

INSTITUȚIA „CETĂȚENILOR STRĂINI ȘI A APATRIZILOR” – DOMENIU AL DREPTULUI PUBLIC SAU PRIVAT?

Svetlana SLUSARENCO,
doctor în drept, lector superior universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The thesis contains a study regarding the pragmatic, theoretical and legal aspect of the foreigners and stateless persons' legal status in Moldova. This study has the following objectives: to reveal the concept of foreign citizen and stateless person; to analyze if the rights and obligations of foreign citizens and stateless persons belong to public or private law; to do a comprehensive, complete and detailed study of the legal regime of foreign citizens and stateless persons in Moldova, as well as to study their legal regime provided by international agreements.

Domeniul statutului juridic al străinilor este un domeniu deosebit de mobil, după cum sunt și transformările numeroase și rapide din viața internațională, care nasc aspecte noi. Așadar, regimul străinilor are un caracter complex, deoarece este stabilit și prin acte normative interne, precum și prin reglementări internaționale la care participă țara noastră și care, sub diverse forme, vizează cetățenii străini și apatrizii. Acest moment a constituit un motiv ce i-a deter-

minat pe unii autori ghidați de Tudor Radu Popescu [3, p. 21] să recunoască influența dreptului internațional public în reglementarea instituției condiției juridice a străinului, alții, reprezentați de Dragoș Alexandru Sitaru [5, p. 57], dimpotrivă, consideră că instituția luată în discuție nu ar aparține dreptului internațional public, ci dreptului internațional privat, iar a treia grupă, printre care G. Tunkin și S. Cernicenکو [6, c. 17] atribuie această instituție la sfera dreptului public.

În literatura juridică au fost expuse diferite puncte de vedere privind atribuirea instituției statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor la ramura dreptului internațional public, dreptul internațional privat sau dreptul public intern. Cei care atribuie instituția condiției juridice a străinului dreptului internațional public își întemeiază poziția invocând argumentul că statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor este strâns legat de cetățenie, străinul definindu-se în funcție de criteriul cetățeniei ca apartenență juridică a individului la un stat. Condiția juridică a străinului, ca instituție, își află reglementarea în normele interne și cele internaționale recunoscute de stat. Deci condiția juridică a străinului este definită în mod egal de convenții, tratate de asistență juridică; de convenții consulare sau de evitare a dublei impuneri; de convenții comerciale și de cooperare tehnico-economică; de convenții pentru promovarea și garantarea investițiilor; însă cele mai importante prevederi internaționale cu incidență la situația străinilor sunt cele din domeniul drepturilor omului, care au prioritate în fața legilor interne, printr-o consacrare constituțională. De asemenea, principiile impuse de Declarația Universală a Drepturilor Omului (nediscriminarea între persoane, interzicerea torturii, dreptul la respectarea vieții personale, azilul politic, libertatea de circulație, egalitatea în fața legii), condiția juridică a străinului împrumută ca fundament prevederi cu caracter de generalitate, care nu se supun conflictelor dintre indivizi sau dintre legi din moment ce fiecare țară-membru al Națiunilor Unite le-a adoptat în legislația sa; ea reprezintă deci un domeniu al dreptului public. [3, p. 21]

Alți autori consideră că, dimpotrivă, instituția luată în discuție nu aparține dreptului internațional public; ei văd în legătura strânsă între cetățenie și condiția juridică a străinului, legătură a cărei existență și importanță este recunoscută de ambele opinii, un argument pentru a dovedi apartenența condiției juridice a străinului la sfera dreptului privat. În dreptul internațional privat, obiectul preocupării îl constituie tocmai conflictele de legi și de jurisdicții, normele conflictuale (de reglementare și soluționare a acestor conflicte) constituind ansamblul care-l definește și îl formează ca ramură de drept specifică.

Cetățenia este privită, în cadrul dreptului internațional privat, tocmai ca un punct de legătură în soluționarea conflictului de legi (cetățenia oferă criteriul pentru stabilirea legii naționale a străinului în funcție de care se poate determina starea, capacitatea, relațiile de familie ale persoanei fizice sau pot fi stabilite condițiile, efectele și anularea unei hotărâri de constatare a morții prezumate, a absenței ori a dispariției persoanei fizice; legea națională determinată pe baza cetățeniei hotărăște care sunt condițiile de fond pentru încheierea căsătoriei, relațiile personale și patrimoniale dintre soți, divorțul și efectele căsătoriei etc.).

