CETĂŢENIA UNIUNII EUROPENE ÎN RAPORT CU CETĂŢENIA NAŢIONALĂ

Livia ZAPOROJAN,
magistru, lector universitar

Les prémisses de citoyenneté de l'Union Européenne, fondée sur la citoyenneté nationale, ont été mises en place au sein du Conseil de l'Europe au moyen du concept de la « citoyenneté européenne ». Les règlements adoptés en vertu des actes de Conseil de l'Europe au début, ont ensuite été utilisés dans l'élaboration du traité de Maastricht, qui a créé une institution de la citoyenneté commune à tous les citoyens des pays de l'Union Européenne, comme une citoyenneté plénipotentiaire aux citoyens des États membres.

MOTO:

Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.
Articolul 9. Din TRATATUL PRIVIND UNIUNEA EUROPEANĂ []

Instituirea cetăţeniei Uniunii Europene a constituit un pas deosebit în dezvoltarea universală a instituţiei cetăţeniei şi a raporturilor interstatale privind cetăţenii nu numai din cadrul Uniunii, dar şi în întreaga lume.

Perspectiva formării unei cetăţenii comune europene are o istorie mai îndelungată. După al doilea război mondial europenilor, care au trecut peste ororile fascismului le-a fost uşor să înţeleagă importanţa protecţiei drepturilor omului şi, totodată, de a recunoaşte că pentru aceasta nu sunt suficiente numai mecanismele naţionale [2, p.7]. În acest context, cetăţenia era privită ca unul din cele mai bune statute pentru unirea popoarelor în comunitatea europeană. Ideea de a uni aceste comunităţi a fost reflectată în articolul 1 al statutului Consiliului Europei din 5 mai 1949, conform căruia „Scopul Consiliului Europei este de a realiza o mai mare unitate între membrii săi pentru salvgardarea şi realizarea idealurilor şi principiilor care sunt moştenirea lor comună şi pentru facilitarea progresului lor economic şi social. […]

Acest scop va fi promovat prin organele consiliului, prin discutarea chestiunilor de interes comun şi prin încheierea de acorduri şi adoptarea unor acţiuni comune în domeniile economic, social, cultural, ştiinţific, juridic şi administrativ, precum şi salvgardarea şi respectarea pe mai departe a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului" [3].

Ulterior, în cadrul Consiliului Europei au fost adoptate o serie de convenții, care acordau cetățenilor statelor membre ale Consiliului Europei drepturi egale în domeniul științei, sănătății, culturii, precum și largi garanții sociale. Astfel, putem să menționăm două convenții îndreptate la integrarea populației în spațiul european și anume:

1. Acordul european cu privire la regimul circulaţiei oamenilor între statele membre ale Consiliului Europei de la Paris din 13.12.1957, care a uşurat deplasarea cetăţenilor statelor membre pe un termen de până la trei luni prin prezentarea actelor expuse în acest act [4].
2. Acordul european cu privire la circulația tineretului pe pașapoarte colective între țările membre ale Consiliului Europei de la Paris din 16.12.1961, care facilita dezvoltarea turismului pe teritoriile statelor-membre pentru persoanele de până la 21 de ani în baza unui paşaport colectiv [5].

La începutul anilor 60 statele membre ale Consiliului Europei s-au lovit de mai multe probleme în legătură cu faptul că mulți europeni dețineau două și mai multe cetățenii. Pentru evitarea răspândirii acestor precedente, de către Consiliul Europei în 1963 a fost adoptată Convenția cu privire la reducerea cazurilor pluralităţii de cetăţenii şi cu privire la serviciul militar în cazul pluralităţii de cetăţenii [6].

Tendința statelor membre a Consiliului Europei de a limita pluralitatea de cetăţenii temporar a avut succes, statele evitând să accepte un astfel de statut cetăţenilor săi. De rând cu aceasta, în legătură cu recomandările Convenției cu privire la cetățenia femeii căsătorite, a Convenției cu privire la limitarea apatridiei, precum și altor norme internaționale, dar și a practicii care se stabilise cu privire la soluționarea unor probleme concrete, părerile unor politicieni și savanți al statelor europene cu privire la problema pluralității de cetățenii a început să se schimbe. Astfel, la Convenţia din 1963, deja în 1977 a

