

REGIMUL JURIDIC AL STRĂINILOR ȘI AL APATRIZILOR ÎN DREPTUL NAȚIONAL AL REPUBLICII MOLDOVA

Nicolae Osmochescu, doctor în drept (12.00.10), profesor universitar, USM,
profesor onorific al Academiei Construcție de Stat și Socială pe lângă
Președintele Republicii Uzbekistan, membru al Consiliului Științific

În prezentul articol sunt cercetate principalele aspecte ale regimului juridic al străinilor și al apatrizilor în sistemul de drept național al Republicii Moldova. Sunt examinate drepturile și libertățile de care se bucură străinii și apatrizii în practica Republicii Moldova. Concluzia finală este că străinii și apatrizii se bucură în Republica Moldova de regimul juridic național, având aceleași drepturi și obligații ca cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.

Cuvinte-cheie: *cetățean, cetățean străin, bipatrid, persoană fără cetățenie, apatrid, extrădare, azil, azil politic, azil teritorial, azil diplomatic.*

This paper investigates the main aspects of the legal status of foreigners and stateless persons in the legal system of national law in the Republic of Moldova. The rights granted and freedoms enjoyed by foreigners and stateless persons under the practice of Republic of Moldova are further examined. The final conclusion of the paper states that foreigners and stateless persons are granted the same rights and responsibilities as the citizens of the Republic of Moldova, with certain exceptions as established by law.

Keywords: *citizen, foreign citizen/foreigner, bipartite, stateless person, extradition, asylum, political asylum, territorial asylum, diplomatic asylum.*

În Republica Moldova în conformitate cu art. 4 din Constituție [1] al.(1) „Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte”, regimul juridic al străinilor și al apatrizilor este stabilit în art. 19 din Constituție și concretizat în Legea specială „Cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova”, nr.275-XIII din 10.11.1994 [2].

Așa, Constituția Republicii Moldova, care a intrat în vigoare la 27 august 1994 consfințește principiul fundamental al regimului juridic străinilor și apatrizilor în art.19, care stabilește: „(1) Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.

(2) Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale, în condiții de reciprocitate sau în temeiul hotărârii instanței de judecată.

(3) Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.”[Art.19 în redacția Legii nr.1469-XV din 21.11.02, în vigoare 12.12.02]

Primul alineat din articol consacră un principiu care este în deplină concordanță cu principiile și normele unanim recunoscute de drept internațional și practica statelor democratice. Este cert și incontestabil că niciun stat suveran nu poate fi forțat să acorde cetățenilor străini și apatrizilor un regim juridic absolut identic cu cel al cetățenilor săi.

Condiția juridică a străinului este strâns legată de cetățenie, străinul definindu-se în funcție de criteriul cetă-

teniei ca apartenență juridică a individului la un stat. Cetățenia este o instituție a dreptului public, reglementând raporturile între stat și indivizi, prin norme cu caracter unilateral. Condiția juridică a străinului ca instituție, își are reglementarea în normele interne și în cele internaționale, pe care RM le-a acceptat și le-a implementat în legislația națională ca stat membru al ONU.

Conform legii cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, se consideră cetățean străin persoana care nu are cetățenia RM, dar care are dovadă de apartenența sa la un alt stat [3].

În acest context apare și o altă noțiune, și anume cea de apatrid prin care se înțelege persoana care nu are cetățenia Republicii Moldova și nici dovada apartenenței sale la un alt stat. Deși în Constituție nu este precizat trebuie să înțelegem că în alin.1) se au în vedere apatrizii care locuiesc permanent în RM.

Totodată menționăm că există două categorii de cetățeni străini și apatrizi: cetățenii străini care locuiesc permanent în RM și cetățeni care se află temporar în RM.

Apelând la practica constituțională mondială, ne convingem că legislația națională a statelor asigură diferite forme de tratament determinate de dreptul intern, dreptul internațional și de tratatele *bi* și multilaterale la care statul este parte.

Practiciile internaționale ne permite să afirmăm că există următoarele regimuri juridice acordate străinilor: regimul național; regimul clauzei națiunii cele mai favorizate; regimul preferențial și regimul special.

Cea mai democratică formă de tratament a străinilor și apatrizilor în condițiile în care acestea, în mare măsură, sunt egalați în drepturi cu cetățenii statului este regimul național. Însă, subliniem, nu este și nu poate exista o egalitate absolută, ci numai una relativă. Străinii pot fi limitați în unele drepturi, de exemplu, politice. Important este că aceste limitări să nu fie discriminatorii și selective.

