Anca-Ruxandra MOGOŞANU

DREPTURILE CONSTITUŢIONALE ALE STRĂINILOR ÎN ROMÂNIA*

INTRODUCERE

Problema drepturilor străinilor nu este una nouă. Încă din antichitate, drepturile străinilor erau mai puține în raport cu cele ale cetățenilor: în Grecia, se făcea distincție între "cetățeni" și "meteci" (străini), în Roma, între "cetățeni" și "peregrini" (ca să nu mai menționăm "sclavii").

În zilele noastre, conceptul a căpătat din ce în ce mai multă importanță, în special din cauza procesului continuu și tot mai complex de migrare a persoanelor și grupurilor, din motive economice, dar și persoane care sunt victime ale războiului, ori persecutate pentru convingerile lor politice sau religioase. În cadrul acestui proces, Europa a jucat un rol special. În era postcolonială, Europa a reprezentat o atracție specială pentru persoanele ce făceau parte din fostele sale colonii. Mai departe, procesul de integrare europeană care s-a concretizat în Uniunea Europeană a avut loc într-o perioadă când Europa a devenit din ce în ce mai atractivă pentru cetățenii statelor nemembre ale Uniunii, atât pentru efectele sociale și economice pozitive ale integrării, cât și pentru posibilitatea de a evita criza (mai ales economică) din țările lor de origine.

Fenomenul imigrării politice - și poate mai important - al celei economice, a devenit mai evident în momentul în care statele Uniunii Europene își integrau pe scară largă economiile lor[1], în special după Actul Unic și rezultanta Piață Unică stabilite în 1993, noua rețea realizată de Tratatul de la Amsterdam și introducerea monedei unice și când, în final, au fost eliminate treptat frontierele interne, cu influență, de asemenea, asupra fenomenului migrării persoanelor.

Problemele create de imigrare au avut impact ulterior și asupra crizei economice care a afectat economia europeană de la sfârșitul anilor '80 și care numai la mijlocul anilor '90 a părut să fie în curs de soluționare. Astfel de probleme, care în alte timpuri mai favorabile ar fi fost probabil asimilate mai ușor, au căpătat o putere distrugătoare chiar, determinând contraste puternice, însumate de filozoful Habermas în expresia "welfare chauvinism" (șovinism al bunăstării).

Ca răspuns la aceste probleme, statele europene au trebuit să ia în considerare necesitatea îmbunătățirii continue a legislației lor interne, dar și a instrumentelor juridice internaționale. Tratatul de la Roma, ca și cele ulterioare - Maastricht și Amsterdam - au fost în permanență completate de alte înțelegeri, acorduri și convenții internaționale (de exemplu Schengen), toate

https://biblioteca-digitala.ro

urmărind să creeze un cadru juridic european, comun, mai bun.

Toate aceste evoluții comportă particularități economice, sociale, demografice, culturale, dar această lucrare se concentrează pe probleme juridice care au rezultate din aceasta, din perspectivă românească.

O mențiune specială ar trebui făcută în legătură cu schimbările politice din statele din estul și centrul Europei, cu un efect direct asupra politicii comune europene referitoare la drepturi și libertăți - atât sub aspectul legislației internaționale, precum și recunoașterea și aplicarea lor practică, ca și alte probleme, precum dreptul la azil și imigrația.

DREPTURILE CONSTITUȚIONALE ALE STRĂINILOR

A. Terminologie

În primul rând, ar trebui să observăm că analiza asupra drepturilor constituționale și, mai precis, asupta drepturilor constituționale garantate străinilor nu ar fi putut evita o revedere sintetică a clasificării persoanelor fizice, folosind cetățenia drept criteriu de delimitare. De aceea, această secțiune a lucrării trebuie privită ca o scurtă introducere asupra conceptului de străin, și apoi, în subsidiar, dar mai în detaliu, asupra drepturilor străinilor conferite de Constituția României.

Înainte de a face referire în mod direct asupra prevederilor românești, am putea menționa că dreptul comunitar, ca și doctrina juridică, tinde să dividă cetățenii în trei categorii principale:

- cetățenii fiecărui stat membru al Uniunii Europene;
- rezidenții-cetățeni ai celorlalte state ale Uniunii Europene;
- străinii **stricto sensu**, cetățeni ai statelor care nu sunt membre ale Uniunii Europene.

Merită observat aici că am putea identifica o subclasificare în cadrul ultimei categorii. Ne referim la cetățenii statelor care au încheiat un acord bilateral cu unul din statele Uniunii Europene. Aceasta se referă în mod special la cetățenii provenind din statele foste colonii (adică fostele colonii ale Franței, Olandei, Marii Britanii, Portugaliei, Spaniei ...).

Regatul Unit al Marii Britanii comportă o altă situație particulară - aceea a cetățenilor provenind din statele făcând parte din Commonwealth. Potrivit legislației Regatului Unit, imigranții din statele Commonwealth-ului nu sunt străini, dar ei sunt supuși controlului imigrației.