fost adoptat primul Protocol de modificare, prin care statele părţi se obligau să permită cetăţenilor o procedură simplificată de a renunţa la a doua cetăţenie a statului membru al Consiliului Europei în care nu locuia permanent, de a permite femeilor căsătorite să dobândească, pe lângă cetăţenia sa şi cetăţenia soţului ş.a. Tot în 1977 a fost adoptat şi Protocolul adiţional la Convenţia din 1963 prin care statele părţi s-au obligat să se informeze reciproc cu privire la dobândirea de către cetăţenii săi şi a cetăţeniei altor state-membre. În acelaşi context, Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în 1988 a recomandat statelor membre de a analiza minuţios problema pluralităţii de cetăţenii pentru cazurile căsătoriilor soţilor care au cetăţenie diferită, inclusiv a copiilor născuţi în urma acestor căsătorii. Ca urmare a acestei activităţi, în 1993 a fost deschis pentru semnare al doilea Protocol facultativ, care introduce modificări în Convenţia din 1963, stabilind posibilitatea deţinerii cetăţeniei multiple în următoarele cazuri suplimentare: pentru a doua generaţie de imigranţi, pentru soţii ce au cetăţenie diferită şi copiii săi. În perioada de faţă situaţia sa schimbat cardinal şi o parte de state-părţi, în ceea ce priveşte capitolul 1 al Convenţiei din 1963 sunt pentru reducerea maximă a interdicţiei de a obţine cetăţenie multiplă.

Iniţial denumirea de „cetăţenia europeană" a apărut numai ca un concept social mediatizat în cadrul statelor membre a Consiliului Europei, care este utilizat până în prezent. Din aceste considerente uneori se confundă acest concept cu instituţia juridică „cetăţenia Uniunii Europene". Legalizarea definitivă a cetăţeniei europene s-a făcut ulterior, dar deja într-un format mai restrâns, în cadrul Uniunii Europene şi nu a Consiliului Europei, unde participau un număr redus de state. Aceasta s-a produs prin includerea în partea a doua a Tratatului privind Uniunea Europeană de la Maastricht din 1992 a părţii a doua, numite „Cetăţenia Uniunii", unde la articolul 8, se reglementa: „(1) Se instituie cetăţenia Uniunii. Este cetăţean al Uniunii orice persoană care are cetăţenia unui stat membru". Ulterior, prin tratatul de la Lisabona această normă s-a modificat. În prezent cetăţenia Uniunii Europene este reglementată de acelaşi Tratat de la Maastricht, care a fost expus într-o versiune consolidată de Consiliul Uniunii Europene, unde art.9 are următoarea redacţie: „În toate activităţile sale, Uniunea res-

pectă principiul egalității cetățenilor săi, care beneficiază de o atenție egală din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agenților sale. **Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.**"

Acest statut deja juridic lărgește drepturile și libertățile în domeniul circulației în spațiul Uniunii Europene. Astfel, fiecare cetățean al Uniunii este asigurat cu dreptul de a se deplasa liber și a locuit permanent pe teritoriul statelor membre cu unele limitări și condiții, care au fost prevăzute în Tratatul de la Maastricht și în corespundere cu prevederile adoptate pentru aplicarea acestuia.

Instituirea unei cetățenii a Uniunii Europene, așa cum rezultă din ultima redacţie, nu are drept scop înlocuirea cetățenii naționale ale statelor Uniunii Europene. Drepturile cetățenilor

Uniunii sunt protejate de către instituțiile Uniunii și de către statele membre. Aceste drepturi sunt cuprinse în Tratat și pot fi divizate în următoarele categorii:

1. Drepturi politice:

a) Drepturile electorale în alegerile europene: dreptul de a vota și a candida la alegerile pentru Parlamentul European, în orice stat membru al UE (articolul 22):
b) Dreptul de a alege în cadrul alegerilor municipale: dreptul de a vota și de a candida la alegerile locale într-un stat UE, altul decât statul al cărui cetățean este (articolul 22);
c) Acces la documentele guvernamentale europene: dreptul de acces la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (articolul 15);
d) Dreptul de a depune petiții către Parlamentul European și Ombudsman: dreptul de a adresa petiții Parlamentului European și dreptul de a apela la Ombudsmanul European pentru a le aduce în atenție cazuri de proastă administrare ale organismelor și instituțiilor Uniunii, cu excepția organelor legale (articolul 24);
e) Protecția drepturilor lingvistice: dreptul de a se adresa și de a apela la instituțiile UE în una din limbile oficiale și de a primi răspuns în aceeași limbă (articolul 24);

2. Drepturile migraţionale:

a) Dreptul la liberă circulație și ședere: un drept de liberă circulație și ședere pe teritoriul Uniunii și dreptul de a lucra în orice poziție (inclusiv serviciile publice naționale, cu excepția acelor posturi din sectorul public care implică exercitarea competențelor conferite de dreptul public și de protejare a intereselor generale ale autorităților naționale și locale (articolul 21), pentru care însă nu există o singură definiție);

b) Nediscriminarea pe criterii de cetățenie: dreptul de a nu fi discriminat pe motive de naționalitate (cetățenie – n.a.) în domeniile de aplicare a tratatului (articolul 18);

c) Dreptul la protecție consulară: dreptul la protecție din partea autorităților consulare a altor state membre, atunci când într-un stat non-UE nu există autoritate diplomatică a statului cetățeanului european (articolul 23): acest lucru se datorează faptului că nu toate statele membre mențin ambasade în fiecare țară din lume (doar 16 țări au o singură ambasadă a unui stat UE).

