

VELENȚE JURIDICE ALE CETĂȚENIEI ÎN CONTEXTUL LEGISLAȚIEI NAȚIONALE ȘI STATUTUL CETĂȚEANULUI ÎN ORDINEA DE DREPT INTERNAȚIONALĂ

Octavian GRECU

Magistru în drept, USM

asistent judiciar în cadrul Judecătoriei Chișinău (sediul Buiucani)

Prezintă un adevăr faptul că între stat și populația sa se încheagă o multitudine de raporturi de natură diversă, una fiind obiectiv necesară, legătură care niciodată nu este întâmplătoare, ci formată urmare a unui îndelungat proces, în care atât populația cât și forța publică au conștientizat legăturile lor reciproce. Cetățenia este principiul care stă la baza legitimității politice și constituie sursa unei legături juridico-politice existente între stat și cetățean. Dar acesta nu este un principiu static, ci o construcție istorică, care ia forme concrete diferite în timp și în spațiu. Societățile s-au schimbat în mod radical și odată cu ele au evoluat și concepțiile teoretice, și modalitățile de aplicare a cetățeniei. Într-o societate democratică, cetățenia constituie una dintre componentele obligația socială, în special prin drepturile egale asociate acesteia. În prezenta lucrare a fost pus cu titlu de obiectiv cercetarea instituției cetățeniei prin prisma normelor de drept internațional public, dar și prin analiza reglementărilor la nivel național și în contextul jurisprudenței CtEDO.

Cuvinte-cheie: cetățenie, stat, cetățean, ius sanguinis, ius soli, cetățean, globalizare, valori

LEGAL LEGACIES OF CITIZENSHIP IN THE CONTEXT OF NATIONAL LAW AND CITIZEN STATUS IN THE INTERNATIONAL LAW ORDER

It presents a truth that there is a multitude of different relations between the state and the population, one being an objective necessity, a connection that is not accidental but results from a long process in which both the public and the public force are aware their mutual ties. Citizenship is the principle behind political legitimacy and is the source of a legal-political link between the state and the citizen. But this is not a static principle, but a historical construction that takes different concrete forms over time and in space. The societies have changed radically and with them the theoretical conceptions and the ways of applying the citizenship have evolved. In a democratic society, citizenship is one of the components of the social obligation, especially through equal rights associated with it. In the present paper the objective of the research of the institution of citizenship was given in terms of the norms of the public international law, but also through the analysis of the regulations at national level and in the context of ECHR jurisprudence.

Keywords: citizenship, state, citizen, ius sanguinis, ius soli, globalization, values.

Plasată la granița dintre tradiție și inovație, raportarea cetățeniei la stat, la diverse practici de guvernare, la necesitățile de gen, la provocările globalizării ne face să nu o percepem ca pe un produs finit, ci ca pe un concept dinamic, redefinit și permanent redefinibil. Acest concept controversat

și mobilizator are meritul de a exprima chintesența gândirii politice dintr-o epocă istorică și de a sintetiza ansamblul problemelor care rezultă din relația stat – cetățeni. Influențată de schimbările politice, economice, sociale, culturale, cetățenia induce, la rândul său, o serie de schimbări politice, economi-

ce, sociale și culturale, fapt sesizabil cu precădere odată cu extinderea Uniunii Europene și cu afirmarea valorilor promovate de ea.

În general, se consideră că conceptul de cetățenie are aceeași vârstă cu primele comunități umane sedentare, deoarece se referă la cei care sunt (sau nu sunt) membrii unei aceleiași comunități [1, p. 22].

Din punct de vedere istoric, noțiunea este atestată încă în perioada antică în orașele Republicii Romane și își are rădăcinile în latinescul „civitas”. În perioada antică, în Roma, Sparta și Atena, se considerau cetățeni numai persoanele care prin mijlocirea Adunării Populare participau la rezolvarea treburilor publice.

În Roma antică, *jus civile* (dreptul cetății) semnifică faptul că indivizii care nu fac parte din cetate, nu sunt ocrotiți de legea romană. Datorită acestui fapt, acei care nu purtau acest titlu, adică străinii, chiar dacă erau liberi, aveau un statut juridic similar cu al sclavului: erau lipsiți de personalitate juridică și puteau fi luați sclavi de oricine. Titlul de cetățean era purtat de cei care locuiau în cetate și aveau totalitatea drepturilor civile și politice; nu exista în acel timp, titlu mai înalt, iar mândria de a fi cetățean al Romei se exprima în formula: *civis romanus sum!* (sunt cetățean roman) [2, p. 169].

În dreptul modern, o asemenea legătură este exprimată prin termenul de cetățenie. Se cuvine, mai întâi, de precizat că noțiunea de cetățenie are conotații juridice multiple în funcție de natura raporturilor juridice în care se manifestă: [3, p.5] - raporturi de drept internațional; - raporturi de drept constituțional (de pildă, drepturile electorale); - raporturi de drept administrativ (cererea de dobândire a cetățeniei ce se adresează unei autorități a puterii executive); - raporturi de dreptul familiei (de pildă, dobândirea cetățeniei prin adopție).

Rezultă, așadar, că termenul juridic de cetățenie are un caracter complex, generat de multitudinea și de natura ramurilor de drept care îi conferă o haină

juridică specifică. Precizăm însă că, cetățenia nu este o noțiune juridică - sinteză, constituită prin integrarea și forjarea într-o unică unitate a caracteristicilor pe care i le imprimă, după caz, dreptul internațional, dreptul constituțional, dreptul administrativ sau dreptul familiei.

Noțiunea juridică de cetățenie rezultă cu preponderență din știința dreptului constituțional, respectiv din dreptul constituțional, celelalte ramuri ale dreptului reglementând, mai degrabă, modurile de dobândire sau pierdere ale cetățeniei, decât conținutul propriu-zis al acesteia.

Nu este mai puțin adevărat că și alte științe sociale cum ar fi, de pildă, sociologia politică sau politologia conferă noțiunii de cetățenie un conținut specific din perspectiva acestora.

