



Expunere de motive
privind modificarea art.11 din
Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată, cu modificările și
completările ulterioare

În urma unor imperfecțiuni legislative, la momentul actual s-a creat situația de imposibilitatea exercitării drepturilor fundamentale constituționale de către minori cetățeni români din Republica Moldova și Ucraina (istoric: Basarabia și Bucovina de Nord) și anume de perfectarea și eliberarea unor noi acte românești, minori care au redobândit cetățenia română odată cu părinții sau unul din părinți, fără a fi incluși în certificatul de cetățenie română al acestora sau al acestuia, astfel pomenindu-se în situația că, pe de o parte sunt cetățeni români, având certificat de naștere român, cod numeric personal, buletin românesc, pașaport românesc, iar pe de altă parte, nu li se mai recunoaște cetățenia română.

Prezentul proiect se prezintă în vederea reparării acestei greșeli istorico-legislative, aducând argumentele scrise mai jos.

Legea nr. 21/1991 a cetățeniei române, republicată ("**Legea nr. 21/1991**"), stabilește modalitățile de dobândire și pierdere a cetățeniei române, însă nu tratează problema **păstrării** cetățeniei române, situație în care se încadrează o parte dintre românii din Republica Moldova și Ucraina, în temeiul principiului *ius sanguinis*. Potrivit articolului 11 din Legea nr. 21/1991: „*Persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere sau prin adopție și care au pierdut-o din motive neimputabile lor sau această cetățenie le-a fost ridicată fără voia lor, precum și descendenților acestora până la gradul 3, la cerere o pot redobândi sau li se poate acorda cetățenia română, cu posibilitatea păstrării cetățeniei străine și stabilirea domiciliului în țară sau cu menținerea acestuia în străinătate, dacă îndeplinesc condițiile prevăzute de art. 8 alin(1) lit. c) și e).*

În concluzie, legiuitorul consideră că aceste persoane „au pierdut cetățenia română” și pot cere redobândirea sau acordarea acesteia, cu respectarea anumitor condiții prevăzute de lege. Aceste prevederi contravin literei și spiritului Constituției. Ele sunt **discriminatorii și aduc grave atingeri drepturilor constituționale ale românilor din Basarabia și Bucovina de Nord**, plasându-i în aceeași «categorie cu persoanele care trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute de lege pentru dobândirea cetățeniei române, aplicabile pentru cetățenii străini.

1. Evoluția istorică a reglementărilor în materie de cetățenie

Reglementarea constituțională și legală a cetățeniei române a avut la bază principiul "*ius sanguinis*", principiu consacrat și prezent în legislația majorității statelor europene, statornicindu-se că este cetățean român copilul care se naște din părinți (sau numai un părinte) cetățeni români, teritoriul unde s-a născut și domiciliul fiind fără relevanță în stabilirea cetățeniei române. Acest principiu a fost reglementat prin următoarele acte, anterioare Legii nr. 21/1991:

- a) Legea din 26.05.1877 (M. Of. nr. 117/26.05.1867) acorda cetățenia română ofițerilor "*de origine română*", care au servit în armata străină.
- b) Ca urmare a semnării tratatelor de pace de la Versailles prin care se consfințea recunoașterea statului unitar român în noile granițe, a fost adoptat *Regulamentul Regal din 1 noiembrie 1923, pentru aplicarea dispozițiilor tratatelor de pace și anexelor lor*

cu privire la constatarea drepturilor de a dobândi naționalitatea română și a pierderii acestei naționalități. Potrivit acestui Regulament, "supușii fostului imperiu al Rusiei, stabiliți pe teritoriul Basarabiei potrivit legilor ruse, care aveau domiciliul administrativ în Basarabia la data de 27 Martie 1918", erau recunoscuți ca având naționalitate română "de plin drept și fără nici o formalitate"

- c) Legea din 24.02.1924 (M. Of. nr. 41/1924), adoptată în baza Constituției din 1923, stabilea clar regimul constituțional al dobândirii și pierderii cetățeniei române, în conformitate cu același principiu "*ius sanguinis*", care se reafirmă și în Constituția din 1938¹ (M.Of. nr. 48/27.02.1938), precum și în Legea 33 din 19.01.1939² (M. Of. nr. 16/1939) asupra dobândirii și pierderii naționalității române.
- d) Decretele nr. 125/1948 și 33/1952 asupra cetățeniei române, ca și Legea nr. 24/1971 privind cetățenia română, consacrau, de asemenea, acest principiu al cetățeniei române³.

