

ASZTALOS CSABA FERENC

**REGIMUL JURIDIC AL CETĂȚENIEI
ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL
PUBLIC**



Copyright © 2012, **Editura Pro Universitaria**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
Editurii Pro Universitaria

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
Editurii Pro Universitaria

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

ASZTALOS, CSABA

**Regimul juridic al cetățeniei în dreptul
internațional**

public / Asztalos Csaba Ferenc. - București : Pro
Universitaria,
2012

Bibliogr.

ISBN 978-606-647-515-0

341.1/.8

ÎN LOC DE PREFAȚĂ

„Regimul cetățeniei în dreptul internațional public” abordează o temă care suscită încă un viu interes, atâta vreme cât cetățenia este percepută ca o problemă a destinului uman, individual și colectiv. Din această perspectivă, prezentul demers nu se limitează la desemnare, ci îndeamnă la înțelegere și la reflecție asupra valorilor comune ale noțiunii de cetățenie.

S-au scris nenumărate lucrări pe tema cetățeniei, dar conceptul a evoluat semnificativ în ultimii ani, datorită noilor realități apărute pe plan european și internațional. Ieșirea dintr-o paradigmă bipolară, continua redefinire a Uniunii Europene, efectele globalizării, amenințările teroriste au determinat o transformare rapidă și neprognostată a legislației privitoare la cetățenia europeană.

De altfel, cetățenia este un concept sensibil la schimbările istorice și faptul că oferă drepturi cu statut universal – drepturi pe care toată lumea este îndreptățită să le exercite – face reconstituirea sa să incite mereu interesul.

Ceea ce particularizează, totuși, abordarea de față nu este atât analiza juridică a diverselor prevederi legate de cetățenie, cât pledoaria pentru o filozofie a dreptului cetățeniei, fiecare capitol pornind de la o explorare a semnificațiilor cetățeniei în diferite contexte istorice sau geopolitice. Perspectiva încadrează cetățenia în pledoaria hegeliană pentru o filozofie a dreptului, având în vedere că și în cazul acestui concept „adevărul este la fel de vechi, pe cât de deschis este prezentat și cunoscut în legile publice, în morala și religia publică”¹.

În contextul de față, cercetarea pornește de la întrebarea fundamentală asociată unei așa-zise filosofii a dreptului cetățeniei: „De ce are nevoie acest adevăr mai departe, într-atât cât spiritul gânditor nu este mulțumit să-l posede în acest mod imediat, decât să-l înțeleagă și să câștige forma rațională a acestui conținut conștient deja de sine, pentru a putea apărea pregătit pentru gândirea liberă, care nu se oprește la ceea ce este dat, indiferent dacă este susținută de autoritatea externă pozitivă a statului sau de armonia dintre oameni sau de autoritatea sentimentului intern sau a inimii și de dovada nemijlocit stabilită a spiritului, ci pornește de la sine și tocmai de aceea pretinde să se știe în adâncul său unificată cu adevărul?”²

Cea mai directă rădăcină din care se poate extrage conceptul generic de cetățenie este democrația, mai concret, caracterul său de contestare socială. Totuși, deși cetățenia a fost dintotdeauna una dintre temele centrale ale discursului liberal, acesta a fost acaparat – mai ales în ultimul deceniu – de teoretizările

¹ Georg F.W. Hegel, *Principiile filosofiei dreptului*, Editura Paideia, București, 1998, pag. 8.

² *Ibidem*.

feministe, de cercetătorii multiculturalismului sau de teoreticienii noilor mișcări sociale și, generic, de toți criticii tradiției liberale.

Pe fondul acestei transformări, cetățenia a fost și este criticată în numele viitorului, al valorilor multiculturalismului și deschiderii către ceilalți. În același timp, conceptul de cetățenie, cu toată substanța sa, este încă deschis cercetării, fiind perfect legitim să ne punem întrebări cu privire la modurile de organizare sau la completările ce i-ar trebui aduse în permanenta sa dinamică.

Deși cetățenia menține, drept coordonată statică, apartenența la o comunitate politică (statul național), în care cetățeanul apare ca unitate constitutivă, titular al unor drepturi pe care acesta i le recunoaște și i le garantează, aceasta este, în cele din urmă, un concept dinamic, rezultat al unui proces istoric de expansiune.

În această evoluție a conceptului, un rol fundamental îl au noile realități politico-diplomatice, în care se înscrie și conceptul de cetățenie europeană, o nouă provocare pentru teoria și practica cetățeniei și, în particular, pentru relația acesteia cu statul.

