EXERCITAREA DREPTULUI DE PROPRIETATE ASUPRA TERENURILOR DE CĂTRE CETĂȚENII STRĂINI (STUDIU COMPARAT)

Svetlana SLUSARENCO,
magistru în drept

Recenzent: ***Sergiu COBĂNEANU,***
doctor în drept, profesor universitar (USM)

SUMMARY

The number of actual regulations' landings concerning the foreign citizens' right for holding lands is remarkable. This thing is not surprising taking into consideration that this problem is not ruled by the International Law and there are no multilateral conventions concerning the utilization and holding land by the foreign citizens.

The International Law does not limit the right of the states to restrict or regulate the property of foreigners over land on their territory. The states derive advantage from the sovereignty of their natural resources, including land. The land is not only an element of a state to exercise sovereignty over it is also a fundamental resource.

The overwhelming majority of the states have a restrictive attitude towards the right of the foreign citizens to hold the property over land. Other states retracted from such restrictions adhering to the European Union.

Also it has to be said that the holding of the propriety over land by the foreign citizens show as well benefits and risks.

Dreptul de proprietate este considerat un drept fundamental al omului. Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede în art. 17 că „orice persoană are dreptul la proprietate, atât singură, cât şi în asociație cu alții" şi că „nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa".[1]

Cadrul constituțional al sistemului proprietății în Republica Moldova îl asigură art. 46, art. 127 şi art. 128 din Constituția Republicii Moldova, care garantează şi ocroteşte dreptul la proprietate privată.

Observăm că Legea Supremă a Republicii Moldova face distincție între două aspecte ale protecției proprietății private: garantarea acesteia şi ocrotirea ei.

Principiul garantării proprietății private este reglementat de art. 46 alin. (1) din Constituție. Acest principiu guvernează orice fel de proprietate.

Cât priveşte conținutul acestei garanții constituționale, constatăm următoarele:

a) garantarea proprietății private presupune că nici un obiect sau bun nu poate fi exclus direct sau indirect pe calea unei dispoziții legale din sfera de cuprindere a proprietății private. Excepție fac bunurile ce constituie obiect exclusiv al proprietății publice, cum sunt cele menționate în art. 127 alin. (4): bogățiile de orice natură ale subsolului, spațiului aerian, apele şi pădurile folosite în interes public, resursele naturale ale zonei economice şi ale platoului continental, căile de comunicație, precum şi alte bunuri stabilite de lege, care fac obiectul exclusiv al proprietății publice.

Anumite bunuri, cum ar fi stupefiantele, armele şi explozivele, au un regim de circulație şi folosință mai strict, ținându-se cont de pericolul pe care ele îl pot prezenta pentru siguranța națională, ordinea publică, sănătatea publică etc.;

b) dreptul de proprietate, prevăzut de art. 46 alin. (2) din Constituția Republicii Moldova, este inviolabil. Acest articol stabileşte că nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât prin expropriere, pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă şi prealabilă despăgubire. Proprietatea nu este un drept absolut. Ea comportă limite, dar persoana este apărată prin reglementarea strictă a cazurilor, condițiilor şi procedurii exproprierii.

Al doilea aspect al protecţiei proprietăţii private este consfinţit în art. 127 din Constituţia Republicii Moldova, care stabileşte că statul ocroteşte proprietatea, iar art. 128 din Legea Fundamentală protejează prin normele sale proprietatea cetăţenilor străini şi a apatrizilor, prevăzând: în Republica Moldova este ocrotită proprietatea altor state, a organizaţiilor internaţionale, a cetăţenilor străini şi a apatrizilor.

Protecţia şi garantarea constituţională a dreptului la proprietate privată, consacrate de alin. (1) art. 46 din Constituţia Republicii Moldova, sunt esenţiale şi se regăsesc, ca efect al supremaţiei Constituţiei, în întreaga legislaţie referitoare la regimul proprietăţii.

Gama de abordări ale reglementărilor actuale privind dreptul cetăţenilor străini de a deţine pământ este remarcabilă. Acest lucru nu este surprinzător din moment ce problema nu este reglementată de dreptul internaţional şi nu există tratate multilaterale globale legate de problema privind utilizarea şi deţinerea terenurilor de către cetăţenii străini.

