



PRIM MINISTRU

Biroul permanent al Senatului

99, 20-03-2025

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 Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români*, inițiată de domnul senator USR George-Cătălin Bochileanu împreună cu un grup de parlamentari USR (**Bp. 5/2025**).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare 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, în sensul instituirii posibilității ca cetățeanul român care dorește să își stabilească/și-a stabilit domiciliul în străinătate să poată solicita eliberarea unei cărți de identitate ori a unei cărți electronice de identitate cu menționarea țării de domiciliu.

II. Observații

1. Precizăm faptul că, potrivit art. 6 alin. (1) și (4) din *Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare*, pașapoartele fac dovada identității, tot așa cum, conform prevederilor *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005* cartea de identitate/cartea electronică de identitate fac dovada identității.

Așadar, pașaportul este document oficial de identitate al statului român, acesta având toate funcțiile din cuprinsul prevederilor legale anterior invocate, inclusiv pe aceea constând în legitimarea în fața tuturor autorităților/instituțiilor publice, precum și a oricăror alte entități publice sau private.

Raportat la cele expuse, în acord cu *principiul supremației dreptului*, principiu de sorginte constituțională, reglementat de dispozițiile art. 1 alin. (5) din *Constituția României, republicată*, toate autoritățile și instituțiile publice naționale, precum și toate entitățile publice/private române, sunt obligate să respecte întocmai prevederile cadrului normativ în vigoare, deci inclusiv pe acelea care conferă pașaportului românesc funcțiile doveditoare ale identității și cetățeniei titularului.

De asemenea, apreciem că prezintă relevanță și *Decizia Curții Constituționale nr. 716/12.12.2023 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 34 alin. (6) din Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, ale art. 20 alin. (1) lit. c) și alin. (2) lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, precum și ale art. 74 din Normele metodologice de aplicare unitară a dispozițiilor legale privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1.375/2006*, excepția de neconstituționalitate ridicată fiind respinsă de curte ca inadmisibilă, cu unanimitate de voturi.

Astfel, instanța de contencios constituțional a reținut în cuprinsul *Deciziei nr. 716/2023* dispozițiile art. 6 alin. (1) din *Legea nr. 248/2005*, subliniind, în acest context, la rândul său, că „*pașapoartele românești sunt proprietatea statului român și că fac dovada identității, cetățeniei, calității, precum și a dreptului titularului de a călători în străinătate.*”

Curtea Constituțională observă faptul că pașaportul simplu electronic sau pașaportul simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu, chiar dacă nu sunt calificate de lege ca acte de identitate, ci ca documente de călătorie, fac dovada identității cetățeanului român.

În condițiile în care prin lege se permite dovedirea identității unei persoane cu pașaportul, apariția în practică a unor situații în care este refuzată identificarea cu acest tip de document constituie o greșită aplicare a legii de către autoritățile în fața cărora cetățeanul se identifică”.

Cu privire la alegațiile¹ autorilor excepției de neconstituționalitate (unele dintre acestea fiind cuprinse și în *Expunerea de motive* a inițiativei legislative), considerăm că este relevant paragraful 33 din *Decizia nr. 716/2023*, în care se consemnează: „*Din studiul cadrului normativ în vigoare, Curtea observă că, potrivit art. 85 alin. (1) lit. b) din Legea notarilor publici și a activității notariale nr. 36/1995, republicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 237 din 19 martie 2018, părțile participante la actul notarial pot fi identificate de notarul public prin verificarea identității acestora, în vederea încheierii unui act sau îndeplinirii unei proceduri notariale, după caz, prin pașapoarte, "în condițiile legii". Pentru a verifica dacă în practică este respectat dreptul persoanei de a fi identificată prin pașaport, Curtea a solicitat, cu Adresa nr. 7.645 din 24 octombrie 2023, o informare la Uniunea Națională a Notarilor Publici din România, care a transmis cu Adresa nr. 8.875 din 29 noiembrie 2023 că sintagma "în condițiile legii" anterior menționată trimite la prevederile art. 6 alin. (4) din Legea nr. 248/2005 (...)*”.

