

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

LEGE

pentru modificarea Legii nr. 209/2020 privind unele măsuri de trecere a frontierei de stat a României și de facilitare a trecerii frontierei de către lucrătorii frontalieri

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

1. Descrierea situației actuale

La data de 28.09.2020 a fost publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 884, Legea nr. 209/2020 privind unele măsuri de trecere a frontierei de stat a României și de facilitare a trecerii frontierei de către lucrătorii frontalieri, prin care sunt stabilite obligații concrete, grevate de termene, în sarcina Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate, după cum urmează:

- structurile serviciilor publice comunitare de pașapoarte din cadrul instituțiilor prefectului județene sau a municipiului București eliberează, la cerere, legitimația de lucrător frontier, legitimație care poate fi solicitată și de membrii familiei lucrătorului frontier, respectiv de persoanele care locuiesc împreună cu acesta;
- Ministerul Afacerilor Interne deschide, în punctele de trecere rutieră unde infrastructura o permite, benzi speciale de trecere dedicate lucrătorilor frontalieri și membrilor familiei acestora care posedă legitimația sus-menționată;
- Ministerul Afacerilor Interne realizează infrastructura necesară și asigură personalul de specialitate pentru deschiderea unor noi puncte internaționale de trecere a frontierei;
- în termen de 30 de zile de la data intrării în vigoare a legii, ministrul afacerilor interne prezintă Guvernului un calendar și un memorandum cuprinzând măsurile de implementare a actului normativ;
- la propunerea Ministerului Afacerilor Interne, Guvernul adoptă, în termen de 90 de zile de la data intrării în vigoare a legii, normele metodologice de aplicare a acesteia.

După publicarea Legii nr. 209/2020, specialiști ai Ministerului Afacerilor Interne, împreună cu reprezentanți ai Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Muncii și Protecției Sociale, Ministerului Finanțelor și ai Companiei Naționale «Imprimeria Națională» - S.A., au conchis că actul normativ nu poate fi pus în aplicare în forma publicată, fiind identificate, de o manieră neexhaustivă, multiple probleme, impedimente și vulnerabilități, care afectează negativ, în primul rând, chiar interesul persoanelor cărora li se adresează, după cum urmează:

- dispozițiile legale edictate la nivelul țării noastre nu își pot produce efectele vizate pe teritoriul altor state, sens în care trebuie reținut că legitimațiile de lucrători frontalieri prevăzute de Legea nr.209/2020 vizează nu numai cetățenii români, ci, deopotrivă, și cetățenii respectivelor state, iar deschiderea unor benzi speciale de trecere dedicate lucrătorilor frontalieri, la fel ca și deschiderea unor noi puncte de trecere a frontierei, trebuie să aibă, în mod evident, un răspuns legislativ similar, la nivel național, și din partea acestora.

- Legea nr.209/2020 nu se raportează la un element esențial, sine qua non pentru punerea sa în aplicare, și anume la recunoașterea reciprocă, de către statele implicate, a tuturor măsurilor și facilităților ce vizează lucrătorii frontalieri. În acest sens, este necesară încheierea unor acorduri bilaterale, care să confere posibilitatea adoptării de măsuri comune, în condițiile în care, raportat la cadrul normativ în vigoare, activitățile de verificare aferente controlului la frontieră se realizează în comun (în unele cazuri,

