

Aprobat în ședința Guvernului din _____2026

Decizia protocolară nr. _____/2026

AVIZ

asupra proiectului de lege pentru modificarea unor acte normative (în domeniul cetățeniei și al actelor de identitate) (inițiativa legislativă nr. 10 din 2 februarie 2026)

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (în domeniul cetățeniei și al actelor de identitate), înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 10 din 2 februarie 2026) de către domnul Vasile Costiuc, deputat în Parlament, și comunică următoarele.

Potrivit notei de fundamentare ce însoțește proiectul de act normativ, prin proiect se propune modificarea art. 5, 10 și 18 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025, prin care se urmărește clarificarea expresă a faptului că certificatul de naștere constituie dovada cetățeniei Republicii Moldova, indiferent de vârstă și asigurarea caracterului scris și motivat al refuzurilor administrative privind eliberarea actelor de identitate.

Adițional, se notează modificarea art. 4 și 7 din Legea nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, în sensul consolidării dreptului cetățenilor Republicii Moldova de a deține cartea de identitate de la naștere.

De asemenea, prin modificarea Legii nr. 1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, autorul pledează pentru corelarea regimului juridic al actelor de identitate cu obligațiile cetățenilor în domeniul apărării naționale, astfel încât lipsa actului de identitate să nu constituie un impediment în realizarea evidenței militare, recrutării și îndeplinirii obligațiilor prevăzute de Legea nr. 1245/2002 și asigurarea certitudinii juridice atât pentru autoritățile militare, cât și pentru cetățeni, prin consacrarea expresă a obligației de a deține și a prezenta actul de identitate în procedurile de recrutare și evidență militară.

Potrivit autorului, scopul proiectului de lege constă în ajustarea cadrului normativ pentru a preveni situațiile de apatridie *de facto*, a asigura accesul efectiv la drepturile fundamentale, a proteja persoanele vulnerabile aflate în imposibilitatea de a-și obține actele de identitate, precum și a eficientiza mecanismele de recrutare și evidență militară, prin eliminarea situațiilor în care tinerii nu pot fi integrați în sistemul de evidență din cauza lipsei actelor de identitate.

În consecință, având în vedere importanța subiectului și amendamentele propuse, se comunică nesusținerea conceptuală a proiectului de lege, cu luarea în considerare a următoarelor argumente.

La articolul I, ce se referă la modificarea Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025:

La pct. 1, propunerea de modificare a art. 5 prin excluderea textului „, în cazul copilului,” se consideră irelevantă și nefondată. Or, potrivit art. 5 din Legea cetățeniei nr. 253/2025, „Dovada cetățeniei Republicii Moldova se face prin actul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova, prin certificatul de naștere, în cazul copilului, sau prin alt document care conține înregistrări ce fac dovada deținerii de către persoană a cetățeniei Republicii Moldova, eliberat de autoritatea competentă.”

De altfel, o prevedere similară se conținea și în Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000 (abrogată prin Legea cetățeniei nr. 253/2025). Astfel, potrivit art. 5 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, „Dovada cetățeniei Republicii Moldova se face cu buletinul de identitate, cu pașaportul, cu certificatul de naștere în cazul copilului sau cu un certificat eliberat de autoritățile competente ale Republicii Moldova.”

Așadar, se constată că atât în cuprinsul Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, cât și în cadrul Legii cetățeniei nr. 253/2025, certificatul de naștere este considerat ca dovadă a cetățeniei doar pentru copii.

Prin urmare, reglementarea certificatului de naștere ca dovadă a cetățeniei Republicii Moldova, indiferent de vârsta titularului, este nejustificată și contrară atât naturii juridice a actului de stare civilă, cât și principiilor fundamentale în materie de cetățenie.

Sub acest aspect, este imperios de reținut că în sensul Legii nr. 100/2001 privind actele de stare civilă, certificatul de naștere este un act de stare civilă. Astfel, potrivit art. 3 alin. (1) din legea menționată, actele de stare civilă sunt înregistrările de stat prin care se confirmă faptele și evenimentele (în speță – nașterea copilului) ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor și obligațiilor persoanelor, precum și caracterizează statutul juridic al acestora.

