



PRIM MINISTRU

Doamnă vicepreședinte,

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 modificarea și completarea Legii cetățeniei române 21/1991*, inițiată de domnul deputat neafiliat Ciprian Ciubuc împreună cu un grup de parlamentari AUR, neafiliați (Bp. 802/2022, L58/2023).

I. Principalele reglementări

Inițiativa legislativă are ca obiect de reglementare modificarea și completarea *Legii cetățeniei române nr. 21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*.

Astfel, se propune, pe de o parte, recunoașterea calității de cetățean român în favoarea persoanelor „care au dobândit și au păstrat această cetățenie potrivit legislației anterioare” - fiind vizate persoanele care locuiau în regiunile care au aparținut României și care au fost anexate de fosta Uniune Sovietică (U.R.S.S.), persoane care au avut cetățenia română, precum și descendenții acestora, iar, pe de altă parte, extinderea gradului de rudenie între ascendentul care a avut cetățenia română și descendenții acestuia, de la gradul II la gradul IV (în cazul redobândirii cetățeniei române în temeiul art. 10 din *Legea nr. 21/1991*), respectiv de la gradul III la gradul IV (în cazul redobândirii cetățeniei române în temeiul art. 11 din *Legea nr. 21/1991*).

II. Observații

1. Subliniem că, potrivit art. 5 din *Constituția României, republicată*: „(1) *Cetățenia română se dobândește, se păstrează sau se pierde în condițiile prevăzute de legea organică. (2) Cetățenia română nu poate fi retrasă aceluia care a dobândit-o prin naștere*”.

Totodată, prin *Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, sunt reglementate condițiile pentru acordarea, redobândirea, retragerea și renunțarea la cetățenia română, precum și procedura soluționării acestor cereri.

Astfel, potrivit art. 11 din *Legea cetățeniei române nr. 21/1991, republicată*: „(1) *Persoanele care au fost cetățeni români, dar au pierdut cetățenia română din motive neimputabile lor sau cărora această cetățenie le-a fost ridicată fără voia lor, precum și descendenții acestora până la gradul III, la cerere, 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 la art. 8 alin. (1) lit. b), c) și e). (2) Dispozițiile art. 10 alin. (2) și (6) se aplică în mod corespunzător*”.

În consecință art. 11 din *Legea cetățeniei române nr. 21/1991*, oferă posibilitatea redobândirii cetățeniei române de către toate persoanele care se găsesc în ipoteza menționată mai sus, cu parcurgerea unei proceduri administrative simplificate.

Pe de altă parte, nu se poate omite că art. 11 din legea actuală privește persoane care au avut și au pierdut cetățenia română ori cărora cetățenia română le-a fost ridicată fără voia lor. Chiar dacă această pierdere s-a produs din motive neimputabile acestor persoane ori prin modalități abuzive sau fără voia lor, acest fapt nu modifică din punct de vedere juridic situația existentă, anume faptul că această cetățenie a fost pierdută.

De altfel, încă de la adoptarea *Legii cetățeniei române nr. 21/1991*, această realitate a stat la baza prevederilor din lege care reglementau posibilitatea redobândirii cetățeniei române de către persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere sau prin adopție și care au pierdut-o din motive neimputabile lor sau cărora această cetățenie le-a fost ridicată fără voia lor, precum și de către descendenții acestora.

În acest sens, art. 37 din *Legea cetățeniei române nr. 21/1991*, forma inițială, statua: „Art. 37 (1) *Foștii cetățeni români care, înainte de data de 22 decembrie 1989, au pierdut cetățenia română din diferite motive, o pot*

redobândi la cerere, în baza unei declarații autentificate, în străinătate, la misiunile diplomatice sau oficiile consulare ale României, iar în țară, la Notariatul de Stat al municipiului București, chiar dacă au altă cetățenie și nu-și stabilesc domiciliul în România. (2) Beneficiază de dispozițiile alin. (1) și cei cărora li s-a ridicat cetățenia română fără voia lor sau din alte motive neimputabile lor, precum și descendenții acestora”.

