

CZU: 342.71(478+477)

DOI: [10.5281/zenodo.3887511](https://doi.org/10.5281/zenodo.3887511)

REDOBÂNDIREA CETĂȚENIEI ROMÂNE DE CĂTRE CETĂȚENI AI REPUBLICII MOLDOVA ȘI AI UCRAINEI

Ruslan DELEANU

Universitatea de Stat din Moldova

Redobândirea cetățeniei române de către cetățeni ai Republicii Moldova și ai Ucrainei a cunoscut o îmbunătățire graduală a cadrului legislativ. Politica statului român de a acorda cetățenie română cetățenilor moldoveni și ucraineni a creat tensiuni regionale în diferite perioade de timp, iar perioada de soluționare a unei cereri de redobândire a cetățeniei române a crescut de la câteva luni între anii 1991 și 2001 la aproximativ doi, trei ani în prezent. Dacă între anii 2001 și 2007 procedura redobândirii cetățeniei române a fost aproape blocată, atunci după aderarea României la Uniunea Europeană și la NATO această procedură va cunoaște o îmbunătățire considerabilă. În mod special ne referim la modificările legislative operate în anul 2010 în legea cetățeniei române, care redefinesc fundamental dreptul la redobândirea cetățeniei române și reorganizează din temelii aparatul instituțional administrativ care supraveghează implementarea lui.

Singura provocare actuală în domeniul redobândirii cetățeniei române o reprezintă termenul exagerat de lung pentru analizarea/soluționarea unei astfel de cereri.

Cuvinte-cheie: redobândirea cetățeniei române, cetățenie, dublă cetățenie.

ROMANIAN CITIZENSHIP REGAINING BY CITIZENS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA AND UKRAINE

The regain of Romanian citizenship by citizens of the Republic of Moldova and Ukraine has seen a gradual improvement of the legislative framework. The Romanian state's policy of granting Romanian citizenship to Moldovan and Ukrainian citizens created regional tensions over various periods of time, and the period for resolving a request for regaining Romanian citizenship has increased from several months between 1991-2001 to about two or three years at the moment. If between 2001 and 2007 the procedure for regaining the Romanian citizenship was almost blocked, after Romania's accession to the European Union and NATO this procedure will experience considerable improvement, in particular I refer to legislative changes occurring in 2010 on the law of Romanian citizenship, which fundamentally redefine the right to regain the Romanian citizenship and reorganize from the ground up the administrative institutional apparatus that oversees its implementation.

The only current challenge in the field of regaining Romanian citizenship is the excessively long term for analysing/resolving such a request.

Keywords: Romanian citizenship regaining, citizenship, dual citizenship.

Scurt istoric

Istoria postcomunistă în materia redobândirii cetățeniei române cunoaște o îmbunătățire graduală a cadrului legislativ.

Astfel, în martie 1991 România adoptă Legea nr.21/1991 prin care hotărăște să acorde cetățenie română foștilor cetățeni români care au pierdut cetățenia română din motive mai presus de voia lor, configurându-se mai degrabă ideea de reparație istorică, de a se restitui ceva foștilor cetățeni români care au fost deposedați fără voia lor în mod unilateral și abuziv de cetățenia română.

Politica statului român de a acorda cetățenie română cetățenilor din Republica Moldova și din Ucraina a creat tensiuni politice regionale, întrucât până în anul 2003 Republica Moldova nu recunoștea prin legislația sa dubla cetățenie, iar Ucraina nici la ora actuală nu recunoaște cetățenilor săi posibilitatea de a avea dublă cetățenie. Teama acestor doua state era mai degrabă în mod fals amplificată de posibilitatea recuperării teritoriilor pierdute de către alte state.

Relațiile diplomatice dintre România și Republica Moldova, precum și colaborarea pe diferite paliere instituționale au cunoscut un trend ascendent până la mijlocul anilor 1990.

Administrația prezidențială a Republicii Moldova a cerut în anul 2000 ministerelor de resort să identifice cauzele solicitării cetățeniei române de către cetățenii Republicii Moldova, manifestându-și îngrijorarea de faptul că un număr tot mai mare de cetățeni solicită cetățenie română. În aceeași perioadă autoritățile române îmbunătățesc legislația în materie de cetățenie.