Certificatul de naștere este actul de stare civilă care atestă nașterea, datele acesteia și filiația, fără a confirma statutul juridic al persoanei în raport cu statul. Acesta se eliberează tuturor persoanelor, indiferent de statutul lor juridic ori de statutul juridic al părinților și nu poate constitui, prin sine, dovada cetățeniei.

Întrucât certificatul de naștere este eliberat fără a reflecta voința titularului privind apartenența sa la cetățenia Republicii Moldova, recunoașterea acestuia drept dovadă a cetățeniei ar echivala cu atribuirea automată a cetățeniei tuturor deținătorilor unor asemenea acte, inclusiv persoanelor născute din cetățeni străini care nu doresc cetățenia Republicii Moldova ori care au renunțat la aceasta sau cărora le-a fost retrasă.

O asemenea reglementare contravine dreptului la autodeterminare în materie de cetățenie, recunoscut de legislația națională și de principiile generale ale dreptului internațional, deoarece, prin efectele sale, norma poate duce la acordarea forțată a cetățeniei Republicii Moldova, fără exprimarea

consimțământului persoanei vizate, fapt inadmisibil din perspectiva drepturilor fundamentale ale omului.

Mai mult decât atât, conform art. 7 alin. (1) din Legea nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, cetățenii Republicii Moldova care locuiesc în Republica Moldova sunt obligați să dețină cartea de identitate de la vârsta de 14 ani. Drept urmare, în cazul în care lipsește cartea de identitate (care poate fi obținută de la naștere și obligatoriu de la vârsta de 14 ani), certificatul de naștere constituie, în majoritatea cazurilor, singura și principala dovadă a cetățeniei copilului. Această situație asigură protecția drepturilor copilului în materie de cetățenie care, potrivit Convenției europene cu privire la cetățenie, adoptată la Strasbourg la 6 noiembrie 1997 (ratificată de către Parlamentul Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 621-XIV din 14 octombrie 1999), urmează să beneficieze de o protecție specială.

Per a contrario, după împlinirea vârstei de 18 ani, având în vedere obligația prevăzută la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 273/1994, pentru demonstrarea apartenenței la cetățenia Republicii Moldova se vor lua în considerare informațiile indicate în cartea de identitate, care, conform art. 3 alin. (5) lit. f) din aceeași lege, conține inclusiv datele cu privire la cetățenia persoanei.

Respectiv, reglementarea propusă ar induce în eroare atât autoritățile publice, cât și terții, întrucât ar crea aparența că simpla naștere pe teritoriul Republicii Moldova sau deținerea certificatului de naștere eliberat de autoritățile moldovenești atestă apartenența la cetățenia statului și este contrară prevederilor legale de dobândire a cetățeniei prin naștere.

Potrivit normei propuse în proiect, nu este clar dacă dovada cetățeniei urmează a fi făcută prin certificatul de naștere eliberat de autoritățile Republicii Moldova sau de autoritățile altui stat, or, persoanele născute din cetățeni ai Republicii Moldova în străinătate obțin certificate de naștere eliberate de statul de naștere. În asemenea situații, verificarea preliminară de către autoritatea competentă, din oficiu, în registrele de stat nu permite verificarea autenticității documentului respectiv.

Totodată, această reglementare nu este compatibilă cu tratatele internaționale de readmisie la care Republica Moldova este parte, în cadrul cărora certificatul de naștere nu figurează printre documentele ce atestă cetățenia, fapt ce poate afecta aplicarea efectivă a acestor tratate. În plus, forma propusă comportă riscuri majore pentru securitatea națională.

Calificarea certificatului de naștere drept dovadă suficientă a cetățeniei Republicii Moldova, în lipsa unor mecanisme efective de verificare a autenticității documentului și a temeiului juridic al dobândirii cetățeniei, creează premise pentru includerea necontrolată în corpul cetățenesc a unor persoane care pot reprezenta un pericol pentru ordinea constituțională și securitatea statului. Printre persoanele care ar putea beneficia de această lacună legislativă se pot regăsi indivizi ostili intereselor Republicii Moldova, inclusiv persoane implicate în activități

extremiste, teroriste, de spionaj sau alte activități subversive, în contextul regional și geopolitic actual, marcat de riscuri sporite la adresa securității statelor.