2. Totodată, există o distincție fundamentală între ipoteza reglementată la art. 10 în raport cu cea reglementată la art. 11 din *Legea nr. 21/1991, republicată*:

a) referitor la ipoteza de la art. 10 din *Legea nr. 21/1991, republicată*, aceasta se referă la stabilirea unor condiții mai facile pentru redobândirea cetățeniei române de către persoanele care în mod voluntar au renunțat la aceasta. Această ipoteză este conformă dispozițiilor *Convenției europene privind cetățenia* (Strasbourg, 1997), la care și România este parte, care stabilește la art. 9 dreptul statelor de a reglementa un regim mai facil de redobândire a cetățeniei pentru foștii cetățeni care își au reședința legală și obișnuită pe teritoriul său. Astfel, norma europeană impune cel puțin verificarea a două condiții: calitatea de fost cetățean, respectiv reședința legală și obișnuită pe teritoriul statului în cauză.

Notăm, raportat la aceste dispoziții internaționale, că legea română nu solicită verificarea condiției reședinței legale și obișnuite în România - dimpotrivă stabilește că cetățenia română poate fi redobândită chiar cu păstrarea domiciliului în străinătate - și nici nu limitează sfera de aplicare personală la foști cetățeni, ci o extinde la descendenți ai acestora până în gradul II.

Prin aceste dispoziții, legea română se abate de la rațiunea pentru care o astfel de ipoteză de redobândire facilă a cetățeniei ar trebui inclusă în lege, respectiv dată fiind situația specială a solicitanților care anterior fuseseră cetățeni români - așadar în cazul lor s-ar justifica un regim juridic distinct de cel care guvernează acordarea cetățeniei române oricărui străin. Acest regim fiind condiționat de o circumstanță personală - respectiv aceea de fost cetățean român care a renunțat la cetățenia română - este nejustificată extinderea aplicării la descendenți, în măsura în care ei înșiși nu se află în situația respectivă. Extinderea și mai mult a ariei de aplicare personală a dispoziției în cauză (respectiv descendenții până în gradul IV conform propunerii legislative) face dispoziția legală cu atât mai problematică cu cât cetățenia română va fi acordată, ca efect al unui regim

special, unor persoane care nu au avut în fapt nicio legătură cu statul român (având, în plan juridic, un statut similar străinilor) și în legătură cu care nu există nici măcar prezumția cunoașterii limbii române.

Remarcăm că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții Internaționale de Justiție, date fiind efectele importante produse de instituția cetățeniei în plan juridic, și în special în ipoteza multiplei cetățenii, cetățenia trebuie să fie reală și efectivă, respectiv să denote existența unor legături factuale puternice între persoană și stat. Pentru stabilirea unei astfel de legături, diverși factori sunt luați în considerare precum: reședința obișnuită, centrul de interese, legăturile de familie, participarea în viața publică, atașamentul pentru stat și modul în care acesta este transmis copiilor etc.. Așadar nu există un drept la cetățenie, acordarea cetățeniei fiind un drept al statului, iar cetățenia o dată dobândită dă naștere nu doar la drepturi, dar și la obligații în raport cu statul.

b) în ceea ce privește ipoteza de la art. 11 din *Legea nr. 21/1991, republicată*, aceasta privește situația persoanelor care au pierdut cetățenia română din motive neimputabile lor.

Așadar scopul normei este unul reparator, dând posibilitatea persoanelor aflate într-o astfel de situație, care doresc redobândirea cetățeniei române, să aibă această posibilitate în condiții mai facile.

Lărgirea sferei de aplicare personală a dispoziției - pentru a include descendenții până în gradul IV conform propunerii legislative (în prezent legea stabilind gradul III de descendență) - denaturează scopul normei, fiind dificil a mai fi argumentat regimul special prin prisma dorinței reparării unui prejudiciu cauzat ca urmare a unui context istoric sau a unui regim politic reprimator, putându-se considera arbitrară stabilirea gradului IV de rudenie (descendență până la nivelul *stră-stră-nepot*).