De altfel, construcția Europei politice marchează tranziția de la caracterul național la cel post-național al cetățeniei, ridicându-se problema – pentru prima dată în practica juridică internațională – a existenței unei cetățenii post-naționale, identificată într-un set de valori și instituții care suplinesc și suplimentează apartenența obligatorie la un teritoriu, la o cultură, la un stat național.

Astfel, prezentul demers oferă o serie de repere absolut necesare în decelarea implicațiilor tranziției conceptului de cetățenie spre o nouă etapă, specifică evoluțiilor politicii internaționale contemporane.

Mulțumiri profesorilor și prietenilor pentru încurajări și susținere în finalizarea lucrării.

INTRODUCERE

Noțiunea de cetățenie a apărut în antichitate, odată cu cea de democrație, și a fost influențată, pe parcursul istoriei, de schimbările sociale, economice și politice, ajungând ca treptat, în timpurile moderne, să influențeze ea aceste schimbări. Chiar dacă pentru multă vreme a fost lăsată în umbră, ea a rămas parte a vocabularului juridic, politic, filozofic sau economic.

De altfel, cetățenia se constituie ca obiect de studiu pentru mai multe discipline, printre care: filozofia, politologia, sociologia, istoria, dreptul și chiar economia. Conceptul de cetățenie este utilizat în accepțiunea lui juridică, dar și în sens politic, atunci când este tradus ca apartenență a unui individ la o colectivitate umană (națiune, popor), organizată în stat.³ Din punct de vedere juridic, noțiunea de cetățenie poate fi examinată în două accepțiuni: ca instituție juridică și ca termen desemnând condiția juridică sau statutul care se creează prin normele dreptului acelor persoane care au calitatea de cetățean.⁴

Noțiunea de cetățenie, în lumea modernă, comportă o serie de provocări „tăcute”, ceea ce a făcut ca acest concept să trezească atenția teoreticienilor. Tocmai identificarea și analiza acestor provocări ne oferă posibilitatea de a propune politici publice și instrumente juridice optime.

În 1990, Jürgen Habermas a identificat trei procese de dezvoltare care redau relația profundă și problematică dintre identitatea națională și cetățenie:

- în primul rând, viitorul statelor naționale a devenit pe neașteptate de actualitate, în pragul unificării Germaniei, al eliberării țărilor Central și Est Europene și al conflictelor naționale care au străbătut Europa de Est;
- în al doilea rând, faptul că statele Uniunii Europene evoluează împreună, ca urmare a dezvoltării pieței comune și a introducerii monedei unice, clarifică într-o oarecare măsură relația dintre statele naționale și democrație, determinând conștientizarea caracterului supranațional al structurii Uniunii Europene;
- în al treilea rând, valul mare de imigranți din regiunile sărace ale Europei de Est și Sud va duce la confruntări, ridicând o serie de noi probleme privind azilul.⁵

³ Ioan Muraru, Simina Tănăsescu, *Drept Constituțional și Instituții Politice*, Ediția a X-a revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, 2002, pag. 127.

⁴ Ion Deleanu, *Instituții și proceduri constituționale – în dreptul comparat și în dreptul român – Tratat*, Ed. Servo-Sat, pag. 273.

⁵ Jürgen Habermas, *Citizenship and National Identity. Some reflections on the Future of Europe*, în Ronald Beiner (ed): *Theorizing Citizenship*, Albany: State University of New York Press, 1995.

De asemenea, Habermas a evidențiat că aceste procese vor exacerba conflictul dintre principiile universale ale democrației constituționale și nevoia intrinsecă a comunităților de a-și conserva integritatea și habitatul.⁶

De altfel, în perioada de după Războiul Rece, redefinirea statelor naționale în inima Europei nu a diminuat turbulențele politice, ci, dimpotrivă, a generat unele noi. Reapariția mișcărilor naționaliste în Europa de Est, tensiunile create de o populație din ce în ce mai diversă, din punct de vedere cultural și rasial, în Europa Occidentală, ostilitatea față de statul bunăstării în Anglia și eșecul politicilor de mediu, bazate pe cooperarea voluntară a cetățenilor, au readus în atenție conceptul de cetățenie.

Secolul XXI a debutat cu evenimente care au influențat hotărâtor relațiile internaționale și au condus la adoptarea de noi măsuri juridice în relația dintre stat și cetățean.