Doctrină italiană[2] are o optică chiar mai "națională" asupra definiției diferitelor tipuri de străini, desigur, fiecare cu un statut legal diferit:

- o categorie, considerată ca fiind nu foarte relevantă pentru această analiză, este reprezentată de așa-numiții italieni care nu aparțin republicii, adică oameni care din punct de vedere al tradițiilor culturale și familiale aparțin "ației" italiene, dar care, din motive diferite, nu sunt cetățeni italieni. Constituția Italiei dă acestor persoane dreptul de a fi tratate ca și cetățenii

https://biblioteca-digitala.ro

pentru anumite scopuri, ca de exemplu, accesul la funcții publice și poziții elective;

• a doua categorie se referă la străini care sunt cetățeni ai Uniunii Europene și care se pot bucura de toate drepturile și libertățile acordate de tratate și legislația comunitară, în condiții de egalitate aproape echivalentă cu cea a cetățenilor țării;

• o a treia categorie este reprezentată de străini care cer drept de azil, care, în Italia, ca și în alte state, au o poziție privilegiată în comparație cu alți străini;

• ultima categorie este aceea a străinilor care nu au o situație particulară sau de drept comun, definiți în mod uzual ca cetățeni ai statelor terțe (extracomunitari). Doctrina italiană include în această categorie și apatrizi, în conformitate cu art. 17 din Convenția de la New York referitoare la statutul apatrizilor, distincție ce ar putea fi relevantă când unele prevederi legale urmează să fie aplicate în mod diferit celor două subcategorii de cetățeni din afara Comunității Europene.

În sfârșit, literatura juridică internațională menționează, de asemenea, distincția între persoanele cu o singură cetățenie[3] și cele care au două (sau chiar trei) cetățenii. Problema naționalității multiple a fost și subiectul unei politici comune de reprimare, rezultată, de exemplu, în Convenția pentru schimb de informații referitoare la obținerea naționalității, încheiată la Paris în 1964.

În ceea ce privește doctrina românească, distincția generală se face între cetățeni și străini. Astfel, **străinul** este în general definit ca fiind **persoana care nu are cetățenia statului unde își are reședința**. Această definiție îi include nu numai pe **cetățenii străini**, dar și pe **apatrizi**. Această distincție pare să aibă o oarecare relevanță, întrucât aceste două categorii de străini sunt menționate de legea fundamentală română - Constituția[4]. De asemenea, literatura juridică românească menține încă această distincție.

În continuare vom considera, din perspectivă românească și în legătură directă cu subiectul acestei lucrări, ca străini (ne-cetățeni) persoanele care nu au cetățenie română, fie că sunt cetățeni străini, fie că sunt apatrizi.

În general, Constituția României[5], ca majoritatea celor europene, recunoaște (același) drepturi și libertăți fundamentale pentru străini, ca și pentru proprii săi cetățeni. Dar analiza legii fundamentale completată cu cea a celorlalte legi interne ar da ocazia să se observe că prevederile legale referitoare la străini sunt supuse schimbării, ca necesitate și reacție la creșterea numărului, ca și diversificarea problemelor internaționale și interne care-i includ și pe străini. Restricții noi privesc imigrația, de exemplu. O lege nouă privind regimul străinilor - cetățeni și apatrizi - a fost votată deja de către Senat[6] și se speră votarea ei în curând de către Camera Deputaților. Dispoziții speciale din această lege se referă la persoanele ce provin din state cu tendințe de emigrare. În completare, ar trebui menționate și tot mai multe

https://biblioteca-digitala.ro

voci care reclamă un tratament legal preferențial pentru cetățenii europeni din statele membre ale Uniunii Europene, expresie și a efortului statului român de integrare în structurile comunitare.

Pași importanți și inovatori, ca și o schimbare în structura statutului străinilor pot fi remarcați. Ne referim aici la drepturile recunoscute acestora, ca și la garanțiile legale și jurisdicționale ce le sunt oferite. Drepturile conferite străinilor sunt, în fapt, acelea care privesc viața și activitățile umane cotidiene, dar aflate întotdeauna sub rezerva ordinii publice, care ar putea justifica un control mai atent, în numele ideii potrivit căreia străinii nu dețin totalitatea drepturilor conferite cetățenilor unui stat.

Așa cum s-a arătat deja, Constituția României, ca și legile subsecvente acesteia, recunoaște aceleași drepturi fundamentale pentru străini ca și pentru cetățenii români. Aceasta are o influență decisivă pentru Rechstaat (statul de drept) ca întreg. Cât privește aceste consecințe, putem identifica trăsăturile caracteristice, ca și semnificația și importanța drepturilor fundamentale:

a) Efectul imediat al drepturilor fundamentale;
b) Drepturile fundamentale obligă puterile și autoritățile publice: toate aceste autorități au obligația să respecte drepturile fundamentale.

