul pentru care România s-a opus, la momentul adoptării *Legii privind maghiarii din statele vecine Ungariei*, formatului și utilizării certificatului pe teritoriul României.

Natura juridică a documentului în cauză a fost tranșată în raportul *Comisiei de la Veneția* evocat anterior. Potrivit opiniei acestui organism,

„*certificatul ungar*” nu poate avea decât o natură pur administrativă și nu poate avea o altă valoare decât aceea de a certifica faptul că deținătorul este îndreptățit la beneficiile prevăzute de lege. Un astfel de document nu trebuie să conțină nicio referire la originea etnică a deținătorului și nu trebuie să fie confundat cu un document de identitate.

Formatul certificatului ungar propus prin legea privind maghiarii din statele vecine Ungariei a fost criticat nu doar la nivelul Consiliului Europei (Comisia de la Veneția, APCE), ci și de Comisia Europeană și de Înalțul Comisar OSCE pentru Minoritățile Naționale.

În contextul reglementării în vigoare (respectiv *Legea nr. 299/2007 privind sprijinul acordat românilor de pretutindeni*) rolul de a atesta îndeplinirea condițiilor pentru acordarea beneficiilor legii este îndeplinit de certificarea dată, conform anexei la lege, de DRP/ MAE/ misiunile diplomatice ale României după caz.

Din modul în care este concepută așa numita *Carte Verde* rezultă că se are în vedere un document complex care nu îndeplinește funcțiile specific enunțate mai sus, fiind în măsură să creeze o legătură de tip politico-juridic între deținător și România, aspect inacceptabil din perspectiva dreptului internațional.

În acest context, propunerea de act normativ de amendare a *Legii nr. 299/2007* în forma în vigoare dublează reglementări din cuprinsul legii menționate, neexistând o corelație între prevederile actului normativ în vigoare și proiectul de amendare, propunerea creând, pe alocuri, chiar condiții mai dificile pentru obținerea certificării necesare în vederea exercitării beneficiilor legii.

3. Semnalăm necesitatea corelării reglementărilor preconizate în cuprinsul inițiativei legislative cu cadrul normativ incident în materie.

În acest sens arătăm, cu caracter exemplificativ, *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002 privind regimul străinilor în România, cu modificările și completările ulterioare* și *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 25/2014 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României și pentru modificarea și completarea unor acte normative privind regimul străinilor în România, cu modificările și completările ulterioare*.

Cu caracter punctual, arătăm că potrivit art. 107 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 194/2002* „ (1) Străinului căruia i s-a acordat sau, după caz, i s-a prelungit dreptul de ședere în România i se eliberează de către Inspectoratul General pentru Imigrări un permis de ședere, după

cum urmează:

a) permis de ședere temporară, străinului căruia i s-a prelungit dreptul de ședere temporară acordat prin viza de lungă ședere, cu excepția dreptului de ședere temporară în scop de muncă sau de detașare, ori, după caz, i s-a acordat acest drept fără obligativitatea obținerii unei vize;

b) permis unic, străinului căruia i s-a prelungit dreptul de ședere temporară în scop de muncă sau, după caz, i s-a acordat acest drept fără obligativitatea obținerii unei vize;

c) Cartea albastră a UE, străinului căruia i s-a prelungit dreptul de ședere temporară în scop de muncă în calitate de lucrător înalt calificat sau, după caz, i s-a acordat acest drept fără obligativitatea obținerii unei vize;

d) permis de ședere în scop de detașare, străinului căruia i s-a prelungit dreptul de ședere temporară în scop de detașare sau, după caz, i s-a acordat acest drept fără obligativitatea obținerii unei vize;

d¹) permis ICT, străinului căruia i s-a prelungit dreptul de ședere temporară în scop de detașare în calitate de lucrător ICT sau, după caz, i s-a acordat acest drept fără obligativitatea obținerii unei vize”.

De asemenea, potrivit art. I pct. 172 din *Legea nr. 157/2011* <<În tot cuprinsul ordonanței de urgență, sintagma „permis de ședere permanentă” se înlocuiește cu sintagma „permis de ședere pe termen lung...”>>, sens în care arătăm că nu mai este utilizată în cuprinsul legislației active din țara noastră sintagma „permis de ședere permanentă”, astfel încât urmează a fi revizuite reglementările din cuprinsul propunerii legislative care se raportează la această noțiune.

