



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 modificarea și completarea Legii nr.21/1991 a cetățeniei române*, inițiată de domnul senator PNL Ioan Cristian Chirteș împreună cu un grup de parlamentari PNL, PSD, USR și AUR (Bp.558/2023).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii nr.21/1991 a cetățeniei române, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se, în principal:

- extinderea categoriilor de persoane care pot obține cetățenia română la persoanele fără cetățenie sau la cetățenii străini pentru servicii deosebite aduse statului român, cu posibilitatea stabilirii domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate;

- acordarea posibilității Parlamentului, Administrației Prezidențiale, Guvernului sau autorităților și instituțiilor publice centrale, inclusiv autorităților și instituțiilor cu atribuții în domeniul securității naționale, de a adresa Autorității Naționale pentru Cetățenie puncte de vedere motivate în susținerea solicitării de acordare a cetățeniei române, dacă solicitantul a participat la realizarea unui obiectiv din competența acestor instituții;

- completarea cauzelor de retragere a cetățeniei române;

- reducerea termenului minim de 6 luni la o durată minimă de 60 de zile, pentru cazul de retragere a cetățeniei, în cazul persoanei care este cunoscută ca având legături, direct sau indirect cu entități teroriste ori cu un act de terorism sau este implicată, prin orice mijloc, direct sau indirect, în activități de comitere, conducere, coordonare, control, participare, instigare, pregătire, promovare, încurajare, facilitare, planificare, favorizare, sprijinire, sub orice formă, a actelor

de terorism ori a pregătit ori a săvârșit fapte care pun în pericol securitatea națională sau care aduc un prejudiciu grav intereselor și obiectivelor naționale de securitate;

- instituirea obligației Autorității Naționale pentru Cetățenie de a transmite, în cel mai scurt timp posibil, ordinul către celelalte autorități și instituții publice centrale și/sau locale, în vederea luării de măsuri, potrivit competențelor, cu privire la anularea/retragerea documentelor de identitate sau de călătorie emise pe numele persoanei căreia i-a fost retrasă cetățenia română.

În cuprinsul *Expunerii de motive*, inițiatorii propunerii legislative consideră că modificările și completările propuse sunt justificate de actualul context de securitate în care este necesar ca instituțiile statului român să poată acționa pentru sprijinirea și protejarea cetățenilor străini și apatrizilor care aduc servicii deosebite statului și națiunii române, de necesitatea ca măsura retragerii cetățeniei române pentru fapte grave, cum ar fi cele care afectează securitatea națională, să fie adoptată cu celeritate, precum și de eliminarea unor lacune de reglementare.

II. Observații

1. Cu privire la intervenția legislativă propusă asupra dispozițiilor art. 8¹ din *Legea nr. 21/1991*, menționăm faptul că aceasta creează un regim de acordare a cetățeniei române distinct de cel al cetățeniei acordate pe bază de ședere, având drept situație premisă serviciile deosebite aduse statului român de către solicitantul de cetățenie.

Întrucât „*însăși natura atribuirii cetățeniei impune statelor să stabilească anumite criterii pentru a-și determina proprii cetățeni. Aceste criterii ar putea avea ca rezultat, în anumite cazuri, un tratament mai preferențial în domeniul cetățeniei. Exemple comune de motive justificate de diferențiere sau tratament preferențial sunt cerința cunoașterii limbii naționale pentru a fi naturalizat și dobândirea facilitată a cetățeniei datorită descendenței sau a locului de naștere. Convenția europeană cu privire la cetățenie Strasbourg, 6.XI.1997, însăși, în temeiul art.6, par.4, prevede facilitarea dobândirii cetățeniei în anumite cazuri*”¹, rezultă că stabilirea condițiilor în care poate fi acordată cetățenia română sub forma unui tratament favorabil ce ar putea privi serviciile deosebite aduse statului român ar putea constitui, în principiu, opțiunea legiuitorului².