În această opinie, cetățenia este privită ca o instituție a dreptului internațional privat, iar modalitățile de dobândire sau de pierdere a cetățeniei au incidență și în ceea ce privește condiția juridică a străinului. Astfel fiind, cetățenia atrage după sine includerea condiției juridice a străinului în sfera dreptului internațional privat. [5, p. 57]

Savanții S. V. Cernicenکو [7, c. 17] și G. I. Tunkin [6, c. 127] consideră că statutul străinilor nu poate fi reglementat nemijlocit de către dreptul internațional din următoarele considerente. Subiect al dreptului internațional poate fi un participant activ al raportului juridic internațional sau un potențial subiect, care dispune de drepturi și obligații, iar în cazurile necesare este apt de a purta răspundere juridică internațională. Doctrina juridică nu recunoaște ca subiect al dreptului internațional individul. Deci, persoana fizică (cetățean străin ori apatrid) nu este subiect al dreptului internațional. Normele juridice internaționale nu-i acordă drepturi și obligații, adică reglementarea statutului juridic al străinilor este posibilă doar prin intermediul legislației interne.

În cazul crimelor de război împotriva umanității și păcii, răspunderea penală a persoanelor fizice este o consecință a răspunderii statelor, persoanele fizice răspund în calitate de funcționari ai statelor și judecate ca subiecte de drept internațional – chiar dacă judecata se face de instanțele internaționale (Tribunalele de la Nürnberg și Tokio, după cel de-al Doilea Război Mondial). De altfel, aceste tribunale au judecat numai pe principalii criminali de război, ceilalți fiind judecați de tribunale interne.

Deci calitatea de autori ai crimelor internaționale nu conferă calitate de subiect al dreptului internațional. Persoanele fizice pot dobândi unele drepturi și pot avea unele obligații față de statele străine, pe baza unor convenții internaționale. De asemenea, prin convenții privind drepturile omului, statele se angajează să acorde și să garanteze anumite drepturi. Este evident că dreptul internațional afectează pe oameni și că, în esență, scopul dreptului internațional ar trebui să fie omul. Aceasta nu conferă însă persoanelor fizice calitatea de subiecte de drept internațional, deoarece drepturile popoarelor decurg din raporturile dintre state ca subiecte de drept internațional și se întemeiază pe protecția juridică acordată de state. În acest sens s-a pronunțat și Curtea Permanentă de Justiție Internațională care a afirmat că un acord internațional nu poate ca atare să creeze drepturi și obligații pentru particulari. Așadar, persoanele fizice nu sunt titulari de drepturi și obligații de drept internațional și nici nu au trăsăturile caracteristice subiectelor dreptului internațional. Teoria individului ca subiect de drept internațional este lipsită de o bază reală, nefiind confirmată de practică. [4, p. 94-95]

Abordarea normativă a statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova se conține în numeroase acte normative cu caracter general, precum Constituția Republicii Moldova, [8] Legea cetățeniei Republicii Moldova, [11] Codul contravențional al Republicii Moldova, [10] Codul penal al Republicii Moldova, [9] și în acte cu caracter special, adică cele care vizează direct cetățenii străini și apatrizii, de exemplu, Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, [12] Legea cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, [15] Legea Republicii Moldova cu privire la migrație, [13] Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova [16] ș. a.

Fiind investită cu o forță juridică supremă față de celelalte legi și constituind baza juridică pentru legislația în vigoare, Constituția ocupă un loc deosebit printre actele ce reglementează statutul străinilor. Așadar, Legea Supremă consfințește principiile fundamentale ale statutului juridic al persoanei și sistemul de garanții, care asigură realizarea drepturilor și îndatoririlor persoanei, precum și ale cetățenilor străini și apatrizilor. Astfel, art. 19, alin. (1) prevede: „Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege”.

Locul principal al Constituției în sistemul actelor ce reglementează statutul cetățenilor străini și al apatrizilor este condiționat și de faptul că ea stabilește competența organelor de stat care contribuie la realizarea drepturilor și libertăților cetățenilor și străinilor. Astfel, art. 88, lit. c) din Constituție acordă Președintelui Republicii Moldova dreptul de a soluționa problemele cetățeniei Republicii Moldova și de a acorda azil politic. La rândul său, Parlamentul Republicii Moldova are atribuția de a adopta legi, hotărâri, unele reglementând statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor. Aceste autorități ale statului exercită o activitate de elaborare și de aplicare a normelor juridice în general, inclusiv în privința cetățenilor străini și a apatrizilor.

