



GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA

HOTĂRÂRE nr. ____

din _____ 2022

Chișinău

**Cu privire la aprobarea Avizului la proiectul de lege pentru modificarea
art. 11 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000**

Guvernul HOTĂRĂȘTE:

Se aprobă și se prezintă Parlamentului Avizul la proiectul de lege pentru
modificarea art. 11 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000.

Prim-ministru

NATALIA GAVRILIȚA

Contrasemnează:

Ministrul justiției

Sergiu Litvinenco

Ministrul afacerilor interne

Ana Revenco

Aprobat
prin Hotărârea Guvernului nr. /2022

AVIZ
la proiectul de lege pentru modificarea art. 11 din
Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea art. 11 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 235 din 13 iunie 2022) de către doamna Angela Munteanu-Pojoga, deputat în Parlament, și relevă următoarele.

Potrivit notei informative și sub aspectul intenției de reglementare, condiționarea cetățeniei copilului născut pe teritoriul Republicii Moldova de statutul părinților care nu sunt cetățeni ai statului, pot duce la apariția cazurilor de apatridie. Astfel, autorul inițiativei este de părere că orice copil născut pe teritoriul Republicii Moldova, din părinți care nu sunt cetățeni, trebuie să dobândească la naștere cetățenia Republicii Moldova, indiferent de faptul dacă unul dintre părinți deține un drept de ședere sau beneficiază de protecție internațională, ori este recunoscut apatrid.

Astfel, modificarea propusă vine să elimine vulnerabilitatea identificată în lege prin extinderea categoriei de copii care pot dobândi cetățenia Republicii Moldova la momentul nașterii, indiferent de statutul juridic al părinților și de faptul dacă aceștia (părinții) dețin sau nu drept de ședere pe teritoriul Republicii Moldova.

În acest sens, constatăm însă că nu este suficient argumentată în nota informativă necesitatea proiectului respectiv, acesta limitându-se doar la evitarea apatridiei. Amendamentul propus urmează a fi justificat cu argumente care ar justifica acordarea necondiționată a cetățeniei Republicii Moldova tuturor copiilor născuți pe teritoriul Republicii Moldova, nu doar celor care riscă să devină apatrizi.

Totodată, considerăm oportun a se remarca faptul că prin proiectul înaintat spre examinare se propune revenirea la situația existentă până la aprobarea Legii nr. 132/2017 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, atunci când era considerat cetățean al Republicii Moldova copilul născut pe teritoriul Republicii Moldova din părinți care au cetățenia unui alt stat sau unul dintre care este apatrid, iar celălalt cetățean străin, fără a condiționa obținerea cetățeniei de statutul părinților. De la data intrării în vigoare a Legii nr. 132/2017 și până în prezent nu au fost atestate cazuri de apatridie prin naștere generate de modificările respective.

În această ordine de idei, remarcăm că unul dintre argumentele operării modificărilor la Legea cetățeniei Republicii Moldova (ref. Legea nr. 132/2017) a constituit efectul produs de liberalizarea regimului de vize pentru cetățenii

Republicii Moldova în statele spațiului comunitar, care au contribuit la sporirea semnificativă a atractivității cetățeniei Republicii Moldova. Prin urmare, a fost atestată sporirea esențială a numărului solicitanților de cetățenie, respectiv și a tentativelor de obținere a acesteia prin fraudă, prezentând documente false. În acest sens, unul dintre scopurile amendamentelor propuse în trecut a fost consolidarea sistemului de securitate națională al Republicii Moldova în contextul opțiunii de integrare europeană, prin eliminarea vulnerabilităților interne din domeniul cetățeniei, care pot amenința acest sistem.

Cu referire la obiectul proiectului, Curtea Constituțională a Republicii Moldova, în jurisprudența sa, a reiterat că cetățenia constituie o problemă statală. De asemenea, Curtea a subliniat că statul deține privilegiul suveran de a stabili cadrul juridic al raporturilor legate de cetățenia Republicii Moldova, inclusiv privilegiul de a reglementa prin legislația sa modurile de acordare și de retragere a cetățeniei. Prin urmare, fiecare stat își poate stabili propriile condiții pentru acordarea sau retragerea cetățeniei unui cetățean străin. Acest privilegiu al statului este recunoscut și de art. 3 alin. (1) din Convenția europeană cu privire la cetățenie din 6 noiembrie 1997, care stabilește că fiecare stat este în drept să determine prin legislația sa care îi sunt cetățenii. Totodată, legiuitorul, în activitatea sa principală de legiferare, poate determina liniile directorii pentru diverse procese. Singura chestiune care merită a fi apreciată este cea de oportunitate. La aprecierea oportunității se va ține cont de unele criterii, cum ar fi: momentul cel mai potrivit în care se adoptă actul normativ, condițiile concrete în care urmează să se aplice actul normativ, conformitatea cu scopul legii, nevoile reale ale societății (a se vedea HCC nr. 24/2015, DCC nr. 23/2018, DCC nr. 129/2021, DCC nr. 70/2022).

