

CETĂȚENIA EUROPEANĂ, DEPENDENTĂ DE CETĂȚENIA NAȚIONALĂ?

*Asist.univ.drd. Iulian Savenco
Universitatea Danubius*

Abstract

The paper “European Citizenship, Dependent on National Citizenship?”, far from completing the matter, is focused on analyzing these two concepts, that, though different, remain narrowly interrelated.

The study analyses the ways and means for obtaining the European citizenship, including the rights and the liabilities that form its content, particularly the case of the adhering states (Romania) and the new member states, as the concept has undergone a permanent transformation.

Introducere

Încă din antichitate conceptul de cetățenie a creat numeroase controverse și dezbateri cu privire la modalitățile de dobândire, aflându-se și în prezent într-un permanent proces de evoluție.

Astfel, dacă în Grecia antică ne aflăm în fața unei „cetățenii limitate”, restrictive, obținută pe cale ereditară, care excludea femeile și sclavii din viața politică, în cazul Imperiului Roman obținerea cetățeniei nu era atât de exclusivistă, pe lângă modul original de dobândire (nașterea), cetățenia putând fi obținută și prin beneficiul legii, prin dezrobire sau prin naturalizare, când se vota o lege specială pentru persoane bine individualizate¹. De asemenea, cetățenia putea fi cumpărată, dar foarte scump, putea fi obținută ca recompensă pentru servicii deosebite aduse Imperiului Roman². Era recunoscută și încurajată dubla cetățenie, ce presupunea loialitate atât față de comunitatea locală cât și față de Roma și care

¹ A se vedea pe larg Emil Molcuț – *Drept privat roman*, Editura Universul Juridic, București, 2003, p.69; Cristinel Murzea – *Drept roman*, Editura All Beck, București, 2003, p.67;

² www.en.wikipedia.org/wiki/Roman_citizen;

conferea „cetățenilor Romei” libertate de mișcare și negoț în interiorul imperiului³. Totuși noțiunea romană a dublei cetățenii avea neajunsurile ei atât pentru individ cât și pentru ordinea politică. A fi „cetățean al Romei” consta în înzestrarea individului cu o „cetățenie pasivă”, mai mult ca o formă de protecție, și nu cu drepturi politice conferite de cetățenia activă care ar fi permis participarea la viața politică⁴.

Revoluția franceză și Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din 1789 au pus bazele cetățeniei moderne care a cunoscut o evoluție permanentă. În prezent, sintetizând concluziile formulate de diferiți doctrinari, cetățenia poate fi definită ca fiind legătura politică și juridică dintre o persoană fizică și un anumit stat, legătură ce se exprimă în drepturile și obligațiile care formează statutul juridic al cetățenilor statului respectiv⁵.

Numeroasele transformări suferite de conceptul de cetățenie de la apariția sa și până în prezent se datorează schimbărilor sociale, economice și nu în ultimul rând politice care au apărut, mai ales, în ultimul secol.

Astfel, asistăm în prezent la apariția unui „nou”⁶ concept și anume acela de „cetățenie europeană” care trebuie însă delimitat în mod clar de cel de „cetățenie în Europa”, deoarece, chiar dacă cele două concepte relaționează, conceptul de cetățenie europeană este considerat a fi o mare inovație constituțională fiind stâlpul Europei politice în devenire⁷, pe când cetățenia în Europa se referă doar la modurile de dobândire a cetățeniei specifice fiecărui stat membru.

Apariția și conținutul cetățeniei europene

Tratatul asupra Uniunii Europene, semnat la Maastricht la 7 februarie 1992, a instituit conceptul de cetățenie europeană incluzând drepturi, obligații și participarea la viața politică, vizând astfel, consolidarea imaginii și a identității Uniunii Europene și implicarea mai profundă a cetățeanului în procesul de integrare europeană⁸.