3. În ceea ce privește prevederile art. 33 din *Legea nr. 21/1991, republicată*, conform căreia „*sunt și rămân cetățeni români persoanele care au dobândit și au păstrat această cetățenie potrivit legislației anterioare*”, atragem atenția asupra faptului că situația foștilor cetățeni români proveniți din teritoriile care au aparținut statului român, anterior celui de-al doilea război mondial, nu poate fi, din păcate, circumscrisă acestei dispoziții legale. Astfel, regiunile istorice amintite au făcut parte din statul român în perioada 1918-1940, fiind însă pierdute inițial în urma ultimatumurilor sovietice din 26-27 iunie 1940, situație consfințită după război prin semnarea *Tratatului de pace de la Paris*, la 10 februarie 1947.

În acest context, în condițiile în care legislația postbelică nu a îngăduit dubla cetățenie¹, ulterior adoptării *Legii nr. 21/1991*, legiuitorul a prevăzut pentru foștii cetățeni români, care au pierdut cetățenia română din motive neimputabile lor, precum și pentru descendenții acestora până la gradul al-III-lea, posibilitatea de a accede la o procedură simplificată de redobândire/acordare a cetățeniei române (art. 11 din *Legea nr. 21/1991*)².

Cu referire la interpretarea dată de către inițiatori prevederilor art. 5 din *Constituția României*, arătăm că *Legea fundamentală* nu se poate aplica unor fapte care, înainte de intrarea ei în vigoare (8 decembrie 1991), au dat naștere sau, după caz, au modificat ori au stins o situație juridică ori efectelor pe care acea situație juridică le-a produs înainte de aceeași dată, ci doar pentru viitor, respectiv situațiilor juridice în curs de formare, modificare sau stingere la data intrării ei în vigoare, situațiilor juridice născute, modificate sau stinse după intrarea în vigoare a acesteia, precum și efectelor viitoare ale situațiilor juridice trecute.

În concluzie, având în vedere cele mai sus expuse, apreciem că se poate vorbi de o recunoaștere *ope legis* a cetățeniei române ca efect al inițiativei legislative analizate, în favoarea persoanelor vizate.

Or, beneficiul acordării cetățeniei române trebuie să se realizeze numai cu:

- respectarea ordinii publice, având în vedere importanța raporturilor juridice care se stabilesc între solicitant și statul român. În cazul redobândirii cetățeniei române, legiuitorul a menținut condiția unui comportament de loialitate față de statul român, de a nu întreprinde sau sprijini acțiuni împotriva ordinii de drept sau a securității naționale;

¹ Astfel, art. 4 din *Legea nr. 125/1948* prevedea două cazuri de pierdere a cetățeniei române: prin dobândirea cetățeniei unui alt stat sau prin retragerea cu titlu de pedeapsă.

² Precizăm și faptul că între România și fosta URSS au fost încheiate o serie de acte cu relevanță juridică în materia analizată - de exemplu, convențiile încheiate între fosta U.R.S.S. și România (1957, 1978), convenții care reglementau problema cetățeniei persoanelor cu dublă cetățenie.

Conform Convenției din 28 iunie 1978 între guvernul Republicii Socialiste România și guvernul Uniunii Republicilor Sovietice Socialiste privind soluționarea și prevenirea cazurilor de dublă cetățenie:

ART. 1

1. Persoanele majore care au domiciliul pe teritoriul uneia dintre părțile contractante și care, potrivit legislației fiecărei părți contractante, sunt considerate, la data intrării în vigoare a prezentei convenții, cetățeni ai lor, pot opta, printr-o declarație, pentru cetățenia uneia dintre părțile contractante, în condițiile prevăzute de prezenta convenție.

2. Declarațiile de opțiune prevăzute la pct. 1 se depun în termen de 1 an de la data intrării în vigoare a prezentei convenții. 3. Sunt considerate majore, în sensul prezentei convenții, persoanele care la data depunerii cererii au împlinit vârsta de 18 ani.