	<p>pe teritoriul celui alt stat).</p> <p>Necesitatea adoptării unor măsuri uniforme, comune, prin acorduri bilaterale rezultă și din faptul tranzitării frontierei, în ambele sensuri, pe de o parte de către persoane care își au domiciliul/reședința/rezidența în România și care lucrează pe teritoriul unui stat vecin, iar, pe de altă parte, de către persoane care își au domiciliul/reședința/rezidența pe teritoriul unui stat vecin și care lucrează în România. Spre exemplu, potrivit informațiilor deținute de Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, segmentul de frontieră cu Ungaria este tranzitat zilnic, în ambele sensuri, de aproximativ 1344 de lucrători frontalieri. Mai mult, există situații frecvente în care cetățenii români și-au achiziționat locuințe și și-au stabilit rezidența pe teritoriul unui stat vecin (în special pe teritoriul Ungariei), dar lucrează pe teritoriul României.</p> <p>În lipsa colaborării interstatale, materializată prin încheierea acordurilor bilaterale, subzistă premisa lipirii de eficiență a măsurii de „facilitare”, de către autoritățile române, a trecerii frontierei de către lucrătorii frontalieri prin deschiderea unor benzi speciale dedicate persoanelor care dețin un document ce atestă încadrarea în muncă într-un stat vecin, atâta vreme cât benzile nu vor fi continuate și în statele vecine, iar acestea nu vor recunoaște respectivele documente.</p> <ul style="list-style-type: none"> • eliberarea unor legitimații de lucrător frontalier de către serviciile publice comunitare de pașapoarte din cadrul instituțiilor prefectului, prin prisma lipsei oricărei expertize/pregătiri/competențe a personalului acestor structuri în domeniul relațiilor de muncă, precum și, implicit, a imposibilității utilizării <i>Sistemului național informatic de evidență a pașapoartelor simple</i> [urmare a faptului că finalitatea prelucrării datelor în cele două situații (eliberare pașapoarte – eliberare legitimații de lucrător frontalier) este fundamental diferită, legitimațiile sus-menționate nefăcând parte din categoria documentelor de călătorie, strict și limitativ prevăzute de Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate, cu modificările și completările ulterioare], va genera un veritabil mecanism birocratic în ceea ce privește activitățile ce ar urma să fie desfășurate și un consum total disproporționat de resurse umane, financiare, logistice, IT&C, în raport cu scopul Legii nr. 209/2020 constând în facilitarea trecerii frontierei de către lucrătorii frontalieri, context în care acest scop ar fi vădit prejudiciat, iar, odată cu el, și principiile eficienței și eficacității serviciilor publice prestate. Acest aspect este de natură a afecta negativ imaginea României, prin raportare la exigențele ce impun reducerea numărului de documente solicitate, a operațiunilor administrative și a timpului de așteptare. • stabilirea competenței de eliberare a unor legitimații de lucrător frontalier în sarcina serviciilor publice comunitare de pașapoarte va implica, în mod automat, imposibilitatea obiectivă a personalului din cadrul acestor servicii de a verifica faptul că solicitanții legitimațiilor de lucrător frontalier au, în fapt, această calitate, respectiv imposibilitatea verificării <i>revenirii periodice a acestora, zilnic sau cel puțin săptămânal, în statul de rezidență</i>, fapt care va conduce, inevitabil, la emiterea de legitimații pentru persoane ce nu ar avea acest drept legal. • Legea nr.209/2020 nu indică, în clar, destinatarii prevederilor sale, lucrătorul frontalier fiind definit ca <i>persoana care lucrează pe teritoriul altui stat decât cel de rezidență și care revine periodic, zilnic sau cel puțin săptămânal, în statul de rezidență</i>. Astfel, norma sus-menționată nu stabilește, așa după cum este firesc (prin raportare la categoria de persoane vizate – „lucrătorii frontalieri”), faptul că cele două state (statul de rezidență și statul în care este prestată activitatea lucrativă) sunt vecine, respectiv au frontieră comună. • Legea nr.209/2020 nu stabilește care este semnificația unor termeni esențiali, precum „<i>membrii familiei</i>” lucrătorului frontalier. În acest sens, în mod nejustificat se
--	---

extinde facilitatea și asupra membrilor de familie ai lucrătorilor frontalieri, în condițiile în care, în fapt, prin legea în discuție, se vizează asigurarea unei mai bune deplasări a forței de muncă. Drept urmare, se impune eliminarea acestei categorii de persoane din textul legii (prin menținerea acestei categorii, s-ar crea premisele îngreunării procesului de control la frontieră, fiind necesară efectuarea de verificări suplimentare pentru atestarea calității de membru de familie, în condițiile în care, din conținutul normei, nu rezultă în mod expres faptul că acesta însoțește lucrătorul frontier în cauză).

- referitor la aplicabilitatea art. 3 din Legea nr. 209/2020, trebuie reținut că, potrivit art. 9 din O.U.G. nr. 105/2001 *privind frontiera de stat a României*, aprobată cu modificări prin Legea nr.243/2002, cu modificările și completările ulterioare, coroborate cu art. 18 alin. (3) din O.U.G. nr. 104/2001 *privind organizarea și funcționarea Poliției de Frontieră Române*, aprobată cu modificări prin Legea nr.81/2002, cu modificările și completările ulterioare, deschiderea unor puncte noi de trecere a frontierei se face prin hotărâre a Guvernului, la inițiativa consiliilor locale și județene ale municipiilor, orașelor sau comunelor, care pun la dispoziție și asigură infrastructura, spațiile și condițiile necesare funcționării în punct a tuturor instituțiilor cu atribuții la trecerea frontierei de stat. Un eventual demers de deschidere a unor puncte de trecere la frontiera comună trebuie convenit cu statele vecine, fiind necesar a fi inclus în înțelegerile/acordurile bilaterale existente în această materie. În plus, Ministerul Afacerilor Interne, prin Poliția de Frontieră Română, nu poate fi implicat în dezvoltarea unor noi puncte de trecere a frontierei, neavând, spre exemplu, posibilitatea accesării de fonduri europene în vederea realizării unor lucrări de infrastructură pentru puncte de trecere la frontiera internă a Uniunii Europene (nefiind eligibile conform mecanismului de finanțare stabilit la nivel european), ci doar participă la operaționalizarea acestora, prin asigurarea cerințelor de dotare (infrastructură de comunicații, echipamente de control etc.) și personal, în conformitate cu prevederile Catalogului Schengen, pentru realizarea formalităților de control la frontieră (aspect care trebuie să se regăsească în mod expres, prin modificarea prevederilor art. 3 din Legea nr. 209/2020).