Dreptul internaţional nu limitează dreptul statelor de a restricţiona sau reglementa proprietatea străină asupra pământului pe teritoriul lor. Statele beneficiază de suveranitatea resurselor lor naturale, inclusiv a pământului. Pământul nu este doar un element al statului, asupra căruia statele îşi exercită suveranitatea, el este şi o resursă fundamentală.

Majoritatea statelor lumii au o atitudine restrictivă faţă de deţinerea de către cetăţenii străini a dreptului de proprietate asupra terenurilor. Această atitudine restrictiva apare ca o expresie clară a hegemoniei absolute a statelor asupra pământului. În Europa, doar şapte state membre ale UE (Belgia, Germania, Franţa, Luxemburg, Olanda, Portugalia şi Marea Britanie) nu impun restricţii asupra proprietăţii străine asupra pământului. Aceste state au adoptat şi au păstrat o politică de drepturi egale ale naţionalilor şi străinilor.

Alte tari, ca Republica Irlanda, Italia, Spania şi Grecia, au negociat şi au păstrat restricţii limitate. Finlanda a păstrat anumite restricţii după intrarea sa în Uniune, dar le-a abolit complet la sfârşitul anului 2000. Danemarca, Austria şi Suedia au eliminat, de asemenea, restricţiile privind naţionalii UE. Similar, majoritatea ţărilor candidate restricţionează dreptul de proprietate al cetăţenilor străini asupra pământului, gradul restricţiilor variind de la un stat la altul.[2]

În Republica Irlanda, cetăţenii străini (cu excepţia celor cu 7 ani de reşedinţă continuă) trebuie să obţină permisiunea Comisiei privind Terenurile de a cumpăra pământ, de a închiria sau ipoteca terenuri.

Italia şi Spania au impus restricţii pentru achiziţionarea de terenuri de către cetăţenii străini în zonele de frontieră. În Spania, naţionalii UE sunt exceptaţi de la aceste restricţii, deşi în Italia proprietatea şi folosirea pământului în zonele de frontiera de către naţionalii UE şi alţi cetăţeni străini trebuie autorizată de prefectul local al poliţiei.

Grecia de asemenea impune restricţii speciale la achiziţionarea de pământ în zonele de frontieră. Naţionalii UE sunt supuşi aceloraşi restricţii şi trebuie sa obţină aceeaşi autorizaţie ca cetăţenii greci. Ceilalţi cetăţeni străini sunt supuşi unui alt regim.

Înainte de aderarea la UE, Finlanda a emis o legislaţie de tranziţie la începutul anilor ’90, care de asemenea interzicea cetăţenilor străini să deţină pământ cu scopuri recreaţionale (în ideea păstrării integrităţii zonelor rurale finlandeze), fără permisiune. Eliberarea permiselor putea fi refuzată dacă exista pericolul că numărul în creştere al proprietăţilor finlandeze deţinute de cetăţenii străini le va limita rezidenţilor posibilitatea de a achiziţiona cămine recreaţionale. În timpul negocierilor de aderare, Finlanda a dorit sa păstreze aceste restricţii vis-à-vis de naţionalii UE, dar în cele din urmă a renunţat în schimbul unor subvenţionări generoase pentru agricultură. După aderare Finlanda a suprimat gradual aceste restricţii şi în cele din urmă a renunţat la ele, cu excepţia restricţiilor asupra reşedinţelor de vară şi asupra proprietăţilor localizate în rezervaţii naturale sau în zone de frontieră.

În Danemarca[3], persoanelor şi companiilor străine neînregistrate ca rezidenţi permanenţi pentru cel puţin cinci ani li se permite să achiziţioneze proprietăţi doar cu acordul Ministerului de Justiţie. Această restricţie nu se referă la cetăţenii ţărilor membre ale UE, care sunt angajaţi legal sau care îşi creează propria companie în Danemarca.[4]

Austria a cunoscut de asemenea o perioadă de tranziţie de cinci ani după aderare, în timpul căreia guvernul a continuat să restricţioneze achiziţiile de terenuri de către cetăţenii străini. Legislaţia ce guvernează cumpărarea şi vânzarea de pământ diferă de la o provincie la alta. Autoritatea locală respectivă trebuie să aprobe fiecare achiziţie de terenuri făcută de oricare cetăţean străin. Până când are loc aprobarea, nu va fi înregistrată nici o tranzacţie în registrul pământului. În această privinţa, cetăţenii UE beneficiază de aceleaşi drepturi ca naţionalii austrieci.[5]

Pentru a limita dreptul de proprietate al cetăţenilor străini asupra terenurilor, statele invocă diferite argumente, utilizează diferite tehnici şi mijloace.