Anume regimul național este stabilit prin art.19 alin (1) din Constituție. Pe teritoriul statului nostru străinilor și apatrizilor li se aplică regimul național, aceștia își exercită toate drepturile și libertățile fundamentale de care se bucură cetățenii republicii, cu excepții expres prevăzute de legislația națională. Una din cele mai importante excepții constă în faptul că cetățenii străini și apatrizii nu au drep-

tul fundamental politic – dreptul electoral: atât dreptul activ cât și cel pasiv.

În ceea ce privește alte excepții, urmează să constatăm că ele sunt foarte puține la număr și se referă doar la imposibilitatea de a ocupa unele funcții publice în sistemul ministerul afacerilor externe, interne, apărării, justiției, serviciului de informație și securitate. Altfel spus, ei nu pot fi desemnați în funcție sau antrenați în activități pentru care legislația națională expres cere cetățenia Republicii Moldova.

Alin. (2) din acest articol stipulează „Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale, în condiții de reciprocitate sau în temeiul hotărârii instanței de judecată”. Indiferent de regimul acordat străinilor, ei sunt obligați să respecte legislația națională a statului pe teritoriul căruia se găsesc, inclusiv obligația de a manifesta loialitatea față de statul care ia găzduit.

Cetățenii străini și apatrizii pot fi atrași la răspundere administrativă sau penală pentru încălcarea legislației în vigoare.

În sensul art.19 alin (1), cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în RM pot fi extrădați în anumite cazuri. Prin actul de extrădare trebuie să înțelegem un act unilateral de asistență juridică interstatală în materie penală, care urmărește transferul unui individ urmărit sau condamnat, care se găsește în RM altui stat, la cerere, în condițiile prevăzute de convențiile internaționale, spre a fi judecat sau spre a-și executa pedeapsa.

Alin. (2) stipulează expres că cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai: în baza unei convenții internaționale; în condiții de reciprocitate.

În alin.(2) din acest articol nu sunt stipulate condițiile în care extrădarea este admisibilă sau nu. Urmează ca autoritățile publice care sunt abilitate cu soluționarea acestor probleme să procedeze la interpretarea și aplicarea instrumentelor juridice obligatorii pentru Republica Moldova prin care este reglementat acest domeniu precum și a legislației statului nostru. Câteva reguli, însă, sunt deja larg aplicate în practica internațională de către statele democratice și sistemele juridice a acestora. Astfel, nu se admite extrădarea pentru rațiuni politice, sau atunci când persoana în cauză ar putea fi condamnată la moarte, ori există suspiciuni că fiind extrădați, în țară unde vor pleca, ar putea fi supuși unor tratamente inumane. Extrădarea în unele cazuri în baza convențiilor internaționale este obligatorie. Extrădarea este obligatorie ca regula pentru persoanele care au comis crime internaționale și în primul rând crime contra păcii și securității internaționale, crime de război.

Extrădarea este un atribut suveran al statului. Extrădarea pe plan internațional reprezintă una din modalitățile cele mai importante ale luptei statelor împotriva criminalității. Temeiul juridic pentru extrădare în RM este hotărârea instanței de judecată. Menționăm că toți străinii care se află în Republica Moldova, locuiesc permanent sau se află temporar, se bucură de dreptul la protecția diplomatică și consulară din partea statului lor. Acest drept de origine cutumiară este prevăzut actualmente în Convențiile de la Viena privind relațiile diplomatice (1961) și în cea referitoare la relațiile consulare (1963).

În alin.(3) din articol, Constituția recunoaște existența dreptului de azil, ca formă de protecție a unui străin.

Legea nr. 270-XVI privind azilul în Republica Moldova a fost adoptată la data de 18.12.2008 și a intrat în vigoare la data de 13.03.2009.

Dreptul de a solicita azil, ca drept fundamental al omului, este consacrat și în Declarația Universală a drepturilor omului. Art.14, alin. (1) prevede: oricine are dreptul de a căuta și a se bucura de azil contra persecuției în alte țări. La 14 decembrie 1967 AG a ONU prin rezoluția nr.2312 (XXII) a adoptat Declarația referitoare la azilul teritorial. În acest document (art.1) se prevede că statele trebuie să respecte acordarea azilului în virtutea suveranității lor.

Legea azilului din RM, concretizează conținutul, condițiile de acordare și de retragere a dreptului de azil. Prevederile legii sunt în deplină conformitate cu standardele internaționale stipulate în instrumentele juridice indicate în art.4 din prezenta Constituție.