- Legea nr.209/2020 nu delimitează „*zona de frontieră*” (întinderea acesteia), în care actul normativ de referință să își producă efectele, și nici nu clarifică elemente importante în legătură cu „*locuitorii zonei de frontieră*” (vizați de legea în discuție), toate aceste aspecte putând face obiectul unor acorduri bilaterale între statele implicate.

În contextul răspândirii virusului SARS-CoV-2, situația lucrătorilor frontalieri este una cu atât mai stringentă, inclusiv la nivelul Uniunii Europene, Comisia Europeană îndemnând statele membre să *instituiască proceduri specifice rapide și ușoare pentru trecerea frontierei cu flux regulat de lucrători frontalieri, pentru a asigura trecerea fără probleme a acestora, acest lucru putând fi realizat, de exemplu, dacă este cazul, prin intermediul unor culoare speciale la frontieră pentru acești lucrători sau al unor autocolante specifice recunoscute de statele membre învecinate, pentru a facilita accesul pe teritoriul statului membru unde își desfășoară activitatea* (Comunicarea Comisiei Europene cu titlul *Orientări privind exercitarea liberei circulații a lucrătorilor pe perioada epidemiei de COVID-19*, publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene seria C, nr.102 din data de 30 martie 2020).

Raportat la recomandările Comisiei Europene, și văzând practica altor state europene (Germania, Franța, Belgia, Elveția, Luxemburg, Cehia etc.), se constată că acestea utilizează un formular pus la dispoziție de instituții guvernamentale, vizat de angajator și recunoscut de autoritățile frontaliere pe baza unor înțelegeri încheiate la

	<p>nivel local. Aceste formulare nu se avizează de nicio instituție guvernamentală.</p> <p>În acest sens, în condițiile în care, pentru materializarea măsurilor și facilităților propuse este necesară încheierea unor acorduri bilaterale cu statele vecine, este important de subliniat faptul că, prin intermediul acestor documente de cooperare, se va putea stabili în mod uniform și modelul documentului privind încadrarea în muncă a lucrătorului frontalier, fiind astfel înlăturate eventualele dificultăți în procesul de aplicare. Astfel vor fi eliminate situațiile de emitere neuniformă a înscrisului în discuție, urmând ca aspectele legate de formă și conținut să fie clarificate prin acordurile de cooperare (de exemplu: formatul bilingv, mențiunile obligatorii din care să rezulte datele de identificare și calitatea de lucrător frontalier etc.).</p>
1¹. În cazul proiectelor de acte normative care transpun legislație comunitară sau creează cadrul pentru aplicarea directă a acesteia	Nu este cazul
2. Schimbări preconizate	<p>Proiectul de act normativ vizează:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ stabilirea destinatarilor măsurilor Legii nr.209/2020, și anume persoanele care <i>își exercită activitatea profesională pe teritoriul unui stat vecin, altul decât cel de domiciliu/reședință/rezidență, în baza unui contract de muncă valabil, încheiat pe durată nedeterminată sau pe durată determinată, și care revin periodic, zilnic sau cel puțin săptămânal, în statul de domiciliu/reședință/rezidență;</i> ➤ implicarea angajatorilor lucrătorilor frontaliери, în sensul în care, în baza acordurilor bilaterale încheiate între statul de domiciliu/reședință/rezidență și statul vecin în care este prestată activitatea lucrativă, aceștia să elibereze, la cerere, un certificat privind încadrarea în muncă, angajatorii fiind cei mai în măsură să ateste faptul că persoanele în cauză au un contract valid de muncă, respectiv, că raporturile ce derivă din acesta se află în derulare; ➤ stabilirea faptului că dispozițiile normative se aplică strict lucrătorilor frontaliери, având în vedere că <i>Legea nr. 209/2020 vizează asigurarea unei mai bune deplasări a forței de muncă;</i> ➤ stabilirea faptului că, pe lângă personalul de specialitate, Ministerul Afacerilor Interne asigură echipamente specifice de control și infrastructura de comunicații și informatică în vederea operaționalizării benzilor speciale din punctele de trecere a frontierei, cu sprijinul administratorilor acestora, dacă este cazul.
3. Alte informații	Nu este cazul.
Secțiunea a 3-a	
Impactul socio-economic al proiectului de act normativ	
1. Impactul macroeconomic	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
1¹ Impactul asupra mediului concurențial și domeniului ajutoarelor de stat	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