În doctrină se susține constant că cetățenia poate fi privită atât ca instituție juridică, cât și ca statut al persoanelor cărora li se recunoaște calitatea de cetățean al unui anumit stat. [4, p.236]

În calitate de instituție juridică, cetățenia este privită ca ansamblu de norme juridice care reglementează modul de dobândire sau pierdere a calității de cetățean, adică raporturile sociale de cetățenie. Cât privește aprecierea cetățeniei ca o condiție juridică sau statut al individului exprimate prin drepturile și îndatoririle sale individuale, credem mai degrabă că aceasta trebuie considerată izvorul drepturilor subiective garantate de stat, prin Constituție, propriilor cetățeni și nu ca statut al unor indivizi. Ca atare, calitatea de cetățean al unui anumit stat conferă persoanei respective dreptul de a exercita drepturile și libertățile fundamentale, dar și obligația de a-și îndeplini îndatoririle constituționale față de stat, cu alte cuvinte, de a căpăta un anumit statut juridic.

Statutul juridic al individului nu este garantat atât de drepturile subiective recunoscute și garantate de Constituție, cât de calitatea sa de cetățean al unui stat, în virtutea căreia el dobândește drepturile respective și își asumă anumite îndatoriri.

În general, cetățenia este definită ca fiind apartenența unei persoane la un anumit stat. Precizăm că această apartenență este deopotrivă politică și juridică.

Dezvoltând ideea de apartenență, în doctrina juridică se concretizează că este un termen ambivalent. Apartenența unei persoane la un anumit stat nu exprimă o legătură unilaterală ci una reciprocă între cele două entități. Cu alte cuvinte, nu numai cetățeanul este legat de stat, ci și statul este legat de cetățean. Această legătură are în primul rând un fundament politic rezultând din dreptul statului ca reprezentant al puterii suverane a poporului de a conferi și apăra calitatea de cetățean al său, a unei anumite persoane. În al doilea rând, legătura respectivă are un fundament juridic rezultând din consfințirea în Constituție și în alte acte normative a principiilor și a cadrului juridic de reglementare a raporturilor de cetățenie.

Apartenența nu exprimă însă un simplu raport de subordonare a cetățeanului față de stat sau altfel spus, un raport de dominație exercitată de stat asupra unei persoane. Acest raport există, indiferent de calitatea persoanei ce locuiește într-un anumit stat și asupra căreia se exercită prerogative de comandă.

În acest sens, este de necontestat că raporturile de subordonare / dominație caracteristice oricărui raport între stat și individ nu au relevanță nemijlocită, evidentă pentru raporturile de cetățenie, forța publică (statul) exercitându-și dominația asupra oricărui individ care domiciliază sau prezidează pe teritoriul său.

În baza acestor momente, [5, p. 369] se conchide că cetățenia exprimă legătura principală și statornică între stat și o persoană fizică, în baza căreia aceasta participă la diferite proceduri legale prin care se exprimă voința suverană a poporului și beneficiază de drepturile și libertățile fundamentale pe care i le garantează statul, care, în același timp, îi impune anumite îndatoriri fundamentale.

Luând ca suport raportul de apartenență a individului față de un anumit stat, unii autori au definit

cetățenia ca fiind situația juridică care rezultă din raporturile statornice care intervin între o persoană fizică și statul, exprimând apartenența persoanei la stat, situație caracteristică prin plenitudinea drepturilor și obligațiilor reciproce predeterminate de lege [6, p. 28].

Într-o altă definiție, cetățenia a fost apreciată ca acea calitate a persoanei fizice ce exprimă relațiile permanente social-economice, politice și juridice dintre persoana fizică și stat, dovedind apartenența sa la stat și atribuind persoanei fizice posibilitatea de a fi titularul tuturor drepturilor și îndatoririlor prevăzute de constituția și legile statului [2, p. 49; 7, p. 155].

La rândul său, cercetătorul Gh. Iancu [8, p. 76] privește cetățenia ca fiind o legătură politică și juridică permanentă (internă) dintre o persoană fizică și un anumit stat, legătură care se exprimă prin totalitatea drepturilor și obligațiilor reciproce dintr-o persoană și statul al cărui cetățean este, precum și printr-o legătură juridică specială (externă) care are același conținut, dar care se prelungește și se păstrează oriunde s-ar găsi persoana ce are calitatea de cetățean.

În contextul dat, sunt relevante și ideile expuse de specialiștii în drept internațional, potrivit cărora cetățenii unei țări sunt persoane legate printr-un raport juridic de statul pe teritoriul căruia trăiesc sau din care sunt originari. Ea nu este o simplă legătură politică sau juridică între individ și colectivitatea organizată politic, ci este o integrare angajată în sânul acestei colectivități [5, p. 183].

Cetățenia implică o legătură de loialitate, determinată în cea mai mare măsură prin afinitate etnică, religioasă, culturală a tuturor indivizilor care alcătuiesc o anumită națiune.

Cetățenia reprezintă legătura politică și juridică permanentă dintre persoana fizică și un anumit stat. Ea exprimă totalitatea drepturilor și obligațiilor reciproce dintre o persoană și statul al cărui cetățean

este. Ea este o legătură juridică specială păstrată și prelungită oriunde s-ar găsi persoana în cauză: în statul de origine, în alt stat, pe mare, în aer sau în spațiul cosmic [9, p. 74; 10, p. 115].

Totodată, și alte științe sociale cum ar fi, de pildă, sociologia politică sau politologia conferă noțiunii de cetățenie un conținut specific.

Astfel, din perspectivă sociologică, cetățenia este definită ca un statut uzual și reprezintă calitatea de membru al unui stat-națiune, fiind conferită de la naștere sau prin proceduri juridice în cazuri de emigrare dintr-un stat în altul [7, p. 95].