Printre actele cu caracter general, care reglementează statutul juridic al străinilor, trebuie menționată *Legea cetățeniei Republicii Moldova*. [11] Legea definește noțiunea de cetățenie, prevede principiile și modurile de dobândire și pierdere a cetățeniei Republicii Moldovei. Aceste norme juridice au o importanță deosebită pentru reglementarea statutului juridic al străinilor, deoarece stabilind aria capacității juridice a cetățenilor Republicii Moldova, ele configurează limitele capacității juridice a străinilor, deoarece, conform Constituției Republicii Moldova, străinii se bucură de tratamentul național, adică beneficiază de aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova cu excepțiile stabilite de lege.

Trebuie accentuat, că principalul act normativ care are drept obiect de reglementare statutul cetățenilor străini și al apatrizilor este Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, [12] care prevede drepturile și libertățile străinilor, obligațiile și răspunderea cetățenilor străini și a apatrizilor în Republica Moldova. De asemenea, stabilește garanțiile juridice de realizare a drepturilor și libertăților străinilor.

Spre deosebire de Legea privind statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova din 1994, care nu era lipsită de lacune și anume, prezenta o listă exhaustivă a drepturilor străinilor, Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova din 2010 menționează doar că străinii dispun de aceleași drepturi ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege, ceea ce reprezintă un progres semnificativ, deoarece societatea se caracterizează prin dinamism și modificări, care generează apariția noilor relații sociale, inclusiv a unor drepturi.

Legea cu privire la migrație, [13] asigură respectarea drepturilor și libertăților străinilor, conform tratatelor și convențiilor O.N.U. și celor europene. Ea prevede stabilirea relațiilor de cooperare în domeniul migrațiunii cu alte state, crearea de oportunități reale de angajare legală la muncă în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova, precum și a cetățenilor străini și apatrizilor în Republica Moldova. Prin articolul 9 din lege s-a stabilit mecanismul de conlucrare dintre structura de stat de specialitate și alte structuri statale cu funcții de reglementare a migrației. Este reliefat clar lanțul migrațional, începând cu eliberarea invitațiilor pentru cetățenii străini, prelungirea termenului de ședere și aplicarea vizei de ieșire. Sunt prevăzute condiții restrictive cetățenilor străini și apatrizilor care prezintă pericol pentru securitatea statului și cetățenilor Republicii Moldova. Prin Biroul Migrație și Azil al MAI se monitorizează aplicarea coerentă a legislației în domeniu atât la nivel național, cât și local.

Un nou act normativ prin care s-a încercat de a reglementa, în special, migrația de muncă este Legea cu privire la migrația de muncă. Prin această lege s-a intenționat de a face lumină în domeniul angajării cetățenilor Republicii Moldova peste hotare, precum și a celor străini în Republica Moldova. De regulă, în țara noastră sunt angajați în mod prioritar specialiștii de calificare înaltă și/sau specialiștii invitați de Guvern la propunerea organelor centrale de specialitate ale administrației publice și ale autorităților administrației publice locale. Dar în art. 1 al legii s-a omis o explicație a termenului de “specialiști de calificare înaltă”. [14, art. 4 pct. 4)] Ordonanța de urgență privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României propune următoarea formulă pentru definirea personalului înalt calificat – profesorii universitari, cercetătorii și personalul științific care desfășoară în România o activitate academică sau o activitate de cercetare în cadrul universităților, instituțiilor de educație și cercetare, autorităților și instituțiilor din sistemul administrației publice centrale. [17] Această formulare nu este într-un totu valabilă pentru Republica Moldova, deoarece la noi este resimțită lipsa specialiștilor anume din domeniile tehnologiilor informaționale și în sfera construcțiilor, în industria ușoară, industria de prelucrare a metalului, agricultură. Criza specialiștilor calificați în

domeniile respective s-a creat în urma plecării definitive sau temporare a capitalului uman intelectual bine calificat. În aceste condiții, în lipsa forței de muncă calificate unii agenți economici sunt nevoiți să apeleze la specialiști și muncitori străini. [2, p. 17] Luând în considerare necesitățile pieței muncii din Moldova privind completarea locurilor vacante cu specialiști calificați, venim cu următoarea propunere de a completa art. 1 din Legea Republicii Moldova cu privire la migrația de muncă cu un nou alineat: „Specialiști de înaltă calificare - persoanele care dispun de un nivel înalt de pregătire în domeniul pe care îl profesază, de aptitudini profesionale și un grad superior de calificare, necesare pentru realizarea eficientă a atribuțiilor exercitate”.