2. Impactul asupra mediului de afaceri	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.					
2 ¹ . Impactul asupra sarcinilor administrative	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.					
2 ² . Impactul asupra întreprinderilor mici și mijlocii	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.					
3. Impactul social	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.					
4. Impactul asupra mediului	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.					
5. Alte informații	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.					
Secțiunea a 4-a						
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (pe 5 ani)						
Mii lei						
Indicatori	Anul curent	Anul 2022	Anul 2023	Anul 2024	Anul 2025	Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: (i) impozit pe profit (ii) impozit pe venit b) bugete locale: (i) impozit pe profit c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) contribuții de asigurări						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care: a) buget de stat, din acesta: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii b) bugete locale: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii c) bugetul asigurărilor sociale de stat: (i) cheltuieli de personal (ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care: a) buget de stat b) bugete locale						
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare						
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare						

6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	
7. Alte informații	Nu este cazul.
<p align="center">Secțiunea a 5-a Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare</p>	
1. Măsuri normative necesare pentru aplicarea prevederilor proiectului de act normativ: a) acte normative în vigoare ce vor fi modificate sau abrogate, ca urmare a intrării în vigoare a proiectului de act normativ; b) acte normative ce urmează a fi elaborate în vederea implementării noilor dispoziții.	Nu este cazul.
1^a. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația în domeniul achizițiilor publice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Conformitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în cazul proiectelor ce transpun prevederi comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Măsuri normative necesare aplicării directe a actelor normative comunitare	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
4. Hotărâri ale Curții de Justiție a Uniunii Europene	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
6. Alte informații	Nu este cazul.
<p align="center">Secțiunea a 6-a Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ</p>	
1. Informații privind procesul de consultare cu organizații neguvernamentale, institute de cercetare și alte organisme implicate	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Fundamentarea alegerii organizațiilor cu care a avut loc consultarea, precum și a modului în care activitatea acestor organizații este legată de obiectul proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Consultările organizate cu autoritățile administrației publice locale, în situația în care proiectul de act normativ are ca obiect activități ale acestor autorități, în condițiile Hotărârii Guvernului nr. 521/2005 privind procedura de consultare a structurilor	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.

asociative ale autorităților administrației publice locale la elaborarea proiectelor de acte normative	
4. Consultările desfășurate în cadrul consiliilor interministeriale, în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 750/2005 privind constituirea consiliilor interministeriale permanente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
5. Informații privind avizarea de către: a) Consiliul Legislativ b) Consiliul Suprem de Apărare a Țării c) Consiliul Economic și Social d) Consiliul Concurenței e) Curtea de Conturi	a) Consiliului Legislativ
6. Alte informații	
Secțiunea a 7-a	
Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ	
1. Informarea societății civile cu privire la necesitatea elaborării proiectului de act normativ	Proiectul de act normativ a fost elaborat cu îndeplinirea procedurii de consultare publică stabilită prin Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică, republicată, inclusiv prin publicarea proiectului pe pagina de internet a Ministerului Afacerilor Interne la data de 16.02.2021.
2. Informarea societății civile cu privire la eventualul impact asupra mediului în urma implementării proiectului de act normativ, precum și efectele asupra sănătății și securității cetățenilor sau diversității biologice	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
3. Alte informații	Nu este cazul.
Secțiunea a 8-a	
Măsurile de implementare	
1. Măsurile de punere în aplicare a proiectului de act normativ de către autoritățile administrației publice centrale și/sau locale - înființarea unor noi organisme sau extinderea competențelor instituțiilor existente	Proiectul de act normativ nu se referă la acest subiect.
2. Alte informații	Nu este cazul

În forma prezentată, **proiectul Legii pentru modificarea Legii nr. 209/2020 privind unele măsuri de trecere a frontierei de stat a României și de facilitare a trecerii frontierei de către lucrătorii frontalieri** a fost însușit de toate instituțiile interesate.

MINISTRUL AFACERILOR INTERNE

Lucian Nicolae BODE

AVIZĂM FAVORABIL

**MINISTRUL DEZVOLTĂRII,
LUCRĂRILOR PUBLICE ȘI
ADMINISTRAȚIEI**

Attila-Zoltan CSEKE

**MINISTRUL MUNCII ȘI PROTECȚIEI
SOCIALE**

Raluca TURCAN

MINISTRUL AFACERILOR EXTERNE

Bogdan Lucian AURESCU

MINISTRUL JUSTIȚIEI

Stelian-Cristian ION