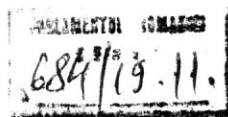




GUVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU



2082
05.11.2018



Domnule președinte,

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

PUNCT DE VEDERE

referitor la *propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, precum și pentru modificarea Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate*, inițiată de domnul deputat PMP Doru Petrișor Coliu împreună cu un grup de parlamentari PSD, PNL, ALDE, PMP,USR, Minorități Naționale (**Bp. 457/2018**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *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*, precum și modificarea *Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare*, propunându-se, în principal, ca cetățenii români cu domiciliul în străinătate să poată solicita emiterea unui act de identitate (carte de

identitate sau carte electronică de identitate) cu menționarea domiciliului din străinătate.

II. Observații

1. Semnalăm că la **art. I pct. 1** din inițiativa legislativă se face referire la „*carte de identitate cu menționarea domiciliului din străinătate*” și „*carte electronică de identitate cu menționarea domiciliului din străinătate*”, noțiuni nou-introduse, fără însă a se detalia ce presupun aceste documente de identificare, în ce condiții se eliberează și care este regimul juridic al acestora.

De asemenea, menționăm că nici *Expunerea de motive* și nici cuprinsul inițiativei legislative nu reglementează în detaliu cadrul juridic privind emiterea și utilizarea acestor documente de identificare. Mai mult, având în vedere că vor exista implicații cu privire la dreptul internațional și cel comunitar, inițiativa legislativă trebuia să aibă în vedere și dispozițiile art. 22 din *Legea nr.24/2000*¹, care stabilesc că: „*Soluțiile legislative preconizate prin noua reglementare trebuie să aibă în vedere reglementările în materie ale Uniunii Europene, asigurând compatibilitatea cu acestea*” și prevederile „*(...) se aplică în mod corespunzător și în ceea ce privește dispozițiile cuprinse în tratatele internaționale la care România este parte, precum și în ceea ce privește jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*”.

O astfel de reglementare ar putea conduce la neconcordanțe, iar fără o detaliere a tuturor aspectelor incidente, care să privească inclusiv dispozițiile europene și internaționale în materie, se poate ajunge chiar la o posibilă discriminare între cetățenii domiciliați în state ce recunosc cărțile simple sau cele electronice de identitate cu menționarea domiciliului în străinătate, și cei care nu beneficiază de o atare recunoaștere.

De asemenea, apreciem că era necesar să se detalieze la acest punct care sunt „*condițiile legii*” la care se face referire în ceea ce privește evidența cetățenilor români cu domiciliul în străinătate care dețin o carte simplă sau electronică de identitate, cu menționarea domiciliului din străinătate. Considerăm această formulare a fi mult prea generală, iar din rațiuni ce țin de tehnică legislativă, este util să se precizeze *in concreto* care sunt condițiile la care se face trimitere. În acest sens, art. 8 alin. (4) din *Legea nr. 24/2000* prevede: „*Textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure sau*

¹ privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

echivoce. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor”.

Totodată, precizăm și faptul că inițiativa legislativă nu respectă dispozițiile art. 13 lit. a) din *Legea nr.24/2000*, potrivit căreia „*proiectul de act normativ trebuie corelat cu prevederile actelor normative de nivel superior sau de același nivel, cu care se află în conexiune;*”.

În acest sens, menționăm faptul că, la art. 2 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005* se stabilește faptul că „*Evidența cetățenilor români reprezintă un sistem național de înregistrare și actualizare a datelor cu caracter personal ale acestora, necesar cunoașterii numărului, structurii și mișcării populației pe teritoriul țării și furnizării de date în interesul cetățenilor, al statului și al instituțiilor publice*”. Or, inițiatorii propun ca cetățenii români cu domiciliul în străinătate să aibă dreptul să solicite autorităților române eliberarea cărții de identitate cu menționarea domiciliului din străinătate sau a cărții electronice de identitate cu menționarea domiciliului din străinătate când se află în una dintre situațiile prevăzute de legislația pentru obținerea pașapoartelor, cu menționarea domiciliului din străinătate.