Astfel, conform prevederilor art.17 al Tratatului de constituire a Comunității Europene (fostul art.8) este cetățean al Uniunii Europene orice persoană având naționalitatea unuia dintre statele membre, conform legilor în vigoare din statul respectiv. Cetățenia europeană vine în completarea cetățeniei naționale (ea se suprapune, fără a se substitui, cetățeniei

³ Acest lucru denotă faptul că conceptul de cetățenie extins peste granițele statului “mama” nu este nou.

⁴ Andreas Follesdal – *Citizenship: Europe and Global*, ARENA WP 01/22, p.1;

⁵ Benone Pușcă – *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I, Editura Fundației Academice Danubius, Galați, 2001, p.236.

⁶ Socrate afirma că este mai degrabă cetățean al lumii decât atenian sau corințian, cu foarte mult timp în urmă;

⁷ Jean-Louis Cougnon – *La citoyenneté européenne: européenne et citoyenne?*, www.uef-europe.org/id75_m.htm, p.1;

⁸ Centrul de Informare al Comisiei Europene în România - *Cetățenia europeană*, Teme europene, Nr.9/2002, www.infoeuropa.ro

naționale), făcând posibilă exercitarea unora dintre drepturile cetățeanului Uniunii pe teritoriul statului membru în care locuiește (și nu numai în țara de unde provine, așa cum se întâmpla înainte).

Analizând cele prezentate mai sus, putem observa că pentru a putea beneficia de drepturile conferite de cetățenia europeană este necesar să existe cetățenia unui stat membru. Drepturile conferite de cetățenia europeană sunt grupate în cinci categorii de drepturi supranaționale, complementare drepturilor conferite de cetățenia națională:

- dreptul la libera circulație, dreptul la sejur, dreptul de stabilire, dreptul la muncă și studiu în celelalte state membre ale Uniunii Europene; intrarea într-un alt stat membru nu poate fi refuzată decât din rațiuni de securitate și sănătate publică, iar această restricție trebuie justificată;
- dreptul de vot și de a putea candida la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile locale în statul de rezidență, în aceleași condiții cu cetățenii statului respectiv;
- dreptul de a beneficia de protecție consulară din partea autorităților diplomatice ale unui alt stat membru (pe teritoriul unui stat care nu este membru al Uniunii Europene), dacă țara sa nu are reprezentanță diplomatică ori consulară în statul respectiv;
- dreptul de petiție în fața Parlamentului European;
- dreptul de a apela la Ombudsman-ul european pentru examinarea cazurilor de administrare defectuoasă din partea instituțiilor și organismelor comunitare.

Preluând prevederile existente în tratatele anterioare, Tratatul instituind o Constituție pentru Europa reglementează, în art. I-10, cetățenia Uniunii cu precizarea că cetățenia europeană nu o înlocuiește pe cea a statului național, ci se adaugă acesteia ducând astfel la apariția dublei cetățenii, caracteristică reținută de doctrină ca aparținând statului federal⁹.

Dobândirea cetățeniei europene

Instituirea conceptului de cetățenie europeană a dus la apariția a numeroase controverse. Astfel, plecând de la faptul că își are rădăcinile în interdependența economică, observăm că cetățenia europeană se deosebește de celelalte tipuri de cetățenie în primul rând datorită modului în care poate fi dobândită.

În prezent, cetățenia unui stat poate fi dobândită prin două modalități și anume: *jus sanguinis* (dreptul sângelui), conform căruia copilul dobândește cetățenia unui stat dacă

⁹ Ion Gâlea, Mihaela Augustina Dumitrașcu, Cristina Morariu – *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, Editura All Beck, București, 2005, p.35;

părinții săi au cetățenia statului respectiv și *jus loci* (dreptul locului), conform căruia copilul dobândește cetățenia statului pe al cărui teritoriu se naște.

Dobândirea cetățeniei europene nu are la bază (în mod direct) nici unul din sistemele prezentate mai sus, textul Tratatului precizează doar că orice persoană care are „naționalitatea” unui stat membru este cetățean al Uniunii.