Alte acte care au venit să reglementeze situația unor categorii de persoane care au fost cetățeni români sunt: Decretul Lege nr. 7/1989 privind repatrierea cetățenilor români și a foștilor cetățeni români din 31.12.1989, publicat în Monitorul Oficial, Partea I, nr. 9 din 31.12.1989, act abrogat de Legea nr. 146/1998 și Decretul-lege nr. 137/1990, privind unele dispoziții referitoare la cetățenia română, din 11.05.1990, publicat în Monitorul Oficial Partea I, nr. 75 din 21.05.1990, act abrogat prin Legea 21/1990.

Art. 2: Sunt considerați ca supuși români de plin drept și fără nici o formalitate, în sensul dispozițiilor tratatelor în vigoare.

- a) Persoanele care aveau indigenatul (apartenența) în vreuna din comunele din: Transilvania, Banat, Crișana, Satmar și Maramureș precum și din Bucovina la data intrării în vigoare a tratatelor, Prin indigenat se înțelege aparținerea la o comună, dobândită în conformitate cu legile ungare sau austriace.
- b) Persoanele de naționalitate austriacă, ungară sau rusă, care, deși nedomiciliate la data punerii în vigoare a tratatelor pe teritorii azi române, însă sunt născute pe acele teritorii din părinți domiciliați acolo. Prin domiciliul părinților se înțelege pentru Bucovina sau Transilvania, Banat, Crișana, Satmar și Maramureș indigenatul comunal, definit în alineatul a, iar pentru Basarabia domiciliul administrativ definit mai jos;
- c) Supușii fostului imperiu al Rusiei, stabiliți pe teritoriul Basarabiei, adică acei cari potrivit legilor ruse, aveau domiciliul administrativ în Basarabia la data de 27 Martie 1918. Prin domiciliul administrativ, după legiurile ruse, se înțelege locul unde persoana își are așezarea stabilă sau chiar instalația casnică determinată de funcțiunea, profesiunea, ocupațiunea permanentă sau de proprietăți imobiliare cu condițiunea de a fi înscrisă acolo în registrele clasei din care făcea parte, sau în registrele autorităților din Basarabia competente în trecut pentru liberarea de pașapoarte interne sau externe, în listele de sortări sau în listele mitricale;
- Supușii austriaci și ungari, precum și persoanele fără nici o naționalitate (heimatlos) care aveau la punerea în vigoare a tratatelor domiciliul în actualul teritoriu al României. Domiciliul pentru teritoriile alipite se stabilește în modul arătat la punctul b, alin. II;
- Românii de origine din teritoriile fostei monarhii austro-ungare atribuite astăzi statelor moștenitoare (Regatul sârb-croato-sloven: Cehoslovacia, Polonia, Italia, Austria și Ungaria), precum și Românii de origine din teritoriile fostului imperiu rus care potrivit tratatelor, vor fi făcut opțiune pentru naționalitatea română înaintea autorităților locale din aceste țări sau înaintea oricărei autorități române.

2 Art. 11: Naționalitatea română se dobândește prin căsătorie, prin filiațiune, prin recunoaștere și prin naturalizare.

3 Art. 3: Naționalitatea română se dobândește prin filiațiune, căsătorie, naturalizare, recunoaștere.

Art. 5: Ca expresie a legăturii dintre părinți și copii, a continuității neîntrerupte pe pământul strămoșesc a generațiilor care au luptat pentru împlinirea idealurilor de libertate socială și națională, cei născuți din părinți de cetățenie română pe teritoriul Republicii Socialiste România sunt cetățeni români.

