



GVERNUL ROMÂNIEI
PRIMUL – MINISTRU

57 1 / 2011

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 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei nr. 21/1991, republicată*”, inițiată de domnul deputat Mircea Lubanovici – PD-L (Bp. 701/2010).

I. Principalele reglementări

Potrivit *Expunerii de motive*, această propunere legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii cetățeniei române nr. 21/1991, republicată*, vizând „*simplificarea și accelerarea procedurii administrative de redobândire a cetățeniei române, prin scurtarea termenelor limită pentru soluționarea cererilor de către autoritățile române, concomitent cu relaxarea termenelor de care dispune solicitantul care dorește redobândirea cetățeniei române – toate acestea în vederea facilitării obținerii mai rapide a cetățeniei de către românii din Diaspora – care au fost nedreptățiți de statul comunist pentru că au emigrat înainte de 1989 și pentru care procedura de obținere a cetățeniei durează nepermis de mult*”.

În acest scop, inițiatorul propune:

- *reducerea termenelor* stabilite de lege pentru parcurgerea anumitor etape ale procedurii și a termenului de soluționare a cererilor de redobândire a cetățeniei române;

- *facilitarea probei* privind îndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 8 li. b) și e) din lege;

- *reducerea termenului* în care se poate formula o nouă cerere de redobândire a cetățeniei române în cazul în care o cerere a fost respinsă.

II. Observații

1. Dispozițiile art. 5 alin. (2) din *Constituția României, republicată*, potrivit căroră „*Cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere*”, se regăsesc deja în legislația actuală la art. 25 alin. (2) din *Legea nr. 21/1991* și se referă la persoanele care, dobândind prin naștere cetățenia română, aveau această cetățenie la data intrării în vigoare a *Constituției*, precum și la persoanele care au devenit prin naștere cetățeni români după această dată.

Situația premisă din *Expunerea de motive* este, însă, aceea a *persoanelor care au avut, dar au pierdut cetățenia română în temeiul dispozițiilor în vigoare până în anul 1989, persoane căroră legiuitorul român le-a oferit o procedură simplificată* de redobândire a cetățeniei, având în vedere contextul istoric și conjunctura cu caracter special în care aceste persoane au fost lipsite de cetățenia română dobândită prin naștere.

Prin **art. I pct. 1** din inițiativa legislativă, se propune completarea art. 11 cu un nou alineat, **alin. (3)**, cu următorul cuprins:

„(3) *Prin derogare de la dispozițiile art. 8 litera e), persoanele stipulate la alin. (1) completează – sub sancțiunea nulității certificatului de acordare a cetățeniei române – numai o declarație pe propria răspundere, sub sancțiunea prevăzută de legea penală, că nu a fost condamnată în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care să o facă nedemnă de a fi cetățean român*”.

Un prim aspect ce trebuie subliniat este acela că textul citat privește persoanele aflate în ipoteza art. 11 din lege, deci o altă categorie de persoane decât cea la care inițiatorul se referă în *Expunerea de motive*.

În ceea ce privește conținutul dispoziției în cauză, din interpretarea literală, dar și din interpretarea sistematică a acesteia – în coroborare cu

primul alineat al art. 11 și cu textul art. 16 alin. (1) lit. a) în forma propusă – rezultă că persoanele vizate trebuie să îndeplinească în continuare condiția prevăzută de art. 8 alin. (1) lit. e) pentru a dobândi cetățenia română, însă dovada îndeplinirii acestei condiții se realizează printr-o declarație pe propria răspundere dată de solicitant, al cărei conținut este menționat în textul propunerii legislative. Pentru acest motiv, apreciem că sintagma „*Prin derogare de la dispozițiile art. 8 litera e)*” intră în contradicție, atât cu restul normei juridice de la art. 11 alin. (3), cât și cu prevederea de la art. 11 alin. (1) din lege.