¹ Raportul explicativ al Convenției europene asupra cetățeniei: <https://rm.coe.int/16800ccdep7>; comentariu cu privire la articolul 5 paragraful 1.

² Prevederi asemănătoare se regăsesc și în legile altor state. Astfel, potrivit art.4 alin. (7) din legea privind cetățenia maghiară, „Pe baza unei propuneri a ministerului responsabil cu problemele de cetățenie(...)Președintele Republicii poate acorda o derogare de la condiția de rezidență continuă în Ungaria pentru perioada de timp prevăzută la alin.(1), (2) și (4) și de la condițiile prevăzute la litera c) și e) ale aliniatului (1), dacă naturalizarea solicitantului este în interesul superior al Ungariei”.

Subliniem, însă, faptul că, având în vedere efectele importante produse de instituția cetățeniei în plan juridic, ar fi necesar ca cetățenia să fie una reală și efectivă, respectiv să evidențieze existența unor legături factuale puternice între persoana solicitantă și stat.

În exercitarea acestei opțiuni, legiuitorul trebuia să țină seama și de faptul că, *de lege lata*, art. 36 din *Legea nr. 21/1991* reglementează posibilitatea acordării cetățeniei de onoare „*pentru servicii deosebite aduse țării și națiunii române, la propunerea Guvernului, fără nicio altă formalitate, de către Parlamentul României*”.

Chiar dacă cetățenia de onoare apare ca un mijloc de gratificare a străinului, în semn de recunoaștere a serviciilor deosebite aduse țării și națiunii române, recunoașterea acesteia acordă beneficiarilor o serie de drepturi concrete, aceștia bucurându-se de toate drepturile civile și politice recunoscute cetățenilor români, cu excepția dreptului de a alege și de a fi ales și de a ocupa o funcție publică; cetățenia de onoare are, așadar, natura unei recompense pentru serviciile deosebite aduse țării și națiunii române de către un străin, efectele juridice și procedura fiind diferite față de regimul juridic aplicabil cetățeniei române.

Se observă, însă, faptul că, și în noua ipoteză propusă spre reglementare, dar și în cazul acordării cetățeniei de onoare, poate fi identificată aceeași situație premisă, respectiv serviciile deosebite (excepționale) aduse României (statului român/țării și națiunii române). Astfel că va exista o vădită suprapunere în ceea ce privește aplicarea celor două norme; astfel, aceleași persoane, pentru serviciile deosebite aduse României, îi poate fi conferită atât cetățenia de onoare, cât și propriu-zis cetățenia română.

Având în vedere situația premisă identică între cele două instituții, poate fi trasă o concluzie suplimentară „*acordarea cetățeniei pentru serviciile deosebite aduse României trebuie să aibă caracter eminamente excepțional*”.

Or, din cuprinsul reglementării propuse rezultă faptul că procedura de acordare a cetățeniei române într-o astfel de situație urmează, sub aspect procedural, regulile generale în materie stabilite de *Legea nr. 21/1991* - de exemplu, investirea Comisiei pentru cetățenie din cadrul Autorității Naționale pentru Cetățenie se realizează prin cererea formulată de către solicitant, urmând ca acesta să aprecieze el însuși atât existența serviciilor pe care le-a adus statului român, precum și natura excepțională a acestora - cu diferența că, în noua ipoteză propusă spre reglementare, „*Parlamentul, Administrația Prezidențială, Guvernul sau autoritățile și instituțiile publice centrale, inclusiv autoritățile cu atribuții în domeniul securității naționale, pot adresa Autorității Naționale pentru Cetățenie puncte de vedere motivate în susținerea solicitării de acordare a cetățeniei*”.

Este de menționat că lit. c) și e) din legea cetățeniei maghiare au în vedere cerințe privind existența mijloacelor de trai și cunoașterea limbii.

Sursa: https://eu.europa.eu/migrant-integration/sites/default/files/2009-04/docl_8333_250643908.pdf

române, dacă solicitantul a participat la realizarea unui obiectiv din competența acestor instituții”, raportul motivat al Comisiei pentru cetățenie privind soluționarea unei astfel de cereri fiind „întocmit cu luarea în considerare a punctului/punctelor de vedere emise” de către autoritățile menționate.

