

Aprobat în ședința Guvernului din \_\_\_\_\_2026

Decizia protocolară nr. \_\_\_\_\_/2026

## AVIZ

### **asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (dovada cetățeniei) (inițiativa legislativă nr. 6 din 28 ianuarie 2026)**

Guvernul a examinat proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte normative (dovada cetățeniei), înaintat cu titlu de inițiativă legislativă (nr. 6 din 28 ianuarie 2026) de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Inițiativa legislativă este înaintată în conformitate cu art. 73 din Constituția Republicii Moldova și cu art. 47 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr. 797/1996.

Potrivit notei de fundamentare ce însoțește proiectul de act normativ, prin proiect se propune excluderea unor probleme de aplicare în raport cu anumite prevederi din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025, care vizează în mod concret:

1. modificarea art. 5 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025 prin excluderea cuvintelor „în cazul copilului”, astfel încât certificatul de naștere să fie recunoscut ca dovadă a cetățeniei indiferent de vârsta persoanei;

2. modificarea art. 3 alin. (1) din Legea nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte prin excluderea referirii la „dovada cetățeniei”, pentru a menține caracterul tehnic al legii și pentru a preveni interpretările care condiționează statutul de cetățean de existența actului de identitate;

3. menținerea regimului de vârstă stabilit în redacția finală a proiectului: dreptul de a deține cartea de identitate începând cu vârsta de 14 ani, fără instituirea unei obligații;

4. aplicarea imediată a noilor reguli propuse în proiect la cazurile existente și la dosarele aflate în examinare, astfel încât persoanele care au dobândit cetățenia prin naștere să nu fie redirecționate către proceduri de recunoaștere.

Potrivit autorilor, scopul proiectului de lege constă în ajustarea cadrului normativ care conține premisele alimentării unor disfuncționalități prin combinarea și interpretarea cumulativă a mai multor reguli, care, luate separat, urmăresc scopuri legitime, însă aplicate împreună creează un prag artificial și un

risc de apatridie pentru persoanele care au împlinit vârsta de 18 ani, dar nu dețin acte de identitate.

Ca urmare, ținând cont de importanța subiectului și a amendamentelor propuse, se comunică despre nesusținerea conceptuală a proiectului de lege, cu luarea în considerare a următoarelor argumente.

**La articolul I, care se referă la modificarea articolului 5 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025**

Conform 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 înscrisuri 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 către 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 dovadă a cetățeniei doar pentru copii.

Având în vedere acest aspect, se consideră necesar 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 nominalizată, actele de stare civilă sunt înregistrările de către stat, prin care se confirmă faptele și evenimentele (în speță nașterea copilului) ce influențează apariția, modificarea sau încetarea drepturilor și obligațiilor persoanelor și se caracterizează statutul juridic al acestora.

Propunerea de a reglementa certificatul 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.

Concomitent, potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 273/1994 cu privire la 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 lipsa cărții 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 materia cetățeniei, care, potrivit Convenției europene cu privire la cetățenie, adoptată la 6 noiembrie 1997 la Strasbourg (ratificată de către Parlamentul

Republicii Moldova prin Hotărârea nr. 621-XIV din 14 octombrie 1999), urmează să beneficieze de protecție specială.

Mai mult decât atât, certificatul de naștere este un act 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 sau al părinților și nu poate constitui, prin sine, dovadă a cetățeniei. Întrucât certificatul de naștere este eliberat fără a reflecta voința titularului privind apartenența sa la cetățenia Republicii Moldova, recunoașterea actului respectiv 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 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, întrucât, 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.

*Per a contrario*, după împlinirea vârstei de 18 ani, având în vedere obligația prevăzută la art. 7 alin. (1) din Legea nr. 273/1994 cu privire la actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, 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.

Subsecvent, reglementarea propusă de autor ar duce 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 către autoritățile Republicii Moldova sau de către autoritățile altui stat. Or, persoanele născute din cetățeni ai Republicii Moldova în afara teritoriului țării obțin certificate de naștere eliberate de statul unde a avut loc nașterea. În asemenea situații, simpla verificare din oficiu în registrele de stat de către autoritatea competentă 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 acorduri.

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 pericol pentru ordinea constituțională și pentru 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 în/din străinătate. Există situații în care actele de naștere ale persoanelor născute pe teritoriul Republicii Moldova sunt întocmite sau reconstituite de către 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 ignoră situația 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 întocmite în străinătate în registrele naționale și în aceste situații autoritățile Republicii Moldova nu pot să cunoască despre existența acestor persoane, care, formal, ar fi considerate 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 către autoritățile Republicii Moldova, fapt ce amplifică confuzia juridică și afectează securitatea raporturilor de drept.

Ca urmare a pierderii cetățeniei Republicii Moldova prin retragere sau prin 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 către persoanele care nu mai dețin cetățenia Republicii Moldova, generând o contradicție juridică evidentă.

## **La articolul II, care prevede modificarea Legii nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte**

La pct. 1, modificarea propusă ce se referă la excluderea sintagmei „și a cetățeniei Republicii Moldova” din art. 3 alin. (1) este lipsită de temei juridic și contrară atât prevederilor art. 5 din Legea cetățeniei nr. 253/2025, cât și redacției aceluiași articol din cadrul proiectului, care stabilește că actul de identitate (buletinul de identitate/carta de identitate) este considerat drept dovadă a cetățeniei Republicii Moldova.

Actul de identitate al cetățeanului Republicii Moldova are ca rol principal nu doar identificarea persoanei, ci și confirmarea apartenenței acesteia la cetățenia statului. Eliminarea referinței explicite la cetățenie afectează substanța normei, lipsind-o de conținut juridic, și creează incertitudine asupra valorii actului de identitate.

Totodată, această modificare intră în contradicție cu art. 5 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 253/2025, în care actul de identitate este expres prevăzut ca dovadă a cetățeniei, ceea ce demonstrează lipsa de coerență legislativă și de unitate conceptuală în cadrul aceluiași proiect de lege, fapt care contravine Legii nr. 100/2017 cu privire la actele normative.

Cu referire la pct. 2, ce privește modificarea propusă la art. 7 alin. (1), prin care se stabilește că cetățenii Republicii Moldova au dreptul să dețină cartea de identitate începând cu vârsta de 14 ani, aceasta este redundantă și creează confuzie normativă. Or, obligativitatea obținerii cărții de identitate, pe lângă posibilitatea demonstrării cetățeniei, derivă inclusiv din necesitatea asigurării evidenței eficiente a populației, funcționării administrative a statului și exercitării altor drepturi și obligații ale cetățeanului, precum accesul la servicii publice, dreptul de vot, emiterea altor acte oficiale etc.

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 deja 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 superfluă, 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.

Analizând cele propuse prin lentila oportunității, se atestă că modificările propuse nu sunt justificate și generează contradicții, afectează claritatea și previzibilitatea normelor și pot avea consecințe negative asupra evidenței cetățenilor și a aplicării legislației naționale.

În acest context, Guvernul nu susține proiectul de lege înaintat cu titlu de inițiativă legislativă.

Complementar, 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, n-au reușit obținerea actului 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).