În ceea ce privește conținutul declarației, conform inițiativei legislative, solicitantul trebuie să declare pe propria răspundere și sub sancțiunea prevăzută de legea penală, că nu a fost condamnat în țară sau în străinătate pentru o infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român. Întrucât nu are ca obiect un fapt concret, ci aprecierea pur subiectivă a declarantului în legătură cu sfera noțiunii de „*infracțiune care îl face nedemn de a fi cetățean român*”, apreciere pentru care acesta nu poate răspunde penal, considerăm că această declarație nu poate servi ca probă pentru dovedirea îndeplinirii condiției prevăzute de art. 8 lit. e).

În ceea ce privește sancțiunea nedepunerii declarației pe propria răspundere, propunerea legislativă prevede că aceasta este nulitatea certificatului de cetățenie. Amintim că, în accepțiunea legii, certificatul de cetățenie este un înscris care dovedește calitatea de cetățean român, asemenea cărții de identitate, buletinului de identitate sau pașaportului, deci este un act juridic în sensul de instrumentul *probationis*, iar nu *negotium*.

Întrucât, potrivit inițiativei legislative, depunerea declarației în cauză are ca scop dovedirea unei condiții de fond la acordarea cetățeniei, fără legătură cu valabilitatea certificatului de cetățenie, apreciem că sancțiunea nulității nu poate privi certificatul de cetățenie. Nulitatea nu poate afecta nici ordinul de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, deoarece neîndeplinirea unei condiții de fond are drept consecință retragerea cetățeniei române, pe temeiul art. 25 alin. (1) lit. c) din lege, întrucât cetățenia a fost dobândită prin mijloace frauduloase.

2. Prin **art. I pct. 2** se propune obligarea misiunilor diplomatice și oficiilor consulare să trimită Ministerului Justiției, de îndată, prin poșta electronică ori prin fax, în termen de 5 zile de la înregistrare, pe suport de

hârtie, cererile de acordare sau de redobândire a cetățeniei române depuse de acestea.

În prezent, derularea procedurilor administrative referitoare la cetățenie face parte din competențele Autorității Naționale pentru Cetățenie, astfel încât transmiterea cererilor la Ministerul Justiției nu se poate justifica din punct de vedere legal.

Soluția propusă de inițiator, respectiv de comunicare prin poșta electronică sau prin fax a cererilor și a înscrisurilor anexate acestora nu are utilitate practică și îngreunează activitatea secretariatului tehnic al Comisiei pentru cetățenie câtă vreme actele transmise în acest mod nu respectă condițiile de formă cerute de lege (forma autentică prevăzută la art. 8 alin. (1) lit. b) și de art. 37 din lege), ceea ce face imposibilă analizarea lor de către Comisia pentru cetățenie.

De asemenea, această procedură reclamă luarea unor măsuri tehnice și organizatorice adecvate pentru protejarea datelor cu caracter personal împotriva distrugerii accidentale sau ilegale, pierderii, modificării, dezvăluirii sau accesului neautorizat, în condițiile *Legii nr. 677/2001 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, cu modificările și completările ulterioare*, iar aceste măsuri implică costuri financiare ce nu sunt prevăzute în *Expunerea de motive*.

3. Prin art. I pct. 3, se propune modificarea art. 16 alin. (2) din Legea nr. 21/1991. Potrivit inițiativei legislative, relațiile cu privire la îndeplinirea de către solicitant a condițiilor prevăzute la art. 8 lit. b) și e) vor fi solicitate autorităților competente după eliberarea certificatului de cetățenie și nu în faza de verificare a dosarului, termenul în care petentul poate depune acte în completarea dosarului va fi redus la 30 de zile, iar termenul în care Comisia pentru cetățenie va trebui să verifice îndeplinirea condițiilor pentru acordarea sau redobândirea cetățeniei române va fi redus la 3 luni.

Dat fiind faptul că primul alineat al art. 16 trimite expres la dispozițiile art. 11, o primă constatare este aceea că modificările în cauză privesc procedura aplicabilă cererilor de acordare sau redobândire a cetățeniei române întemeiate pe art. 11, deci o altă categorie de cereri decât cea vizată în *Expunerea de motive*.