Reglementarea propusă nu clarifică care este valoarea punctelor de vedere care pot fi adresate Autorității Naționale pentru Cetățenie, respectiv dacă acestea sunt obligatorii pentru Autoritate, și nici cum ar urma ca aceasta să procedeze dacă Autoritatea va primi puncte de vedere de la mai multe autorități ce conțin aprecieri sau propuneri divergente.

De asemenea, textul propus nu clarifică nici dacă punctele de vedere transmise Autorității trebuie sau nu să fie susținute de înscrisuri sau alte mijloace de probă ori dacă Autoritatea poate solicita lămuriri sau clarificări atunci când punctul de vedere care-i poate fi transmis nu este suficient de clar.

În plus, propunerea de reglementare nu clarifică nici ipoteza în care nu se primește niciun punct de vedere de la autoritățile sau instituțiile menționate.

De asemenea, nu rezultă în mod explicit elementele pe baza cărora Comisia pentru cetățenie va evalua îndeplinirea cerinței anume stabilite prin norma propusă ca acordarea „cetățeniei române să fie în interesul statului român”, ceea ce este contrar cerințelor de certitudine juridică.

Totodată, norma propusă va fi de natură să acorde Comisiei pentru cetățenie o marjă extrem de largă de apreciere a îndeplinirii condițiilor specifice preconizate, câtă vreme autoritățile și instituțiile publice centrale menționate în cuprinsul textului le este recunoscută posibilitatea de a adresa puncte de vedere motivate în susținerea solicitării de acordare a cetățeniei române. De aceea, o soluție alternativă ce poate fi analizată ar putea fi aceea ca în ipoteza solicitanților care au adus servicii excepționale României să poată fi acordată o dispensă (care va avea natură obligatorie) de la îndeplinirea unor condiții de acordare a cetățeniei române - durata locuirii, cunoașterea limbii române, mijloacele de trai pentru o existență decentă, la solicitarea unei unice autorități aparținând puterii executive, de exemplu, fie de către Președintele României, fie de către Guvernul României care va aprecia asupra serviciilor aduse de către solicitant României, a naturii excepționale a acestor servicii, precum și a faptului că acordarea cetățeniei este în interesul statului român.

Cât privește redactarea textului propus de către inițiatorii propunerii legislative, considerăm că este necesar ca între condițiile ce trebuie îndeplinite de către solicitant să se regăsească și cea prevăzută la art. 8 alin. (1) lit. c) din *Legea nr. 21/1991*, respectiv împlinirea vârstei de 18 ani. De asemenea, întrucât se urmărește reglementarea unei noi ipoteze juridice, textul propus trebuie prezentat într-un articol distinct de art. 8¹.

2. Cu privire la modificarea dispozițiilor art. 25 alin. (1) lit. d) din *Legea nr. 21/1991*, aducem următoarele precizări:

De lege lata, dispozițiile art. 25 alin. (1) lit. d) au următoarea redactare: „d) este cunoscută ca având legături cu grupări teroriste sau le-a sprijinit, sub orice formă, ori a săvârșit alte fapte care pun în pericol siguranța națională”.

Se observă faptul că legiuitorul a avut în vedere o reglementare flexibilă suplă, aptă să se conformeze diverselor situații posibile, neputându-se prevedea o listă exhaustivă a faptelor care s-ar circumscrie motivului de retragere a cetățeniei analizat. În plus, din redactarea prevederilor actuale ale legii rezultă concluzia evidentă că sfera faptelor ce pot atrage privarea de cetățenie nu se suprapune cu sfera ilicitului penal.