Din perspectivă politologică cetățenia este o relație dinamică între un cetățean și națiunea sa. Potrivit acestei concepții, noțiunea de cetățenie cuprinde reguli referitoare la ceea ce ar putea să facă (să voteze), la ceea ce trebuie să facă (să plătească impozite și taxe) și la ceea ce ar putea să refuze să facă [11, p. 95]. Din aceeași perspectivă, cetățenia este definită ca o calitate juridică a cetățeanului care sintetizează ansamblul relațiilor social-economice, politice și juridice dintre acestea și un anumit stat [12, p. 41].

În doctrină, uneori, termenul de cetățenie este asimilat celui de naționalitate. Prin esența lor, cele două noțiuni se referă la raporturile dintre persoană și stat, dar ele nu trebuie confundate. Spre deosebire de cetățenie naționalitatea trebuie privită ca fiind calitatea sau condiția juridică ce decurge din relațiile care există între o persoană fizică și un stat determinat [4, p. 53].

Respectiv, cetățenia este privită în prezent ca fiind un contract social (desigur convențional) între stat și cetățean, în baza căruia cetățeanul, îndeplinind obligația de a achita taxele și impozitele statului, de a respecta legile, de a satisface serviciul militar etc., este în drept să ceară statului apărarea drepturilor și intereselor sale legale [13, p. 258-259].

Problemele cetățeniei țin de competența exclusivă a fiecărui stat, care stabilește prin legislația sa internă modalitățile de pierdere, schimbare, dobân-

dire, drepturile, obligațiile cetățeanului etc., luând în considerație eventualele obligații ce le revin. Cu alte cuvinte, cetățenia este o legătură juridică specială păstrată și prelungită oriunde s-ar găsi persoana în cauză în statul de origine, în alt stat, pe mare, în aer sau în spațiul cosmic.

Cetățenia este deci, în exclusivitate, o chestiune de drept intern. Statul determină, de sine stătător, criteriile și modalitățile de obținere sau pierdere a cetățeniei sale, precum și drepturile și obligațiile ce revin cetățenilor săi în baza acestei calități. Dreptul internațional public privește cetățenia doar din perspectiva raporturilor internaționale sub incidența cărora ar fi persoana în cauză. Astfel, instrumentele juridice internaționale actuale pornesc de la regula potrivit căreia fiecare om are dreptul la o cetățenie, ca un drept fundamental al său, fără de care persoana ar fi lipsită de protecția statului și de exercițiul unor drepturi și libertăți proprii numai cetățeanului.

Declarația Universală a Drepturilor Omului, din 10 decembrie 1948 prevede: „Orice om are dreptul la o cetățenie. Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa sau de dreptul de a-și schimba cetățenia”. [14]

În 1966, O.N.U. a adoptat Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice [15] și Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale [16] prin care au fost stabilite un șir întreg de drepturi de care trebuie să se bucure cetățenii statelor semnatare, însă actul normativ internațional de cea mai mare importanță, care stabilește principii și reguli în problema cetățeniei persoanelor, este Convenția europeană cu privire la cetățenie (Strasbourg, 06.XI.1997). [17] În Convenție cetățenia „desemnează legătura juridică dintre o persoană și un stat și nu indică originea etnică a persoanei”. În același timp, în Convenție sunt consacrate principiile cetățeniei care urmează a fi respectate de statele semnatare: fiecare individ are dreptul la o cetățenie; apatridia trebuie să fie evitată; nimeni nu poate fi lip-

sit în mod arbitrar de cetățenia sa; nici căsătoria, nici desfacerea căsătoriei dintre un resortisant al unui stat parte și un străin, nici schimbarea naționalității unuia dintre soți în timpul căsătoriei nu poate avea efecte de drept asupra cetățeniei celuilalt soț.

În același timp Convenția dispune ca regulile relative la cetățenie aparținând unui stat parte să nu facă distincție sau să includă practici care ar constitui o discriminare bazată pe sex, religie, rasă, culoare sau origine națională ori etnică. La fel statele trebuie să respecte principiul nediscriminării între resortisanții săi, indiferent dacă sunt resortisanți prin naștere sau și-au dobândit cetățenia ulterior. [18, p. 8-9]

În egală măsură Convenția asupra cetățeniei femeii căsătorite din anul 1955 [19] stabilește reguli potrivit cărora încheierea și desfacerea căsătoriei între resortisanți și străini sau schimbarea cetățeniei soțului nu poate avea efect asupra cetățeniei soției, dar nici dobândirea sau renunțarea la cetățenie de către soț nu poate împiedica soția să-și păstreze cetățenia sa.

Convenția asupra drepturilor copilului din anul 1989 [20] stabilește că, imediat după nașterea sa, copilul este înregistrat și are de la această dată dreptul la un nume, dreptul de a dobândi o cetățenie.

Subsecvent este de notat că, ceea ce statele sunt libere să facă, ele pot să rezilieze. Retragera sau „pierderea cetățeniei”, reprezintă în egală măsură o competență a statelor.

Problemele pierderii cetățeniei sunt reglementate ca regulă de legislația națională a statelor, însă anumite dispoziții referitoare la acest subiect sunt oglindite în tratate bilaterale. Astfel, și pierderea cetățeniei poate avea loc în mai multe moduri:

- renunțarea la cetățenie, este voluntară și se efectuează la cerere potrivit unei proceduri prevăzute în legislația internă);

- retragera cetățeniei, având caracter de sancțiune, în general statele stabilesc în legislația lor națională regula potrivit căreia cetățenia dobândită

ca efect al nașterii nu poate fi retrasă. Retragera se realizează la inițiativa autorităților statelor și ca regulă în privința persoanelor care au comis fapte grave împotriva statului de origine sau au dobândit-o în mod fraudulos;

- dobândirea altei cetățenii, dacă aceasta este condiționată de renunțarea la cetățenia anterioară, neîndeplinirea unui act obligatoriu, va fi, de pildă, refuzul de a reveni în țară pentru serviciul militar. Retragera apare tot ca o sancțiune, dar intervine automat, fără vreun act juridic al unei autorități interne.