Textul art. 5, alin. 1 din Constituție este reluat în art. 4-9 ale Legii nr. 21/1991, care instituie trei **modalități de dobândire a cetățeniei: prin naștere, adopție sau acordare la cerere.**

Așadar, este consacrat principiul constituțional al dobândirii și păstrării cetățeniei prin naștere, stabilindu-se expres prin art. 33 din Legea nr. 21/1991 că: *"Sunt și rămân cetățeni români persoanele care au dobândit și au păstrat această cetățenie potrivit legislației anterioare".* **Articolul 33 din Legea nr. 21/1991 are continuitate în art. 41, alin. 6 din Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă, potrivit căruia "Cetățenii români ale căror acte de stare civilă au fost înregistrate în localități care au aparținut României, iar în prezent se găsesc pe teritoriul altor state, pot solicita întocmirea actelor de stare civilă la serviciul public comunitar local de evidență a persoanelor în a cărui rază administrativ-teritorială au domiciliul, pe baza extrasului de pe actul de stare civilă ce se găsește în păstrarea Arhivelor Naționale, cu aplicarea prevederilor art. 10 alin. (3). Transcrierea acestor extrase în Registrele de stare civilă se face cu aprobarea primarului unității-administrativ teritoriale de la locul de domiciliu al solicitantului și cu avizul prealabil al serviciului de evidență a persoanelor sau după caz a Direcției Generale de evidență a persoanelor a Municipiului București.**

Astfel, concepția legiuitorului român și regimul juridic cu privire la **modul original** de dobândire a cetățeniei nu s-a schimbat și a fost păstrat în legislația relevantă, anterioară Legii nr. 21/1991. Prin urmare, se impune concluzia **că persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere nu și-au pierdut statutul de cetățeni români**

2. Analiza reglementarilor în materie de cetățenie în dreptul comparat

în legislația mai multor state europene, problema acordării cetățeniei persoanelor care au pierdut-o din motive neimputabile lor, dar și acordarea cetățeniei pe baza de filiație, este reglementată după cum urmează:

Germania: Articolul 116, alin. 1 din Constituția Germaniei stipulează că: *„în afara unei reglementări legislative contrare, este german, în sensul prezentei legi fundamentale, oricine posedă cetățenia germană sau a fost admis pe teritoriul Reich-ului German așa cum exista el la 31.12.1937, în calitate de refugiat sau expulzat de apartenența etnică germană, soț, soție și descendenții acestora din urmă".* Alin. 2 prevede că *„Foștii cetățeni germani, decăzuți din cetățenia lor, între 30.01.1933 și 08.05.1945, din motive politice, rasiale sau religioase și descendenții lor, trebuie să fie reintegrați la cerere în naționalitatea lor. Ei sunt considerați că nu au fost decăzuți din această cetățenie..."*.

Bulgaria: Articolul 25 al Constituției din 1991 precizează că *persoanele de origine bulgară pot dobândi cetățenia bulgară printr-o procedură simplificată.* Articolul 15 al Legii privind cetățenia bulgară prevede că o persoană *"de origine bulgară"* poate fi naturalizată fără o perioadă de așteptare și fără probarea vreunei surse stabile de venit, fără cunoașterea limbii bulgare sau dovada renunțării la fosta sa cetățenie.

Ungaria: Acordă cetățenie tuturor ungarilor în regim de urgență indiferent unde locuiesc acestea. În perioada 2010-2013 Ungaria a acordat 500000 de cetățenii ungarilor din Romania, Slovacia, Ucraina, Croația.

Polonia: Statutul cu privire la cetățenia poloneză, modificat în anul 2000, permite descendenților polonezi care și-au pierdut cetățenia din motive neimputabile lor între anii 1920 - 1989 să redobândească cetățenia poloneză fără a ține cont de criteriile obișnuite de naturalizare, aplicabile străinilor.

Rusia: Potrivit legislației rusești în materie de cetățenie, persoanele ce dețin pașapoarte sovietice le pot schimba oricând cu pașapoarte ale Federației Ruse, în regim de urgență

3. Analiza reglementărilor interne în materie de cetățenie

Potrivit art. 5, alin. 1 din Constituția României *"Cetățenia română se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de legea organică"*.