Incidentele violente din Franța, provocate de comunități care trăiesc în suburbii, sunt o expresie a eșecului modelului francez de integrare a imigranților, care a abordat acest proces doar din perspectiva socială, fără a acorda atenție aspectelor care țin de identitatea și de cultura acestora. Franța a fost nevoită să-și reevalueze politicile publice privind imigrația și să propună noi măsuri juridice, care să îngreuneze obținerea cetățeniei.

Atentatele din 11 septembrie 2001 din Statele Unite ale Americii, urmate de cele din Spania și din Marea Britanie, au impus reevaluarea relațiilor dintre cetățean și stat la nivelul dreptului intern, dar și a poziției cetățeanului în dreptul internațional. Noile măsuri antiteroriste au modificat balanța dintre drepturile cetățeanului și necesitățile de securitate publică. Statul este cel care, prin prezența și voința proprie, determină în ce măsură un cetățean se poate bucura de avantajele cetățeniei și în ce măsură se poate simți în siguranță în acest cadru. Evenimentele secolului XXI au demonstrat că avantajele cetățeniei depind atât de prezența comunității internaționale, cât și de voința și de capacitatea acesteia de a securiza aceste avantaje. Necesitatea de a securiza avantajele cetățeniei a depășit granițele statului și impune noi instrumente la nivelul dreptului internațional public.

Totodată, nu putem eluda faptul că funcționarea și stabilitatea unei democrații moderne nu depind doar de caracterul „structurii de bază”⁷, ci și de aptitudinile și de atitudinile cetățenilor ei.

„Fără cetățeni care să posede aceste calități, democrațiile devin greu de guvernat și chiar instabile”⁸.

⁶ Ronald Beiner, *Why Citizenship Constitutes a Theoretical Problem in the Last Decade of The Twentieth Century*, State University of New York Press, 1995, pag. 3.

⁷ Rawls consideră că „structura de bază” a societății este principalul subiect al teoriei dreptății (Rawls, John, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993, pag. 291-289).

Pe lângă exemple particulare - precum simțul identitar și modul de înțelegere a formelor potențial concurențiale ale identității naționale, regionale, etnice sau religioase, sau abilitatea de a se tolera reciproc și de a lucra împreună cu ceilalți (care sunt diferiți), precum și dorința de a participa la procesul politic, pentru a promova binele public și pentru a asigura responsabilizarea autorităților sau disponibilitatea lor de a-și exercita responsabilitatea în revendicările economice și în opțiunile personale (care pot afecta mediul înconjurător, dar și sănătatea) - au fost creionate și cadre coerente de referință, cum ar fi cel determinat de virtuțile necesare cetățeanului în viziunea lui Will Kymlyka, care a vizat implicarea în viața publică, simțul dreptății și respectarea drepturilor altora, politețea și toleranța, respectiv simțul comun al solidarității și al loialității⁹.

De asemenea, distincția dintre cetățeni și alți subiecți a jucat un rol important în modelul de administrare a statelor europene moderne, mai ales la nivel de facilitare sau de restricționare a mobilității.¹⁰ Recentele eforturi de a înlesni mobilitatea cetățenilor, în general, și a oamenilor de afaceri, în particular, în statele din UE și de a condiționa mobilitatea pentru cetățeni din alte state creează inegalități atât în cadrul UE, cât și în afară.

Subiectul cetățeniei este, fără îndoială, destul de vast și cercetarea acestuia ia amploare, pe măsură ce tot mai mulți teoreticieni iau în discuție modalitățile în care numeroase crize influențează conceptul de cetățenie. În prezentul demers mă voi limita la a evidenția complexitatea, dinamica și importanța conceptului de cetățenie, respectiv caracteristicile actuale ale acestuia, precum și particularitățile acestuia în cadrul Uniunii Europene, în contextul apartenenței României la această organizație.

⁸ Acest lucru ar putea fi cauza recentului interes față de cetățenie în cadrul diferitelor guverne (de exemplu, Comisia Civică Britanică, *Încurajarea cetățeniei*, 1990; Senatul Australiei, *Reafirmarea cetățeniei active*, 1991; Senatul Canadei, *Cetățenia canadiană: împărțirea responsabilității*, 1993).

⁹ Will Kymlyka, *Politica în dialect: naționalism, multiculturalism și cetățenie*, cap. *Cetățenia democratică în statele multietnice*, Oxford University Press, Editura Arc, 2005, pag. 264-265.

¹⁰ Barry Hindess, *Citizenship for All*, Carfax Publishing, Citizenship Studies, Vol. 8, No. 3, September 2004, pag. 305-315.