B. Drepturile fundamentale ale străinilor

Considerăm că o analiză de detaliu a drepturilor străinilor ar trebui să includă și o revedere a **tipurilor de tratament sau regim legal** recunoscute de dreptul și practica internaționale, împărtășite și de doctrina română:

1. **Regimul național**, care stabilește un tratament egal pentru cetățeni și străini, însemnând aceleași drepturi și libertăți sociale, economice, culturale și civile, fiind exceptate drepturile politice și dreptul la accesul la o funcție sau demnitate publică.

Chiar dacă străinilor li s-a conferit acest tip de regim, se acceptă în general că drepturile lor pot fi limitate de către stat, din motive de securitate. Străinul care se bucură de acest regim nu poate fi obligat, de asemenea, să facă parte din forțele armate române.

2. **Regimul special**, care constă în anumite drepturi recunoscute pentru unele categorii de străini și în anumite domenii de activitate, drepturi care sunt garantate prin legi interne și convenții internaționale;
3. **Regimul bazat pe clauza națiunii celei mai favorizate**, prin care se acordă cetățenilor unui stat străin, în baza unor tratate internaționale, regimul cel mai favorabil care a fost acordat resortisanților unui stat terț[7]; acest tip de tratament este bazat mai ales pe convenții comerciale și de navigație;
4. **Regimul mixt,** care este o combinație între cel dintâi și cel de-al treilea tip de tratament.

În literatura juridică și-a mai făcut loc și opinia potrivit căreia ar trebui să

https://biblioteca-digitala.ro

li se acorde străinilor un tratament internațional minim - **internațional standard of treatment**[8].

Prima observație pe care am putea-o face este aceea că legea fundamentală română face referiri directe la străini: de fapt, ei sunt menționați aparte de celelalte două categorii de persoane, respectiv cetățenii români și românii care nu sunt rezidenți pe teritoriul României.

În al doilea rând, atât doctrina română, cât și cea europeană nu sunt unanime în ceea ce ar putea fi o listă exhaustivă a drepturilor fundamentale conferite sau care ar putea fi conferite străinilor. Oricum, o mare majoritate a autorilor aderă la următoarea clasificare a drepturilor fundamentale constituționale, listă care ne permite să identificăm acele drepturi garantate direct sau indirect străinilor:

a) Drepturi (prevederi) comune pentru cetățeni și străini: Art. 18, alin. 1 al Constituției române prevede că "Cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România se bucură de protecția persoanelor și averilor, garantată de Constituție și de alte legi".

Drepturile fundamentale și constituționale garantate în mod egal pentru cetățenii români și străini privesc dreptul la viață și integritate morală și fizică, dreptul la educație, libertatea individuală, dreptul la o detenție legală, dreptul la o expropriere legală, libertatea de expresie, dreptul la informație, libertatea de asociere, drepturile legale de sănătate publică, cultură, mediul înconjurător.

Considerarea că aceste prevederi se aplică egal cetățenilor și străinilor rezidenți pe teritoriul aceluiași stat se bazează pe formularea generală a textului constituțional. Acesta se referă fie la "orice persoană/ființă umană", fie la "persoanele".

b) Drepturile și libertățile conferite și garantate numai cetățenilor: dreptul de a alege și de a fi ales, accesul la funcțiile și demnitățile publice, dreptul la petiție, dreptul la libera circulație și reședință pe teritoriul național (cu câteva particularități care vor fi analizate mai jos), dreptul și obligația de a apăra patria, dreptul la securitate socială, dreptul de a nu fi extrădat sau expulzat.

c) Drepturile care sunt prevăzute în termeni impersonali, precum "Este garantat(a)/se recunoaște dreptul/libertatea", și care sunt caracterizate de o evidentă transcendență[10] dreptul la întrunire și la manifestație, dreptul de proprietate și dreptul la moștenire, dreptul la libera inițiativă etc.

Este important să amintim că acordurile și tratatele internaționale ratificate de România completează regimul juridic al străinilor, iar ele sunt considerate parte a sistemului intern de drept. În acest sens, art. 20, alin. 2 din Constituția Româbiei prevede că: "Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la **drepturile fundamentale ale omului**, la care România este parte, și legile interne, au prioritate reglementările internaționale".

Am putea încheia această secțiune prin a observa că prevederile constituționale românești referitoare la regimul juridic al străinilor trebuie obliga-

https://biblioteca-digitala.ro

toriu avute în vedere în relație cu legile și reglementările subsecvente, întrucât ele dezvoltă și completează legea fundamentală, oferind, ca rezultat, o imagine mai largă a cadrului legal al acestei categorii de drepturi și de persoane la care ele se referă.

B. CONSIDERAȚII PARTICULARE ASUPRA CÂTORVA DREPTURI CONFERITE PRIN CONSTITUȚIE

A) Dreptul de ședere și de liberă circulație pe teritoriul României

Art. 25 alin. 2[11] din Constituția României garantează expres dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința numai pentru cetățenii români. În completare, proiectul de lege privind regimul juridic al străinilor recunoaște drepturi similare pentru străinii aflați temporar, sau care-și au reședința pe teritoriul României, dar sub rezerva împlinirii unor condiții prealabile.