În ceea ce privește redactarea propusă de către inițiatori, arătăm că, potrivit art.1 alin. (5) din *Constituție*, „În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”. Textul constituțional instituie o obligație generală, impusă tuturor subiectelor de drept, inclusiv autorității legiuitoare, care trebuie să se asigure că activitatea de legiferare se realizează în limitele și în concordanță cu *Legea fundamentală* și, totodată, să asigure calitatea legislației. Aceasta întrucât, pentru a respecta legea, ea trebuie cunoscută și înțeleasă, iar pentru a fi înțeleasă, trebuie să fie suficient de precisă și previzibilă, așadar să ofere securitatea juridică destinatarilor săi.

Or, în ceea ce privește sintagma „direct sau indirect” - „are legături, direct sau indirect, cu entități teroriste ori cu un act de terorism” - nu rezultă în mod clar care este semnificația acesteia, cu atât mai mult cu cât, sub aspect subiectiv, faptele ce atrag retragerea cetățeniei române presupun stabilirea unei vinovății sub forma intenției. Este adevărat că o terminologie identică este utilizată în cuprinsul anumitor dispoziții ale *Legii nr. 535/2004 privind prevenirea și combaterea terorismului, cu modificările și completările ulterioare* - de exemplu, art. 33¹ din această lege incriminează „fapta de a solicita uneia sau mai multor persoane, direct sau indirect, prin orice mijloace, să săvârșească sau să sprijine săvârșirea unui act de terorism”, însă, în acest context, semnificația juridică a expresiei poate fi stabilită în mod clar - de exemplu, acțiunea de a solicita uneia sau mai multor persoane să săvârșească sau să sprijine săvârșirea unui act de terorism se realizează fie nemijlocit (direct), fie în mod mediat (de exemplu, prin intermediul unui terț).

De asemenea, sub aspect terminologic, în ceea ce privește expresiile „act de terorism/acte de terorism”, se observă utilizarea alternativă, fără o rațiune clară fie a singularului, fie a pluralului.

Totodată, precizăm că propunerea de reformulare are în vedere patru ipoteze:

a) persoana care este cunoscută ca având legături, direct sau indirect, cu entități teroriste ori cu un act de terorism;

b) persoana care este implicată, prin orice mijloc, direct sau indirect, în activități de comitere, conducere, coordonare, control, participare, instigare,

pregătire, promovare, încurajare, facilitare, planificare, favorizare, sprijinire, sub orice formă, a actelor de terorism;

c) persoana care a pregătit ori a săvârșit fapte care pun în pericol securitatea națională;

d) persoana care a pregătit ori a săvârșit fapte care aduc un prejudiciu grav intereselor și obiectivelor naționale de securitate.

Precizăm că nu este clară diferența între teza a II-a de la lit. a) (persoana care este cunoscută ca având legături, direct sau indirect, cu un act de terorism) și ipoteza prevăzută de lit. b).

De asemenea trebuie clarificată sintagma „are legătură cu un act de terorism” - nu reiese dacă este avută în vedere participația penală, cum este aceasta reglementată de art. 46-52 din *Codul penal* sau sintagma are un alt înțeles. În context, menționăm și faptul că, potrivit art. 38³ din *Legea nr. 535/2004, „Infraacțiunile prevăzute de prezenta lege constituie acte de terorism”*.

Totodată, semnalăm faptul că din formularea actuală, care are ca ipoteză distinctă la lit. c) „*pregătirea ori săvârșirea de fapte care pun în pericol securitatea națională*”, rezultă că faptele (sau ipotezele) enumerate la lit. a) și b) nu constituie fapte care pun în pericol securitatea națională (deși definiția amenințărilor la adresa securității naționale prevăzută de art. 3 din *Legea nr. 51/1991 privind siguranța națională a României, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, este una cuprinzătoare, fiind incluse aici, între altele, „*actele teroriste, precum și inițierea sau sprijinirea în orice mod a oricăror activități al căror scop îl constituie săvârșirea de asemenea fapte*”, „*inițierea sau constituirea de organizații sau grupări ori aderarea sau sprijinirea sub orice formă a acestora, în scopul desfășurării vreuneia din activitățile enumerate la lit. a) - k), precum și desfășurarea în secret de asemenea activități de către organizații sau grupări constituite potrivit legii*”).