Printre consideraţiile politice legate de restricţionarea utilizării de către cetăţenii străini a pământului, putem menţiona: *protejarea securităţii naţionale* (restricţionarea deţinerii de pământ în

zonele de frontieră este folosită şi de unele ţări din America Centrala şi de Sud, ca parte a politicilor de stat privind securitatea lor militară); *prevenirea generală a dominaţiei economice străine* (asemenea temeri sunt caracteristice statelor cu monede slabe sau subevaluate – Mexic); *prevenirea sau restricţionarea speculaţiilor străine cu pământ* (unele guverne, cum ar fi cel al Ungariei, au inclus în mod expres restricţii asupra proprietăţii străine, cu scopul de a contracara acest pericol, atunci când cererea depăşeşte oferta. Măsurile de prevenire a speculaţiei cu pământ, pe baza preţurilor în creştere, pot fi cuprinse şi în următoarea tendinţă); *păstrarea materialului social al naţiunii* (exemplele includ restricţiile de protejare a vieţii rurale – Turcia, asigurarea cu suficient pământ recreaţional pentru naţionali – Legea tranziţiei în Finlanda şi asigurarea unei oferte adecvate de gospodarii în Malta. Cerinţele de rezidenţă pot fi introduse şi pentru prevenirea unei absenţe foarte mari a proprietarilor, atunci când aceştia nu au nici o legătura cu comunitatea – Suedia); *controlul indirect al imigraţiei* (la începutul acestui secol, diverse state de pe coasta de vest a Statelor Unite au utilizat restricţionarea dreptului de proprietate asupra pământului pentru a reduce indirect imigraţia din Estul îndepărtat).[6]

Un rol la fel de important în restricţionarea dreptului cetăţenilor străini de a deţine terenuri îl pot avea şi alte motive, cum ar fi *naţionalismul, rasismul* şi *xenofobia*.

Motivele mai pot include *teama de un vecin mai puternic din punct de vedere economic şi militar* (ca în cazul Mexicului, care iniţial a impus restricţii mai mari pentru a proteja nordul de pericolul militar, mai ales de Texas), *teama de colonialism şi alte dominaţii străine* (populaţia maori a Noii Zeelande).[7]

Dar, principalul motiv, invocat în special de adepţii fundamentalismului comunist, care s-au opus dreptului cetăţenilor străini de a deţine pământ, era interzicerea „vânzării ţării la străini".

Limitarea dreptului de proprietate al cetăţenilor străini asupra terenurilor se realizează prin reglementări ce se conţin în diverse izvoare. Majoritatea restricţiilor rezultă din legislaţie. În Italia, sursa restricţionării este Codul civil, care acorda drepturi civile cetăţenilor străini pe baza de reciprocitate – nu doar cu privire la proprietatea asupra pământului. În alte tari, restricţiile sunt prevăzute de legi speciale, în general de Legea sau Codul pământului, de legi privind investiţiile şi de legi privind restricţionarea străinilor în general. Anumite prevederi relevante se regăsesc şi în legile privind privatizarea, în special în Europa de Est. În alte ţări, restricţiile sunt conţinute de reglementări ministeriale (Zimbabwe) şi în decrete regale (Spania, Arabia Saudită şi Oman).[8]

Pentru restricţionarea dreptului de proprietate al cetăţenilor străini asupra pământului în practică se utilizează diferite metode. O metodă frecvent utilizată este *restricţia cantităţii de pământ* care poate fi deţinută de cetăţenii străini. Aceasta se stabileşte sub forma restricţiilor procentuale din totalul de pământ ce poate fi deţinut de străini (în Letonia, doar 50% din pământul agricol poate fi deţinut de străini) sau ca cotă maximă de teren pe care fiecare străin o poate deţine (în zona spaniolă de frontieră, proprietatea reală deţinută de străini din afara UE nu poate depăşi 15%).