CAPITOLUL I.

EVOLUȚIA JURIDICĂ A CONCEPTULUI DE CETĂȚENIE

„En politique comme dans les arts, il sera toujours utile d'étudier l'antiquité, il sera toujours puéril et dangereux de l'imiter.”

Édouard Laboulaye¹¹

1.1. CONCEPTUL DE CETĂȚENIE – PERSPECTIVĂ ISTORICĂ

Cetățenia în democrația clasică

Teoreticienii consideră că cetățenia din democrația clasică poate fi apreciată drept una „ideală”. Termenul de „clasic”, cu referință la timpul istoric, este utilizat într-o dublă accepție: în primul rând, acele timpuri sunt „clasice”, în sensul în care se presupune că au asupra noastră o autoritate care provine din ideea că exprimă un ideal într-o formă canonică, dar durabilă.

Pentru democrația clasică există doi poli de referință: democrația greacă, ateniană, și Republica romană. Astfel, „cetățeanul” – *polites* (la greci) sau *civis* (la romani) – este definit ca membru al *polisului* atenian sau al *res publicii* romane (ca forme de asociere interumană).

Cetățenia a constituit un subiect de reflexie pentru teoreticienii clasici, dar și o preocupare practică **în contextul existenței orașelor - state grecești**. Lupta internă dintre săraci și bogați și războaiele neîntrerupte cu vecinii au determinat conștientizarea nevoii de căutare a armoniei sociale. Treptat, s-a remarcat problema modalității de menținere a acestei armonii, discuțiile fiind orientate asupra a două mari dileme: cadrul de păstrare și de aplicare a puterii (restrâns sau larg), respectiv obținerea cetățeniei de către străini (dificilă sau ușoară).

După ce văzuse Atena condusă de regimul sângeros al celor Treizeci de Tirani, în care maestrul său, Socrate, a fost condamnat la moarte, Platon a încercat să ocolească întrebările de acest fel, propunând formula autorității absolute a paznicilor sau a „regilor-filozofi”. Solon și Clistene concepeau cetățenia nu în termeni de identitate (cine ar trebui să fie cetățean?), ci în termeni de atribuții (care sunt îndatoririle și obligațiile acestuia?). În același timp, ordinea legală impusă de Pericle postula ideea că statutul de cetățean nu poate fi acordat decât persoanelor născute dintr-o familie de cetățeni.

¹¹ Laboulaye, Édouard, *La Liberté antique et la liberté moderne*, P.-A. Bourdier, Paris, 1863, pag. 4.

În acest context, se cristalizează o nouă percepție asupra cetățeniei, influențată de transformările economice, sociale și politice de la nivelul cetăților grecești din secolul V î.e.n.¹²

Democrația ateniană a secolului V î.e.n. este o democrație directă, a comunității cetățenilor, cetățeanul participând la adunarea poporului și putând să ia cuvântul în *agora*. Astfel, mii de cetățeni decid, în formula unei majorități simple, asupra problemelor cetății: războiul și pacea, lucrările de infrastructură, finanțele publice, încheierea tratatelor, reglementările și legile.

În această organizare, orice cetățean poate fi desemnat pentru a îndeplini funcții publice și pentru a accede la magistraturi. Sarcinile guvernului și ale administrației sunt astfel repartizate între un număr mare de persoane, cel mai adesea desemnate prin tragere la sorți, pentru o scurtă perioadă, în schimbul unei mici retribuții. Cetățenii aparținând aceleiași cetăți se închină acelorași zei și sunt supuși acelorași legi.

Cetățeanul Atenei este, deci, un om liber într-o societate democratică, iar cetățenii sunt egali în fața legii, numai că acești cetățeni (în mod obligatoriu majori) nu reprezintă decât o minoritate din ansamblul populației, de ordinul unei zecimi, femeile, sclavii, metecii și străinii fiind excluși și nexistând nicio intenție de a fi integrați în comunitatea cetățenilor.¹³

Cetățenia nu era, așadar, o vocație pentru cei care nu au avut capacitatea și timpul necesar să dobândească înțelegerea problemelor politice, nici pentru cei cu îndeletniciri mecanice și limitate sau pentru femei, al căror loc era în casă, nu în *agora*¹⁴. Mai mult, se considera că cetățenia nu putea fi exercitată în Persia și în regiunile cu climă rece, din nord, pentru că acolo nu era posibilă manifestarea publică a vieții politice.

