



CZU: 342.71(478)

## REGIMUL JURIDIC AL CETĂȚENIEI DE ONOARE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

**Valeriu ZUBCO,**

conferențiar universitar, doctor în drept, Catedra Drept Public, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

**Livia ZAPOROJAN,**

lector universitar, magistrul în drept, Departamentul Științe Politice și Administrative, FRIȘPA, Universitatea de Stat din Moldova

### REZUMAT

Cetățenia de onoare în Republica Moldova este expres nominalizată și reglementată numai pentru autoritățile publice locale. Președintele Republicii Moldova, însă, dispune de dreptul discreționar de acordare a cetățeniei Republicii Moldova „în interesele republicii și în cazuri excepționale”, pe care o considerăm o formă a cetățeniei de onoare națională și deplină. Acest articol reprezintă o analiză a cetățeniei naționale de onoare, care are asemănări cu cea din Irlanda. Ne deosebim de așa state precum SUA sau România, unde cetățenia de onoare acordă titularilor drepturi restrânse față de ceilalți cetățeni. În concluzie, vom motiva necesitatea modificării normelor Legii cetățeniei în sensul limitării dreptului Președintelui Republicii Moldova de acordare al acestei cetățenii, a controlului Guvernului și a publicării decretelor de acordare a cetățeniei de onoare „în interesele republicii și în cazuri excepționale”.

**Cuvinte-cheie:** cetățenie, cetățean, cetățenie de onoare, dobândirea cetățeniei, acordarea cetățeniei.

### THE LEGAL STATUS OF THE HONORARY CITIZENSHIP IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

**Valeriu ZUBCO,**

Associate Professor, Doctor of Law, Department of Public Law, Free International University of Moldova

**Livia ZAPOROJAN,**

lecturer, magistrate in law,

Department of Political and Administrative Sciences, FRIȘPA, State University of Moldova

### SUMMARY

Honorary Citizenship in the Republic of Moldova is explicitly nominate and regulated only for local public authorities. The President of the Republic of Moldova, however, has the discretionary right to grant citizenship of the Republic of Moldova “in the interests of the republic and in exceptional cases”, which we consider to be a form of national and full national citizenship. This article is an analysis of national citizenship of honor, which resembles that of Ireland. We are distinguished from such states as the US or Romania, where citizenship of honor gives the rightsholders limited rights to other citizens. In conclusion, we will motivate the necessity to amend the norms of the Citizenship Law in limiting the right of the President of the Republic of Moldova to grant this citizenship, controlling the Government and publishing the decrees of granting citizenship of honor “in the interests of the republic and in exceptional cases”.

**Keywords:** citizenship, citizen, honorary citizenship, acquisition of citizenship, granting citizenship.

**Introducere.** Statul de drept, în calitatea sa de asociație a „celor ce doresc să conviețuiască în comun” este de neconceput fără elementul său demografic, cel al populației, în numele căruia acesta se formează. Delimitarea componentelor populației statului, într-un stat bazat pe valorile democratice și principiile statului de drept, se face prin instituția juridică dominantă a societății – cea a cetățeniei, care se dobândește de la stat la stat în mod diferit, pe plan internațional existând o varietate foarte mare de

moduri și modalități de dobândire a cetățeniei. Una dintre aceste modalități este cetățenia de onoare, care la fel are varietățile sale, constituind obiectul prezentului studiu.

**Scopul studiului** rezidă în cercetarea sub toate aspectele posibile a unei noi modalități de dobândire a cetățeniei – a cetățeniei de onoare, care în Republica Moldova nu este astfel nominalizată, dar care corespunde tuturor componentelor unei astfel de cetățenii. În final, ne-am propus de a veni cu propuneri de

*lege ferenda* pentru îmbunătățirea cadrului normativ din țara noastră prin reglementarea mai clară și previzibilă a dobândirii cetățeniei de onoare.

#### **Materiale și metode aplicate.**

Cetățenia de onoare va fi cercetată prin prisma dreptului și doctrinei în această materie ale altor state, comparându-le cu normele dreptului nostru național în domeniul procedurilor de dobândire a cetățeniei Republicii Moldova. Din aceste considerente, în procesul de cercetare vor fi aplicate așa metode ale



dreptului, precum: analiza, sinteza, metoda logico-juridică, comparativă, istorică și teleologică.