În acest sens, în Raportul din 2017 privind cetățenia UE, denumit „Consolidarea drepturilor cetățenilor într-o Uniune a schimbărilor democratice" VěraJourová, Comisar pentru justiție, consumatori și egalitate de gen a menționat: „Cetățenia UE și drepturile care decurg din aceasta se află în miezul Uniunii Europene și sunt valorate nespus de către cetățenii europeni. Este vorba, în special, de dreptul de a lucra sau de a studia într-o altă țară europeană și de a participa la alegerile pentru Parlamentul European, dar și de dreptul de a beneficia de asistență consulară atunci când apar probleme în cursul vacanțelor petrecute în afara UE."

Limitele teritoriale pentru acordarea migranților rezidenți a drepturilor electorale a fost stabilit numai la nivel local. La formarea autorităților publice centrale această categorie de persoane, care nu dețin cetățenia națională a unui stat membru al UE, până în prezent se consideră cetățeni străini. Ei nu primesc nici dreptul activ, nici cel pasiv de a alege la alegerile în parlamentele naționale. La moment aceste persoane sunt excluse din procesul de formare a autorităților supreme

a puterii de stat, dar într-un viitor apropiat, în aşa cadenţă, nu excludem admiterea lor şi în aceste structuri de stat.

La soluționarea problemelor de acordare a cetățeniei unui cerc larg de persoane precum și a problemelor migraționale există mai multe limite pentru statele membre a Uniunii Europene. În aceste cazuri, în opinia noastră, este necesar de a face consultații cu alte state membre ale Uniunii Europene, deoarece decizia poate avea repercusiuni şi pentru alte state. În ceea ce privește majoritatea statelor cu o structură de stat federativă a Uniunii, cetățenia europeană nu are șanse de a înlocui o cetățenie națională sau de a diminua importanța acesteia.

De rând cu aceasta, s-au expus temeri referitor la apariția unui conflict din cauza disonanței ce rezultă din dualismul cetățeniei unui stat concret și cetățeniei europene abstracte, care ar duce la zero scopul integrării. Anterior s-a remarcat o situație mai complicată cu realizarea instituției cetățeniei europene în Germania împotriva căreia au fost atât opoziția de dreapta, cât și cea de stânga. După părerea expusă de politicienii germani, după adoptarea Tratatului de la Maastricht, dubla cetăţenie va duce la o migrație necontrolată în țară, la ruperea loialității în rândul populației și destabilizarea situației în stat. Într-o perspectivă istorică, văzând procesele ce au loc în prezent în Germania, Ungaria, Olanda, putem să le dăm parţial crezare acestor politicieni.

Parametrii cetățeniei unice a Uniunii nu pe deplin se includ în sensul tradițional al cetățeniei ca legătură juridică a persoanei cu un stat concret. Instituirea unei cetățenii unice, desigur, a fundamentat şi mai mult ideea dezvoltării Uniunii Europene în direcția instituirii unei structuri de stat federative.

Desigur, cetățenii statelor membre ale Uniunii Europene se bucură de un spectru mai larg de drepturi în spaţiul Uniunii Europene decât cetăţenii străini, ultimii fiind cei ce nu dețin cetăţenia nici a unui stat-membru, precum cei din Republica Moldova. Pentru realizarea practică a cetăţeniei europene, Uniunea Europeană din 1996 derulează până în prezent programul „Cetăţeanul în primul rând”, care are drept scop asigurarea populaţiei statelor-membre al Uniunii cu informaţii privind drepturile la şedere, la muncă, la educaţie a cetăţenilor statelor-membre în orice ţară a Uniunii pentru integrarea cetăţenilor Uniunii Europene.

Unii autori sunt sceptici de a afirma că deţinerea cetăţeniei europene de către cetăţeanul ce deţine cetăţenia numai a unui stat-membru poate fi desemnată ca pluralitate de cetăţenii, precum au fost sceptici de a afirma că cetăţenii unui stat federat din cadrul unei federaţii deţine pluralitate de cetăţenii [7, p.274]. Ne distanţăm de această opinie, fiind de părere că Uniunii Europene este o cetăţenie cu drepturi depline, ce s-a impus în realitatea relaţiilor europene prin actele Uniunii şi în primul rând a Tratatului de la Maastricht, unde această cetăţenie deja nu este desemnată ca cetăţenie europeană, ci ca Cetăţenia Uniunii Europene.