În ultimii ani au fost constatate multiple tentative de obținere frauduloasă a cetățeniei Republicii Moldova, inclusiv prin utilizarea documentelor de stare civilă obținute sau prezentate din străinătate. Există situații în care actele de naștere ale persoanelor născute pe teritoriul Republicii Moldova sunt obținute sau reconstituite de autorități străine, iar acceptarea unor asemenea documente fără un control riguros al autenticității ar crea o opțiune pentru dobândirea ilegală a cetățeniei.

În prezent, Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025 stabilește condiții clare pentru verificarea documentelor, inclusiv prin cooperare internațională, precum și termene suficiente pentru examinarea dosarelor, tocmai pentru a preveni fraudele și riscurile la adresa securității statului. Modificarea propusă ar anula aceste garanții legale, subminând mecanismele de control instituite.

De asemenea, proiectul omite cazul persoanelor născute din cetățeni ai Republicii Moldova pe teritoriul altor state, care domiciliază permanent în statul de naștere și nu doresc dobândirea cetățeniei Republicii Moldova.

În anumite state, legislația națională nu permite cetățenia multiplă, iar calificarea certificatului de naștere drept dovadă a cetățeniei Republicii Moldova ar putea genera consecințe juridice negative pentru aceste persoane, inclusiv riscul pierderii cetățeniei statului de reședință.

Din aceste considerente, persoanele nu se adresează pentru înscrierea actelor de naștere obținute în străinătate în registrele naționale, iar în aceste situații autoritățile Republicii Moldova nu pot să cunoască existența acestor persoane care, formal, ar fi considerați cetățeni.

În plus, reglementarea nu face distincție dintre persoanele care dețin cetățenia Republicii Moldova, cele care au renunțat la aceasta sau cele cărora cetățenia le-a fost retrasă, deși toate aceste categorii pot deține certificate de naștere, eliberate de autoritățile Republicii Moldova, fapt ce amplifică confuzia juridică și afectează securitatea raporturilor de drept.

Ca urmare a pierderii cetățeniei Republicii Moldova prin retragere sau renunțare, se declară nevalabile și se retrag actele de identitate ale cetățeanului Republicii Moldova, nu și certificatul de naștere. În aceste condiții, acceptarea certificatului de naștere ca dovadă a cetățeniei ar permite invocarea acestui document, inclusiv de persoane care nu mai dețin cetățenia Republicii Moldova, generând o contradicție juridică evidentă.

La pct. 2, modificarea propusă în cuprinsul art. 10 alin. (1) se consideră drept inoportună, având în vedere observațiile și argumentele expuse mai sus în sensul analizei amendamentelor propuse la pct. 1 din proiect. Mai mult ca atât, modificarea comportă un caracter redundant, întrucât la aplicarea art. 10 se vor lua în considerare în mod obligatoriu și evident prevederile art. 5 care se referă la

dovada cetățeniei. Mai exact, aplicabilitatea prevederilor Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025 se realizează într-un mod sistemic.

La pct. 3, se consideră irelevantă propunerea de modificare a art. 18 alin. (3), or, legea stabilește principiile și regulile de bază, iar modul de notificare a solicitantului reprezintă detalii tehnice reglementate de Regulamentul cu privire la procedura dobândirii și pierderii cetățeniei Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 804/2025. În continuare, pct. 12 alineatul patru din Regulamentul respectiv, stabilește că în cazul în care cererea cu privire la cetățenie se respinge în condițiile prevederilor legale, autoritatea responsabilă de examinarea cererii este obligată, în termenul prevăzut pentru examinarea cererii, să notifice solicitantului prin poștă, poștă electronică sau prin mijloacele electronice de comunicație, motivele care au stat la baza respingerii cererii.

Respectiv, mecanismul de comunicare între autorități și solicitanții de servicii publice în materie de cetățenie este reglementat mai detaliat și nu se limitează doar la forma de comunicare, după cum propune autorul proiectului.