De aceea, sub aspectul rigorii formulării, ipoteza de la lit. c) trebuie să aibă în vedere persoana care a pregătit ori a săvârșit orice alte fapte care pun în pericol securitatea națională.

În ceea ce privește ipotezele de la lit. c) și d), precizăm că acestea se suprapun, motiv pentru care semnalăm că nu este necesară reglementarea a două ipoteze distincte.

Nu în ultimul rând, noile ipoteze propuse spre reglementare utilizează o terminologie specifică, regăsită în legislația privind securitatea națională ori în cea referitoare la prevenirea și combaterea terorismului, motiv pentru care apare ca necesară inserarea unor norme de trimitere la actele normative unde respectivele noțiuni sunt definite.

Pentru argumentele de mai sus, apreciem că, chiar dacă formularea actuală a legii este una ce poate fi îmbunătățită, ea este preferabilă soluțiilor preconizate prin prezenta propunere.

3. În ceea ce privește intervenția legislativă propusă asupra art. 32 alin. (2), lit. c), arătăm faptul că în procedura de retragere a cetățeniei române, dispozițiile art. 32 alin. (2) lit. c) din *Legea nr. 21/1991* stabilesc:

„(2) Președintele Comisiei stabilește, prin rezoluție, termenul la care se va dezbate sesizarea de retragere, dispunând totodată:

c) citarea persoanei în cauză la domiciliul cunoscut sau, dacă acesta nu se cunoaște, prin publicarea citației în Monitorul Oficial al României, Partea a III-a. Citarea persoanei are loc cu cel puțin 6 luni înainte de termenul fixat pentru dezbateră sesizării”.

Așadar, potrivit textului analizat, între momentul primirii citației și termenul stabilit pentru dezbateră sesizării, trebuie să existe un interval de timp de cel puțin 6 luni (pentru toate motivele de retragere a cetățeniei române).

În practica Comisiei pentru cetățenie, prin aplicarea termenului de citare de cel puțin 6 luni s-a constatat că durata medie de soluționare a unei sesizări de retragere a cetățeniei române depășește 1 an de zile (având în vedere și faptul că dezbateră sesizării presupune de regulă stabilirea mai multor termene de dezbateră).

Apare ca fiind oportună reducerea termenului stabilit între data citării persoanei și momentul stabilit pentru dezbateră sesizării, pentru soluționarea într-un termen rezonabil a sesizărilor de retragere a cetățeniei române în cazul motivului de retragere a cetățeniei analizat, raportat la gravitatea faptelor imputate, precum și în scopul asigurării stabilității și certitudinii raporturilor juridice născute din legătura juridică de cetățenie între statul român și persoana în cauză, fără, însă, a afecta garanțiile acordate persoanei în cauză, reglementate la art. 32 din *Legea nr. 21/1991*.

Pentru aceste motive, considerăm oportună reducerea termenului de minim 6 luni la o durată minimă de 60 de zile, în cazul de retragere a cetățeniei analizat.

4. În ceea ce privește modificarea propusă pentru alin. (8) al art. 32 din *Legea nr. 21/1991*, care stabilește obligația *Autorității Naționale pentru Cetățenie* de a transmite, în cel mai scurt timp posibil, ordinul, către celelalte autorități și instituții publice centrale și/sau locale, în vederea luării de măsuri, potrivit competențelor, cu privire la anularea/retragerea documentelor de identitate sau de călătorie emise pe numele persoanei căreia i-a fost retrasă cetățenia română, precizăm următoarele:

Regimul juridic al actelor de identitate este stabilit prin dispozițiile *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, republicată*, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu cele ale *Normelor Metodologice de aplicare unitară a dispozițiilor Ordonanței de urgență a*

Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, precum și pentru stabilirea formei și conținutului actelor de identitate, ale dovezii de reședință și ale cărții de imobil, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 295/2021.