Art. 2

Cetățenii unei părți contractante care, până la data intrării în vigoare a prezentei convenții, au dobândit, la cerere, cetățenia celeilalte părți contractante, fără a pierde cetățenia anterioară, păstrează numai cetățenia părții contractante pe care au dobândit-o.

ART. 6

1. Persoanele majore care nu depun declarațiile de opțiune în termenul prevăzut la art. 1 păstrează numai cetățenia părții contractante pe teritoriul căreia au domiciliul.

- cu aprecierea riguroasă a eventualelor implicații asupra relațiilor de politică externă ale României, plecând de la împrejurarea că propunerea legislativă are ca efect acordarea cetățeniei române (implicit a cetățeniei europene) unui număr nedeterminat de persoane, cetățeni ai unor state vecine României.

O astfel de recunoaștere, prin efectul legii, a cetățeniei române pentru persoanele care au pierdut cetățenia din motive neimputabile lor, precum pentru descendenții acestora, poate determina situații dezavantajoase pentru acestea, în condițiile în care, în conformitate cu legislația anumitor state, dobândirea cetățeniei altui stat conduce la pierderea cetățeniei statului respectiv și la decăderea din funcțiile publice.

Mai mult, beneficiul cetățeniei române nu este condiționat de o cerere a persoanei îndreptățite, aceasta realizându-se automat, prin efectul legii, situație neîntâlnită în practică, întrucât acordarea cetățeniei ulterior nașterii trebuie să aibă loc cu acordul de voință al individului.

Așadar, acordarea ori redobândirea cetățeniei române se pot realiza doar în condițiile și cu respectarea dispozițiilor *Legii cetățeniei române nr. 21/1991, republicată*, care reglementează și procedura soluționării acestor cereri.

În acest sens precizăm și faptul că în Minuta întâlnirii dintre membrii Comisiei „*Unificarea practicii judiciare*” a Consiliului Superior al Magistraturii, la care au participat și președintele Secției civile și de proprietate intelectuală a Înaltei Curți de Casație și Justiție și președinții Secțiilor civile, conflicte de muncă și asigurări sociale ale curților de apel, pentru discutarea problemelor de practică judiciară neunitară, din 24 iunie 2009³, s-a apreciat ca fiind legală soluția potrivit căreia instanțele judecătorești române nu sunt abilitate să constate calitatea de cetățean român a unei persoane⁴.

De asemenea, raportat la motivele care susțin inițiativa legislativă - sintetic, că persoanele care au dobândit cetățenia română prin naștere, locuitori ai regiunilor istorice anexate de fosta U.R.S.S., însă nu au renunțat la această cetățenie, nu au pierdut niciodată cetățenia română - referirea la calitatea de cetățean român și a descendenților până la gradul IV este contradictorie pentru că aceste persoane ar fi dobândit cetățenia

³Minuta poate fi consultată aici: http://old.csm1909.ro/csm/linkuri/15_07_2009__24904_ro.PDF

⁴a se vedea pct. 15 din minută.

română în temeiul principiului de *ius sanguinis*, ca descendenți ai unui cetățean român, indiferent de gradul de rudenie în linie dreaptă⁵.

Se remarcă, de altfel, o contradicție și între soluția propusă de inițiatori în sensul modificării art. 33 din lege (în ideea de reglementare potrivit căreia, persoanele vizate, rămase să locuiască în teritoriile românești ocupate de fosta U.R.S.S. și urmașii acestora, nu și-au pierdut niciodată cetățenia română, fiind fie cetățeni români prin naștere, fie descendenți ai acestora), pe de o parte, și menținerea în cuprinsul legii a prevederilor art. 11 din lege, care reglementează tocmai redobândirea cetățeniei române de către aceleași persoane (și cu privire la care inițiatorii consideră că nu au pierdut niciodată această cetățenie), pe de altă parte.