În contextul celor relatate mai sus precizăm că în jurisprudența sa (a se vedea *Decizia nr. 845/2020*) - instanța de contencios constituțional, referindu-se la incidența *principiului legalității* în cadrul procesului de adoptare a actelor normative, a statuat de maniera următoare: „Noul act normativ trebuie să se integreze organic în sistemul legislației, scop în care acest trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune, iar proiectul de act normativ”.

De asemenea, s-a reținut faptul că „soluțiile legislative necorelate în substanța lor reprezintă un anacronism incompatibil cu principiul coerenței legislative”. Aceasta constituie, totodată, o reglementare revolută, ce poate genera confuzii și care trebuie înlăturată, întrucât logica ansamblului legislativ este afectată în condițiile coexistenței unor

prevederi discordante. Certitudinea juridică, precizia și claritatea ce trebuie să guverneze sistemul legislativ al unui stat sunt astfel periclitate (Decizia nr. 355 din 26 mai 2022, paragraful 29)”.

4. Potrivit art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000*, „*textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau echivoce*”.

Prin urmare, pentru a asigura claritatea și previzibilitatea normelor preconizate, apreciem necesară analizarea soluției legislative, astfel:

- nu este clară raportarea din cuprinsul textului propus pentru art. 5 alin. (1) lit. d²) din *Legea nr. 299/2007* (art.I pct. 1 din inițiativa legislativă) la faptul că, în baza documentului CV se identifică cetățenii străini și apatrizii de origine română, din moment ce *Cartea Verde* este un permis de muncă.

De asemenea, în cuprinsul normei propuse se face referire inclusiv la necesitatea îndeplinirii condițiilor din cuprinsul art. 6 alin. (1) lit. a) și lit. b) din lege. Or, condiția ce vizează asumarea identității culturale române este reglementată în chiar corpul normei propuse.

Prin urmare, considerăm că erau necesare clarificări în funcție de intenția de reglementare avută în vedere de către inițiatori.

Menționăm că și în cuprinsul textului propus pentru art. 5 alin. (8) (pct. 2 al art.I din inițiativa legislativă) se observă anumite inadvertențe și neclarități în reglementare, sens în care arătăm faptul că textul propus la lit. a) vizează inclusiv condiția cunoașterii corespunzătoare a limbii române pentru eliberarea *Cărții Verzi*. Or, această condiție este deja prevăzută în cuprinsul dispozițiilor art. 6 alin. (1) lit. b) din *Legea nr. 299/2007* la care se face trimitere în cuprinsul normei edictate.

În ceea ce privește textul propus pentru art. 5 alin. (8) lit.b), precizăm că textul nu respectă cerințele de claritate și previzibilitate a legii, nefiind stabilit cine și cum ar trebui să aprecieze caracterul corespunzător al cunoștințelor de limba română în afara situației în care solicitantul depune un certificat de competență lingvistică, un certificat de absolvire a unei școli din România sau face dovada absolvirii studiilor în străinătate cu predare în limba română.

Menționăm că textul propus pentru art. 5 alin. (11) din *Legea nr. 299/2007* este unul ce poate genera confuzii în aplicare, nefiind clar cum anume se va dovedi în concret faptul că persoana care solicită eliberarea CV are „*cetățenia unui stat în care există comunități de români care vorbesc limba și păstrează tradițiile românești*”.

Totodată, formulările de genul „în conformitate cu dispozițiile legale în vigoare” - textul propus pentru art. 5 alin. (13) lit. a) din lege, „în baza dispozițiilor legislației naționale în domeniul sănătății” - textul propus pentru art. 5 alin. (13) lit. d) din lege fără să se indice în concret care sunt actele normative sau articolele din actele normative expres menționate nu respectă prevederile art. 50 din *Legea nr. 24/2000*.

De asemenea, apreciem ca fiind necesară revizuirea sintagmei „societăți comerciale” din cuprinsul textului propus pentru art. 5 alin. (13) lit. e) din lege, în cuprinsul *Legii nr. 31/1990* nemaifiind utilizat termenul de „comercial”.