Potrivit Declarației Universale a Drepturilor Omului din 1948, [21] nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de cetățenia sa. Pentru a limita cazurile de retragere a cetățeniei, Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie din 1961 [22] prevede drept motive de retragere, care nu sunt considerate arbitrare: prestarea jurământului de credință față de un alt stat) repudierea, sau dovada dorinței de a repudia fidelitatea față de statul sau; efectuarea de servicii față de un alt stat, mai cu seamă în domeniul spionajului) o conduită care provoacă prejudicii grave intereselor vitale ale statului.

Raportând la situația Republicii Moldova este de notat că procedura dobândirii cetățeniei, reprezintă o oportunitate al legislativului fiecărui stat, prin care reprezentanții poporului aplică politicile de admitere a noilor membri ai societății. Unicul criteriu, care trebuie să-l respecte legislatorul național în acest domeniu este corespunderea acestor proceduri cu principiile unanim recunoscute ale drepturilor omului. Considerentele expuse au creat o varietate largă de modalități de dobândire a cetățeniei, care au fost reduse în teorie la două modalități de bază, prin care statele reglementează modurile naționale concrete de dobândire: *prin naștere* și *prin naturalizare*.

Dobândirea cetățeniei prin naștere sau, cum mai este numită – originară, de principiu, este similară în dreptul comparat majorității statelor. Ea se redu-

ce la aplicarea celor două principii unanim recunoscute în lume, ca derivate ale nașterii persoanei: dreptului sângelui – *ius sanguinis* și al dreptului locului – *ius soli*. Prin naștere se consideră cetățean al RM copilul:

- Născut din părinți, ambii sau unul dintre care, la momentul nașterii copilului este cetățean al RM, chiar dacă s-a născut în străinătate;

- Născut pe teritoriul RM din părinți apatrizi;

- Născut pe teritoriul RM din părinți care au cetățenia unui alt stat sau unul dintre care este apatrid, iar celălalt cetățean străin dacă statul acela nu acordă copilului cetățenie.

Copilul născut pe teritoriul RM este considerat cetățean al ei, atât timp cât nu este dovedit contrariul, până la atingerea vârstei de 18 ani. Prezenta dispoziție este determinată de art. 16 al.1 lit.b) din Convenția Europeană a cetățeniei. Este o obligație pentru statul parte de a prevedea în dreptul intern dobândirea de drept a cetățeniei sale de către noi născuții găsiți pe teritoriul său care ar fi, altfel, apatrizi, ce este conform principiului *jus soli*. [23, p.105]

Naturalizarea este o altă modalitate universală de dobândire a cetățeniei, care reprezintă o varietate largă de moduri și denumiri diferite, care diferă de la stat la stat, în dependență de istoricul aplicării acestor proceduri, de tradiții, priorități confesionale, ș.a. Astfel, în unele state, precum Italia și Canada, dobândirea cetățeniei prin căsătorie, ca una dintre varietățile dobândirii cetățeniei prin naturalizare, este reglementată ca mod separat de dobândire. În Republica Moldova, însă, dobândirea cetățeniei prin căsătorie este o dobândire a cetățeniei prin naturalizare în termeni reduși, similară celei de reîntregire a familiei copiilor și părinților prin deținerea domiciliului pe teritoriul Republicii Moldova în ultimii 3 ani la părinți sau la copii (inclusiv înfietori sau înfiați) cetățeni ai Republicii Moldova [24, art.17].

În cazul în care adoptatorii și adoptatul sunt cetățeni ai Republicii Moldova, adopția nu produce

niciun efect în ceea ce privește cetățenia adoptatului. Alta este situația în cazul adopției internaționale, întâlnită în cele două situații, și anume: adoptatul este cetățean străin sau apatrid, iar adoptatorul ori soții adoptatori sunt cetățeni ai RM; cetățeanul Republicii Moldova este adoptat de un cetățean străin sau de doi soți cetățeni străini. În aceste condiții, încuviințarea adopției de către instanța judecătorească poate să producă efecte în planul cetățeniei adoptatului.

Unul din efectele adopției pentru copil este dobândirea cetățeniei părinților. În acest context, Legea RM privind regimul juridic al adopției [25] face trimitere la Legea nr.1024 din 02.06.2000 privind cetățenia Republicii Moldova. [24]

Conform art.13 al Legii nominalizate supra, se prevăd următoarele: Copilul apatrid dobândește automat cetățenia RM prin înfiere, dacă înfietorii (înfiatorul) sunt cetățeni ai RM.

Asupra cetățeniei copilului apatrid înfiat de soți, unul dintre care este cetățean al RM, iar celălalt cetățean străin, hotărâsc de comun acord cu înfietorii. În cazul în care înfietorii nu cad de comun acord asupra apartenenței copilului Republicii Moldova, va decide instanța de judecată, ținând cont de interesele acestuia. În situația în care copilul a împlinit vârsta de 14 ani, se cere consimțământul lui, autentificat de notar.

Copilul, cetățean străin, înfiat de soți, ambii sau numai unul dintre ei având cetățenie moldovenească sau unul fiind cetățean al Republicii Moldova, iar celălalt cetățean străin sau apatrid, poate deveni cetățean al Republicii Moldova dacă renunță la cetățenia statului străin, cu excepția cazurilor prevăzute de acordurile internaționale la care Republica Moldova este parte [1.12, art.13].

Republica Moldova face parte din sistemul țărilor unde cetățenia se poate dobândi urmând unul din criteriile: dreptul sângelui când noul-născut dobândește cetățenia părinților, indiferent de locul de naștere, și dreptul solului când noul-născut va dobândi cetățenia

statului pe teritoriul căruia se naște, indiferent de cetățenia părinților.

Adopția copiilor domiciliați pe teritoriul RM de către persoane cu domiciliul în străinătate are loc în conformitate cu legislația Republicii Moldova, ținându-se cont și de legislația statelor în care aceștia din urmă își au domiciliul la data depunerii cererii de adopție, precum și în conformitate cu tratatele internaționale sau cu tratatele bilaterale la care RM este parte.