În legătură cu modificarea adusă dispoziției art. 16 alin. (1) lit. a), în sensul că relațiile privind îndeplinirea de către solicitant a condițiilor

prevăzute la art. 8 lit. b) și e) vor fi solicitate autorităților competente *după* eliberarea certificatului de cetățenie, apreciem că aceasta reduce calitatea verificărilor efectuate de Comisia pentru cetățenie și pune sub semnul întrebării îndeplinirea condiției prevăzute la art. 8 lit. b) din lege, esențială în dovedirea atașamentului și a loialității solicitantului față de statul român. În acest sens, subliniem că îndeplinirea condiției de la art. 8 lit. b) *nu face obiectul declarației pe propria răspundere* referită de art. I pct. 1 al inițiativei legislative și *nici nu ar putea fi verificată* de către Comisia pentru cetățenie decât după eliberarea certificatului de cetățenie, astfel încât, prin aplicarea textului în forma propusă s-ar ajunge la situația inacceptabilă de a se acorda cetățenia română unei persoane care în fapt nu dovedește îndeplinirea unei condiții esențiale de fond, prevăzută de lege.

Sub un alt aspect, în situația în care verificările efectuate de autoritățile competente atestă neîndeplinirea condițiilor prevăzute de art. 8 lit. b) și e), soluția prevăzută de lege este aceea de retragere a cetățeniei române, care presupune o nouă procedură administrativă ce se va derula în fața Comisiei pentru cetățenie, cu consecința încărcării suplimentare a rolului acesteia.

În ceea ce privește reducerea termenului în care solicitantul trebuie să completeze dosarul, aceasta nu facilitează redobândirea cetățeniei române, ci îi pune pe solicitanți în imposibilitatea de a respecta rezoluția președintelui Comisiei pentru cetățenie, cu consecința respingerii cererilor ca nesustținute. Întrucât majoritatea persoanelor vizate de art. 11 domiciliază în străinătate, iar procurarea documentelor solicitate de realizarea corespondenței cu străinătatea necesită un timp mai lung, apreciem că termenul de 30 de zile nu are caracter rezonabil.

În ceea ce privește reducerea de la 5 luni la 3 luni a termenului de soluționare a cererilor de acordare sau de redobândire a cetățeniei române formulate potrivit art. 11 din lege, apreciem că aceasta nu va avea efectele scontate, ci *va bloca activitatea Comisiei pentru cetățenie* și va genera numeroase acțiuni în justiție, având în vedere că *numărul cererilor* ce trebuie procesate *este foarte mare* și că verificările pe care le implică avizarea de către Comisia pentru cetățenie a fiecărui dosar nu pot fi efectuate într-un termen atât de scurt.

4. Prin art. I pct. 4 se propune modificarea dispozițiilor art. 17 alin. (2) din *Legea nr. 21/1991*, astfel încât o nouă cerere de redobândire a cetățeniei române să poată fi depusă după împlinirea unui termen de 2 luni

de la respingerea cererii anterioare, prin derogare de la termenul dilatoriu de 6 luni prevăzut pentru celelalte cereri de dobândire a cetățeniei.

În legătură cu această modificare subliniem *imprecizia formulării*, având în vedere că, în temeiul art. 10 și art. 11 din lege, se poate vorbi nu numai despre *cereri de redobândire* (în cazul foștilor cetățeni români), ci și despre *cereri de acordare* (în cazul descendenților foștilor cetățeni români, care nu au avut niciodată cetățenia română), or față de formularea textului acestea din urmă ar părea că nu fac obiectul dispoziției derogatorii.

În ceea ce privește conținutul său normativ, modificarea propusă *crează o diferență de tratament nejustificată* între persoanele aflate în ipoteza art. 8 din lege și cele aflate în ipotezele prevăzute de art. 10 și art. 11 din lege. Astfel, întrucât toate condițiile de fond pentru dobândirea cetățeniei române au caracter necesar, motivul respingerii cererii nu poate constitui un criteriu care să justifice diferența de tratament juridic. Caracterul discriminatoriu al modificării propuse este evident în cazul în care cereri din categorii diferite (spre exemplu, art. 8 și art. 11) sunt respinse pentru neîndeplinirea unei condiții de fond comune (art. 8 lit. b), c) și e)).