În ceea ce privește *Cauza C - 491/21*, care are drept obiect o cerere de decizie preliminară formulată de Înalta Curte de Casație și Justiție din România la data de 11 mai 2021, în procedura WA împotriva Direcției pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, reținem că aceasta a fost soluționată de Curtea de Justiție a Uniunii(CJUE) la data de 22 februarie 2024.

¹ *la revenirea în țară, cetățenii români posesori ai unui pașaport simplu electronic ori ai unui pașaport simplu temporar cu menționarea țării de domiciliu nu pot vota în țară, nu pot semna acte notariale, adică nu pot încheia niciun document în formă autentică, nu pot participa la încheierea de acte succesoriale, nu pot închiria o locuință, nu se pot legitima în fața instanțelor de judecată, nu se pot asocia în cadrul societăților comerciale, nu pot deschide conturi bancare, nu pot conduce vehicule în România deoarece la un eventual control trebuie prezentat actul de identitate, nu pot divorța, nu se pot căsători, nu pot închiria o mașină și nu se pot caza la hotel, în măsura în care aceste alegații vizează încălcarea unui drept constituțional.*

Astfel, prin hotărârea pronunțată, CJUE a stabilit, într-adevăr, că art. 21 din *Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene* și art. 45 alin. (1) din *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, coroborate cu prevederile art. 4 alin. (3) 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*, trebuie interpretate în sensul că se opun unei legislații a unui stat membru în temeiul căreia unui cetățean al Uniunii Europene, resortisant al acestui stat membru care și-a exercitat dreptul la liberă circulație și ședere în alt stat membru, i se refuză eliberarea unei cărți de identitate cu valoare de document de călătorie în interiorul Uniunii Europene pentru singurul motiv că și-a stabilit domiciliul pe teritoriul acestui alt stat membru.

În context, menționăm că, din analiza dispozitivului și a considerentelor hotărârii CJUE, rezultă că indicarea unei adrese pe document este, fără îndoială, utilă administrației.

Însă, considerente de ordin administrativ nu pot justifica refuzul de a elibera resortisanților români cu domiciliul în alt stat membru o carte de identitate cu valoare de document de călătorie.

În concluzie, precizăm faptul că din motivarea atașată Hotărârii pronunțate în *Cauza C- 491/21 de CJUE*, rezultă, cu claritate, faptul că legislația română trebuie să prevadă posibilitatea persoanelor vizate de a obține o carte de identitate „cu valoare de document de călătorie în interiorul Uniunii Europene”.

Cu privire la acest aspect, precizăm faptul că Ministerul Afacerilor Interne răspunde de necesitatea adaptării cadrului legislativ național pentru a se asigura conformitatea cu normele europene și pentru a pune în aplicare mecanismul vizat de hotărârea CJUE pronunțată în *cauza C-491/21*.

În acest sens, considerăm că modificarea *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, este un demers necesar, însă forma actuală a inițiativei legislative de referință nu include reguli suficiente și posibile, care să conducă la eficiența legislativă și atingerea scopului urmărit, astfel încât să fie eliminată orice posibilitate de creare a unor premise dificil de aplicat.

Analiza ce se impune a fi efectuată trebuie să plece de la împrejurarea că, în sensul *Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 97/2005, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, 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.

În prezent, evidența cetățenilor români cu domiciliul în România se ține după *principiul locului de domiciliu al acestora* de către Direcția Generală pentru Evidența Persoanelor împreună cu serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor, organizate potrivit legii, iar evidența cetățenilor români care au domiciliul în străinătate se ține după *principiul ultimului domiciliu avut în țară* și după reședința declarată în România.

Raportat la aceste principii, apreciem că inițiativa legislativă nu are în vedere anumite aspecte juridice și tehnice esențiale, ceea ce poate genera anumite dificultăți în implementare și interpretare.

2. Cu privire la textul propus la pct. I al inițiativei legislative, precizăm că în ceea ce privește tipurile de acte de identitate care pot fi eliberate cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, se impune eliminarea cărții de identitate, deoarece acest document urmează a fi scos din circulație, context în care nu se mai justifică o intervenție asupra infrastructurii folosite în prezent pentru emiterea actualei cărți de identitate, care a fost concepută în anul 2012.

Menționăm că cetățenii vor putea opta pentru eliberarea unei cărți electronice de identitate sau unei cărți simple de identitate, însă dintre acestea doar cartea electronică de identitate constituie document ce poate fi utilizat pentru exercitarea dreptului la liberă circulație în spațiul european.

Soluția potrivit căreia mecanismul vizat de hotărârea C.J.U.E, ar putea fi pus în aplicare numai în situația eliberării cărții electronice de identitate se fundamentează pe considerentele deciziei pronunțate de instanța de contencios european care au avut în vedere exercitarea dreptului la liberă circulație și, totodată, pe dispozițiile *Regulamentului (UE) 2019/1157 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2019 privind consolidarea securității cărților de identitate ale*

cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație, din care rezultă obligația fiecărui stat membru al Uniunii Europene de a asigura aplicarea acestuia la nivel național în integralitatea sa, începând cu 2 august 2021.

În sensul prevederilor Regulamentului, cărțile electronice de identitate devin obligatorii pentru exercitarea liberei circulații în statele membre ale Uniunii Europene, iar cele care nu respectă standardele impuse de acest Regulament sunt scoase din uz treptat.

Cu privire la „*mențiunea țării de domiciliu*”, având în vedere dispozițiile art.17 alin.(5²) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, apreciem că pentru claritatea reglementării câmpul referitor la domiciliul persoanei nu se va putea regăsi tipărit pe cartea electronică de identitate, iar această informație ar putea fi inclusă în cipul cărții electronice de identitate, fiind accesibilă tuturor entităților abilitate să o acceseze. Rațiunea care justifică înscrierea acestei informații doar în format electronic are la bază crearea posibilității cetățenilor români de a-și schimba domiciliul, fără a fi necesară prezența fizică. Această facilitate este aplicabilă inclusiv în cazul cetățenilor care își stabilesc adresa de domiciliu în țară.

În context, evidențiem faptul că, potrivit legislației în vigoare, depunerea cererii pentru eliberarea cărții electronice de identitate se face exclusiv prin prezența fizică a solicitantului, astfel încât să poată fi preluate datele biometrice ce urmează a fi stocate pe cipul cărții, nefiind posibilă depunerea cererii prin procură la serviciul public comunitar de evidență a persoanelor.

De asemenea, în ceea ce privește art. I pct. 1 și 2 al inițiativei legislative, observăm că normele propuse vizează instituirea posibilității, pentru cetățenii români „*care doresc să își stabilească sau și-au stabilit anterior*” domiciliul în străinătate, de a solicita eliberarea cărții de identitate sau a cărții electronice de identitate cu menționarea adresei de domiciliu în străinătate.

În acest sens, considerăm că dispozițiile preconizate se impun a fi corelate cu prevederile art. 20 alin. (1) lit. c) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, potrivit căreia, în cazul cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, care locuiesc temporar în România, se eliberează cărți de identitate provizorii. Arătăm că potrivit dispozițiilor art. 61 alin. (2) din *Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică*

legislativă pentru elaborarea actelor normative, republicată, cu modificările și completările ulterioare „Prevederile modificate sau care completează actul normativ trebuie să se integreze armonios în actul supus modificării ori completării, asigurându-se unitatea de stil și de terminologie, precum și succesiunea normală a articolelor”.

În acest sens, semnalăm că în jurisprudența² sa constantă, Curtea Constituțională a statuat că „normele de tehnică legislativă nu au valoare constituțională, dar prin reglementarea lor legiuitorul a impus o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvate pentru fiecare act normativ. De aceea, respectarea acestor norme concură la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesare”.

Totodată, Curtea a reținut că „trebuie avute în vedere și dispozițiile constituționale ale art. 142 alin. (1), potrivit cărora „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției”, și cele ale art. 1 alin. (5) din Constituție, potrivit cărora, „în România, respectarea [...] legilor este obligatorie”.

Arătăm că în conformitate cu dispozițiile art. 2 alin. (2) și (3) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 97/2005, evidența cetățenilor români cu domiciliul în România se ține după *principiul locului de o domiciliu*, iar evidența cetățenilor români care au domiciliul în străinătate după *principiul ultimului domiciliu avut în țară* și după reședința declarată în România.

Din modalitatea de redactare a soluției normative preconizate la art. I pct. 1 a inițiativei legislative se poate desprinde concluzia că în situația reglementată, se vor elibera cărți de identitate sau cărți electronice de identitate cetățenilor români „care doresc să își stabilească sau și-au stabilit anterior” domiciliul în străinătate, urmând ca evidența acestora să se țină în funcție de o eventuală intenție, respectiv stabilirea anterioară a domiciliului în străinătate.

Astfel, pe lângă faptul că soluția preconizată poate genera probleme de aplicabilitate în practică, norma este redactată de o manieră lipsită de claritate, previzibilitate și predictibilitate, aspecte de natură să aducă

² Deciziile Curții Constituționale a României nr. 26/2012 și nr. 366/2022.

atingere art. 1 alin. (5) din *Constituție* în componenta privind calitatea legii.

În acest sens, semnalăm și faptul că potrivit exigențelor de tehnică legislativă prevăzute la 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. Nu se folosesc termeni cu încărcătură afectivă. Forma și estetica exprimării nu trebuie să prejudicieze stilul juridic, precizia și claritatea dispozițiilor*”.

3. În legătură cu textul propus pentru art. 14 alin.(3²) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, (pct.2 din inițiativa legislativă), semnalăm necesitatea eliminării acestuia, deoarece o altfel de soluție normativă nu se justifică în condițiile în care o normă similară, aplicabilă tuturor actelor de identitate, este reglementată deja la art. 15 alin. (6) și (8) din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*.

Totodată, supunem atenției faptul că, pentru asigurarea unui cadru normativ coerent, care să nu cuprindă prevederi divergente ori dificil de interpretat și aplicat, în contextul noilor modificări, este necesară armonizarea cu celelalte prevederi incidente din *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005*, exemplificând în acest sens prevederile art. 14 alin. (7), art. 20, art. 28 alin. (1), și, după caz, din prevederi similare din *Legea nr. 248/2005*, astfel încât să fie în mod coerent reglementată o eventuală procedură de eliberare a cărților electronice de identitate pentru cetățenii români care locuiesc în afara țării.

În plus, pe lângă necesitatea armonizării cadrului legal național cu cel european, la stabilirea oportunității implementării unei soluții normative de natura celei propuse de inițiatori, este important să se țină cont și de implicațiile administrative și practice pe care le-ar putea avea nu doar asupra instituțiilor direct responsabile de punerea în aplicare a hotărârii pronunțate de instanța de contencios european, ci și asupra altor instituții din cadrul administrației publice centrale și din sistemul național de apărare, ordine publică și siguranță națională, al căror obiect de activitate ar putea fi afectat de eliberarea unor acte de identitate, independent de stabilirea unei adrese de domiciliu pe teritoriul României.

Prin urmare, pentru analizarea eventualelor consecințe de natură să genereze dificultăți la nivelul instituțiilor din cadrul administrației publice centrale și din sistemul național de apărare, ordine publică și siguranță națională, era necesară efectuarea unei evaluări la nivelul

tuturor acestor instituții care să aibă ca obiectiv identificarea eventualelor efecte ce ar putea fi generate de lipsa declarării unei adrese de domiciliu din România. Mai exact, ar fi trebuit să se stabilească dacă implementarea unei astfel de soluții ar impacta acele activități ghidate după criteriul locului de domiciliu sau în care localizarea domiciliului este esențială și care sunt desfășurate de instituțiile de ordine și siguranță publică, de asistență socială și de sănătate publică.

Așadar, devine evident faptul că rezolvarea problematicii de referință nu se poate rezuma doar la modificări de formă, fără a se ține cont de faptul că se impune o reevaluare aprofundată a ceea ce reprezintă domiciliul la nivel conceptual.

Domiciliul asigură ocrotirea intereselor persoanelor, ale terților și ale statului pe teritoriul căruia se află persoanele în cauză, asigurând aplicarea unitară a regimului atribuit persoanei fizice și, astfel, asimilarea străinilor, integrarea în viața social-economică și politică a țării.

Globalizarea, libera circulație a persoanelor, respectarea libertăților individuale, mobilitatea factorilor de producție sunt realități ce reflectă importanța localizării persoanei fizice după criteriul teritorial, astfel încât conceptul de domiciliu rămâne de bază în reglementarea europeană, astfel cum a fost armonizată, dar și în restul convențiilor internaționale, fiind conceptul în raport de care se stabilește aplicarea legilor, a convențiilor internaționale și competența jurisdicțiilor naționale (și europene), indiferent dacă avem în vedere regulamentele Uniunii Europene sau legile interne ale statelor membre.

În concluzie, domiciliul reprezintă un atribut de identificare a persoanei în societate, căruia legea îi dă valoarea de punct de legătură în dreptul internațional privat, cu ajutorul căruia se determină legea aplicabilă statutului personal, se stabilește competența teritorială de judecată pentru raporturile de drept intern (conform *Codului de procedură civilă*), se soluționează conflictul de jurisdicții prin norme de drept intern (conform *Codului de procedură civilă*) sau stabilite convențional.

Totodată, menționăm că domiciliul cârmuiește legea aplicabilă în varii materii, fiind de actualitate că domiciliul este un atribut de identificare a unei persoane în spațiu, astfel încât să poată fi găsită în caz de nevoie și constituie un criteriu esențial utilizat în toate sectoarele administrației publice.

Prin raportare la aspectele anterior menționate, precizăm faptul că, în prezent, Direcția Generală pentru Evidența Persoanelor, se află în proces de evaluare a modalităților în care ar putea fi eliberate cărțile electronice de identitate, în cazul cetățenilor români cu domiciliul în străinătate, și, totodată, de identificare a unei soluții tehnice care să vină în sprijinul administrației publice, prin colectarea separată în baza de date a unor informații privind adresa de domiciliu din străinătate, la nivel declarativ/în baza unor documente, pentru a putea fi furnizate la cererea autorităților interesate.

În contextul pronunțării hotărârii de referință a CJUE, subliniem faptul că, la nivelul Ministerului Afacerilor Interne există preocupare pentru identificarea unor soluții legale coerente pentru modificarea corespunzătoare a cadrului normativ în vigoare, în vederea aducerii la îndeplinire a aspectelor statuate de instanța europeană, motiv pentru care Direcția Generală pentru Evidența Persoanelor, are în vedere reglementarea unei soluții complexe, care să corespundă pe deplin tuturor nevoilor identificate și să asigure, deopotrivă, exercitarea drepturilor tuturor cetățenilor români, precum și servirea interesului instituțiilor statului de a păstra o cale de comunicare cu cetățenii săi.

Această abordare este esențială pentru a ne asigura că proiectul actului normativ, pe de o parte, reflectă integral viziunea Curții de Justiție a Uniunii Europene, iar, pe de altă parte, are în vedere toate implicațiile juridice și practice ce pot apărea odată cu implementarea acestuia.

4. La art. II al inițiativei legislative, se menționează faptul că în 90 de zile de la intrarea în vigoare a actului normativ, vor fi adoptate norme metodologice de aplicare. În acest sens, considerăm că ar fi fost necesară clarificarea tipului de act prin care se vor reglementa aceste norme metodologice.

5. În prezent, la Camera Deputaților, se află în dezbatere *inițiativa legislativă pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr.97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români* (Pl-x. 257/2024; L. 160/2024), *inițiativă legislativă respinsă de Senat la data de 22.04.2024.*

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Ion-Marc CÎOLACU
PREMIER-MINISTRU



Domnului senator Mircea Abrudean
Președintele Senatului