Inițial cuvântul care desemna apartenența la stat era naționalitatea și nu cetățenia. Dar, odată cu statul modern și cu dezvoltarea principiului naționalităților, juriștii au încercat să facă o delimitare renunțând la cuvântul naționalitate, acesta fiind înlocuit cu cel de cetățean pentru că, naționalitatea exprimă apartenența la un corp social fondat pe alte reguli, în timp ce cetățenia exprimă apartenența juridică la un stat. „Naționalitatea, la recensământ ți-o poți alege, poți spune – sunt de naționalitatea cutare, însă nu poți spune că sunt de cetățenia cutare, dacă nu prezinți un document în acest sens”. *Convenția privitoare la cetățenie* folosește uneori și termenul de naționalitate pentru că în anumite state cele două cuvinte (cetățenie și naționalitate) sunt sinonime¹⁰.

Există însă și păreri potrivit cărora cetățenia și naționalitatea sunt dependente una de cealaltă, dar nu sunt congruente. Majoritatea constituțiilor precizează că naționalitatea singură nu stabilește nici drepturi și nici obligații în sarcina individului. Totuși, în unele constituții reprezintă condiția necesară pentru obținerea unor drepturi sau obligații precum: dreptul de vot, serviciul militar, etc¹¹.

În ceea ce privește principiul recunoașterii mutuale a naționalităților statelor membre, acesta este stabilit de dreptul internațional nu de dreptul comunitar și implică atât o parte pozitivă cât și una negativă. Astfel, odată ce un stat membru a recunoscut un individ ca național al său, această decizie va trebui respectată de toate celelalte state membre chiar și în cazul dublei naționalități. În contrast, recunoașterea mutuală în sens negativ înseamnă că un stat membru odată ce revocă naționalitatea conform propriilor legi și cerințelor procedurale, atunci această decizie trebuie respectată de toate celelalte state membre chiar dacă o nouă legătură de naționalitate cu un alt stat nu a fost stabilită¹². Această revocare a naționalității ar conduce automat la pierderea statutului de cetățean european.

Analizând prevederile Tratatului observăm că Uniunea Europeană nu are competențe în stabilirea unor criterii proprii pentru acordarea cetățeniei europene, aceasta fiind consecința

¹⁰ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, Gheorghe Iancu, Ștefan Deaconu, Mihai Horia Cuc – *Cetățenia europeană*, Editura All Beck, 2003, p.2.

¹¹ Stefan Kadelbach – *Union Citizenship*, Jean Monnet Working Paper 9/03, p.10-11;

¹² Norbert Reich - *The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union*, European Law Journal, Vol.11, Nr.6, 2005, p.678;

existenței naționalității unui stat membru. Cu alte cuvinte, cetățenia europeană este „strâns legată” de naționalitatea unui stat membru, ea neputând fi dobândită decât odată cu aceasta, deci naționalitatea reprezintă *condiția* esențială pentru obținerea cetățeniei europene, iar cetățenia europeană *completează* și nu înlocuiește cetățenia națională.

Prin reglementările lor interne statele membre stabilesc cine este „Cetățean al Uniunii”.

Conceptul de cetățenie în România¹³ - cazul statelor aflate în plin proces de integrare și al noilor state membre.

Doctrina constituțională, atât cea occidentală cât și cea românească, precizează că cele trei elemente constitutive ale statului sunt teritoriul, puterea politică suverană și populația toate aflate într-o unitate organică¹⁴.

Dacă unii doctrinari au considerat că statul a putut fi conceput și în absența teritoriului, populația a fost considerată, însă, un element absolut indispensabil. Datorită caracterului intrinsec social al puterii, orice formă de putere instituționalizată presupune cu necesitate precizarea ansamblului de persoane cu privire la care ea se manifestă¹⁵. Analizând noțiunea de populație din perspectiva dreptului constituțional, în cazul statului român, va trebui să facem referire atât la noțiunea de cetățean român, cât și la cea de străin și apatrid.