De asemenea, se mai aplică *autorizarea prealabilă,* pe larg utilizată de statele care nu intenţionează să interzică proprietatea sau folosirea pământului de către cetăţenii străini, dar doresc sa aibă controlul total asupra problemei.

Una dintre cele mai utilizate metode de restricţionare sau prevenire a dobândirii de terenuri în proprietate de către persoane care nu sunt cetăţeni este impunerea condiţiei de rezidenţă sau censul sedentar. Această metodă este folosită de state pentru a se asigura că proprietarii absenţi, care nu intenţionează să utilizeze pământul în mod productiv şi nu vor să contribuie la economia statului, nu pot avea terenuri în proprietate. Scopul respectivei reglementări este adesea protejarea pământului agricol pentru folosinţa activă. Prin urmare, acordarea drepturilor de proprietate doar acelor străini care sunt rezidenţi este considerată ca fiind justificată.

În prezent, piaţa funciară din Republica Moldova este în proces de formare şi consolidare. Intervenţia statului pe piaţa funciara se realizează prin stabilirea cadrului legislativ şi instituţional. Ţinând cont de natura bunurilor care formează obiectul contractului de vânzare-cumpărare a terenurilor, organul legislativ a instituit reguli deosebite pentru înstrăinarea terenurilor.

În Republica Moldova, dobândirea dreptului de proprietate asupra terenurilor de către cetăţenii străini este condiţionată de destinaţia acestor terenuri. Legiuitorul a interzis expres cetăţenilor străini să procure terenuri cu destinaţie agricolă şi cele ce fac parte din fondul silvic: dreptul de vânzare-cumpărare a terenurilor cu destinaţie agricolă aparţine statului, persoanelor fizice cetăţeni ai Republicii Moldova, precum şi persoanelor juridice al căror capital social nu conţine investiţii străine. În cazul în care cetăţenii străini sau apatrizii devin proprietari de terenuri cu destinaţie agricolă sau ale fondului silvic prin moştenire legală sau testamentară, ei au dreptul de a le înstrăina prin acte juridice între vii numai cetăţenilor Republicii Moldova.[9]

De menţionat, însă, că, deşi Legea Republicii Moldova privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului interzice cetăţenilor străini şi apatrizilor de a deveni proprietari ai terenurilor cu destinaţie agricolă, totuşi ei pot dobândi acest drept

„prin moştenire legală sau testamentară". Prin urmare, există un alt mod de dobândire a dreptului de proprietate privată asupra terenurilor – succesiunea, deşi Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului prevede doar „vânzarea-cumpărarea".

Cu toate că legea sus-menţionată prevede că cetăţenii străini au dreptul de a înstrăina prin acte juridice terenurile cu destinaţie agricolă numai între vii – cetăţenilor Republicii Moldova, aceasta nu înseamnă că ei imediat după ce au dobândit dreptul de proprietate trebuie să-l înstrăineze. Din momentul dobândirii dreptului de proprietate, asupra cetăţenilor străini se răsfrâng toate drepturile şi obligaţiile cu privire la folosirea acestor categorii de terenuri.

Unele fracţiuni parlamentare au întreprins încercări de a modifica Legea Republicii Moldova privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului, în sensul de a li se permite investitorilor străini să cumpăre terenuri cu destinaţie agricolă în Republica Moldova, însă acestea nu s-au soldat cu succes. Argumentul forte invocat împotriva vânzării terenurilor cu destinaţie agricolă şi din fondul silvic cetăţenilor străini şi apatrizilor este stoparea operaţiilor de speculare cu pământul.

Pentru a asigura evitarea speculaţiilor cu terenuri, este necesară stabilirea unui mecanism prin care se va acorda dreptul de a procura terenuri cu destinaţie agricolă în baza unui plan de investiţii, cu interdicţia de înstrăinare. În cazul în care planul de investiţii nu va fi realizat complet în termenul stabilit, investitorul va restitui drepturile asupra terenului.

Vânzarea terenurilor agricole şi a celor din fondul silvic investitorilor străini sau cetăţenilor străini comportă unele beneficii, dar şi riscuri.