Astfel, adopția copiilor cetățeni ai Republicii Moldova, cu domiciliul în afara țării, efectuată de organele abilitate ale statului străin pe al cărui teritoriu adoptatorul își are domiciliul, este recunoscută ca fiind valabilă în RM, doar dacă statul străin este parte la Convenția de la Haga sau parte la un tratat bilateral în domeniul adopției încheiat cu RM și dacă autoritatea centrală din RM și-a exprimat anticipat acordul la adopție. [25, p.84]

Copiii domiciliați pe teritoriul RM pot fi adoptați de adoptatori cu domiciliul în străinătate doar dacă, potrivit legislației statelor în care urmează să plece, li se vor asigura garanții și norme juridice echivalente celor de care s-ar fi bucurat în cazul adopției naționale.

În cazul dublei cetățenii, dintre care una este cea a forului, ca lege națională se consideră cea a forului. Dacă o persoană are dublă cetățenie dintre care niciuna nu este a forului, legea națională se consideră legea statului unde persoana are domiciliu sau, în lipsă, reședința sa.

O altă modalitate de dobândire a cetățeniei, similară celei de dobândire a cetățeniei prin naturalizare, este dobândirea cetățeniei de onoare, care dobândește teren tot mai larg în paleta modurilor de dobândire a cetățeniei și este prevăzut în art. 24 din Legea cetățeniei [24].

Un alt mod de dobândire a cetățeniei este prin recunoaștere. La acest capitol, au fost operate modificări la Legea cetățeniei prin adoptarea Legii nr. 132

din 21.12.17, care au intrat în vigoare în anul 2018. [26] Potrivit modificărilor, persoanele cu vârsta de peste 18 ani, născute pe teritoriul Moldovei, indiferent dacă dețin cetățenia altui stat și dacă domiciliază în țară sau în străinătate pot dobândi mai ușor cetățenia Republicii Moldova prin recunoaștere. Potrivit Agenției Servicii Publice, aceste persoane vor fi recunoscute ca cetățeni ai Republicii Moldova din momentul depunerii cererii, care va conține consimțământul solicitantului. Doritorii din țară se pot adresa la orice Serviciu eliberare a actelor de identitate sau centru multifuncțional al Agenției Servicii Publice. Cei aflați peste hotare pot depune cererile la misiunile diplomatice și oficiile consulare ale Republicii Moldova. La înregistrarea cererii, solicitantii prezintă actul de identitate aflat în posesie și documentele de stare civilă. Solicitanții care nu posedă acte de identitate vor fi identificați conform procedurii stabilite de legislația în vigoare.

Subsecvent este de menționat că Legea cu privire la cetățenie la art.17 a fost modificată în anul 2018 [27] și s-a stipulat prin alin.1¹ posibilitatea acordării cetățeniei persoanei care va face investiții în Republica Moldova.

Conform legii menționate, cetățenia RM poate fi acordată, la cerere, cetățeanului străin sau apatridului care cunoaște și respectă prevederile Constituției, are o bună reputație economică și financiară, nu prezintă pericol sau risc pentru ordinea publică și securitatea statului, varsă contribuții la Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă sau a efectuat, timp de 60 de luni, investiții în domeniile de dezvoltare strategică.

Astfel, potrivit Regulamentului adoptat de Guvern, [28] valoarea minimă a contribuției nerambursabile la Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă constituie echivalentul a 100 mii euro, iar valoarea minimă a investiției, în cel puțin unul din domeniile de dezvoltare strategică a Republicii Moldova, constituie echivalentul a 250 mii de euro.

Documentul indică cele două domenii de dezvoltare strategică:

- Dezvoltarea sectorului imobiliar prin procurarea și deținerea în proprietate, pentru o perioadă neîntreruptă de cel puțin 60 de luni, a unui sau mai multor bunuri imobile cu valoare de piață totală, la data efectuării investiției, de cel puțin 250 mii de euro;

- Dezvoltarea sectorului financiar public și a investițiilor publice prin procurarea și menținerea în proprietate a valorilor mobiliare de stat emise în acest scop, pentru o perioadă de cel puțin 60 de luni, în valoare de cel puțin 250 mii de euro.

Contribuția la Fondul de investiții publice pentru dezvoltare durabilă se varsă în monedă națională, euro, franci elvețieni sau dolari SUA, la contul bancar al Instituției publice „Fondul de Dezvoltare Durabilă Moldova”.

După cum a fost menționat, o Comisie va examina dosarul pentru obținerea cetățeniei. Ea va fi formată din reprezentanți ai Ministerului Economiei și Infrastructurii, Ministerului Justiției, Ministerului Finanțelor, Ministerului Afacerilor Interne și al Aparatului Președintelui Republicii Moldova. [29]

Comisia va accepta investiția dacă planul acesteia este credibil și garantează activitatea investițională pe un termen de cel puțin 60 de luni, dacă investițiile vor fi efectuate în cel puțin unul din domeniile de dezvoltare strategică a Republicii Moldova și dacă investitorul a demonstrat disponibilitatea de mijloace financiare suficiente libere, dedicate exclusiv investiției, în mărime minimă de 250 mii de euro.

De asemenea, investiția va fi acceptată dacă cetățeanul străin sau apatridul are inițiată o activitate investițională sau corespunde condițiilor pentru inițierea activității investiționale, a obținut profit din activitățile precedente în ultimii 5 ani sau are venituri în calitate de persoană fizică în ultimii 5 ani. Se va lua în calcul și faptul dacă investiția nu va fi retrasă sau înstrăinată pentru o perioadă de cel puțin 5 ani.