Astfel, cetățeanul român este persoana care are cetățenia română, aceasta, potrivit dispozițiilor legale¹⁶, fiind legătura și apartenența unei persoane fizice la statul român. Cetățeanul străin este persoana aflată pe teritoriul statului român dar care are cetățenia altui stat decât a statului român, iar apatridul este persoana care nu are nici o cetățenie.

Potrivit prevederilor legale cetățenia română poate fi dobândită prin: naștere, adopție și acordare la cerere. Într-o anumită măsură, acestea pot fi considerate modalități de dobândire a cetățeniei europene, în cazul integrării României în Uniunea Europeană, știut fiind faptul că persoana care deține cetățenia unui stat membru al Uniunii dobândește *automat* și cetățenia europeană. Altfel spus, statele membre sunt cele care pot acorda și retrage cetățenia europeană prin simplul fapt de a acorda sau retrage cetățenia proprie.

Cum cetățenia europeană depinde de existența cetățeniei unui stat membru, rezultă că

¹³ Vom prezenta conceptul de cetățenie în România ca exemplu de cetățenie națională chiar dacă țara noastră nu face parte din Uniunea Europeană, însă se află în ultima fază a procesului de aderare urmând ca de la 1 ianuarie 2007 să fie parte componentă a Uniunii Europene;

¹⁴ Cristian Ionescu – *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2004, p.57;

¹⁵ Ioan Muraru, Simina Tănăsescu – *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, ediția a XI-a, Editura All Beck, București, 2004, p.58;

¹⁶ Legea nr.21 a cetățeniei române din 1.03.1991, republicată și modificată;

în cazul statelor aflate în plin proces de integrare în Uniunea Europeană (România) cetățenii acestora nu pot fi considerați cetățeni europeni și deci nu pot beneficia de drepturile conferite de cetățenia europeană. Numai după încheierea procesului de aderare cetățenia europeană va fi atribuită și cetățenilor noilor state membre.

Însă, la insistențele Germaniei și Austriei, nu toate drepturile conferite de cetățenia europeană vor fi accesibile imediat cetățenilor noilor state membre ci va fi nevoie de o perioadă de tranziție de 7 ani, aranjament care nu este conform spiritului creării unei mărețe Europe. În spiritul principiului egalității (proclamat la nivel european) și plecând de la premisa că cetățenia europeană este „legată” de cetățenia statului membru se conturează foarte clar faptul că un stat devenit membru al Uniunii Europene conferă automat cetățenilor acelui stat toate drepturile care însoțesc cetățenia europeană¹⁷.

Această „discriminare” își are rădăcinile în Tratatul de aderare (inclusiv Tratatul de aderare al României la Uniunea Europeană) conform cărora, cetățenii europeni nu beneficiază întotdeauna de toate drepturile conferite de cetățenia europeană, încălcându-se astfel, principiul european al nediscriminării, principiu prezent și în Tratatul instituind o Constituție pentru Europa (art.II-81).

Analizând cele prezentate mai sus observăm că această neobișnuită formă a cetățeniei rămâne în continuare „subdezvoltată și prizonieră” a reglementărilor naționale care îi constrâng potențialul său dinamic¹⁸.

Concluzii

Așa cum afirmam mai devreme, conceptul de cetățenie europeană reprezintă un element de bază al „noii” Europe și, totodată, o provocare atât pentru statele membre cât și pentru instituțiile Uniunii Europene. Dacă astăzi se vorbește tot mai mult de preeminența dreptului comunitar asupra dreptului național, nu același lucru se poate spune și în cazul cetățeniei europene, deoarece dreptul național este cel care stabilește modalitatea de dobândire a cetățeniei statului membru și implicit a cetățeniei europene.