Cum art. 25 alin 1[12] din Constituția României privind dreptul la libera circulație nu precizează că se referă numai la cetățeni români, se consideră că acesta are o aplicablitate generală.

E necesar a menționa aici că aceste drepturi trebuie avute în considerație în legătură directă cu alte condiții și restricții speciale interne referitoare la străini și care sunt menite să conserve securitatea națională[13]. În acest sens, străinii trebuie să informeze poliția locală, în termen de 48 de ore, cu privire la stabilirea lor în regiune. Această regulă se aplică străinilor care nu fac parte dintr-o delegație oficială sau nu se află la invitația unor autorități publice, ori care participă la întâlniri științifice, conferințe etc., când nu există o asemenea obligație de a informa autoritățile (art. 15 din proiectul de lege privind regimul străinilor). De asemenea, străinii nu-și pot stabili reședința în zone de securitate.

Proiectul de lege privind regimul străinilor prevede, de asemenea, că străinii proveniți din țările cunoscute drept surse de imigrație trebuie să prezinte o invitație autentificată de la o persoană fizică sau juridică română prin care acestea din urmă se obligă să suporte integral, din punct de vedere material, șederea străinilor în România. Această prevedere poate fi privită ca una foarte strictă (chiar discriminatorie), dar ea va fi instituită ca un instrument legal de prevenire a imigrației cu care și statul român se confruntă, mai ales în ce privește străinii venind din Asia sau Africa și nu este o prevedere cu totul singulară, din moment ce majoritatea statelor europene au adoptat măsuri legale similare.

Mai mult, în timp ce problema imigrației (ilegală) se ascute, devine tot mai necesară dezvoltarea unei poziții tot mai consistente și mai largi de prevenire a fluxului continuu de imigranți, condiție care include dispoziții noi, menite să reglementeze situația legală a străinilor, dar și să armonizeze legislația internă cu cea a altor state.

https://biblioteca-digitala.ro

Măsuri comune, bazate pe prevederi legale similare, au stârnit deja ceva opoziție, dar ele au avut ca efect un rezultat pozitiv împotriva imigrației ilegale. Aceste ultime considerații privesc mai ales țările membre ale Uniunii Europene, dar un efort similar este de remarcat, fără îndoială, și în celelalte țări europene.

În ultimii zece ani totul s-a schimbat. Chiar dacă în câteva țări europene imigrația a fost un fenomen semnificativ din anii '50 pentru motive de dezvoltare economică (de exemplu, Germana, Olanda, Belgia), sau pentru motive politice (Germania, Franța), mai recent imigrația a afectat toate statele europene, chiar și pe cele cum este România, tradițional sursă de emigrație. Statele est-europene nu mai sunt doar țări de tranzit spre statele vest-europene, dar ele au devenit țări de imigrație. În plus, chiar dacă în materie de imigrație (mai ales în ce privește imigrația ilegală) există multa convenții internaționale, acestea aproape niciodată nu au forța juridică, așa încât o ratificare printr-un act al Adunării Legislative naționale (precum Parlamentul, Dieta, Duma etc.) este considerată necesară.

B) Dreptul la muncă

Dreptul la muncă este unul dintre drepturile sociale care reclamă o acțiune pozitivă a executivului, în scopul realizării sale efective (și progresive); mulți autori consideră că acest drept nu poate fi definit nici măcar ca un drept legal[14]. Dreptul la muncă este considerat drept cel mai bun exemplu, întrucât acesta nu dă dreptul legal la o muncă (înțelegând prin aceasta obligația corelativă a statului de a asigura locuri de muncă pentru toți), ci obligă statul să adopte o politică menită să asigure un nivel al șomajului cât mai scăzut. Aceasta asertiune este adevărată pentru dreptul la securitate și asistență socială, care nu dă, ca atare, dreptul legal la ajutor de șomaj de o anume valoare, dar care obligă guvernul să asigure un nivel general - uneori precizat - de securitate spcială. Acestea trebuie privite drept considerații generale, referindu-se în mod egal la cetățenii unui stat, cât și la străinii aflați pe teritoriul acestui stat.

Este știut că dorința de a găsi un loc de muncă a devenit motivul general al imigrației de câteva decenii deja. Dacă problema nu este una nouă pentru țările din vestul Europei, țările est-europene s-au confruntat cu acest fenomen în ultimii 10 ani. Sindicatele din aceste din urmă state nu sunt încă îngrijorate în legătură cu posibila competiție dintre străini și naționali, după cum se întâmplă în celelalte state europene. Dar, desigur, problema nu este deloc simplă.

Prevederile generale ale Constituției ar trebui luate în considerare în legătură cu proiectul de lege amintit. Art. 38 alin. 1 din Constituție prevede că "dreptul la muncă nu poate fi îngrădit. Alegerea profesiei și alegerea locului de muncă sunt libere." Proiectul de lege referitor la regimul juridic al

https://biblioteca-digitala.ro

străinilor, în Capitolul III - "Angajarea în muncă a străinilor" - descrie activitățile care pot fi efectuate sau nu de către străini.