La finele fiecărui an calendaristic Comisia verifică modul de efectuare și de menținere a investiției, precum și a planului de investiții pentru anul următor, iar la finele perioadei de 5 ani de activitate investițională, verifică plenitudinea investiției în valoare minimă a echivalentului de 250 mii de euro. [29]

Cât privește redobândirea cetățeniei, potrivit art.16 din Legea cetățeniei RM, persoana care a avut anterior cetățenia Republicii Moldova o poate redobândi la cerere, păstrându-și, la dorință, cetățenia străină, dacă nu cade sub incidența art. 20 lit. a)-d). Persoana căreia i s-a retras cetățenia Republicii Moldova în conformitate cu art.23 lit. c) nu o mai poate redobândi, iar în restul cazurilor stipulate la același articol o poate redobândi numai în condițiile naturalizării și numai după 5 ani de domiciliu legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova din momentul retragerii cetățeniei. [24]

În Rezoluția sa din 16 ianuarie 2014, [1.21] Parlamentul European și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că sistemele naționale care implică „vânzarea fățișă, directă sau indirectă” a cetățeniei Uniunii subminează însuși conceptul de cetățenie a Uniunii. Acesta a solicitat Comisiei să evalueze diferitele sisteme naționale de acordare a cetățeniei, în lumina valorilor europene și a literei și spiritului legislației și practicilor UE. Comisia a contactat autoritățile bulgare, cipriote și malteze pentru mai multe informații cu privire la sistemele lor. În cadrul unei dezbateri din mai 2018, Parlamentul European a discutat cu privire la o serie de riscuri asociate sistemelor de acordare a cetățeniei și dreptului de ședere pentru investitori.

De asemenea, prin Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European din 23 ianuarie 2019 [2.30] s-a menționat că „Resortisanții țărilor terțe pot investi într-un stat membru din motive legitime, dar pot urmări și scopuri nelegitime, cum ar fi sustragerea de la investigarea și urmărirea în justiție în țara

lor de origine și protejarea activelor proprii de măsurile aferente de înghețare și confiscare. Prin urmare, sistemele de acordare a cetățeniei și a dreptului de ședere pentru investitori generează o serie de riscuri pentru statele membre și pentru Uniune în ansamblu: în special, riscuri la adresa securității, inclusiv posibilitatea de infiltrare a grupurilor de criminalitate organizată din afara UE, precum și riscuri de spălare a banilor, de corupție și de evaziune fiscală. Aceste riscuri sunt accentuate de drepturile transfrontaliere asociate cu cetățenia Uniunii sau cu dreptul de ședere într-un stat membru. Comisia va monitoriza impactul sistemelor de acordare a cetățeniei pentru investitori implementate de țările cu regim de călătorii fără viză, ca parte a mecanismului de suspendare a vizelor.”

Din aceste analize rezultă că un asemenea mod de dobândire a cetățeniei este periculos pentru RM și se poate solda cu retragerea regimului liberalizat de vize cu UE. În concluzie, aceste prevederi normative necesită a fi înlăturate din legislația RM.

Conform Convenției din 1961 (art.5-8), pierderea sau renunțarea la cetățenie trebuie să fie condiționată de posesia anterioară ori de asigurarea de dobândire a altei cetățenii. Se poate face excepție în cazul naturalizării persoanelor care, necătând la notificările formale și a limitelor de timp, stau peste hotare un număr determinat de ani și nu-și exprimă intenția de a păstra cetățenia. O persoană naturalizată, în acest caz, este o persoană care a dobândit cetățenia după depunerea cererii către Statul Parte respectiv, iar acel Stat Parte putea să refuze cererea. Pierderea cetățeniei poate avea loc doar în conformitate cu legea și însoțită de garanții procedurale depline, așa ca dreptul la un proces echitabil în fața unei instanțe de judecată sau unui alt organ independent. Legislația cu privire la cetățenie trebuie să stipuleze că nici un cetățean nu poate să renunțe la cetățenia sa, fără dobândirea altei cetățenii sau primirea asigurărilor formale și scrise de la autori-

tățile relevante, precum că el/ea va dobândi o altă cetățenie [25, p.23].

Conform articolului 21 al Legii cetățeniei, [24] cetățenia poate fi pierdută prin: renunțare, retragere sau conform tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Articolul 22 al Legii cu privire la cetățenie [24] permite aplicarea mecanismului de renunțare doar cu condiția prezentării adeverinței privind deținerea sau dobândirea cetățeniei unui alt stat ori garanției dobândirii cetățeniei unui alt stat. Totodată, dacă persoana căreia i s-a aprobat renunțarea la cetățenia Republicii Moldova, în pofida garanției nu va dobândi cetățenia unui alt stat, adică va deveni apatridă, partea din decretul Președintelui Republicii Moldova privind aprobarea renunțării la cetățenia Republicii Moldova referitoare la această persoană se va abroga în modul stabilit.

Subsecvent, potrivit articolul 23 alin. (1) al Legii cu privire la cetățenie [24] permite retragerea cetățeniei Republicii Moldova printr-un decret al Președintelui Republicii Moldova doar în cazurile în care persoana: a) a dobândit cetățenia Republicii Moldova în mod fraudulos, prin informație falsă sau prin ascunderea unui fapt pertinent, demonstrat în instanță; b) s-a înrolat benevol în forțe armate străine; c) a săvârșit fapte deosebit de grave prin care se aduc prejudicii esențiale statului; d) nu respectă condițiile de efectuare și menținere a investiției.

Cu toate acestea același articol declară că al doilea, al treilea și al patrulea criteriu nu vor servi ca temei juridic pentru retragerea cetățeniei dacă persoana va deveni apatrid. Această prevedere nu se aplică în cazul în care cetățenia a fost dobândită prin încălcarea legii, adică în mod fraudulos, adică prin informații false sau prin ascunderea unui fapt pertinent (art. 23 alin. (2)). La fel, articolul stabilește faptul că retragerea cetățeniei Republicii Moldova nu produce nici un efect asupra cetățeniei soțului și copiilor persoanei (art. 23 alin. (3)).

Convenția europeană a drepturilor omului nu garantează dreptul la cetățenie. Cu toate acestea, refuzul arbitrar al cetățeniei poate intra sub incidența articolului 8 din Convenție din cauza impactului său asupra vieții private a persoanei. Având în vedere faptul că Forul European are o practică consistentă în domeniul instituției cetățeniei, îndeosebi pe probleme ce constituie derivate ale cetățeniei (dreptul de azil, extrădarea, drepturile refugiaților) vom prezenta în cele ce urmează câteva asemenea exemple.