Totuși, Republica Moldova și România nu au reușit în acea perioadă să negocieze o soluție bilaterală în problema dublei cetățenii.

Republica Moldova modifică Legea cetățeniei pe 25 mai 2000, înăsprind condițiile de naturalizare, solicitând cetățenilor străini care doreau să obțină cetățenia Republicii Moldova să locuiască timp de 10 ani pe teritoriul Republicii Moldova, să aibă cunoștințe temeinice în domeniul istoriei, legislației și a limbii oficiale a Republicii Moldova.

Politica României în domeniul redobândirii cetățeniei române a generat conflicte diplomatice și cu Ucraina.

Solicitarea cetățeniei române de către un număr tot mai mare de cetățeni ucrainieni intră în contradicție cu legea ucraineană a cetățeniei care nu recunoaște dubla cetățenie.

Temerea autorităților ucrainene era condiționată de faptul că zonele cu populație preponderent românească, cum ar fi Cernăuți, ar pretinde mai multe drepturi, cum ar fi dreptul de a adera la România.

Dincolo de toate acestea, cetățenii ucraineni solicitați cetățenia română și din motive economice.

Având în vedere tensiunile diplomatice, Ucraina a interzis părții române, de câțiva ani, să mai țină sesiuni de jurământ la consulatele României din Ucraina, astfel încât toți cetățenii ucraineni, ale căror cereri de redobândire a cetățeniei române au fost aprobate, deși au optat la înregistrarea cererii de redobândire a cetățeniei române pentru menținerea domiciliului în străinătate. Totuși, ținând cont de această „ciudățenie” diplomatică, în peste 90% din solicitări sunt programați în vederea depunerii jurământului de credință față de România în București la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie.

În ultimele două decenii, politica României în materia redobândirii cetățeniei române a cunoscut o evoluție sinuoasă, fiind caracterizată de numeroase tensiuni politice și diplomatice, care au generat o instabilitate legislativă acută și numeroase blocaje administrative, un haos legislativ caracterizat de ezitări politice, ducând în cele din urmă la redefinirea acestui drept din punct de vedere juridic și la reorganizarea din temelii a aparatului instituțional-administrativ care supraveghează implementarea lui prin aprobarea de către guvernul României a Ordonanței de Urgență nr.5/2010 [1].

Din 1991 și până în prezent se estimează că au redobândit cetățenia română mai mult de 500.000 de cetățeni ai Republicii Moldova.

Obținerea actelor românești de către o parte dintre cetățenii Republicii Moldova și ai Ucrainei a facilitat dreptul la libera circulație în spațiul european, repatrierea efectivă în România a peste de 100.000 de cetățeni moldoveni, precum și emigrarea unui număr mai mare în țările din vestul Europei.

Politica României în domeniul redobândirii cetățeniei române a fost un rezultat al interacțiunii mai multor factori de politică internă și externă care s-au aflat de multe ori în tensiune:

- viziuni politice privind granițele teritoriului național și componenta națiunii române moderne;
- tradiția juridică și istorică a țării;
- procesul privind democratizarea legislației în perioada postcomunistă și tendința de a anula consecințele abuzurilor regimului comunist;
- competiția electorală între partidele politice din România;
- evoluția relațiilor diplomatice dintre România și Republica Moldova;
- condiționările politice legate de integrarea în Uniunea Europeană și de cerințele de aderare la spațiul Schengen;
- necesitatea racordării la normele de drept internațional în materie de cetățenie [2].

Evoluția legislației în domeniul redobândirii cetățeniei române din anul 1991 și până în prezent

În perioada 1991-2000 cetățenii ai Republicii Moldova și ai Ucrainei au redobândit cetățenia română în temeiul dispozițiilor art.37 din Legea cetățeniei române nr.21/1991:

„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 notarul public, chiar dacă au altă cetățenie și nu-și stabilesc domiciliul în România.

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.”

Procedura redobândirii cetățeniei române în această perioadă a cunoscut cea mai simplificată formă a acestei instituții, întrucât dosarul de cetățenie se constituia în mod principal dintr-o declarație notarială și copii legalizate de pe actele de stare civilă ale petentului și ale ascendenților acestuia, precum și de pe actele de identitate ale petentului.