Astfel, precizăm că, potrivit art. 3 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, pentru ținerea evidenței persoanelor, a actelor de identitate, a dovezii de reședință și, după caz, a documentelor care stabilesc/atestă măsuri luate de autoritățile publice cu privire la persoană, a documentelor prin care se atestă înregistrarea sau modificarea actelor/faptelor de stare civilă, Direcția Generală pentru Evidența Persoanelor (D.G.E.P.) din cadrul Ministerului Afacerilor Interne administrează Sistemul național informatic de evidență a persoanelor.

Principala componentă a acestui sistem este Registrul Național de Evidență a Persoanelor (R.N.E.P.) și reprezintă ansamblul datelor cu caracter personal ale cetățenilor români.

Potrivit art. 9 alin. (2) și (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, actualizarea datelor din Registrul Național de Evidență a Persoanelor se realizează de Direcția Generală pentru Evidența Persoanelor și de serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, pe baza informațiilor preluate din sisteme administrate de instituții ale administrației publice centrale, a documentelor prezentate de persoana interesată sau a informațiilor comunicate de autorități.

În temeiul art. 9 alin. (4) lit. b) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, Autoritatea Națională pentru Cetățenie (A.N.C.) comunică informații referitoare la persoanele care dobândesc sau pierd cetățenia română.

În context, menționăm că detalierea modalității de actualizare a datelor din Registrul Național de Evidență a Persoanelor este cuprinsă în *Normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 295/2021* de aplicare a dispozițiilor de evidență a persoanelor.

Pe cale de consecință, din interpretarea normelor invocate mai sus, se poate constata că actualul cadru normativ reglementează atât obligația Autorității Naționale pentru Cetățenie de a comunica toate situațiile în care persoana în cauză pierde cetățenia română, nu doar situația pierderii prin retragere, astfel cum stabilește soluția normativă propusă de inițiatori, cât și măsurile necesare anulării și reținerii actelor de identitate, ca urmare a pierderii cetățeniei, sintagma „*documente de identitate*” fiind incorectă.

În urma comunicărilor Autorității Naționale pentru Cetățenie, instituțiile cu atribuții în domeniul evidenței persoanelor dispun măsuri pentru înregistrarea mențiunii de anulare a actului de identitate în Registrul Național de Evidență a Persoanelor și cea privind necesitatea reținerii actului la momentul legitimării în vederea transmiterii către instituția emitentă. Reținerea acestor acte, semnalate corespunzător în baza de date privind evidența persoanelor, revine în sarcina instituțiilor abilitate să ia această măsură, în situațiile prevăzute de lege, în

temeiul art. 80 din *Normele metodologice aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 295/2021*.

Semnalăm faptul că textul normativ formulat de inițiatorii propunerii legislative la art. 32 alin (8) ar trebui corelat cu forma în vigoare a prevederilor art. 32 alin. (7) din *Legea nr. 21/1991*, care stabilesc că, „*Ordinul poate fi atacat, în termen de 15 zile de la data comunicării, la secția de contencios administrativ și fiscal a tribunalului de la domiciliul sau, după caz, reședința solicitantului*”.

În acest sens, apreciem că, în plus față de „*ordinul*” la care face referire art. 32 alin. (2) din propunerea legislativă, Autoritatea Națională pentru Cetățenie ar trebui să comunice și informații/înscrieri care să releve faptul că ordinul în discuție nu a fost atacat la instanța de contencios administrativ în condițiile art. 32 alin. (7) din *Legea nr. 21/1991*, respectiv care să indice faptul că hotărârea tribunalului de respingere a cererii prin care a fost atacat ordinul de referință este definitivă. Considerăm că transmiterea acestor informații este esențială, deoarece, în caz contrar, se poate ajunge la situația în care instanța de judecată să infirme ordinul de retragere.

III. Punctul de vedere al Guvernului

Guvernul susține adoptarea acestei inițiative legislative cu observații și propuneri.

Cu stimă,



Domnului senator Nicolae-Ionel CIUCĂ
Președintele Senatului