Invocăm câteva argumente în favoarea permiterii cetăţenilor străini de a beneficia de dreptul de a procura terenuri:

– Principalul argument constă în crearea unui mediu favorabil investiţiilor străine. Este important ca investitorii străini să deţină pamânt în care să-şi stabilească investiţia, nu numai pentru a obţine beneficiile care rezultă din dreptul de proprietar, dar şi pentru a mări capitalul prin taxe sau credite, utilizând terenul drept garanţie. Numai dreptul de proprietate asupra obiectului îl atrage pe investitor.

– Vânzarea terenurilor agricole către investitorii străini va ridica valoarea acestora. Totodată, dacă pământul va creşte în valoare, el va fi acceptat de bănci în calitate de gaj şi ţăranii vor putea lua credite, inclusiv pentru lărgirea suprafeţelor.

– Terenurile agricole cumpărate de străini vor fi, cu siguranţă, lucrate, se vor, crea noi locuri de muncă, se va dezvolta infrastructura, vor creşte veniturile în bugetul local.

Cu toate că vânzarea terenurilor agricole cetăţenilor străini comportă numeroase beneficii, totuşi suntem de părere că investitorii străini nu trebuie să nu dispună de dreptul de proprietate asupra terenurilor agricole, deoarece există riscuri de a pierde controlul asupra principalei resurse economice a statului – pământul, iar dezmoştenirea ţăranilor va avea drept consecinţă migrarea masivă a acestora în oraşe sau peste hotarele ţării. În Moldova pământurile sunt fertile şi foarte ieftine, situarea geografică a ţării este avantajoasă, iar populaţia, deocamdată, se descurcă cu greu în condiţiile economiei de piaţă.

După intrarea ţărilor fostului lagăr socialist în Uniunea Europeană, un important stimulent pentru investiţii în agricultură îl constituie căderea barierelor vamale. În condiţiile unei pieţe europene comune, fermierul occidental capătă posibilitatea să producă ieftin la Răsărit şi să vândă producţia la el acasă, unde atât preţurile, cât şi veniturile populaţiei sunt mult mai mari. Un alt element stimulator pentru cucerirea pământurilor răsăritene de către capitalul occidental constă şi în faptul că producătorii agricoli din noile ţări ale Uniunii Europene beneficiază de subsidii. De acest drept au beneficiat deja multe firme agricole din Lituania. Aceste condiţii convenabile motivează fermierii occidentali să-şi vândă micile sale posesiuni, iar pe banii obţinuţi să-şi cumpere sau să arendeze pământuri în astfel de state precum Polonia, Lituania, Letonia, Estonia, Slovenia. Aici agricultorii occidentali au unde să se extindă şi, astfel, se transformă în mari producători agricoli.[10]

Note:

[1] Declaraţia Universală a Drepturilor Omului, adoptată de Adunarea Generală a ONU la 10 decembrie 1948. Ioan Vida. *Drepturile omului în reglementări internaţionale.* – Bucureşti: Lumina LEX, 1999, p. 52.

[2] *A se vedea:* Elena Popa Tudoran, Stefan Ragalie, Gheorghe Hurduzeu. *Impactul dreptului de proprietate al nerezidenţilor şi apatrizilor în bugetul naţional.* – Bucuresti, 2002, p. 6.

[3] Danish Association of Charter Surveyors. Jens Wolters. *The Danish Way-The land market in Denmark* // Publication, April 2002, n° 3, p. 7.

[4] FAO Legal Papers on line. Stephen Hogson, Cormac Cullinan, Karen Campbell. *Land ownership and foreigners, A comparative analysis of regulatory approaches to the acquisition and use of land by foreigners*, decembrie 1999 (http://www.fao.org/Legal/Prs-OL/hogson.pdf), p. 9.

[5] Aussenwirtschaft Österreich (AWO) // Introducing Austria, April 2001, p. 16.

[6] *A se vedea:* Elena Popa Tudoran, Stefan Ragalie, Gheorghe Hurduzeu. *Op, cit.,* p. 23.

[7] *Ibidem,* p. 27.

[8] *Ibidem,* p. 28.

[9] Art. 6 din Legea privind preţul normativ şi modul de vânzare-cumpărare a pământului în Republica Moldova, nr. 1308-XIII din 25.07.97 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 57-58/515.

[10] http://www.mdn.md/economic.php?rubr=1231