Competența acordării cetățeniei române aparține Direcției Generale de Pașapoarte care, constatând îndeplinite condițiile legale, emitea o adeverință/dovadă a cetățeniei române.

În primii 10 ani de la adoptarea Legii 21/1991 aproximativ 100.000 de cetățeni moldoveni au redobândit cetățenia română în această formă simplificată.

Procedura redobândirii cetățeniei române dura în medie 3-4 luni; din acest punct de vedere, putem afirma că a fost perioada cu cel mai scurt termen de analizare/acordare a cetățeniei române din toate timpurile.

Începutul anului 2000 surprinde schimbarea competenței și atribuirea întregului proces de redobândire a cetățeniei române Ministerului Justiției prin Direcția pentru Cetățenie.

Direcția pentru Cetățenie a funcționat până în 2010 ca o entitate fără personalitate juridică, fiind reprezentată în instanță de către Ministerul Justiției prin departamentul juridic.

Din păcate, instituția redobândirii cetățeniei române va cunoaște un declin pentru aproximativ 7 ani, cauzat în mare parte de condiționările impuse pentru aderarea României la NATO, la Uniunea Europeană și la spațiul Schengen.

În această perioadă a fost restricționată depunerea în mod liber a cererilor de redobândire a cetățeniei române. Una dintre barierele concrete în calea depunerii dosarului de redobândire a cetățeniei române a fost condiționarea cetățeanului de a avea un drept de ședere legală pe teritoriul României pentru a putea înregistra cererea de redobândire a cetățeniei române la sediul Ministerului Justiției – Direcția pentru Cetățenie, toți ceilalți fiind constrânși să înregistreze cererile la secțiile consulare ale României din Republica Moldova și din Ucraina. Din nefericire, aceste consulate erau subdimensionate din punctul de vedere al personalului consular și nu au avut capacitatea de a primi toate cererile de redobândire a cetățeniei române din partea solicitanților. În acest sens au obligat cetățenii moldoveni să se adreseze, în prealabil, cu o cerere/scrisoare de intenție adresată consulatului pentru a putea înregistra ulterior cererea de redobândire a cetățeniei române. În aceasta manieră, consulatul României din Chișinău a înregistrat cateva sute de mii de astfel de scrisori de intenție, însă marea lor majoritate așa și nu au mai fost soluționate.

Între anii 2002 și 2007 putem vorbi de un blocaj instituțional în materia redobândirii cetățeniei române, întrucât în această perioadă nici nu se soluționau cererile de redobândire a cetățeniei române și nici nu se primeau alte dosare noi (cu excepția unui număr foarte mic de dosare depuse de către cetățenii moldoveni care aveau drept de ședere legală în România).

S-a ajuns la situații ca într-un singur an să se acorde cetățenie română doar pentru 10 cetățeni din Republica Moldova.

Treptat, cetățenii au început să solicite explicații Ministerului Justiției cu privire la perioada exagerat de lungă în care dosarele lor nu erau analizate. În acest sens, începând cu anii 2006-2007 cetățenii moldoveni au început a acționa în instanță Ministerul Justiției pentru tergiversarea nejustificat de lungă în procedura de soluționare a cererilor de redobândire a cetățeniei române. Instanțele de judecată au configurat o practică judecătorească unanimă în jurul sintagmei „termen rezonabil” în care ar trebui analizată o cerere de redobândire a cetățeniei române, căzând de acord în unanimitate că termenul de 6 luni de la data depunerii cererii este suficient pentru analizarea dosarului, ținând cont de natura și complexitatea cererii.

Pe de altă parte, Ministerul Afacerilor Externe al României nu a întreprins demersuri pentru deblocarea sutelor de mii de „intenții” exprimate în vederea înregistrării dosarelor de redobândire a cetățeniei române, crescând tensiunile în rândul cetățenilor moldoveni care și-au anunțat intenția de a redobândi cetățenia română.

Anul 2007 cunoaște o înregistrare masivă de acțiuni în instanță în contradictoriu cu Ministerul Afacerilor Externe din România, acțiuni intentate de către cetățenii moldoveni care erau nemulțumiți de faptul că, deși au așteptat de câțiva ani, nu au fost invitați pentru a-și înregistra cererea de redobândire a cetățeniei române.