La articolul II, ce se referă la modificarea Legii nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte:

Cu referire la amendamentele propuse la pct. 1 și 2, se consideră inoportune propunerile de modificare a art. 4 alin. (1⁵) și (1⁶) și se vor reține observațiile formulate în cadrul analizei pct. 3 din art. I al proiectului, or, legea stabilește principiile și regulile de bază, iar modul de notificare a solicitantului sunt detalii tehnice reglementate de Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125/2013. Punctul 12 alineatul patru din Regulamentul respectiv stabilește că în cazul în care cererea pentru eliberarea actelor de identitate se respinge în condițiile prevederilor legale, autoritatea emitentă este obligată, în termenul prevăzut pentru examinarea cererii, să informeze solicitantul, în scris sau prin mijloacele electronice de comunicație, despre motivele care au stat la baza respingerii cererii.

În acest context, mecanismul de comunicare între autorități și solicitanții de servicii publice pentru eliberarea actelor de identitate este reglementat mai detaliat și nu se limitează doar la forma de comunicare după cum propune autorul proiectului.

La pct. 3, amendamentul de modificare a art. 7 alin. (1), prin care se stabilește că cetățenii Republicii Moldova au dreptul să dețină cartea de identitate de la naștere, se notează asupra caracterului deficitar al unei asemenea soluții care creează confuzie normativă. Or, cartea de identitate este un act esențial de identificare a persoanei și de exercitare a drepturilor și obligațiilor cetățenești. Emiterea acesteia începând cu vârsta de 14 ani are la bază mai multe considerente de ordin practic și juridic.

Astfel, până la împlinirea vârstei de 14 ani, trăsăturile fizionomice și biometrice ale copiilor se schimbă dinamic, ceea ce face dificilă identificarea sigură a persoanei. Totodată, de la vârsta de 14 ani, copiii dobândesc treptat

capacitatea de exercițiu, obținând posibilitatea exercitării anumitor drepturi fără încuviințarea părintelui sau a reprezentantului legal, conform art. 27 din Codul civil nr. 1107/2002. Respectiv, necesitatea obținerii cărții de identitate după împlinirea vârstei de 14 ani, conform prevederilor în vigoare, este pe deplin justificată.

Transformarea acestei obligații într-un simplu drept poate genera creșterea numărului de persoane fără acte de identitate, afectând evidența cetățenilor Republicii Moldova, care locuiesc pe teritoriul statului, accesul la servicii publice și realizarea obligațiilor constituționale față de stat.

În același timp, art. 3 alin. (12) din Legea nr. 273/1994 reglementează vârsta de la care se eliberează cartea de identitate, inclusiv posibilitatea eliberării acesteia de la naștere. Prin urmare, intervenția la art. 7 alin. (1) este redundantă, subminează forța juridică a reglementării și elimină caracterul obligatoriu al normei în vigoare, afectând coerența cadrului normativ, care este conceput să garanteze funcționarea ordonată și previzibilă a sistemului de identificare a cetățenilor.

La articolul III, ce se referă la modificarea Legii nr. 1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei:

Propunerea de completare a art. 45 cu alin. (9), condiționează procesul de înmânare a ordinelor de chemare emise de către centrele militare de obligația tinerilor, recruților și rezerviștilor de a deține și prezenta actul de identitate. Norma propusă generează riscuri de eschivare și dificultăți operaționale care se referă la:

1. facilitarea eschivării tinerilor, recruților și rezerviștilor de la obligațiile ce rezultă din evidența militară a acestora. Astfel, norma propusă poate institui o justificare legală pentru ca cetățenii să refuze recepționarea ordinelor de chemare sub pretextul lipsei, inclusiv fizice, a actului de identitate (de exemplu: neobținut, pierdut, uitat etc.), creând un blocaj procedural ce împiedică recrutarea și mobilizarea;