În primul rând, persoanele juridice sau instituțiile ale căror activități sunt importante pentru apărarea sau siguranța națională nu pot angaja străini. Apoi, persoanele care doresc să muncească au nevoie de un permis de lucru, ce poate fin emis numai în baza unei vize de lucru. Ministerul Muncii și Protecției Sociale eliberează acest permis de lucru și emiterea acestuia poate fi refuzată străinului care a intrat în România în baza unei alte vize - cea turistică sau de tranzit (art. 40, alin. 1).

Legea română nu stipulează o ordine preferențială referitoare la emiterea permisului de muncă (ca de exemplu în legea spaniolă, în favoarea persoanelor care dețin deja un asemenea document și care solicită reînnoirea lui) și nu face nici un fel de distincție referitoare la țara de origine a aplicantului (ca în legislația altor țări din Uniunea Europeană).

Aceste noi reglementări referitoare la permisul de muncă sunt în conformitate cu cele ale altor state europene și ele au scopul să echilibreze noua disciplină privind accesul la muncă al străinilor și al tratamentului legal subsecvent, cu o planificare primară a imigrației, care este expresia necesității tot mai evidente a introducerii unor filtre și a altor instrumente cu privire la imigrația nediferențiată din alte state.[15]

C) Dreptul de proprietate

Art. 41 alin. 2 din Constituție arată că "proprietatea privată este ocrotită în mod legal de lege, indiferent de titular" dar prevederea este completată de o a doua parte "Cetățenii străini și apatrizii nu pot dobândi dreptul de proprietate asupra terenurilor". Această prevedre, care se regăsește și în art. 47 alin. 1 din legea nr. 18/1991 a fondului funciar este considerată prea strictă și chiar nedemocratică de către o mare parte a analiștilor. Se considera ca necesară schimbarea acestor prevederi restrictive care au deschis multe discuții nesfârșite și contradictorii.

Prevederile citate privesc atât persoane fizice, cât și juridice care nu au cetățenie/naționalitate română și domiciliul/reședința în România. De aceea, persoanele juridice străine care au dorit să înceapă sau să dezvolte o afacere în România s-au plâns adesea de această prevedere restrictivă, dar este o soluție pentru rezolvarea acestei restricții. Astfel, persoanele fizice străine sunt libere să înființeze o persoană juridică în România care va avea naționalitate română și care, pe cale de consecință, poate dobândi terenuri în România.

Prevederea de mai sus privind dreptul de proprietate asupra terenurilor se aplică și străinilor care au moștenit terenuri în România și care sunt obligați să le înstrăineze în termen de 1 an de la dobândire, calculat de la data moștenirii sau a dobândirii terenului sub sancțiunea că acele terenuri vor

https://biblioteca-digitala.ro

deveni proprietate publică fără compensație prealabilă, în cazul nerespectării dispozițiilor legale menționate (art. 47 alin. 2 legea 18/1991).

D) Libertatea întrunirilor și dreptul de asociere

Articolul 36 privind libertatea de asociere are o aplicabilitate generală, întrucât prevederea constituțională nu face o distincție între cetățeni și străini: "Mitingurile, demonstrațiile, procesiunile sau orice alte întruniri sunt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme."

Articolul 37[16] privind dreptul de asociere se referă la cetățeni, așa încât s-ar putea considera că străinii nu se bucură de acest drept. De fapt, se consideră, în general, că aceasta prevedere trebuie interpretată în sensul că străinii nu pot să se asocieze în partide sau organizații politice, dar ei pot înființa asociații culturale, în scopul păstrării identității și tradițiilor lor naționale și culturale. În acest sens, alin. 2 al art. 2 din proiectul de lege pe care îl comentăm arăta că "străinii nu pot înființa partide politice, orice alte organizații sau grupuri cu scop politic, nu pot fi membri ai partidelor politice, organizațiilor sau grupurilor politice existente în România, nu pot iniția manifestări sau întruniri politice pe teritoriul național".

E) Libertatea conștiinței și de exprimare (art. 29 și 30)

Aceste două drepturi ar putea fi considerate ca alte două aspecte ale drepturilor culturale ale străinilor. Constituția română garantează drepturi egale pentru toți locuitorii de a profesa și practica propria religie, cu condiția ca libertatea de conștiință să fie manifestată "în spirit de toleranță și de respect reciproc" (art. 29 alin. 2). Străinii sunt liberi să folosească propria limbă și să mențină legăturile culturale cu țara lor de origine.

F) Dreptul la educație

Dreptul la educație este considerat o altă componentă a drepturile culturale ale străinilor și poate contribui la prezervarea moștenirii lor culturale.

Sistemul educațional național românesc este deschis oricărei persoane care dorește să studieze, fără deosebire de cetățenia acesteia. El constă în instituții educative de stat și private. Elevii și studenții străini pot studia în România la orice nivel educațional, de la grădiniță până la educația academică - studii universitare și postuniversitare.