2. În ceea ce privește modalitatea practică de preluare a cererilor cetățenilor români cu domiciliul în străinătate în vederea obținerii unei cărți de identitate cu menționarea domiciliului din străinătate sau a unei cărți de identitate electronice cu menționarea domiciliului din străinătate, subliniem că în prezent, potrivit prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, actul de identitate se eliberează de către serviciul comunitar de evidență a persoanelor de la locul de domiciliu sau reședință a persoanei fizice din România, pe baza cererii acesteia sau a reprezentantului său legal.

Astfel, cetățenii cu domiciliul în România, aflați temporar în străinătate, pot depune cerere pentru eliberarea actului de identitate la serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, prin împuternicit, pe bază de procură specială autenticată la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României din țara respectivă, cu excepția cererii pentru eliberarea cărții electronice de identitate.

Primul act de identitate nu se eliberează pe bază de procură specială. Cererea pentru eliberarea primului act de identitate în cazul minorului care nu se poate deplasa în România, din motive obiective (se află la studii, urmează un tratament care nu permite întreruperea acestuia, prestează o activitate care nu permite deplasarea în țară etc.) și ai cărui părinți au

domiciliul în România se preia, în prezent, prin intermediul misiunilor diplomatice/oficiilor consulare din străinătate.

Subliniem că, în ambele cazuri (pe bază de procură specială, respectiv preluarea dosarului primului act de identitate), confecționarea cărților de identitate se realizează în România de către serviciul public comunitar de evidență a persoanelor de la locul de domiciliu sau reședință a persoanei fizice din țară, misiunile diplomatice și oficiile consulare neavând posibilitatea confecționării acestora.

3. Referitor la eliberarea unei cărți de identitate sau cărți electronice de identitate cetățenilor români cu domiciliul în străinătate precizăm că, potrivit prevederilor art. 86 alin. (2) din *Legea nr. 287/2009 privind Codul civil, republicată, cu modificările ulterioare*, coroborate cu cele ale art. 26 alin. (2) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, cetățenii români nu pot avea în același timp decât un singur domiciliu și/sau o singură reședință, chiar și atunci când dețin mai multe locuințe.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 13 alin. (1) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, actul de identitate este documentul care se eliberează cetățeanului român și care face dovada identității, a adresei de domiciliu și, după caz, a adresei de reședință. De asemenea, dispozițiile art. 27 alin. (1) și art. 30 din același act normativ stabilesc că domiciliul persoanei fizice este acolo unde aceasta declară că are locuința principală, iar reședința este acolo unde persoana fizică declară că are locuința secundară, alta decât cea de domiciliu.

În temeiul art. 25 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, „Fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a emigra, precum și de a reveni în țară”. De asemenea, menționăm faptul că, potrivit prevederilor art. 89 din *Legea nr. 287/2009*, stabilirea sau schimbarea domiciliului se face cu respectarea dispozițiilor legii speciale.

În considerarea prevederilor legale în vigoare care reglementează activitatea de evidență a persoanelor, cartea de identitate se poate elibera cetățenilor români care au locuința principală (domiciliul) la adresa unui imobil situat în România.

4. Referitor la valența de document de călătorie a cărții de identitate, învederăm că dispozițiile art. 5 din *Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE)*

nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE stabilesc faptul că „Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile, precum și a membrilor familiilor acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile.”

De asemenea, potrivit dispozițiilor art. 4 alin. (3) din *Directiva 2004/38/CE* „Hotărând în conformitate cu legislația proprie, statele membre eliberează și reînnoiesc cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia.”

Astfel, apreciem că cetățeanul român care și-a stabilit domiciliul în străinătate nu poate să dețină, în condițiile legii, în același timp, un document de călătorie (pașaportul simplu) în care s-a menționat țara în care locuiește și un altul (cartea de identitate) în care să fie înscris un domiciliu din România.

În aceeași ordine de idei, în ceea ce privește incidența dispozițiilor *Directivei 2004/38/CE*, se impune precizarea că instrumentul de prezentare și motivare al inițiativei legislative cuprinde argumente nesusținute în drept, plecându-se de la premisa că cetățenii români „dobândesc un drept de ședere pe teritoriul statului respectiv (...)”, „dobândesc un drept de ședere” ori „dobândesc un drept de muncă”, în contextul în care în considerentele 1 și 3 din preambulul *Directivei* se stabilește că cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre și, respectiv, că cetățenia Uniunii ar trebui să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere.