Astfel, trebuie să atragem atenția inclusiv asupra unor prevederi din Acordul de asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, care pe segmentul cooperării în domeniul migrației și azilului și al gestionării frontierelor reafirmă importanța unei gestionări comune a fluxurilor de migrație între teritoriile lor și consolidează dialogul amplu purtat în prezent cu privire la toate aspectele legate de migrație, inclusiv migrația legală, protecția internațională, migrația ilegală, traficul de migranți și traficul de persoane. De asemenea, Acordul de asociere apreciază importanța șederii legale a străinilor, precum și promovarea și facilitarea returnării migranților ilegali.

Se evidențiază faptul că dobândirea cetățeniei prin naștere este axată pe două principii: dreptul sângelui (*ius sanguinis*), denumit și prin filiație, sau prin origine, și dreptul solului (*ius soli*). Cadrul normativ național recunoaște ambele principii de dobândire a cetățeniei Republicii Moldova.

În speță, la dobândirea cetățeniei Republicii Moldova, principul *ius soli*, prezintă interes, la a cărui aplicare statul deține o marjă de discreție, având dreptul de a nu recunoaște cetățeni persoanele născute pe teritoriul său dacă nu rămân apatrizi (cu excepția copiilor găsiți pe teritoriul său). Condiția de

domiciliere legală pe teritoriul unui stat este expresia interesului legitim și recunoscut al statului în raport cu persoanele aflate pe teritoriul său, confirmată, inclusiv prin norma de la art. 19 din Constituție, care stipulează că cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege. Condiția ca cel puțin unul dintre părinții copilului născut pe teritoriul Republicii Moldova să dețină un drept de ședere pe teritoriul respectiv derivă din prevederile art. 6 paragraful 4 lit. e) din Convenția europeană cu privire la cetățenie, care statuează că fiecare stat parte trebuie să faciliteze în dreptul său intern dobândirea cetățeniei sale de către persoanele născute pe teritoriul său și care domiciliază acolo în mod legal și obișnuit. Această cetățenie va fi acordată de plin drept, la naștere sau ulterior, copiilor care au rămas apatrizi, prin cerere adresată, conform modalităților prevăzute de dreptul intern al statului parte, autorității competente de către copilul respectiv sau în numele său. Această cerere poate fi condiționată de domiciliul legal și obișnuit pe teritoriul său într-o perioadă ce nu depășește 5 ani, imediat precedentă depunerii cererii.

Totuși, cadrul juridic național prevede și situația în care ambii părinți sunt apatrizi, iar prin efectul aplicării principiului *ius soli*, copilul născut pe teritoriul Republicii Moldova va dobândi cetățenia statului moldovenesc (art. 11 lit. b) din Legea nr. 1024/2000).

Acordând importanța existenței unei legături politico-juridice strânse între persoană și stat (în cazul copiilor, între părinții acestuia și statul în care s-au născut) devine justificată utilizarea dreptului discreționar al statului de a limita numărul de persoane care obțin cetățenia sa doar prin efectul nașterii. Astfel, întrunirea unor condiții de legalitate de către părinții copilului născut pe teritoriul statului este frecvent justificată.

În Decizia nr. 70/2022, Curtea Constituțională a constatat că prin condiția deținerii dreptului de ședere de către cel puțin unul dintre părinți, stabilită la art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, legislatorul nu a fixat vreo durată a domiciliului legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova. Dimpotrivă, legislatorul a permis acordarea cetățeniei în condițiile normei existente, chiar dacă cel puțin un părinte deține dreptul de ședere pe teritoriul Republicii Moldova, indiferent de faptul când a obținut acest drept. Așadar, constatăm că la stabilirea condiției deținerii de către unul dintre părinții copilului născut pe teritoriul Republicii Moldova a dreptului de ședere, legislatorul a stipulat o condiție conformă cu dispozițiile art. 2 lit. b) din Convenția Organizației Națiunilor Unite privind reducerea cazurilor de apatridie și ale art. 6 pct. 2 lit. b) din Convenția europeană cu privire la cetățenie (§ 26).