Educația este gratuită ca principiu numai pentru cetățenii români, astfel încât cetățenii străini care studiază pe cont propriu trebuie să plătească taxe de școlarizare, dar statul român oferă burse acestora. Asemenea burse sunt oferite în baza unor acorduri bilaterale. O categorie specială o formează

https://biblioteca-digitala.ro

bursele oferite străinilor care sunt români de origine, dar care pentru diverse motive nu sunt cetățeni români.

Limba de studiu este româna, dar Constituția prevede ca "în condițiile legii, învățământul se poate desfășura și într-o limbă de circulație internațională" (art. 32 alin.2). Am putea exemplifica aici cursurile organizate pentru studenții străini ai multor facultăți de medicină, care sunt predate în integralitate în limbile engleză și franceză. Aceste prevederi nu trebuie confundate cu cele referitoare la minorități, care pot studia în limba lor maternă, la orice nivel educativ.

Pentru a încheia această scurtă analiză putem menționa că România este încă departe de situația care există în multe state vest-europene. Așa cum s-a arătat de către unii autori[17], nici un stat membru al Uniunii Europene (pentru că astfel de state au cei mai mulți imigranți) nu a reușit să asigure o educație de bază adecvată copiilor muncitorilor imigranți. Aceiași autori apreciază că, dacă copiii imigranților primesc educație atât în limba și cultura țărilor natale, cât și în cele ale statului de emigrație, ei primesc prea puțin din fiecare dintre acestea. Așadar, se abservă o preocupare pentru asigurarea posibilității unui acces nediscriminatoriu la educație al tuturor persoanelor, indiferent de cetățenie.

G) Dreptul la adopție

Acest drept nu este stipulat expres de către Constituție, dar considerăm necesară menționarea acestuia, având în vedere importanța și relevanța sa practică.

Este binecunoscut că problema adopției a stârnit multe controverse, întrucât procedura adopției internaționale, ca și viața copiilor în familiile de adopție au și scăpat de sub controlul autorităților române. Legile privind problema adopției au fost modificate și amendate, în scopul ocrotirii copiilor adoptați, dar ele au stabilit, de asemenea, o ordine de preferință.

Astfel, ultimele modificări (din aprilie și iunie 1998) ale legii privind adopțiile stipulează că străinii pot adopta numai copiii care se află în evidența Comitetului Român pentru Adopții și care nu au fost adoptați sau încredințați în România într-un termen de șase luni de la data înregistrării lor.

Când o persoană sau familie română și o persoană sau o familie străină doresc să adopte același copil, posibilitatea încredințării copilului persoanei/familiei române trebuie analizată cu prioritate de către Comisia pentru Protecția Copilului. Așa cum a decis și Curtea Constituțională18, "stabilirea subsidiarității adopției internaționale" față de cea națională, nu numai că nu dă expresie unei discriminări, ci reprezintă o puternică garanție a ocrotirii intereselor copilului. Faptul că prin lege se stabilește o anumită ordine de preferință nu reprezintă o discriminare, O atare discriminare ar

https://biblioteca-digitala.ro

presupune excluderea totală a unei anumite categorii de persoane de la dreptul de a adopta, pentru motivul că ei sunt cetățeni străini sau cetățeni români domiciliați în străinătate. Or, legea nu exclude dreptul acestor persoane de a adopta copii români ci, dimpotrivă, îl recunoaște în condițiile arătate. Subsidiaritatea presupune aici o măsură de politică familială care este perfect compatibilă cu principiul interesului major al minorului care urmează a fi adoptat". De aceea, această prevedere legală nu trebuie privită ca o preferință obligatorie pentru cetățenii români care doresc să adopte un copil.

H) Drepturile politice

Precum majoritatea constituțiilor europene, cea română nu recunoaște drepturile politice pentru străini. Art. 34[19] și 35[20] se referă expres la cetățenii români. Dreptul de vot și dreptul de a fi ales trebuie considerate în legătură cu dreptul la asociere, din moment ce constituția prevede că numai "cetățenii se pot asocia liber în partide politice ..." (art. 37, alin. 1)[21].

I) Dreptul la azil

Art. 18 alin. 2 prevede că "dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, respectarea tratatelor și a convențiilor internaționale la care România este parte".

Teoretic, orice cetățean străin poate solicita azil în România. Totuși numai cererile considerate drept fondate sunt luate în considerare. În plus, în prezent (la data elaborării lucrării), un fel de azil temporar este acordat refugiaților din Iugoslavia și Albania, care nu sunt refugiați din punct de vedre juridic, ci "numai" fug din calea războiului.

Chiar dacă proiectul de lege privind regimul juridic al străinilor (și ale cărei dispoziții vor fi aplicabile și solicitanților de azil) nu se referă expres la această categorie de străini, am putea considera că ei nu pot avea regim juridic superior celui acordat celorlalți străini care își au reședința în România.