Totodată, referitor la modificarea art. 33 din lege, remarcăm că ipoteza conține un enunț incoerent, respectiv se referă la persoanele care ar fi încă cetățeni români în virtutea legislației anterioare. În măsura în care o persoană este cetățean român (indiferent în virtutea cărei norme), aceasta nu cade sub imperiul *Legii nr. 21/1991*, legea reglementând exclusiv situațiile de dobândire (pierdere, retragere) a cetățeniei române de către persoane care nu o au. Dacă scopul dispoziției este recunoașterea cetățeniei române - în sensul unor inițiative legislative anterioare - reiterăm faptul că o astfel de dispoziție echivalează cu acordarea cetățeniei române *în mod colectiv* unui număr foarte mare de persoane.

Din punct de vedere juridic, efectul ar fi extinderea cetățeniei române, *în masă*, unei categorii de persoane, ceea ce este incompatibil cu normele internaționale aplicabile și cu standardele europene în materie, care reglementează acordarea în mod individual a cetățeniei, pe bază de solicitare. De altfel, România însăși critică politica acordării *în masă* a cetățeniei unui stat, în special în situațiile în care o astfel de politică este conexată criteriului etnic.

Din perspectiva normelor de drept internațional este relevantă pentru această situație și instituția succesiunii statelor, în cazul transferurilor de teritorii, statul succesor conferind propria cetățenie persoanelor din teritoriul respectiv (fiind reglementat, de regulă, un *termen de decădere*, în interiorul căruia locuitorii din teritoriile afectate de transfer își pot manifesta opțiunea menținerii cetățeniei inițiale).

⁵ Sub acest aspect semnalăm faptul că, raportat la rațiunea edictării art. 10 alin. (2) și art. 11 alin. (1) din lege, care în prezent limitează posibilitatea redobândirii cetățeniei române până la descendenții de gradul II ai fostului cetățean român, respectiv de gradul III, normele în discuție au avut în vedere atât caracterul reparatoriu al reglementării, dar și împrejurarea că legătura cu statul român subzistă pentru descendenții apropiați ai foștilor cetățeni români, limitarea la gradul II, respectiv la gradul III fiind una rezonabilă.

Astfel, locuitorii din teritoriile la care se face referire în cuprinsul *Expunerii de motive* au dobândit cetățenia sovietică, pierzând cetățenia română. Ulterior destrămării fostei URSS, aceste persoane au dobândit cetățenia ucraineană, respectiv a Republicii Moldova, state succesoare ale fostei URSS.

Din punct de vedere politic, promovarea unei astfel de abordări ar conduce la dificultăți în relațiile cu statele ai căror cetățeni sunt în prezent persoanele vizate, respectiv Republica Moldova și Ucraina.

Subliniem, de asemenea, că locuitorii din regiunile Basarabia și Bucovina de Nord pot beneficia de procedura mai favorabilă a redobândirii cetățeniei române, consacrată de *Legea 21/1991, republicată*, în măsura în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de lege.

De asemenea, precizăm că nu se poate identifica sensul juridic al introducerii sintagmei „*iar situația acestora constituie o excepție de la dispozițiile art. 4 - art. 11 din prezenta lege*”, deoarece, spre exemplu, art. 8 nici nu vizează situația persoanelor care au deținut anterior statutul de cetățean român.

Totodată, semnalăm că autoritățile de stare civilă/evidență a persoanelor nu au competențe funcționale privind confirmarea cetățeniei române (așa cum lasă să se înțeleagă textul propus pentru art. 33).

Potrivit atribuțiilor conferite de reglementările în vigoare în materie de stare civilă, ofițerul de stare civilă nu are competență în vederea eliberării unui document de confirmare a cetățeniei române.

În acest sens, precizăm că dovada cetățeniei române nu se face cu certificatul de naștere, excepție făcând situația minorului în vârstă de până la 14 ani, caz în care dovada cetățeniei se face cu certificatul de naștere însoțit de actul de identitate, certificatul de cetățenie sau pașaportul unuia dintre părinți. Mai mult decât atât, subliniem că ofițerul de stare civilă nu eliberează buletin de identitate sau pașaport.