Articolele 4-9 din Legea nr. 21/1991, stabilesc modalitățile de dobândire a cetățeniei române:

- a) **prin naștere;**
- b) prin adopție;
- c) prin acordare la cerere.

Prin articolele 24-32 din Legea nr. 21/1991, legiuitorul a reglementat temeiurile și procedura pierderii cetățeniei române, care se realizează prin:

- a) retragerea cetățeniei române;
- b) aprobarea renunțării la cetățenia română;
- c) în alte cazuri prevăzute de lege.

Legea nr. 21/1991 nu reproduce însă prevederea normei constituționale având ca obiect **condițiile de păstrare a cetățeniei române**. Mai mult, art. 2 din Lege determină obiectul acesteia, reducându-l și stabilind că *"Modurile de dobândire și de pierdere a cetățeniei române sunt cele prevăzute în prezenta lege"*.

Unica prevedere din Legea nr. 21/1991 care se referă, implicit, la păstrarea cetățeniei române este art. 33 prin care se statuează că *"Sunt și rămân cetățeni români persoanele care au dobândit și au păstrat această cetățenie potrivit legislației anterioare"*. Astfel, acest articol reia **principiul constituțional al dobândirii și păstrării cetățeniei prin naștere.**

Dacă textul art. 5 (1) din Constituție este foarte clar și (aproape) identic cu cel din art. 11 (1) din Constituția Spaniei⁴, dar și în acord cu Convenția Europeană asupra Cetățeniei, adoptată la Strasbourg în data de 06.11.1997 și ratificată de România prin Legea nr. 396/2002, din Legea nr. 21/1991 lipsește noțiunea constituțională *"păstrează"* și este indirect sugerată doar de dispozițiile art. 33, citate mai sus.

Pe de altă parte, legea **nu prevede modalitatea procedurală simplificată de recunoaștere administrativă a "păstrării"** și **deci, a calității de cetățean român, în temeiul art. 33 din lege**. Dimpotrivă, textul art. 10 și 11 (care nu se deosebesc practic cu nimic) îi cuprinde pe toți, inclusiv pe cei din sfera art. 33 și astfel, aceștia din urmă, care *"sunt și rămân cetățeni români"* sunt obligați să apeleze la procedura acordării la cerere (redobândire) a cetățeniei, împreună cu toți cetățenii străini. Este evident că niciun cetățean străin nu poate beneficia de dispoziția articolului 33 al Legii nr. 21/1991 și de art. 5, alin. 1 din Constituție (*"se păstrează"*), ci *numai persoanele care au fost cetățeni români conform legilor anterioare, adică au dobândit cetățenia prin modul originar și istoric, stabilit de acestea: prin naștere din cetățeni români*.

Art. 11 (1) din Constituția Spaniei: "Naționalitatea spaniolă se dobândește, se *păstrează* și se pierde potrivit legii"

Totodată, se impune concluzia univocă potrivit căreia esența juridică a noțiunii de păstrare a cetățeniei române urmează a fi dedusă logic din reglementarea sistematică a instituției cetățeniei în Legea nr. 21/1991 și care, în opinia noastră, se exprimă prin:

- a) Dobândirea cetățeniei în condițiile legii (art. 4 -11);
- b) Nesăvârșirea acțiunilor prevăzute în art. 24, alin. 1, evitând astfel apariția temeiurilor pentru retragerea cetățeniei române;
- c) Nerenunțarea la cetățenia română;
- d) Evitarea situațiilor prevăzute la art. 28-29, care pot conduce la pierderea de drept a cetățeniei române.