Art. 19 din Constituție privește extrădarea și expulzarea, dar nu insistăm asupra acestor probleme în cuprinsul prezentei lucrări. Mai merită menționat, totuși, că extrădarea poate fi exercitată numai "în baza unei convenții internaționale sau în condiții de reciprocitate" (art,. 19 alin. 2), potrivit legii fundamentale române.

CONCLUZII

Chiar dacă tendința recentă din dreptul internațional este aceea de a suprima distincția dintre cetățeni și necetățeni prin luarea în considerare cu prioritate a drepturilor omului, egalitatea este deficitară sub trei aspecte:

https://biblioteca-digitala.ro

- cu privire la drepturile economice și sociale
- drepturile politice
- dreptul la reședință într-o țară străină.

În ciuda faptului că, de exemplu, tratatul Uniunii Europene a redus mult această diferență în ce-i privește pe cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene, cetățenii statelor terțe se bucură numai de câteva dintre libertățile conferite primilor. Desigur, această diferență ar putea fi considerată chiar și mai mare atunci când luăm în considerare o țară din afara Uniunii Europene, precum România, referitor la drepturile străinilor, întrucât legile interne nu fac nici o distincție încă între străinii provenind din Uniunea Europeană și cei din afară. Dar această analiză este făcută pentru a demonstra că, teoretic (din punct de vedere juridic) și chiar practic, Constituția României și legile subsecvente au o structură europeană, iar străinii se bucură, în general, de aceleași drepturi ca și cetățenii, cu excepția celor mai sus menționate.

Posibilități variate, ca și probleme referitoare la protecția viitoare a drepturilor fundamentale și, în legătură cu aceasta, a drepturilor străinilor, ambele într-o țară anume (România, în acest caz) și în Uniunea Europeană, de exemplu, vor fi cu siguranță introduse. Ele se referă, desigur, la întrebările cruciale vizând metodele de protecție și alegerea instrumentelor, ca și la efectele așteptate ale opțiunilor alese.

Este de înțeles că discuția referitoare la conținutul și metodele protecției drepturilor fundamentale prin mijloace constituționale și altele legale subsecvente trebuie purtată în relație cu obiectivul urmărit prin această protecție; ar putea un instrument de protecție a drepturilor fundamentale să servească drept bază pentru revizuirea Constituției și act(e)iunilor statelor?

În loc de concluzii, putem spera numai că o mai mare atenuare a regimului străinilor în comparație cu cel al cetățenilor se va muta de pe planul intențiilor pe cel al realizării practice și că noțiunea de **persoană** va triumfa asupra celei de **cetățenie/naționalitate**.

NOTE

*) Lucrarea a fost prezentată la **Fifth World Congress "Constitutionalism, Universalism and Democracy"**, of the International Association of Constitutional Law, Rotterdam (Olanda), 12-16 iulie 1999.

1. F. Manchini, **Politica Comunitaria e nazionale delle migrationi nell prospetiva dell'Europa sociale**, in Riv. Dir. Eur., 1989, p. 312; Id., **Il governo dei movimenti migratori in Europa**, in Giornale di dir. lav. e rel. ind., 1992, p. 233; D.O. Keeffe, **The Free Movement of persons and the Single Market**, in Eur. Law Review, 1992, p. 8; D. Traina, **La libertà di circolazione dei lavoratori comunitari**, Milano, 1990.
2. G.D. "Oratio, **Conditione dello straniero e "società democratica"**, Padova, 1994, p. 71.
3. Distincția între "cetățenie" și "naționalitate" pare a fi tot mai puțin relevantă pentru cele mai multe doctrine, sub aspectul terminologiei, nu al conținutului, dar legile și doctrina române folosesc cei doi termeni în raport de persoana fizică (căreia îi corespunde cetățenia) și persoana juridică (căreia îi corespunde naționalitatea).
4. Art. 18 din Constituția României: "(1) Cetățenii străini și apatrizii care locuiesc în România

https://biblioteca-digitala.ro

se bucură de protecția generală a persoanelor și a averilor, garantată de Constituție și de alte legi".