Concomitent, Curtea Constituțională a constatat că art. 31 alin. (2) din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova stabilește condițiile de acordare a dreptului de ședere provizorie. Potrivit acestui articol, dreptul de ședere provizorie poate fi acordat: a) pentru imigrare la muncă; b) pentru studii; c) pentru reîntregirea familiei; d) pentru activități umanitare, de

voluntariat sau religioase; e) pentru tratament medical de lungă durată, balneosanatorial și de recuperare; e¹) pentru protecția victimelor traficului de ființe umane; e²) pentru protecția victimei violenței în familie; f) pentru alte scopuri, în care activitatea străinului nu contravine legislației Republicii Moldova sau prezența lui pe teritoriul Republicii Moldova este necesară în interes public sau de securitate națională; f¹) pentru activități în domeniul tehnologiei informației; g) investitorilor străini; h) persoanelor cu funcții de conducere; i) specialiștilor; j) stagiarilor absolvenți de studii superioare. Astfel, Curtea nu a considerat că acestea instituie o sarcină excesivă pentru părinții copilului născut pe teritoriul Republicii Moldova în contextul în care aceștia ar dori ca copilul lor să obțină cetățenia în temeiul prevederilor art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000 (§ 27).

Totuși, remarcăm că prin excluderea cuvintelor „deține drept de ședere sau” din redacția actuală a art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, pot interveni riscuri de a nu putea fi puse în aplicare prevederile capitolului VII din Legea nr. 200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova (art. 51), și anume „străinilor care au intrat ilegal pe teritoriul Republicii Moldova, a căror ședere pe acest teritoriu a devenit ilegală, a căror viză sau al căror drept de ședere a fost anulat sau revocat, cărora li s-a refuzat prelungirea dreptului de ședere provizorie, al căror drept de ședere permanentă a încetat, a căror cerere privind recunoașterea statutului de apatrid a fost respinsă, a fost încetată procedura respectivă sau al căror statut de apatrid a fost anulat, precum și împotriva foștilor solicitanți de azil, autoritatea competentă pentru străini dispune măsura returnării de pe teritoriul Republicii Moldova”.

În acest context, se identifică și riscul imposibilității dispunerii declarării străinului persoană indezirabilă ca o măsură asiguratorie de autoritate, dispusă împotriva unui străin care a desfășurat, desfășoară ori în a cărui privință există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică, statuat de art. 55 din legea prenotată.

Având în vedere cele expuse, conceptual Guvernul susține inițiativa legislativă înaintată, însă, în baza argumentelor expuse supra, se impune următoarele propuneri de revizuire a normei legale invocate.

Interpretarea normei de la art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000 ar trebui să fie făcută în conformitate cu unul dintre principiile de bază ale legii – prevenirea cazurilor de apatridie, corelând însă și cu dreptul discreționar al statutului de a limita numărul de persoane care obțin cetățenia sa doar prin efectul nașterii, ținând cont de motivele de consolidare a securității naționale, inclusiv a frontierelor de stat.

Astfel, se propune revizuirea prevederii art. 11 alin. (1) lit. c) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, prin substituirea cuvintelor „cu condiția că la momentul nașterii”, cu cuvintele „dacă statul de cetățenie al părinților/părintelui nu acordă copilului cetățenia sa, precum și în cazul în care,

la data cererii”. Drept urmare, prevederea legală de la art. 11 alin. (1) lit. c) va avea următoarea redacție finală:

„c) născut pe teritoriul Republicii Moldova din părinți care au cetățenia unui alt stat sau unul dintre care este apatrid sau beneficiar de protecție internațională, iar celălalt este cetățean străin, dacă statul de cetățenie al părinților/părintelui nu acordă copilului cetățenia sa, precum și în cazul în care, la data cererii, cel puțin unul dintre părinți deține drept de ședere sau beneficiază de protecție internațională acordată de autoritățile competente ale Republicii Moldova ori este recunoscut apatrid de autoritățile competente ale Republicii Moldova.”

Propunerea în cauză, fiind în corelare cu practica altor state europene în materia acordării cetățeniei prin naștere, ar prezenta o formulă echilibrată în prevenirea apatridiei care este o necesitate, și în același timp, fără a contesta dreptul de obținere a cetățeniei la naștere, ținând cont de motivele de asigurare a securității naționale, inclusiv a frontierelor de stat, justifică dreptul discreționar al statului de a reglementa anumite condiții persoanelor cărora le acordă cetățenia, având în vedere lipsa unei legături statale bine definite anterior.