La alin.(14) al art. 5 din lege, se reglementează scutirea de taxe consulare pentru depunerea și prelucrarea cererii titularului *Cărții Verzi*.

Precizăm că taxele consulare se constituie ca venit la bugetul de stat, iar propunerea de scutire a unor taxe consulare, cuprinsă în inițiativa legislativă, conduce la diminuarea veniturilor bugetului de stat.

Textul propus pentru art. 5 alin. (15) din lege are un caracter declarativ, or, potrivit art. 8 alin. (4) din cuprinsul *Legii nr. 24/2000*, „Prin modul de exprimare actul normativ trebuie să asigure dispozițiilor sale un caracter obligatoriu”.

La art.5 alin. (16) din *Legea nr.299/2007*, se prevede ca Departamentul Românilor de Pretutindeni, structură cu personalitate juridică ce funcționează în cadrul Guvernului și în coordonarea prim-ministrului, să aibă competența de a desfășura activitatea referitoare la acordarea, prelungirea sau anularea *Cărții Verzi*.

De asemenea, se propune ca *Departamentul pentru Românii de Pretutindeni* să desfășoare activitatea administrativă, procesarea documentelor referitoare la acordarea *Cărții Verzi* și acordarea de suport tehnic și consultanță necesară persoanelor interesate.

Având în vedere că, din cuprinsul inițiativei, nu rezultă instituția din bugetul căreia ar urma să se asigure cheltuielile determinate de activitățile propuse, precizăm că măsurile inițiativei legislative determină impact asupra bugetului general consolidat, deși, în *Expunerea de motive*, se precizează că nu determină impact bugetar.

Precizăm că textul propus pentru art. 5 alin. (17) din lege este redactat necorespunzător, prin utilizarea unor formulări de genul: „desfășoară activitatea administrativă procesarea documentelor (...) și de asemenea consulatele...”.

Pentru aceleași considerente apreciem ca fiind necesară revizuirea sintagmei propuse pentru „*înainte de și cel mai târziu cu o lună înainte...*” utilizată în cuprinsul textului propus pentru art. 5 alin. (20) din lege.

În cuprinsul textului propus pentru art. 5 alin. (22) din lege se prevede că „*anularea Cărții Verzi este obligatorie de către entitățile juridice emitente în cazul...*” sens în care considerăm că era necesară stabilirea naturii juridice a CV.

Avem în vedere faptul că orice act administrativ se poate revoca/anula în condițiile *Legii contenciosului administrativ nr. 554/2001*, iar măsurile din cuprinsul propunerii legislative trebuie corelate cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune.

Punctual, arătăm că potrivit art. 1 alin. (6) din legea menționată „*Autoritatea publică emitentă a unui act administrativ unilateral nelegal poate să solicite instanței anularea acestuia, în situația în care actul nu mai poate fi revocat întrucât a intrat în circuitul civil și a produs efecte juridice*”.

5. Având în vedere că, potrivit art. 62 din *Legea .4/2000* dispozițiile de modificare și completare de încorporează de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta, pentru ca reglementarea propusă la art. 5 alin. (20) din lege să nu fie contrară *principiului neretroactivității* legii consacrat de art. 15 alin. 2 din *Constituție* era necesar ca aceasta să fie inserată într-un articol roman distinct.

În plus, sintagma „*Prin Hotărârea Guvernului, dată ulterior consultării cu Departamentul pentru Românii de Pretutindeni*” regăsită la art. 5 alin. (24) din lege este una neclară ce poate genera confuzii în aplicare.

6. În măsura în care, la data intrării în vigoare a prezentului proiect de lege sunt afectate raporturi sau situații juridice născute sub vechea reglementare, dar care nu și-au produs în întregime efectele până la data intrării în vigoare a noii reglementări, apreciem că era necesară reglementarea unor soluții pentru aceste situații sub forma unor dispoziții tranzitorii - a se vedea, în acest sens, art. 26 și art. 54 din *Legea nr. 24/2000*.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ion-Marcel CIOLACU
PRIM-MINISTRU



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului