

CZU: 342.71(=135.1)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.5113530>

PROGRAMAREA ONLINE – FACILITATE SAU IMPEDIMENT ÎN PROCESUL REDOBÂNDIRII CETĂȚENIEI ROMÂNE

Ruslan DELEANU

Universitatea de Stat din Moldova

Odată cu dezvoltarea vieții sociale și a expansiunii internetului și implementarea acestuia în toate palierele vieții sociale s-a prefigurat apariția unei noi provocări – programarea online.

În vederea simplificării și îmbunătățirii interacțiunii dintre cetățean și autoritățile publice, la nivel european, mai nou și la nivel național, a apărut tendința utilizării din ce în ce mai mult a digitalizării serviciilor publice. Această măsură a fost concepută cu precădere pentru simplificarea și eficientizarea timpilor de așteptare atunci când un cetățean intenționează să-și exercite un drept în fața unei instituții publice, dar și ca un instrument legal care să permită fiecărui cetățean exercitarea drepturilor și libertăților fundamentale într-un mod facil, în era digitalizării, în spiritul Strategiei Naționale privind Agenda Digitală pentru România 2020.

Din analiza domeniilor în care a fost implementată programarea online, ca formă a digitalizării serviciilor publice, aceasta s-a concretizat ca o măsură complementară/opțională celei de a beneficia de un serviciu public direct la ghișeu, fără o programare online.

Dacă în luna ianuarie 2016 la nivelul Direcției Generale de Pașapoarte București, din totalul de cereri înregistrate de eliberare a unui pașaport, aproximativ 2% erau cereri formulate în baza unei programări prealabile online, iar 98% erau cereri fără programare prealabilă online, direct la ghișeu, în timp, numărul solicitanților în baza programării online a crescut la aproximativ 10% în iunie 2017, tendința fiind în creștere.

În articolul de față vom identifica avantajele și dezavantajele programării online în procesul redobândirii cetățeniei române și posibilele variante de îmbunătățire a procesului.

Cuvinte-cheie: cetățeni, redobândirea cetățeniei române, programare online, digitalizare, instituții publice, opțiune, reglementare, transparență.

ONLINE SCHEDULING - CONVENIENCE OR IMPEDIMENT IN THE PROCESS OF REGAINING ROMANIAN CITIZENSHIP

With the development of social life and the expansion of the Internet and its implementation in all spheres of social life, a new challenge emerged - online scheduling.

In order to simplify and improve the interaction between the citizen and the public authorities, at European level, and more recently, at national level, there has been a tendency to use more and more the digitisation of public services. This measure was designed primarily to simplify and streamline the waiting time when a citizen intends to exercise a right before a public institution, but also as a legal instrument that allows every citizen to exercise fundamental rights and freedoms easily, in the era of digitisation, in the spirit of the National Strategy on Digital Agenda for Romania 2020.

From the analysis of the areas in which the online scheduling was implemented as a form of digitisation of public services, it materialized as a complementary/optional measure to the one to benefit from a public service directly at the counter, without an online scheduling.

In January 2016 the Bucharest Passports General Directorate received approximately 2% out of the total registered applications for the issue of a passport based on an online pre-appointment, and 98% were applications without an online pre-appointment, lodged directly at the counter. Over time, the number of applicants based on online scheduling increased to about 10% in June 2017, thus showing an increasing trend.

In this article we will identify the advantages and disadvantages of online scheduling in the process of regaining the Romanian citizenship and possible ways to improve the process.

Keywords: citizens, regaining Romanian citizenship, online scheduling, digitisation, public institutions, option, regulation, transparency.

1. Redobândirea cetățeniei române: legalitate și legitimitate

Cadrul legal în materia înregistrării dosarelor de acordare sau redobândire a cetățeniei române îl constituie dispozițiile art.5 alin.1 din Constituția României – cetățenia română se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de legea organică, coroborat cu dispozițiile art.13 din Legea cetățeniei române 21/1991, care prevede că dosarele de acordare sau redobândire a cetățeniei române se depun personal, direct la ghișeu.

Din perspectiva forței juridice obligatorii a unui act normativ, asistăm la încălcarea ierarhiei următoarelor acte normative: Constituția României, legea organică 21/1991 printr-un act cu forță juridică inferioară – punerea Corpului de Control al Ministrului Justiției care ar putea fi încadrată cel mult la un act normativ emis de către administrația publică centrală (ordine și instrucțiuni care se emit numai pe baza și în executarea legilor).

Considerăm că recomandarea făcută de Corpul de Control al Ministrului Justiției nu ține cont de cadrul legal în vigoare, adaugă la lege, întrucât, conform art.4 alin.1 lit.a) din Regulamentul de funcționare al Corpului de Control al Ministrului Justiției nr. 2/55937/383/2019, activitatea desfășurată de corpul de control are ca scop aplicarea corectă și unitară a dispozițiilor legale (art.13 din legea 21/1991).

Potrivit art.9 alin.1 din Regulamentul de funcționare al Corpului de Control al Ministrului Justiției nr.2/55937/383/2019, inspectorii trebuie să își exercite atribuțiile cu obiectivitate, manifestând o atitudine echidistantă și neutră, de natură a înlătura orice suspiciune de părtinire; or, prin recomandarea obligatorie făcută de Corpul de Control al Ministrului Justiției, inspectorii dau propriilor propuneri o forță juridică net superioară Constituției și legii organice 21/1991.

Interpretarea dată de Corpul de Control al Ministrului Justiției programării online este forțată, deoarece la nivel european sau național nu există nicio normă legală care să permită oricărei instituții publice desfășurarea activității cu publicul și înregistrarea dosarelor de orice natură exclusiv în baza unei programări online. Din acest punct de vedere, recomandarea Corpului de Control al Ministrului Justiției apare ca o restrângere în exercitarea dreptului fundamental la obținerea cetățeniei române, suspendând temporar, pe o perioadă nedeterminată, însăși existența acestui drept, întrucât petenții sunt privați de dreptul de a le fi soluționate cererile în termenul legal de 5 luni prevăzut de Legea 21/1991, fiind decalat din start termenul înregistrării cererii, cu mai multe luni, din cauza programării prealabile online. Restrângerea unor drepturi și libertăți fundamentale poate fi făcută conform art.53 din Constituție doar prin lege, în situații excepționale, de forță majoră, cum ar fi: apărarea securității naționale, a sănătății publice, prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori sinistru deosebit de grav, însă nu ne aflăm în niciuna dintre situațiile prevăzute de Constituție.

Prin definiție, rolul Corpului de Control al Ministrului Justiției este acela de garant al respectării legii, însă, după cum remarcăm, acest organism își erijează calitatea de legiuitor, obligând conducerea Autorității Naționale pentru Cetățenie să instituie ca singură procedură de înregistrare a dosarelor de cetățenie în baza unei programări exclusiv online, procedură care nu este reglementată nici de Legea 21/1991, nici de alt act normativ în vigoare.

Considerăm ca au fost încălcate următoarele prevederi din Constituția României [1]:

art.1 alin.3 **„România este stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme, în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989, și sunt garantate”;**

art.1 alin.5: **„În România, respectarea Constituției, a supremației sale și a legilor este obligatorie”;**

art.5 alin.1: **„Cetățenia română se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de legea organică”;**

art.16 alin.2: **„Nimeni nu este mai presus de lege”;**

art.53 alin.1: **„Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav”.**

2. Sediul juridic al materiei și instituțiile implicate în procesul digitalizării

Prin H.G. nr.245/2015 [2] a fost aprobată Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020 al cărei scop este de a crea o administrație publică modernă, realizarea unei mai mari transparențe, reducerea cheltuielilor operaționale, dar și interacționarea cu cetățenii.

În ceea ce privește *Linia strategică de dezvoltare E₁ – Furnizarea de servicii publice îmbunătățite prin utilizarea e-Guvernării 2.0*, *Linia de acțiune îmbunătățirea legislației*, este prevăzut faptul că toate instituțiile publice vor analiza legislația actuală, reglementările, procedurile de lucru și procesele pentru a identifica zonele potențiale de implementare a serviciilor electronice.

Potrivit dispozițiilor art.8 din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr.41/2016 [3] privind stabilirea unor măsuri de simplificare la nivelul administrației publice centrale și pentru modificarea și completarea unor

acte normative, cu modificările și completările ulterioare, „*instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale sunt obligate să folosească cu precădere mijloacele electronice pentru comunicarea cu beneficiarii serviciilor publice, acolo unde beneficiarul are și este de acord să furnizeze o adresă de poștă electronică*”. Din interpretarea gramaticală a ultimei teze a art.8 din O.U.G. 41/2016 putem deduce caracterul opțional, neexclusiv al utilizării mijloacelor electronice în relația cu instituțiile publice.

De asemenea, potrivit dispozițiilor primei teze a art.9 din același act normativ sus-menționat, „*instituțiile publice și organele de specialitate ale administrației publice centrale sunt obligate să își dezvolte capacitatea de furnizare a serviciilor publice electronice*”.

O alta instituție publică care a înțeles să implementeze mijloacele electronice în relația cu cetățeanul este Agenția Națională de Administrare Fiscală [4]. Aceasta a creat facilitatea pentru un contribuabil de a-și crea pe pagina de internet a Agenției Naționale de Administrare Fiscală un cont personal în cadrul spațiului privat virtual. Cetățenii care își creează un cont pe spațiul privat virtual au posibilitatea să depună declarațiile fiscale online și să primească notificări pe email privind stadiul obligațiilor de plată. Elementul de noutate îl constituie depunerea declarației de impunere online, precum și procesarea informațiilor din cuprinsul acestei declarații în mod automat.

Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor [5] este o altă instituție publică care, pe lângă opțiunea de a te prezenta direct la ghișeu, a implementat cu succes și facilitatea programării online pentru următoarele servicii:

- înregistrare dosar examinare;
- preschimbare permis românesc;
- transcriere vehicul înmatriculat în România;
- înmatriculare vehicul;
- autorizare provizorie;
- radiere vehicul;
- duplicat permis românesc;
- duplicat certificat de înmatriculare.

Inspectoratul General pentru Imigrări este o altă instituție care a implementat cu succes digitalizarea serviciilor publice. Acesta oferă aplicanților – cetățenilor străini – posibilitatea de a face dovadă îndeplinirii condițiilor legale prin încărcarea online a documentelor justificative înainte de prezentarea la ghișeul de lucru cu publicul. Prin aceasta metoda de lucru, Inspectoratul General pentru Imigrări urmărește scurtarea timpului de așteptare în fața ghișeului și eficientizarea procesului de preluare a cererilor.

De remarcat faptul că instituțiile publice menționate – Direcția Generală de Pașapoarte [6], Agenția Națională de Administrare Fiscală, Direcția Regim Permise de Conducere și Înmatriculare a Vehiculelor – au înțeles să respecte litera legii prin crearea pentru cetățeni, ca un instrument de facilitare a accesului la serviciul public – programarea online, pe lângă posibilitatea depunerii direct la ghișeu. Astfel, cele trei autorități publice au evitat discriminarea persoanelor care nu au acces la mijloace informatice de programare, existând, la ora actuală, un număr semnificativ de persoane care fie nu au cunoștințe de operare computer sau telefon inteligent, fie nu au posibilități materiale de a accesa internetul.

3. Autoritatea Națională pentru Cetățenie și procedura de redobândire a cetățeniei române

Provocarea anului 2020 în ceea ce privește respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului vine chiar din partea Corpului de Control al Ministrului Justiției.

Problematika juridică supusă analizei vizează implementarea programării online de către Autoritatea Națională pentru Cetățenie în interacțiunea cu cetățenii.

Încă din anul 1991, când a fost adoptată legea organică 21/1991, și până în prezent legiuitorul a înțeles să reglementeze ca singura modalitate de înregistrare a unui dosar de cetățenie română – personal, direct la ghișeu. Exista o singură excepție de a înregistra dosarul prin mandat autentic și special – doar în cazuri temeinic justificate.

De la înființarea prin O.U.G. 5/2010 a Autorității Naționale pentru Cetățenie și până în anul 2017 dosarele de cetățenie au fost înregistrate zilnic, prin prezentarea fiecărui cetățean direct la ghișeu, fără nicio programare prealabilă online. Dacă până la momentul implementării programării online, 22 mai 2017, la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie din București se depuneau aproximativ 450-500 de dosare pe zi lucrătoare, după această dată, din totalul de 400 de programări online efectuate pentru fiecare zi lucrătoare s-au prezentat efectiv

la ghișeu aproximativ 200 de persoane zilnic. Prin dispoziția Autorității Naționale pentru Cetățenie, pe data de 22.05.2017 s-a stabilit ca singura modalitate de înregistrare a unui dosar de cetățenie, în temeiul art.11 din legea 21/1991, programarea prealabilă exclusiv online. Efectul imediat al implementării acestei dispoziții a fost înjumătățirea numărului de cereri înregistrate la sediul central al Autorității Naționale pentru Cetățenie din București. De menționat că această dispoziție, pe de o parte, urmărea aspecte discriminatorii, deoarece prevedea programarea online doar pentru petenții care depuneau cereri în temeiul art.11 din legea 21/1991 nu și pentru ceilalți petenți care depuneau cereri în temeiul art.8, 8¹, 10, 27 și, pe de altă parte, apărea ca o îngrădire în exercitarea dreptului de a obține cetățenia română conform art.5 din Constituția României, totodată și față de persoanele care nu aveau acces la mijloacele informatice de programare online. Ulterior, constatând neajunsurile programării exclusiv online, s-a revenit asupra acestei măsuri, permițând în paralel cu depunerea dosarelor în baza programărilor online și depunerea direct la ghișeu a dosarelor fără o programare prealabilă online.

Pe această cale s-au creat premisele necesare respectării legislației actuale:

- articolul 13 din legea 21/1991 [7] (care prevede posibilitatea depunerii dosarului direct la ghișeu);
- Hotărârea Guvernului nr.245/2015 prin care a fost aprobată Strategia Națională privind Agenda Digitală pentru România 2020;
- preambulul O.U.G. 5/2010 [8] de înființare a Autorității Naționale pentru Cetățenie – „*luând în considerare obligația pozitivă de a asigura caracterul efectiv, neiluzoriu al drepturilor conferite de lege, obligație instituită de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, ținând cont de necesitatea creării cât mai rapide a instrumentelor legale prin care comisia pentru cetățenie să poată soluționa în termenul de 5 luni prevăzut expres în legea cetățeniei române nr.21/1991*”;
- art.10 din Convenția Europeană asupra Cetățeniei [9] – „*Fiecare stat parte trebuie să facă astfel încât să examineze într-un termen rezonabil cererile privind dobândirea, păstrarea, pierderea cetățeniei sale, redobândirea acesteia sau eliberarea unui atestat de cetățenie*”.

În ultimii doi ani, până în data de 03.02.2020, la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie s-au putut înregistra dosare atât în baza unei programări prealabile online, cât și direct la ghișeu, fără o programare prealabilă online.

La ora actuală, principala problemă întâmpinată în procedura de înregistrare a dosarelor o reprezintă obligația cetățenilor de a înregistra un dosar de cetățenie română exclusiv în baza unei programări prealabile online, cetățenilor interzicându-li-se prezentarea direct la ghișeu, fără o programare prealabilă online.

Începând cu 03.02.2020, urmare a efectuării (în toamna anului 2019) de către Corpul de Control al Ministrului Justiției a unei anchete a activității Autorității Naționale pentru Cetățenie, s-au făcut mai multe propuneri cu caracter obligatoriu prin raportul Corpului de Control având numărul 7734/490/18.10.2019. Una dintre acestea este: „*Reglementarea prin Ordin al Președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie a procedurii de programare prealabilă online, cu caracter exclusiv, pentru toate categoriile de cereri de obținere a cetățeniei române*”.

Propunerea cu caracter obligatoriu, făcută de către Corpul de Control al Ministrului Justiției, merită a fi analizată din următoarele perspective:

4. Programarea online la redobândirea cetățeniei române: oportunitate

Considerăm ca această propunere, care este obligatorie pentru Autoritatea Națională pentru Cetățenie, nu este oportună din următoarele considerente:

- implementarea acestei măsuri începând cu 03.02.2020 a avut ca efect imediat înjumătățirea numărului de dosare de cetățenie română înregistrate la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie din București (în medie se prezintă 40%-45% dintre cele 400 de persoane programate online zilnic de luni până joi);
- aceasta măsură apare ca o restricție, ca o încălcare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, care aduce atingere existenței dreptului de a obține cetățenia română în termenul legal de 5 luni expres prevăzut de legea 21/1991, deoarece, din practică, putem observa că programarea nu se face de la o zi pe alta sau de la o săptămână la alta, cetățeanul fiind invitat în baza programării prealabile online să înregistreze dosarul într-un termen cuprins între 2 și 6 luni de zile;
- apare ca o măsură discriminatorie față de persoanele care nu au acces la mijloacele informatice de programare online;

- funcționarea defectuoasă a aplicației de programare online utilizată de Autoritatea Națională pentru Cetățenie (de exemplu, efectuarea de programări de către aceeași persoană, în zile diferite, blocând astfel locul altor persoane, închiderea temporară a server-ului astfel încât programările online nu se pot efectua continuu, de multe ori furnizează diferite erori, nepermițând programarea, alteori funcționează foarte încet necesitând un timp de peste 30 de minute pentru a putea face o programare etc.);
- conform răspunsului Autorității Naționale pentru Cetățenie nr.10777/anc/16.03.2020, adresat Institutului pentru Drepturi Civile Europene, doar în luna ianuarie 2020 au fost anulate, din diferite motive, 289 de programări online, iar în luna februarie 2020 au fost anulate 301 de programări online. Constatăm, o dată în plus, că modalitatea de înregistrare a dosarelor de cetățenie română doar în baza programării exclusiv online este insuficientă, ineficientă, abuzivă, neconstituțională, discriminatorie, cauzând grave prejudicii cetățenilor care vin din străinătate în România pentru a înregistra cereri de obținere a cetățeniei române.

În primul rând, actuala conducere a Autorității Naționale pentru Cetățenie, deși la 22.05.2017 a fost inițierea programării exclusive online pentru înregistrarea dosarelor de cetățenie română, și-a reconsiderat poziția față de această modalitate de a înregistra dosarele, iar la ora actuală și-a exprimat opinia în decursul lunii ianuarie 2020, cu diferite ocazii, anunțând societatea civilă că a făcut demersuri instituționale către Ministerul Justiției pentru menținerea sistemului dual de înregistrare a cererilor la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie (înregistrarea dosarelor personal, direct la ghișeu, precum și în baza unei programări prealabile online).

Pe data de 21.01.2020, Baroul București, printr-o notă scrisă, s-a adresat domnului Cătălin Marian Predoiu, Ministrul Justiției, solicitându-i să nu-și însușească opinia Corpului de Control al Ministrului Justiției și menținerea sistemului actual de lucru (înregistrarea dosarelor personal, direct la ghișeu, precum și în baza unei programări prealabile online).

Avocatul Poporului, la sesizarea primită din partea a două asociații care militează pentru respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului (Institutul Frații Golescu și Institutul pentru Drepturi Civile Europene), pentru a veni în sprijinul cetățenilor, în luna martie 2020 s-a adresat Autorității Naționale pentru Cetățenie pentru clarificări și, de asemenea, a solicitat să primească un răspuns din partea domnului Cătălin Marian Predoiu, Ministrul Justiției, privind argumentele invocate de Autoritatea Națională pentru Cetățenie în ceea ce privește reconsiderarea propunerii referitoare la programarea prealabilă online, cu caracter exclusiv, pentru toate categoriile de cereri de obținere a cetățeniei române.

5. Concluzii și propuneri

Acceptând utilitatea și oportunitatea aplicării tehnologiilor digitale în cadrul serviciilor publice pentru cetățeni și, totodată:

- ținând cont de principiul din dreptul roman „*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*” – Unde legea nu distinge, nici noi nu trebuie să distingem,
- având în vedere că, atât la nivel european, cât și la nivel național, legislația nu condiționează ca la baza interacționării dintre cetățean și o instituție publică să existe o programare prealabilă exclusiv online,
- înțelegând că programarea online a fost concepută, pe de o parte, ca instrument de modernizare a instituțiilor publice și, pe de altă parte, ca o măsură complementară/opțională celei de a beneficia de un serviciu public direct la ghișeu, având ca efect imediat eficientizarea timpilor de așteptare atunci când un cetățean își exercită un drept în fața unei instituții publice,
- pentru a evita discriminarea cetățenilor care nu au acces la mijloacele de programare online, fie din lipsa pregătirii, fie din lipsa posibilităților materiale,
- propunem de a reglementa prin lege ca Autoritatea Națională pentru Cetățenie să revină la modalitatea anterioară de interacțiune cu cetățenii respectând dreptul legitim și posibilitatea legală a fiecărui cetățean care îndeplinește condițiile legii de a înregistra un dosar de cetățenie română – fie în baza unei programări online, fie direct la ghișeu (fără o programare online) printr-o conclucrare serioasă și responsabilă între Ministrul Justiției, Corpul de Control al Ministrului Justiției, conducerea Autorității Naționale pentru Cetățenie și reprezentanții societății civile.

Referințe:

1. <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=339>
2. https://www.ancom.ro/uploads/links_files/Strategia_nationala_privind_Agenda_Digitala_pentru_Romania_2020.pdf

3. <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/179586>
4. https://www.anaf.ro/anaf/internet/ANAF/servicii_online/Inregistrare_persoane_fizice
5. <https://www.drpciv.ro/drpciv-booking/>
6. <https://www.epasapoarte.ro/>
7. cetatenie.just.ro/images/Legea_cetateniei_romane_republicata.odt
8. cetatenie.just.ro/images/OUG_52010.docx
9. http://cetatenie.just.ro/media/legislatie/Conventia_Europeana_asupra_Cetateniei_Strasbourg_6_noiembrie_1997.pdf

Date despre autor:

Ruslan DELEANU, doctorand, Școala doctorală *Științe Juridice*, Universitatea de Stat din Moldova.

E-mail: avocatdeleanu@yahoo.com

Prezentat la 26.11.2020