Aristotel va readuce problema cetățeniei în centrul discuției¹⁵, însă dintr-o perspectivă diferită de cea formulată de predecesorii săi. Astfel, în *Politica*, o adevărată istorie a *polisului*, regăsim „idealul” atenian al cetățeniei clasice.

Dezbaterea lui Aristotel despre cetățenie pornea de la premisa că problema crucială o constituie asigurarea unei guvernări stabile și reglementate de legi, în care oamenii să fie dornici să dețină funcții publice și își propunea să descopere care sunt persoanele care puteau să concureze la funcții, fără să dea naștere la războaie civile. Viața în polis era considerată supremul bine pământesc pentru om,

¹² Cynthia Patterson, „Athenian Citizenship Law” în Michael Gagarin și David Cohen (eds), *The Cambridge Companion to Ancient Greek Law*, Cambridge University Press, 2005, pag. 267-289.

¹³ Le Pors, Anicet, *La citoyenneté*, Puf, coll. «Que sais-je?», 2e éd. 2000, n°665.

¹⁴ David Held evidențiază numărul redus al cetățenilor, comparativ cu întreaga populație a orașelor grecești, în lucrarea *Modele ale democrației*, traducere Cipriana Petre, Editura Univers, București, 2000, pag 27 – 49.

¹⁵ David Miller, *Enciclopedia Blackwell a Gândirii Politice*, Humanitas, București, 2000, pag. 102.

iar calitatea de bun cetățean, o parte componentă a celei mai desăvârșite calități umane.¹⁶

Astfel, Aristotel susține ideea că este cetățean atât cel care guvernează, cât și cel care este guvernat. Guvernarea devine mai bună, proporțional cu măsura în care cel care este guvernat este mai bun, adică deține capacitatea de a acționa pentru binele comun. Complementar acestei afirmații, tot în *Politica*, Aristotel promovează ideea că statul există doar în scopul asigurării împlinirii spirituale și morale a omului, atribute definitorii ale unei bune guvernări.¹⁷

Formula lui Aristotel se bazează pe o separare riguroasă a publicului de privat, a *polisului* de *oikos* (*casă*), a persoanei de acțiune și de lucruri. Pentru a fi calificat drept cetățean, individul trebuie să fie conducătorul casei, munca sclavilor și a femeilor asigurându-i condițiile necesare pentru ca acesta să se implice liniștit în viața politică, împreună cu ceilalți cetățeni egali lui.¹⁸

În cazul Romei, evoluția drepturilor și a obligațiilor cetățenești a fost un fenomen paralel cu cel al extinderii teritoriale și al dezvoltării autorității asupra entităților politice din peninsula Italică. În epoca republicană, spre exemplu, impunerea cetățeniei romane, în forma ei completă sau în cea limitată (fără dreptul de vot) asupra regiunilor cucerite era un mijloc de control și de exploatare a acestora (atât în ceea ce privește capitalul uman, cât și resursele solului și ale subsolului).

În această fază (sec. IV î.e.n. – sec. II î.e.n.) autoritățile de la Roma concepeau ideea de cetățenie în termeni de obligații față de centrul de putere (în special prin participarea la întărirea capacității militare a Romei). De aceea, cetățenii romani din teritoriile nou cucerite considerau acest statut drept o pedeapsă, având o puternică aversiune împotriva autorităților centrale.

Procesele de colonizare și de romanizare s-au bazat pe extinderea statutului de cetățean asupra unei populații tot mai numeroase. Coloniile de cetățeni romani erau de dimensiuni reduse, fiind alcătuite din 300 de coloniști și din familiile acestora, relocați pentru a apăra interesul strategic al Romei (spre exemplu, zonele de coastă ale peninsulei Italice). Coloniile latine, pe de altă parte, se bucurau de o mai mare autonomie, erau mult mai extinse și avansate demografic și teritorial, iar scopul întemeierii acestora era romanizarea teritoriilor nou cucerite sau restaurarea orașelor distruse.

Abia în secolul al II-lea î.e.n. ideea de cetățenie romană a dobândit o conotație diferită, accentul mutându-se de la tensiunile dintre colonie și

¹⁶ Aristotel, *Politica*, traducere de E. Bezdechi, Cultura Națională, București.

¹⁷ Samuel E. Stumpf, *Socrates to Sartre. A History of Philosophy*, McGraw-Hill Book Company, 1982, pag. 102-103

¹⁸ Pocock, J.G.A., *The Ideal of Citizenship Since Classical Times*, Queen's Quarterly, Vol. 99, No.1 (Spring 1992), pag. 35-55.