Statutul cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova este reglementat și de o serie de acte normative subordonate legii, precum: *Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova*, [16] care stabilește modul de eliberare a documentelor cetățenilor străini și apatrizilor; *Regulamentul cu privire la instruirea cetățenilor străini și apatrizilor în instituțiile de învățământ din Republica Moldova* stabilește condițiile de încadrare în instituțiile de învățământ de stat și particulare, obligațiile și îndatoririle asumate în urma înscrierii la studii.

Abordarea la nivel normativ a fenomenului condiției juridice a străinilor reprezintă o încercare de a stabili raportarea legislației naționale în domeniu la cea europeană și de a evidenția, poate dintr-o perspectivă subiectivă, spectrul de probleme cu care se confruntă străinii în Republica Moldova și înaintarea unor propuneri de optimizare și perfecționare a cadrului normativ. Aria subiectului discutat nu ar putea fi cuprinsă într-un singur act normativ, care ar reprezenta un adevărat cod al străinilor, deoarece în afară de faptul că este de o mare mobilitate, ea ar trebui să înglobeze și unele norme conținute în actele internaționale, fapt ce ar provoca modificări permanente.

Acordarea drepturilor unui străin este o problemă de ordine internă. Statul acordă un maximum de drepturi pe care îl poate avea străinul; statul delimitează regimul străinilor de cel al cetățenilor săi, acordându-le drepturi specifice sau instituindu-le prohibiții; statul permite străinului ca, prin regimul pe care i l-a stabilit, acesta să beneficieze de mai multe drepturi decât cele din țara sa, în fine, statul consideră străinii o problemă de politică statală. Dar, deși statutul juridic al străinilor este o chestiune de politică internă, un domeniu rezervat ca manifestare a suveranității statului-gazdă de a hotărâ liber regimul juridic al străinilor, totuși ordinea internă trebuie să fie în permanentă concordanță cu ordinea de drept internațional, căci statul-gazdă este legat printr-un sistem de tratate și convenții internaționale pe care este obligat să le respecte. [1, p. 9]

BIBLIOGRAFIE

1. Antonescu Mădălina-Virginia, Regimul juridic al străinilor în România. Străinul-persoană fizică, Ed. ALL BECK, 2000, 621 p.
2. Dogaru Raisa, Studiu. Piața muncii: tendințe, probleme, soluții, Institutul de politici publice, Chișinău, 2006, p. 17, 47 p.
3. Popescu Tudor Radu, Drept internațional privat, București, 1993.
4. Preda-Mătășaru Aurel. Tratat de drept internațional public, Lumina Lex, București, 2002, 339 p.
5. Sitaru Dragoș Alexandru, Drept internațional privat, Ed. Actami, București, 1997, 284 p.
6. Тункин Г. И. Международное право, Москва, Юрид. Лит., 1974, 218 с.
7. Черниченко С. В. Личность и международное право. Москва, Международ. отношения, 1974, 166 с.
8. Constituția Republicii Moldova, din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994
9. Codul Penal al Republicii Moldova, nr. 985-XV din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129/1012 din 13.09.2002.
10. Codul contravențional al Republicii Moldova, nr. 218-XVI din 24 octombrie 2008, în vigoare: 31.05.2009, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009
11. Legea cetățeniei Republicii Moldova, nr. 1024-XIV din 02.06.2000, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101/709 din 10.08.2000.
12. Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova, nr. 200 din 16.07.2010, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179-181 din 24.09.2010.
13. Legea Republicii Moldova cu privire la migrație, nr. 1518-XV din 26.12.2002, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-2/2 din 15.01.2003.
14. Legea cu privire la migrația de muncă, nr. 180-XVI din 10.07.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164/598 din 29.08.2008.
15. Legea cu privire la ieșirea și intrarea în Republica Moldova, nr. 269-XIII din 09.11.1994, publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6 din 26.01.1995.
16. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-40 din 22.02.2013.
17. Ordonanța de urgență nr. 56 din 20 iunie 2007 privind încadrarea în muncă și detașarea străinilor pe teritoriul României, Monitorul Oficial al României nr. 424 din 26 iunie 2007.