În contextul circumstanțelor juridice invocate, este necesară modificarea art.11 din Legea nr.21/1991 varianta propusă spre dezbateri. Articolul 11 din Legea nr.21/1991 urmează a fi modificat și completat în temeiul următoarelor circumstanțe de drept și de fapt:

- a) Art. 5, alin. 2 din Constituția României stabilește că „Cetățenia română nu poate fi retrasă aceleia care a dobândit-o prin naștere”.
- b) Art. 25, alin. 2 din Legea nr. 21/1991 reproduce întocmai norma constituțională precizată, stabilind că „*Cetățenia română nu poate fi retrasă persoanei care a dobândit-o prin naștere*”.
- c) Art. 33 din Legea nr. 21/1991 stabilește univoc: „*Sunt și rămân cetățeni români persoanele care au dobândit și au păstrat această cetățenie potrivit legislației anterioare*”.
- d) Art. 41 al. (6) din Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă: „*Cetățenii români ale căror acte de stare civilă au fost înregistrate în localități care au aparținut României, iar în prezent se găsesc pe teritoriul altor state, pot solicita întocmirea actelor de stare civilă la serviciul public comunitar local de evidență a persoanelor în a cărui rază administrativ-teritorială au domiciliul, pe baza extrasului de pe actul de stare civilă ce se găsește în păstrarea Arhivelor Naționale, cu aplicarea prevederilor art. 10 alin. (3). Transcrierea acestor extrase în Registrele de stare civilă se face cu aprobarea primarului unității-administrativ teritoriale de la locul de domiciliu al solicitantului și cu avizul prealabil al serviciului de evidență a persoanelor sau după caz a Direcției Generale de evidență a persoanelor a Municipiului București.*”

Interpretarea logico-juridică a normelor constituționale și legale menționate mai sus impune o concluzie univocă, potrivit căreia persoana care a dobândit cetățenia română prin naștere și care nu a pierdut-o prin renunțare (art. 24, lit. b) din Legea nr. 21/1991) sau în temeiul altor cazuri prevăzute de lege (art.29 din Legea nr. 21/1991), a fost, este și va rămâne cetățean român, indiferent de stabilirea domiciliului în țară sau în străinătate, de perioada în care această persoană domiciliază în țară ori în străinătate, precum și de faptul dacă această persoană a dobândit sau nu cetățenia altui stat.

Ca urmare a acestei concluzii juridice, se impune coroborarea reglementărilor cuprinse în Legea nr. 21/1991 cu prevederile constituționale (art. 5, alin. 2 din Constituție), în raport cu persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere.

Din textul Legii nr. 21/1991 rezultă că această chestiune de importanță majoră pentru românii din Republica Moldova și Ucraina este reglementată prin articolul 11 într-un mod care contravine prevederilor constituționale în vigoare.

Astfel, persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere și care, la data adoptării Legii nr. 21/1991 au fost privați de dreptul la cetățenia română în urma unor evenimente istorice nefaste, sunt definite în art. 11 în calitate de „**Foști cetățeni români care au pierdut cetățenia română din motive neimputabile lor sau această cetățenie le-a fost ridicată fără voia lor, precum și descendenții acestora până la gradul III...**”

Consider că această definiție legislativă contravine literei și spiritului Constituției României, din următoarele considerente:

În raport cu prevederile art. 5, alin. 2 din Constituția României, persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere, dar nu au renunțat la aceasta cetățenie nu pot fi calificate drept **foști cetățeni**, din simplul considerent că ele nu au pierdut statutul de cetățean român, nu au fost lipsite de cetățenia romană, nu au renunțat la cetățenia romană sub nici o altă formă.

În acest context, se impune ca legiuitorul să opereze cu o definiție legislativă distinctă și conformă prevederilor constituționale în raport cu aceste persoane, care ar exclude formula cuprinsă în textul art. 11 **"pot redobândi ori li se poate acorda"**, din cauza faptului că această dispoziție contravine caracterului perpetuu al statutului de cetățean român pentru persoanele care au dobândit cetățenia prin naștere și nu au renunțat la ea. Aceste persoane nu pot redobândi și nu li se poate acorda statutul pe care nu l-au pierdut niciodată.

În virtutea celor prezentate mai sus, propunem modificarea și completarea art.11 din Lege nr. 21/1991, a cetățeniei române conform propunerii legislative atasate.