5. Prin **art. I pct. 5** se propune ca ordinul președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie de acordare sau de redobândire a cetățeniei române, respectiv de respingere a cererii de acordare sau de redobândire a cetățeniei române să fie comunicat într-un termen fix, de 3 zile, care curge de la data emiterii sale.

În prezent, legea nu stabilește un termen fix pentru comunicarea ordinului, ci prevede că acesta se comunică „*de îndată*”, după data emiterii sale.

Având în vedere că, potrivit legii, ordinele în cauză se comunică fiecărei persoane prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire, iar numărul persoanelor care dobândesc cetățenia română este foarte mare, apreciem că termenul de 3 zile ar fi imposibil de respectat în practică, cu consecința previzibilă a unei avalanșe de procese în contencios administrativ împotriva Autorității Naționale pentru Cetățenie.

6. Prin **art. I pct. 6** se propune modificarea art. 20 alin. (2) din *Legea nr. 21/1991*, în sensul reducerii la 30 de zile a termenului în care persoanele cărora li s-a acordat sau care au redobândit cetățenia română vor depune jurământul de credință față de România.

Din coroborarea dispozițiilor art. 20 și art. 21 din lege rezultă că etapa procedurală a depunerii jurământului este planificată și organizată de Autoritatea Națională pentru Cetățenie sau, după caz, de misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României. De asemenea, potrivit legii, termenul are caracter imperativ, depășirea imputabilă a acestuia de către solicitant atrăgând anularea ordinului de acordare sau redobândire a cetățeniei române.

Întrucât termenul în cauză trebuie să asigure nu doar rapiditatea procedurii, ci și funcționarea corespunzătoare a instituțiilor implicate, apreciem că reducerea lui nu se justifică.

7. Prin **art. II** se propune abilitarea Ministerului Afacerilor Externe și Ministerului Administrației și Internelor de a elabora, în comun, normele metodologice de aplicare a *Legii nr. 21/1991*.

Ținând seama că, potrivit art. 4 din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 5/2010 privind înființarea, organizarea și funcționarea Autorității Naționale pentru Cetățenie, cu modificările și completările ulterioare*, „Autoritatea asigură aplicarea procedurii legale de acordare, redobândire, renunțare și retragere a cetățeniei române”, această instituție având, totodată, conform art. 6 lit. c) din ordonanța menționată, competența de a propune Ministerului Justiției și de a participa la elaborarea proiectelor de acte normative care vizează domeniul său de activitate, apreciem că elaborarea normelor metodologice de punere în aplicare a *Legii nr. 21/1991* ar trebui să participe ca inițiatori Ministerul Justiției și Autoritatea Națională pentru Cetățenie.

8. Precizăm că modificarea și reducerea unor termene procedurale nu reprezintă o simplă măsură legislativă, ci aceasta *trebuie dublată de măsuri organizatorico-administrative* fără de care o astfel de măsură legislativă ar fi imposibil de pus în practică. Astfel, la stabilirea termenelor procedurale este esențial a se avea în vedere, atât etapele procedurale care urmează a fi îndeplinite într-un anumit interval de timp, cât și posibilitățile efective la nivel instituțional. În lipsa corelării acestor aspecte, stabilirea unor termene mai scurte ar rămâne fără efect, după cum am arătat anterior.

9. Inițiatorul propunerii legislative nu precizează sursele financiare necesare aplicării măsurilor propuse, încălcându-se astfel dispoziția art. 138 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, care prevede că

„Nicio cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare”.

În același sens, art. 15 alin. (1) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, cu modificările și completările ulterioare, prevede că "În cazurile în care se fac propuneri de elaborare a unor proiecte de acte normative a căror aplicare atrage micșorarea veniturilor sau majorarea cheltuielilor aprobate prin buget, trebuie să se prevadă și mijloacele necesare pentru acoperirea minusului de venituri sau creșterea cheltuielilor".

Totodată, menționăm că, art. 7 alin. (1) din *Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010*, prevede că:

„(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,



Emil BOC

Domnului senator Mircea Dan GEOANĂ

Președintele Senatului