2. subminarea autorității militare, situație în care obligația de apărare a Patriei, de rang constituțional (art. 57 din Constituție), devine astfel secundară unei formalități administrative/condiții tehnice, oferind cetățeanului controlul asupra legalității procedurii de înmânare a ordinului și un instrument legal de a evita îndeplinirea obligațiilor militare. Corespunzător, dacă cadrul normativ obligă cetățeanul să prezinte actul de identitate pentru a primi ordinul de chemare, dar cetățeanul refuză să îl prezinte, procesul de încorporare rămâne într-un blocaj juridic. Statul nu poate proba că persoana s-a eschivat cu intenție sau că literalmente nu a respectat o formalitate administrativă de prezentare a actului;

3. vicii de procedură în instanță, or, urmare a instituirii acestei obligații la primirea ordinului, va putea fi utilizată în litigiile în instanțele de judecată pentru a anula procedura de înmânare a ordinului de chemare la încorporarea în serviciul militar în termen, sub motivul că nu a fost respectată cerința de prezentare a actului de identitate și, respectiv, identitatea nu a fost verificată strict prin prezentarea actului de identitate, chiar dacă persoana este cunoscută de autorități. Mai mult ca

atât, în cazul în care actul normativ condiționează prezentarea ordinului de chemare de deținerea actului de identitate, persoana poate pretinde că nu a putut îndeplini procedura legală din motive obiective (lipsa actului), făcând mult mai dificilă demonstrarea intenției de eschivare de la serviciul militar;

4. ignorarea sistemelor informaționale de stat, or, prin norma propusă se ignoră faptul că identificarea cetățenilor se poate realiza prin accesarea Registrului de stat al populației sau prin alte mijloace legale, asigurând astfel respectarea obligațiilor cetățenești privind pregătirea pentru apărarea Patriei, fără a fi necesar suportul fizic al actului de identitate. Însă noua normă ar putea face imposibilă procedura de înmânare a ordinului dacă persoana declară că nu are actul asupra sa în momentul interacțiunii cu reprezentanții centrului militar.

Prin completarea prevederilor Legii nr. 1245/2002 se instituie o obligație simetrică între deținerea actului de identitate și procedura de înmânare a ordinelor de chemare. Deși scopul autorului este de a asigura identificarea corectă a cetățenilor, formularea imperativă poate genera blocaje operaționale majore în procesul de recrutare și încorporare în serviciul militar în termen, fiind utilizat ca un instrument juridic de blocare a înmânării ordinului de chemare.

Adițional, cu toate că autorul afirmă în nota de fundamentare că proiectul protejează persoanele vulnerabile care nu își pot obține actele, totuși, prin acest amendament, se impune acestor persoane obligația de a deține și a prezenta actul de identitate, iar în lipsa acestuia, persoana devine vulnerabilă în fața centrelor militare tocmai pentru că nu deține actele invocate.

Ca urmare a celor menționate, se stabilește că instituirea unei obligații suplimentare poate bloca procesul de recrutare pentru toți tinerii care se află deja în dificultate de a-și obține actele, oferindu-le o posibilitate legală de a nu răspunde ordinelor de chemare emise de centrele militare, iar în scenarii de mobilizare rapidă, rigiditatea cerinței de a prezenta actul de identitate pentru a valida recepționarea unui ordin de chemare poate încetini semnificativ procesele logistice ale centrelor militare, afectând capacitatea de reacție a statului și de apărare națională.

În subsidiar, cu referire la chestiunea constatării apartenenței la cetățenia Republicii Moldova în raport cu persoanele care, deși au dobândit cetățenia Republicii Moldova în temeiul art. 9 alin. (1) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025, nu au reușit să obțină actul de identitate până la împlinirea vârstei de 18 ani, se vor lua în considerare observațiile și argumentele expuse în Avizul unic al Guvernului la proiectul de lege pentru modificarea Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025 (inițiativa legislativă nr. 20 din 11 februarie 2026).

Complementar, se subliniază că au fost prezentate inclusiv propuneri de modificare a Legii 1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea Patriei, care să asigure evitarea riscurilor de înrolare în Forțele Armate ale Republicii Moldova a persoanelor neidentificate sau care nu dețin cetățenia Republicii Moldova.