În aceste condiții, trebuie reținut că dreptul la liberă circulație se naște odată cu dobândirea cetățeniei Uniunii, context în care nu poate fi vorba de o „dobândire” ulterioară, ci doar o exercitare a acestuia. În aceste condiții, trebuie ținut cont de faptul că art. 8 din *Directiva 2004/38/CE* stabilește posibilitatea statelor membre de a impune formalități de înregistrare cetățenilor Uniunii care își exercită dreptul la liberă circulație, însă impunerea unei astfel de proceduri nu este obligatorie.

Astfel, prin raportare la dispozițiile art. 15 alin. (3) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr.97/2005*, inițiativa legislativă nu lămurește modul în care s-ar putea face dovada adresei de domiciliu.

5. Precizăm că adoptarea măsurilor propuse prin inițiativa legislativă poate genera o serie de inconveniente legate de excluderea emiterii pașaportului de cetățean român cu menționarea statului de domiciliu și eliberarea doar a cărții de identitate cu domiciliul în străinătate, după cum urmează:

- cartea de identitate constituie document de călătorie pentru cetățenii care se deplasează în statele membre ale Uniunii Europene; pentru ceilalți cetățeni, autoritățile române trebuie să elibereze două documente, respectiv pașaportul românesc, reprezentând documentul de călătorie, și cartea de identitate, pentru a face dovada domiciliului din străinătate;
- eliberarea cărții de identitate cu menționarea adresei din statul în care persoana locuiește presupune prezentarea unor documente emise de autoritățile străine care să îndeplinească condițiile de legalitate, prevăzute de legislația română, și de legalizare, potrivit convențiilor la care România este parte.

6. Semnalăm că *Legea nr. 248/2005*, ce se dorește a fi modificată prin această inițiativă legislativă, a fost modificată recent prin *Legea nr. 133/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate*.

În acest context, pentru asigurarea stabilității legislative, pentru a nu se crea incertitudine și lipsă de previzibilitate în reglementare era necesar să fie avute în vedere dispozițiile art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 24/2000*, potrivit căreia „*Proiectul de act normativ trebuie să instituie reguli necesare, suficiente și posibile care să conducă la o cât mai mare stabilitate și eficiență legislativă. Soluțiile pe care le cuprinde trebuie să fie temeinic fundamentate, luându-se în considerare interesul social, politica legislativă a statului român și cerințele corelării cu ansamblul reglementărilor interne și ale armonizării legislației naționale cu legislația comunitară și cu tratatele internaționale la care România este parte, precum și cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului*”.

De asemenea, mai semnalăm că în dezbateri parlamentară la Camera Deputaților se află *proiectul de Lege pentru modificarea și completarea unor acte normative care cuprind dispoziții privind evidența persoanelor și actele de identitate ale cetățenilor români (Plx. 575/2017)*, proiect care urmărește simplificarea procedurilor asigurând în acest fel un cadru adecvat, la dispoziția cetățeanului, menit să-i faciliteze accesul la serviciile circumscrise conceputului de „*administrație electronică*” și să-i

ofere posibilitatea de a utiliza un instrument modern în interes personal sau în relația cu diverși terți care generează servicii electronice.

În acest context, Sistemul Național Informatic de Evidență a Persoanelor (S.N.I.E.P.), administrat de către Direcția pentru Evidență Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, ar urma să fie adaptat din punct de vedere tehnic la noile cerințe, context în care se va analiza și posibilitatea preluării, în sistem informatic, a informațiilor referitoare la domiciliul din străinătate al cetățenilor români, precum și posibilitatea delimitării identității unei persoane de domiciliul acesteia, prin emiterea unor documente separate, ale căror condiții de eliberare să fie autonome.

Precizăm că fără adoptarea proiectului de lege anterior menționat, care să determine demararea procedurilor privind mentenanța S.N.I.E.P., orice demers legislativ care modifică condițiile de eliberare a cărții de identitate nu își are aplicabilitate practică, în sensul în care Registrul național de evidență a persoanelor, astfel cum este constituit la momentul actual, nu poate răspunde unor schimbări majore.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

PRIM-MINISTRU

Viorica DĂNCILĂ



Domnului senator **Călin-Constantin-Anton POPESCU-TĂRICEANU**
Președintele Senatului