Astfel, în speța, Fawsie și Saidoun împotriva Greciei (nr. 40080/07 și nr. 40083/07), din 28 octombrie 2010, [31, p.16-17] reclamanții, de naționalitate siriană și libaneză, au fost oficial recunoscuți drept refugiați politici începând cu 1990 și au căpătat reședință legală în Grecia. Autoritatea competentă a respins cererile lor pentru a primi indemnizația acordată mamelor cu mulți copii, pe motiv că acestea nu au naționalitate greacă sau naționalitatea unuia dintre Statele Membre ale Uniunii Europene și nu sunt refugiați de origine greacă. Curtea nu a pus în discuție dorința legiuitorului elen de a aborda problema demografică din țară. Cu toate acestea, Curtea a reamintit că doar niște considerente foarte puternice ar putea justifica o diferență de tratament bazată exclusiv pe naționalitate. Curtea nu a fost de acord cu criteriul ales care se bazează, în principal, pe naționalitate sau pe originea greacă, mai ales că acesta nu a fost aplicat în mod uniform, la momentul respectiv, în legislația în vigoare și în jurisprudență. În plus, în conformitate cu Convenția de la Geneva privind statutul refugiaților, la care Grecia este parte, statele trebuie să acorde refugiaților care stau legal pe teritoriul lor același tratament, în ceea ce privește ajutorul și asistența publică, ca și propriilor cetățeni. Prin urmare, refuzul autorităților de a acorda reclamanților indemnizația pentru familiile cu mulți copii nu a fost justificat în mod rezonabil.

Într-o altă speță s-a menționat că, în conformitate cu dispozițiile Convenției europene a drepturilor

omului, nu există niciun drept de a dobândi cetățenia unui stat (Comisia Europeană a Drepturilor Omului, Family K. și W./Țările de Jos (dec.), nr. 11278/84, 1 iulie 1985). [32] Totuși, CtEDO a afirmat că refuzul arbitrar al cetățeniei ar putea ridica o problemă în temeiul articolului 8 din Convenție, din cauza impactului pe care un refuz îl poate avea asupra vieții private a persoanei.

În conformitate cu Convenția europeană a drepturilor omului, în articolele 2 și 3 se interzice în mod absolut orice formă de returnare a unei persoane care ar putea fi expusă unui risc real de tratament contrar oricăreia dintre aceste prevederi. Acest risc este diferit de riscul de persecuție bazat pe motivele menționate în Convenția de la Geneva din 1951. CEDO a constatat că articolul 3 din Convenție include una dintre valorile fundamentale ale unei societăți democratice și interzice, în termeni absoluți, tortura sau pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, indiferent de conduita victimei, oricât de indezirabilă sau periculoasă ar fi aceasta. În conformitate cu dispozițiile articolului 3, responsabilitatea unui stat va fi angajată în cazul oricărei expulzări efectuate în condițiile în care au fost demonstrate motive serioase și întemeiate de a crede că persoana în cauză se confruntă cu un risc real de a fi supusă torturii sau pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante în țara în care este returnată [33].

CtEDO are tendința să examineze cauzele fie în sensul articolului 2, fie al articolului 3 din Convenția europeană a drepturilor omului, în funcție de situația specifică și de tratamentul cu care persoana riscă să se confrunte dacă ar fi expulzată sau extrădată. Principala diferență dintre aceste două articole ale Convenției este următoarea: în cazurile menționate în articolul 2 din Convenție, perspectiva pierderii vieții la returnare trebuie să reprezinte o certitudine virtuală; în cazurile menționate în articolul 3 din Convenție trebuie să existe motive suficiente pentru a crede că persoana

care urmează să fie expulzată se va confrunta cu un risc real de a fi supusă torturii sau altor forme de maltratare. Exemplu: În cauza Bader și Kanbor/Suedia [34], CtEDO a constatat că expulzare unei persoane în Siria, unde aceasta fusese condamnată la moarte în absența, ar constitui o încălcare a articolelor 2 și 3 din Convenție. Trebuie să menționăm că în materia cetățeniei, Curtea Europeană s-a pronunțat și în raport cu Republica Moldova. Notoriu în acest domeniu este cazul Tănase și Chirtoacă contra Moldovei [35]

În concluzie este de menționat că este lesne de observat că există o relativă dificultate în stabilirea naturii juridice a cetățeniei. Această stare de lucruri este condiționată de complexitatea și multiaspectualitatea instituției cercetate, precum și de faptul că există diverse modalități de dobândire a cetățeniei: prin naștere, naturalizare, adopție, opțiune etc.

Cetățenia rămâne un termen amplu și controversat, asupra căruia nu există încă o teorie exhaustivă, care să acopere toate aspectele. La fel ca în cazul altor „obiecte” complexe, și în acest domeniu se operează în continuare cu definiții pragmatice sau teorii parțiale.

Oricum, este cert că fiecare sistem de drept include deja cetățenia și explicarea sa ca o componentă de bază. Aceasta demonstrează faptul că este nevoie de analiza și înțelegerea cetățeniei ca fenomen general, care traversează practic toate activitățile umane.

La etapa actuală, în statele democratice cetățeanul, definit în relație cu autoritatea politică căreia îi aparține, face loc cetățeanului, văzut ca persoană care trăiește în societate cu alte persoane, într-o varietate de situații și circumstanțe.

Preocupările comunității internaționale în materie de cetățenie, materializate în tratatele cu privire la drepturile omului, sunt axate pe crearea condițiilor ca o persoană să poată avea cetățenie pentru a beneficia de protecția dată de calitatea de cetățean.

Cetățenia rămâne o problemă plină de viață în lumea de astăzi, un principiu regulator de reafirmat,

dar, de asemenea, de îmbogățit și de adaptat la noile contexte. Cetățenia se învață de fiecare individ și generație de cetățeni printr-un proces de socializare politică sau prin demersuri sistematice de educație civică într-un mediu specializat.