Avocații specializați în această materie au obținut succese remarcabile în dezlegarea acestei probleme de drept. Instanțele de judecată din România obligând prin hotărâri judecătorești definitive și irevocabile Ministerul Afacerilor Externe la înregistrarea acestor dosare de redobândire a cetățeniei române.

Aceste procese în contradictoriu cu Ministerul Afacerilor Externe au continuat să existe până în anul 2010, când a fost adoptată Ordonanța de Urgență nr.5/2010 prin care s-a schimbat fundamental viziunea asupra mecanismului de redobândire a cetățeniei române.

Tot în anul 2010 se înființează două noi consulate în Republica Moldova – unul în nord, la Bălți, și altul în sud, la Cahul.

Principala modificare legislativă vizează recunoașterea posibilității reale pentru fiecare cetățean al Republicii Moldova de a-și înregistra dosarul fie la consulatul României competent teritorial din Republica Moldova,

fie direct în România la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie sau la unul dintre birourile teritoriale ale acesteia din România.

Modificările legislative survenite în anul 2010 asupra legii cetățeniei române redefinesc fundamental dreptul la redobândirea cetățeniei române din perspectivă juridică și reorganizează din temelii aparatul instituțional-administrativ care supervizează implementarea sa.

Prin adoptarea Ordonanței de Urgență nr.5/2010 se înființează Autoritatea Națională pentru Cetățenie, entitate juridică cu personalitate juridică proprie, primind suficienți angajați pentru a face față noului val de solicitări de redobândire a cetățeniei române.

Consulatele României din Republica Moldova și din Ucraina încep să înregistreze în mod liber mii de solicitări de redobândire a cetățeniei române, cereri care vor fi remise Autorității Naționale pentru Cetățenie pentru competența soluționare.

Pentru prima dată în legislația cetățeniei române postcomunistă este prevăzut un termen concret de 5 luni înăuntrul căruia ar trebui analizată fiecare cerere de redobândire a cetățeniei române.

De altfel, legiuitorul român a statuat în preambulul Ordonanței de Urgență nr.5/2010 toate motivele pentru care s-a impus îmbunătățirea legislației și pentru adoptarea acestui act normativ:

„Având în vedere obligația Comisiei pentru cetățenie de a respecta termenele legale pentru soluționarea cererilor în materie de cetățenie, luând în considerare obligația pozitivă de a asigura caracterul efectiv, neiluzoriu al drepturilor conferite de lege, obligație instituită de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, ținând cont de necesitatea creării cât mai rapide a instrumentelor legale prin care Comisia pentru cetățenie să poată soluționa în termenul de 5 luni prevăzut expres în Legea cetățeniei române nr.21/1991, republicată, cu modificările și completările ulterioare, cererile de redobândire și acordare a cetățeniei române, dată fiind necesitatea unei reorganizări administrativ-instituționale în scopul eficientizării activității Comisiei pentru cetățenie, ținând seama de importanța creării în termen cât mai scurt a unei instituții autonome, cu competențe depline în materie de cetățenie, având în vedere iminența unor noi litigii în materia cetățeniei în cazul nerespectării termenelor legale prevăzute pentru soluționarea cererilor în materie de cetățenie, în temeiul art.115 alin.(4) din Constituția României, republicată, Guvernul României adopta prezenta ordonanță de urgență”.

Din anul 2010 și până în prezent cateva sute de mii de cetățeni moldoveni au redobândit cetățenia română ca urmare a îmbunătățirii cadrului legal.

Nerespectarea termenului de 5 luni stabilit de legiuitor rămâne o provocare și la ora actuală, mulți cetățeni moldoveni alegând și în prezent acționarea în instanță a Autorității Naționale pentru Cetățenie pentru a fi obligată să le soluționeze cererile de redobândire a cetățeniei române conform legii.

Actualitatea procedurii de redobândire a cetățeniei române. Provocari și tendințe

Programarea online pare să devină un procedeu tot mai des utilizat de către toate autoritățile publice locale și centrale în relația cu cetățenii Republicii Moldova și ai Ucrainei în demersul acestora de a obține cetățenie română, de a-și transcrie actele de stare civilă, inclusiv în procedura de solicitare a pașaportului românesc.