În susţinerea acestei constatări vin şi unii autori, care afirmă că „Departe de a aboli cetăţeniile naţionale, cetăţenia europeană li se adaugă. Cetăţenii statelor membre ale Uniunii Europene beneficiază astfel de o dublă cetăţenie" [8, p.97].

Dezbaterile la această problemă, considerăm că sunt din cauza că acest concept de cetăţenie europeană nu este pe deplin reglementat de actele Uniunii Europene. De rând cu aceasta, reglementările existente ne permit să fundamentăm cetăţenia Uniunii Europene ca o cetăţenie cu drepturi depline prin dreptul tuturor cetăţenilor Uniunii de a alege şi a fi ales în autorităţile Uniunii, de a participa la alegerile locale din statele Uniunii în care persoana î-şi are domiciliu, protecţia consulară în străinătate. Dobândirea cetăţeniei Uniunii Europene prin cetăţenia naţională nu diminuează statutul acestei cetăţenii având în vedere caracterul subsidiar al dreptului Uniunii. Or, principiul subsidiarităţii serveşte drept criteriu ce reglementează exercitarea competenţelor partajate între Comunitate şi statele membre. Pe de o parte, el exclude intervenţia Comunităţii atunci când o materie poate fi reglementată în mod eficace de către statele membre la nivel central, regional sau local. Pe de altă parte, Comunitatea îşi exercită puterile atunci când statele membre nu sunt capabile să îndeplinească în mod satisfăcător obiectivele tratatelor [9].

În acest context, este de remarcat că principiul subsidiarităţii este expres expus în însuşi textul articolului 9 din Tratatul privind Uniunea Europeană: „Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia". În acest sens, prin menţionatul Raport din 2017

privind cetăţenia UE, Dimitris Avramopoulos, Comisarul UE pentru migraţie, afaceri interne şi cetăţenie a menţionat: „Cetăţenia UE înglobează esenţa necesităţii şi a ţelului proiectului european comun. Ea le oferă cetăţenilor europeni un set de drepturi fundamentale şi de privilegii care se adaugă la cele care decurg din cetăţenia naţională”.

Rezumând cele expuse, vom constata, că premisele instituirii cetăţeniei Uniunii Europene, au fost bazate pe cetăţenia naţională, în special pe cea din ţările federative. Iniţial, idea unei cetăţenii comune a fost instituită în cadrul Consiliului Europei prin prisma conceptului de „cetăţenie europeană”. Reglementările adoptate în cadrul actelor incipiente ale Consiliului Europei, pentru protecţia cetăţenilor statelor Consiliului, au fost utilizate ulterior în cadrul Uniunii Europene la elaborarea Tratatului de la Maastricht, care a creat o instituţie a cetăţeniei comune a tuturor cetăţenilor statelor Uniunii Europene. În prezent, această cetăţenie se conturează ca o cetăţenie ce acordă cetăţenilor statelor membre plenipotenţa unei cetăţenii naţionale cu toate gradele de protecţie. Mai mult ca atât, această protecţie este garantată de posibilitatea implicării oricărui stat membru al Uniunii Europene, pentru apărarea drepturilor cetăţeanului Uniunii atunci când acesta se află în afara hotarelor statului naţional sau în afara Uniunii Europene.

Bibliografie:

1. Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. Anul 59, 7 iunie 2016. Tratatul privind Uniunea Europeană.
2. JANIS M., Kay R., Bradley A., „European HumanRights Law”, Oxford 2008, ThirdEdition, 1016 p.
3. Statutul Consiliului Europei din 05.05.49. Ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr.522-XIII din 12.07.1995 //Tratate internaţionale 9/190, 1999
4. Republica Moldova numai a semnat acest acord la 19.11.2007, dar nu l-a ratificat. În: Acordul european cu privire la regimul circulaţiei oamenilor între statele membre ale Consiliului Europei de la Paris din 13.12.1957

5. Republica Moldova nu a semnat acest acord. În: Acordul european cu privire la circulaţia tineretului pe paşapoarte colective între ţările membre ale Consiliului Europei de la Paris din 16.12.1961
6. Republica Moldova numai a semnat acest acord la 03.11.1997. În: Convenția cu privire la reducerea cazurilor pluralităţii de cetăţenii şi cu privire la serviciul militar în cazul pluralităţii de cetăţenii
7. ЧИРКИН В., Сравнительное конституционное право, Москва, 1996.
8. VIERU E., Vieru D., Cetăţenia română şi cetăţenia europeană, Bucureşti: Pro Universitaria, 2010, ISBN 978-973-129-493-3.
9. Fişă de informare nr. 19. Principiul subsidiarităţii. Documentul reprezintă o traducere după fişa de informare de Pe site-ul Parlamentului European. Documentul original a fost realizat de RobertaPanzza , 07/2008. În: Fişă de informare nr. 19