5. Constituția României a fost adoptată în 21 noiembrie 1991 și a intrat în vigoare după aprobarea sa prin referendum național, organizat în data de 8 decembrie 1991.
6. Senatul a adoptat proiectul de lege privind regimul străinilor la 13 martie 1995 și acesta încă nu se afla în discuția Camerei Deputaților la data pregătirii acestei lucrări.
7. V. **Annuarie de la Comission de Droit International**, vol. II, 2-eme Partie, 1979, p. 56-59.
8. V.A. Roth, **The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens**, New York, 1949.
9. Acest drept special este considerat ca fiind strâns legat de dreptul la muncă și comportă câteva particularități.
10. conform Constituției
11. "Fiecărui cetățean îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a imigra, precum și de a reveni în țară."
12. "Dreptul la libera circulație, în țară și în străinătate, este garantat. Legea stabilește condițiile exercitării acestui drept."
13. De exemplu, art. 19 din Constituția Spaniei rezervă dreptul la libera circulatie numai cetățenilor spanioli, dar Legea privind Statutul Străinilor (la Loi d'Extranéité) recunoaște drepturi similare pentru străinii care își au reședința sau se găsesc temporar pe teritoriul țării, cu exceptia zonelor de securitate.
14. Lammy Betten "Protecția Drepturilor Fundamentale în Uniunea Europeană", Kluwer Law Internațional, The Hague-London-Bonson, 1996, p. 22.
15. M.P. Chiti, "Third Country Nationals and EU Law. Human Rights and Pluralism", în Revista Europeană de Drept Public, vol. 7-no. 3, 1995, p. 584. Profesorul Chiti se referea la imigranții provenind din statele nemembre ale Uniunii Europene, dar problema a devenit, fără îndoială, una de mai mare extindere.
16. "(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide politice, sindicate și în alte forme de asociere".
17. Antoine T.J.M. Jacobs, Hans Zeijen, "Labour Law and Social Policy", Tilburg University Press, 1993, p. 44.
18. Decizia nr. 62/21.IX.1993 a Curții Constituționale din România.
19. Art. 34: "(1) Cetățenii au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv".
20. Art. 35: "(1) Au dreptul de a fi aleși cetățenii cu drept de vot care îndeplinesc condițiile prevăzute în art. 16 alin. 3, dacă nu le este interzisă asocierea în partide politice, potrivit art. 37 alin. 3".
21. Pentru dreptul la asocierea vezi mai sus.

BIBLIOGRAFIE

1. Lammy Betten, **Protection of Fundamental Rights in the European Union**, Kluwer Law Internatiuonal, The Hague-London-Boston, 1996;
2. I. Borrajo Iniesta, **El statuto constitucional de los extranjeros**, în volumul colectiv **"Estudios sobre la Constitution espanola, Hommage au Professeur Eduardo Garcia de Enterria"**, Madrid 1991, II;
3. M.P. Chiti, **Third Country Nationals and EU law. Human Rights and Pluralism**, in **European Review of Public Law**, Vol. 7-No.3, 1995;
4. D. Clocotici, **Drept constituțional și instituții politice**, Ed. Europolis, Constanța, 1998;
5. D. Clocotici, **Drept internațional public**, Ed. Europolis, Constanța, 1998;
6. G. D'Oratio, **Conditione dello straniero e "società democratica"**, Padova, 1994;

https://biblioteca-digitala.ro

7. Victor Duculescu, Constanța Călinoiu, Georgeta Duculescu, **Constituția României comentată și adnotată**, Lumina Lex, 1997;
8. Antoine T.J.M. Jacobs, Hans Zeijen, **Labour Law and Social Policy**, Tilburg University Press, 1993;
9. F. Manchini, **Politica Comunitaria e nazionale delle migrazioni nella prospetiva dell'Europa sociale**, in **Riv. dir. eur.**, 1989;
10. F. Manchini, **Il governo dei movimenti migratori in Europa**, în **Giornale di dir. lav. e rel. ind.**, 1992;
11. D. O"Keeffe, **The Free Movement of persons and the Single Market**, in **Eur. Law. Review**, 1992;
12. A. Roth, **The Minimum Standard of International Law Applied to Aliens**, New York, 1949.
13. D. Traina, **La libertà di circolazione dei lavoratori comunitari**, Milano, 1990.
14. **Constitution of Romania**.
15. **Annuarie de la Comision de Droit International**, vol. II, 2-eme partie, 1979, p. 56-59.

THE CONSTITUTIONAL RIGHTS OF NON-CITIZENS IN ROMANIA

Abstract

The paper begins with an analysis of the causes of the increasing necessity of creating a better legal framework of aliens'rights: the continuous and more complex process of movement of individuals and groups, for different reasons, migration that characterises not only the developed countries anymore, but the Eastern-European countries as well, formerly only a source of emigration.

The paper continues with a review of terminology regarding the topic - the notion of'alien' (and its distinction from the other categories of natural persons, according with different criteria), the problem of citizenship, (i.e. multiple citizenship and stateless persons). The Romanian view upon these issues has a special reference.

The types of legal treatment (regime) of aliens are meant as an introduction to the part concerning a possible (but not necessarily exhausrive) list of the fundamental rights of non-citizens, again with direct reference to the Romanian constitutional provisions.

The paper gives particular consideration to several constitutional rights, such as: the right of residence and free movement within the Romanian territory, the right to work, the right to property, the freedon of assembly and the right of association, the freedom of consience and of expression, the right to education, the political rights and, finally, the right of asylum.

The paper ends with a few conclusions, that concern the lacks of the highly desired future equality between nationals and non-citizens: with regard to economic and sociak rights, political rights and the right to reside in a foreign country, but also with the hope that the attenuation of the aliens'regime will move from the sphere of intention to that of realisation, so that the notion of the individual human being will prevail over nationality.

https://biblioteca-digitala.ro