Analiza legislației ne permite a constata următoarele: - fiecare persoană are dreptul de a solicita azil în RM salvându-se de persecuții pe motive politice sau din cauza altor activități democratice sociale; - dreptul de azil nu se acordă persoanelor învinuite de comitere unor crime împotriva păcii și securității internaționale, crime de război sau o crimă împotriva umanității, precum și a infracțiunilor penale prevăzute de tratatele internaționale privind extrădarea; - acordarea azilului presupune autorizarea de intrare și stabilire în țară, limitarea expulzării și interzicerea extrădării; - acțiunea de acordare a azilului reprezintă o manifestare de ordin umanitar și nu trebuie considerată de alte state un act inamical.

În conformitate cu legislația în vigoare, principiile care stau la baza acordării azilului [4] sunt accesul în teritoriu (autoritățile competente asigură accesul în teritoriul RM oricărui străin aflat la frontieră, din momentul manifestării, de voință, exprimată în scris sau oral, din care să rezulte cu certitudine ca acesta solicită protecția RM), non discriminarea (prevederile legislației naționale se aplică solicitanților de azil și beneficiarilor acestei forme de protecție fără discriminare, indiferent de oricare criteriu), unitatea familiei (membrii familiei beneficiază de aceeași formă de protecție și de același statut că și beneficiarul), nereturnarea (când există sau ar putea exista o amenințare a vieții sau în care ar putea fi supus torturii și altor tratamente inumane), confidențialitatea (datele și informațiile privind cererea de azil sunt confidențiale).

Menționăm, că, alin.(3) consfințește nu orice formă de protecție, cunoscută de legislația în vigoare (statul de refugiat, protecție umanitară, protecție temporară) ci anume azilul politic ca o formă de protecție excepțională acordată persoanelor care au deținut funcții publice, politice, diplomatice în alte state sau în organizații internaționale, persoanelor care au demonstrat un atașament deosebit, respect și interes pentru țara noastră și care sunt persecutați în țara de origine.

Cererile de solicitare a azilului politic se examinează de către Comisia pentru problemele cetățeniei și acordării azilului politic de pe lângă Președintele RM. Acordarea azilului politic este o atribuție exclusivă a Președintelui RM (art.88 lit.c). Condițiile, regulile și temeiurile

de acordare a azilului politic sunt stabilite prin Decret al Președintelui RM.

Trebuie de menționat că atât în actele internaționale, cât și în practica internațională, dreptul de azil îmbracă două forme: azilul teritorial și azilul diplomatic. Azilul acordat pe teritoriul statului se numește teritorial. Azilul acordat în misiunile diplomatice sau instituțiile consulare străine se numește diplomatic. În RM este practicat numai azilul teritorial.

Dreptul de azil politic se retrage în condițiile stabilite de Legea mai sus(cap.III, art.81-89). Ele sunt multiple între formula generală ele pot fi reduse la două aspecte: - împrejurările care au dus la acordarea protecției umanitare au încetat să existe și protecția acordată nu se mai justifică; - contra persoanei care se bucură de protecție umanitară a fost inițiată procedura de încetare și anulare a statului de azilant politic, refugiat sau de protecție umanitară.

În final ne exprimăm opinia că este binevenit ca actualul art.19 să fie separat în două articole de sine stătătoare: a) articol referitor la statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor, și b) articol referitor la extrădare și expulzare.

Referințe:

[1] Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94 //Monitorul Oficial 1, 12.08.1994.

[2] Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, nr. 275-XIII din 10.11.94 //Monitorul Oficial 20/234, 29.12.1994.

[3] Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, nr. 275-XIII din 10.11.94 //Monitorul Oficial 20/234, 29.12.1994.

[4] Art. 9-15 din Legea privind azilul în Republica Moldova, Monitorul Oficial nr.53-54/145 din 13.03.2009.

Acte normative:

Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.94 //Monitorul Oficial 1, 12.08.1994;

Legea cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor în Republica Moldova, nr. 275-XIII din 10.11.94 //Monitorul Oficial 20/234, 29.12.1994;

Legea privind azilul în Republica Moldova, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.53-54/145 din 13.03.2009.

Jurisprudența Curții Constituționale:

HCC nr.168 din 21.02.96, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.14-15/168 din 07.03.1996;

HCC nr.14 din 19.03.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.46-48/9 din 04.04.2002;

HCC nr.7 din 29.03.2005, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.55-58/6 din 08.04.2005;

HCC nr. 7 din 05.04.2011, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.58/9 din 12.04.2011 .