Aplicarea în practică a acestui concept ridică numeroase probleme. Este foarte greu când există 25 de moduri diferite prin care sunt stabilite criteriile de acordare a cetățeniei, să realizezi o unificare a lor, prin definirea cetățeniei europene de către Tratatul european, este de asemenea puțin probabil ca acest lucru să se întâmple, ținând cont de tradiția existentă în

¹⁷ N. Reich – *op.cit.*, p.687;

¹⁸ Rainer Baubock – *Citizenship and national identities in the European Union: The architecture of European Union citizenship*, Jean Monnet Working Paper, Nr. 4/1997, p.1;

fiecare stat european (de exemplu, Franța este un stat permisiv față de imigranți, pe când în Germania cetățenia este tradițional limitată doar la cei ce aparțin comunității germane fiind subordonată principiului jus sanguinis).

O altă problemă o reprezintă persoanele care nu au naționalitatea unui stat membru, dar care trăiesc în limitele teritoriale ale unui stat membru UE. Aceștia nu vor primi cetățenia europeană fapt ce va duce la apariția unor tensiuni interne care ar putea fi remediate prin acordarea cetățeniei europene după criteriul rezidenței pe teritoriul Uniunii Europene. De asemenea, se ridică problema dublei cetățenii care poate conduce la apariția unui conflict de loialitate între cetățenia europeană și cetățenia națională.

Pe lângă toate acestea, „discriminarea” referitoare la acordarea cu întârziere a unor drepturi conferite de cetățenia Uniunii Europene, conduce la concluzia că acest concept nu a fost destul de clar definit și că asupra lui ar trebui să se revină cu explicații suplimentare axate cu precădere pe modul de dobândire a cetățeniei europene, pe drepturile și obligațiile conferite de cetățenia europeană, pe limitările care pot fi aduse acestor drepturi, etc. Fără toate aceste precizări, cetățenia europeană va rămâne incompletă, va rămâne la stadiul de „metaforă” (Norbert Reich).

Bibliografie:

1. Baubock, Rainer – *Citizenship and national identities in the European Union: The architecture of European Union citizenship*, Jean Monnet Working Paper, Nr. 4/1997;
 2. Coughon, Jean-Louis – *La citoyenneté européenne: européenne et citoyenne?*, www.uef-europe.org;
 3. Follesdal, Andreas - *Citizenship: Europe and Global*, ARENA WP 01/22;
 4. Gâlea, Ion / Dumitrașcu, Mihaela Augustina / Morariu, Cristina - *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa*, Editura All Beck, București, 2005;
 5. Kadelbach, Stefan – *Union Citizenship*, Jean Monnet Working Paper Nr.9/2003;
 6. Ionescu, Cristian – *Drept constituțional și instituții politice*, ediția a II-a, Editura All Beck, București, 2004;
 7. Molcuț, Emil – *Drept privat roman*, Editura Universul Juridic, București, 2003;
 8. Muraru, Ioan / Tănăsescu, Elena Simina / Iancu, Gheorghe / Deaconu, Ștefan / Cuc, Mihai Horia – *Cetățenia europeană*, Editura All Beck, 2003;
 9. Muraru, Ioan / Tănăsescu, Simina – *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I și II, ediția a XI-a, Editura All Beck, București, 2004;
 10. Murzea, Cristinel – *Drept roman*, Editura All Beck, București, 2003;
 11. Pușcă, Benone - *Drept constituțional și instituții politice*, vol.I și II, Editura Fundației Academice Danubius, Galați, 2001;
 12. Reich, Norbert – *The Constitutional Relevance of Citizenship and Free Movement in an Enlarged Union*, European Law Journal, vol.11, Nr.6, 2005;
 13. Legea Nr. 21 a cetățeniei române din 1 martie 1991, republicată și modificată.
- Resurse Web
14. www.civica-online.ro
 15. www.en.wikipedia.org
 16. www.europa.eu.int.com
 17. www.infoeuropa.ro
 18. www.uef-europe.org