În acest sens, Președintele Autorității Naționale pentru Cetățenie a emis o dispoziție prin care, începând cu data de 22.05.2017, a stabilit ca o condiție prealabilă a înregistrării cererilor de redobândire a cetățeniei române – programarea exclusiv online a petenților.

În concret, prin această procedură s-a redus la jumătate numărul dosarelor de redobândire a cetățeniei române înregistrate la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie și la birourile teritoriale ale Autorității Naționale pentru Cetățenie din România, comparativ cu perioada anterioară instituirii acestei măsuri.

Dincolo de avantajele programării online în vederea înregistrării dosarelor de redobândire a cetățeniei române (cum ar fi cunoașterea datei și orei depunerii dosarului, cetățenii având garanția că vor depune cererea în ziua în care au fost programați), aceasta prezintă și următoarele dezavantaje:

- persoanele defavorizate care nu au acces la internet sau cunoștințe de operare computer nu pot beneficia de acest serviciu și nici nu se pot programa altfel;
- perioada exagerat de lungă de la momentul efectuării programării online și până la data la care sunt programați în vederea înregistrării cererii de redobândire a cetățeniei române.

Într-un mod asemănător se desfășoară activitatea de înregistrare a cererilor de redobândire a cetățeniei române la consulatele României din Republica Moldova – în baza unei programări prealabile.

O provocare majoră în procedura analizării/soluționării cererilor de redobândire a cetățeniei române de către Autoritatea Națională pentru Cetățenie rămâne respectarea termenului legal de 5 luni impus de legiuitor pentru soluționarea acestor cereri.

În practică s-a ajuns la analiza acestor cereri în aproximativ doi ani de la momentul înregistrării cererii; dacă mai luăm în considerare și termenul de 6 luni de așteptare de la momentul programării online până la data înregistrării cererii de redobândire a cetățeniei române, rezultă un termen de aproximativ doi ani și jumătate.

Analizarea acestor dosare într-un termen de aproximativ doi ani și jumătate încalcă și termenul rezonabil prevăzut de art.10 din Convenția Europeană asupra Cetățeniei ratificată de România prin Legea nr.396/2002 [3].

Dosarele de redobândire a cetățeniei române care îndeplinesc condițiile cumulative prevăzute de Legea cetățeniei române nr.21/1991 sunt aprobate prin Ordin al Președintelui Autorității Naționale pentru Cetățenie.

Petenții care au solicitat redobândirea cetățeniei române cu stabilirea domiciliului în România vor fi invitați în vederea depunerii jurământului de credință față de România la sediul Autorității Naționale pentru Cetățenie din București, iar petenții care au solicitat redobândirea cetățeniei române cu menținerea domiciliului în străinătate sunt îndrumați să depună jurământul la sediile consulatelor României din străinătate unde au domiciliul sau reședința legală.

Este important a sublinia faptul că, deși dispozițiile Legii nr.21/1991 privind cetățenia română nu condiționează solicitanții redobândirii cetățeniei române de susținerea unui interviu, în practică reprezentanții Autorității Naționale pentru Cetățenie, la data depunerii jurământului, intervievaza petenții în vederea constatării cunoașterii limbii române, iar celor care nu cunosc suficient de bine limba română li se refuză depunerea jurământului de credință și, implicit, acordarea cetățeniei române.

În **concluzie**, considerăm că, deși forma actuală a Legii cetățeniei române nr.21/1991 reprezintă cea mai bună versiune a acesteia (urmare a unor demersuri politice, juridice, diplomatice), în practică procedura redobândirii cetățeniei române de către cetățeni ai Republicii Moldova și ai Ucrainei poate fi îmbunătățită, *de lege ferenda*, prin eforturile tuturor autorităților publice competente implicate.

Referințe:

1. IORDACHI, C. (coordonator), LEONESCU, Șt. ș.a. *Redobândirea cetățeniei române*. București: Curtea Veche, 2012, p.67.
2. Ibidem, p.68.
3. Convenția Europeană asupra Cetățeniei. În: *Monitorul Oficial al României*, 2002, nr.490.

Date despre autor:

Ruslan DELEANU, doctorand, Școala doctorală *Științe Juridice*, Universitatea de Stat din Moldova.

E-mail: Avocatdeleanu@yahoo.com

ORCID: 0000-0002-2561-8427

Prezentat la 20.10.2019