Referințe:

1. BARBALET, J.M. *Cetățenia*. București: Editura DU Style, 1998.
2. MURARU, I. *Drept constituțional și instituții politice*. București: Editura Actami, 1997.
3. SPÂNU, I., LUPU, C. *Aspecte introductive cu privire la regimul juridic al cetățeniei cu abordări istorico-evolutive*. Legea și viața, 2017, nr.4.
4. BERCEANU, B.B. *Cetățenia: monografie juridică*. București: Editura ALL BECK, 1999.
5. IONESCU, C. *Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 2a, revăzută*. București: Editura ALL BECK, 2004.
6. DELEANU, I. *Drept constituțional și instituții politice. Vol. 2* București: Editura Nova, 1996.
7. POPESCU, E. *Teorii ale integrării europene*. București: Editura C. H. Beck, 2009.
8. IANCU, Gh. *Drept constituțional și instituții politice. Ediția a III revăzută și completată*. București: Lumina Lex, 2005.
9. BOLINTINEANU, Al., NĂSTASE, A., AURESCU, B. *Drept internațional contemporan*. București, 2000.
10. MURARU, I., TĂNĂSESCU, E.S. *Drept constituțional și instituții politice. Ediția a 12, vol. I*. București: Editura All Beck, 2005.
11. SHAPHRITZ, J. M. *Dictionary of American Government and Politics*. Chicago: The Dorsey Press, 1983.
12. TĂMAȘ, S. *Dicționar politic. Instituțiile democrației și cultura civică*. București: Editura Academiei, 1993.
13. ФАН, И.Б. *Гражданство и миграция в политических концепциях XX века. Научный ежегодник Института Философии и Права Уральского отделения Российской Академии Наук*, 2008. Выпуск 8.

14. Declarația Universală a Drepturilor Omului. În: Drepturile omului în Republica Moldova. Chișinău: Ed.Garuda-Art, 1998.
15. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 16.12.1966. În: Drepturile omului în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Garuda-Art, 1998. 454 p.
16. Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale din 16.12.1966. În: Drepturile omului în Republica Moldova, Ed.Garuda-Art, Chișinău, 1998. 454 p.
17. Convenția europeană cu privire la cetățenie din 06.11.1997. Publicată în ediția oficială “Tratate internaționale”. Chișinău, 2001.
18. GUCEAC, I. *Curs elementar de drept constituțional*. Vol. II. Chișinău, 2004.
19. Convenția asupra cetățeniei femeii căsătorite din 29 ianuarie 1957. Disponibilă: <http://www.cab1864.eu/upload/CONVENTIA%20ASUPRA%20CETATENIEI%20FEMEII%20CASATORITE.pdf>
20. Convenția internațională cu privire la drepturile copilului, adoptată la 20 noiembrie 1989 la New York. Republica Moldova a Aderat prin Hotărârea Parlamentului nr.408-XII din 12.12.90. Publicată în ediția oficială “Tratate internaționale”, 1998, volumul 1.
21. Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr.1. din 18.08.1994.
22. Convenția din 1961 privind reducerea cazurilor de apatridie, adoptată la 30 august 1961 de conferința plenipotențiarilor care s-au întâlnit în 1959 și s-au reîntâlnit în 1961, în conformitate cu Rezoluția Adunării Generale a Națiunilor Unite 896(IX) din 4 decembrie 1954. Intrată în vigoare la 13 decembrie 1975. RM a aderat la această Convenție prin Legea Nr. 252 din 08.12.2011. În: *Monitorul Oficial* nr. 21-24 din 27.01.2012.
23. OSMOCHESCU, N. *Cetățenia RM: reglementări constituționale*. The 37 th Annual ARA Congress of the American Romanian Academy and Science (ARA): the University of European Political and Economic Studies „Constantin Stere”. June 04-09, 2013: Proceedings. - Chișinău: S.n., 2013 (Î.S. F.E.-P. „Tipografia Centrală”).
24. Legea cetățeniei RM Nr. 1024 din 02.06.2000. În: *Monitorul Oficial* nr. 98-101 din 10.08.2000.
25. MIRON, Ox. Integrarea cadrului convențional în materia adopției internaționale în legislația RM. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2018.
26. Legea pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei Republicii Moldova nr.1024/2000, nr. 132 din 21.12.2017 (în vigoare 19.04.2018). În: *Monitorul Oficial al R. Moldova* nr. 18-26, art. 85 din 19.01.2018
27. Legea Nr. 61 din 31.05.2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. În: *Monitorul Oficial* nr. 295-308 din 10.08.2018.
28. Hotărârea Guvernului nr. 197 din 12.03.2001 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura dobândirii și pierderii cetățeniei Republicii Moldova. În: *Monitorul Oficial al R.Moldova* nr.31-34 art.232 din 22.03.2001.
29. <https://www.bizlaw.md/public/2018/08/11/procesarea-acordarii-cetateniei-prin-investitii-ce-presupune-procedura>.
30. Rezoluția Parlamentului European din 16 ianuarie 2014 referitoare la vânzarea cetățeniei UE [2013/2995(RSP)].
31. Manualul de drept european privind nediscriminarea. Actualizare jurisprudența iulie 2010 -decembrie 2011. Disponibil: <https://www.scribd.com/document/373131656/Spete-pdf>
32. Comisia Europeană a Drepturilor Omului, Family K. și W./Țările de Jos (dec.), nr. 11278/84, 1 iulie 1985
33. CtEDO, Vilvarajah și alții/Regatul Unit, nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 și 13448/87, 30 octombrie 1991.
34. CtEDO Bader și Kanbor/Suedia, nr. 13284/04, 8 noiembrie 2005.
35. CtEDO, Cauza Tănase și Chirtoacă contra Moldovei, 8.11.2008. În: Hotărârile și deciziile CEDO în cauzele moldovenești, 2008, vol. VIII (01.07.2008-31.12.2008).