În context, menționăm că prin *Legea nr. 21/1991*, sunt stipulate documentele justificative (art. 22) cu care se poate face dovada cetățeniei române și sunt expuse situațiile de pierdere și dobândire/redobândire a cetățeniei române.

Nu în ultimul rând, se impun a fi evidențiate dispozițiile art. 4 alin. (2) din *Legea nr. 119/1996 cu privire la actele de stare civilă, republicată, cu modificările și completările ulterioare*, potrivit cărora cetățenii străini și cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, Spațiului Economic European și cetățenii Confederației Elvețiene care au domiciliul sau se află temporar în România pot cere înregistrarea actelor și

faptelor de stare civilă în aceleași condiții ca și cetățenii români. Astfel, prin simpla înregistrare a unui act/eveniment de stare civilă în registrele de stare civilă române nu rezultă faptul că persoana vizată este și cetățean român.

Precizăm că textul propus de inițiatori este lipsit de predictibilitate, precum și faptul că legislația în vigoare stabilește, fără echivoc, care sunt autoritățile competente să ateste calitatea de cetățean român (Direcția Generală de Pașapoarte, numai în situațiile în care, în evidențele acesteia, se regăsesc date despre cetățenia solicitantului/ascendenților săi), respectiv să elibereze certificate de cetățenie (Autoritatea Națională pentru Cetățenie și misiunile diplomatice/oficiile consulare ale României) sau dovezi de cetățenie (misiunile diplomatice/oficiile consulare ale României, în caz de nevoie, pentru cetățenii români aflați în străinătate).

4. În final, remarcăm că efectul cumulat al modificărilor propuse ar fi acordarea cetățeniei române într-un mod facil, fără un control riguros din perspectiva verificării îndeplinirii unor condiții în virtutea cărora s-ar putea stabili caracterul efectiv și real al legăturii solicitantului cu România (situație ce ar justifica acordarea cetățeniei române), unui număr mare de potențiali solicitanți. O astfel de situație ar putea genera intensificarea criticilor la nivel european (Comisia Europeană, Parlamentul European, state membre UE) în legătură cu politica României în materie de cetățenie (cetățenia română, ca de altfel cetățenia oricărui stat membru UE, având asociată o serie de drepturi în conformitate cu *Tratatul UE*) ceea ce ar crea dificultăți inclusiv din perspectiva atingerii obiectivului României de aderare la spațiul Schengen.

Chiar dacă un stat are competența de a-și stabili propria legislație în materie de cetățenie, aceasta trebuie acceptată de celelalte state, cu condiția de a fi conformă convențiilor internaționale aplicabile, dreptului internațional cutumiar și principiilor de drept general recunoscute în materie de cetățenie⁶. Cu alte cuvinte, pentru a fi opozabilă unui alt stat, cetățenia trebuie să corespundă situației factuale, să fie reală și efectivă, să traducă în termeni juridici legăturile persoanei cu statul care i-a acordat cetățenia.

De asemenea, menționăm că la nivelul Ministerului Justiției a fost inițiat un proces de evaluare a cadrului legislativ în materie de cetățenie,

⁶ a se vedea art. 3 din Convenția europeană asupra cetățeniei.

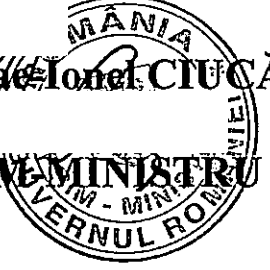
obiectivul final urmărit fiind asigurarea unui cadru normativ clar, previzibil și stabil.

III. Punctul de vedere al Guvernului

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

Cu stimă,

Nicolae ~~Ionel~~ CIUCĂ
PRIM-MINISTRU

A circular official stamp of the Government of Romania. The outer ring contains the text "ROMANIA" at the top and "GUVERNUL ROMÂNIEI" at the bottom. The inner part of the stamp features a signature and the text "PRIM-MINISTRU".

Doamnei senator **Alina-Ștefania GORGHIU**
Vicepreședintele Senatului