**Rezultate și discuții.** Dobândirea cetățeniei naționale reprezintă o problemă de politică internă a fiecărui stat. Procedura dobândirii cetățeniei, în special prin naturalizare, reprezintă o oportunitate al legislativului fiecărui stat, prin care reprezentanții poporului aplică politicile de admitere a noilor membri ai societății. Unicul criteriu, care trebuie să-l respecte legislatorul național în acest domeniu este corespunderea acestor proceduri cu principiile unanim recunoscute ale drepturilor omului. Considerentele expuse au creat o varietate largă de modalități de dobândire a cetățeniei, care au fost reduse în teorie la două modalități de bază, prin care statele reglementează modalitățile naționale concrete de dobândire: prin **naștere** și prin **naturalizare**.

Dobândirea cetățeniei prin **naștere** sau, cum mai este numită – originară, de principiu, este similară în dreptul comparat majorității statelor. Ea se reduce la aplicarea celor două principii unanim recunoscute în lume, ca derivate ale nașterii persoanei: **dreptului sângelui** – *iussanguinis* și al **dreptului locului** – *ius soli*. În acest sens, pe plan internațional statele au stabilit și principii general recunoscute și aplicate în majoritatea statelor, indiferent de statutul de stat parte la tratatele ce reglementează principiile în cauză. Astfel, principiul dreptului fiecărei persoane la o cetățenie din art.4 lit.a) al Convenției europene cu privire la cetățenie este respectat de toate statele lumii în procedura de acordare a cetățeniei prin naștere. Acest principiu se intercalează cu un alt principiu proxim al celui la dreptul persoanei la o cetățenie, cel al evitării apatridiei, de asemenea reglementat în Convenția europeană cu privire la cetățenie.

**Naturalizarea** este o altă modalitate universală de dobândire a

cetățeniei, care reprezintă o varietate largă de moduri și denumiri diferite, care diferă de la stat la stat, în dependență de istoricul aplicării acestor proceduri, de tradiții, priorități confesionale, ș.a. Astfel, în unele state, precum Italia și Canada, dobândirea cetățeniei prin căsătorie, ca una dintre varietățile dobândirii cetățeniei prin naturalizare, este reglementată ca mod separat de dobândire. În Republica Moldova, însă, dobândirea cetățeniei prin căsătorie este o dobândire a cetățeniei prin naturalizare în termeni reduși, similară celei de reîntregire a familiei copiilor și părinților prin deținerea domiciliului pe teritoriul Republicii Moldova în ultimii 3 ani la părinți sau la copii (inclusiv înfietori sau înfiați) cetățeni ai Republicii Moldova [1, art.17].

O altă modalitate de dobândire a cetățeniei, similară celei de dobândire a cetățeniei prin naturalizare, va constitui obiectul de studiu al prezentului articol. Este **dobândirea cetățeniei de onoare**, care dobândește teren tot mai larg în paleta modurilor de dobândire a cetățeniei.

În viziunea savantului dr.hab, prof.univ. Alexandru Arseni într-un șir de state, ca, de exemplu, în România, se poate acorda unor cetățeni străini pentru serviciile deosebite aduse țării și națiunii române. În Republica Moldova, în opinia autorului cetățenia de onoare nu se acordă, fiind „rezonabil de recunoscut această instituție și la noi” [13, p.69].

Cetățenia de onoare, în opinia noastră, chiar dacă nu este așa nominalizată, este cea prevăzută la art.24 alin.(2) din Legea cetățeniei, care în redacția în vigoare până la 19.04.2018 reglementa: „(2) *În interesele republicii și în cazuri excepționale, cetățenii unor alte state pot deveni și cetățeni ai Republicii Moldova, prin decret al Președintelui Republicii Moldova, dacă nu cad sub incidența art.20*

*lit.a)-d).*” [1, art.24]. În prezent, în baza Legii nr.132 din 21.12.17, acest text de la 19.04.2018 are o altă redacție: „(2) *În interesele republicii, cetățenilor altor state li se poate acorda cetățenia Republicii Moldova, prin decret al Președintelui Republicii Moldova, dacă nu cad sub incidența art.20 lit.a)-d).*” [11, art.24]

La prima lecturare a normei în cauză, în ambele redacții, se creează impresia că, legislatorul prin norma menționată *supra* a atribuit cu titlu de excepție, dreptul de acordare a cetățeniei Președintelui Republicii Moldova unor persoane cu merite deosebite față de Republica Moldova. Aceste situații, conform logicii textului legislativ, trebuiau să fie unice și cunoscute pe larg opiniei publice, fiind acordată numai în interesele Republicii Moldova.

Legislatorul nu a obligat Guvernul sau, eventual, Președintele Republicii Moldova să reglementeze mai clar această procedură de dobândire a cetățeniei „în interesele republicii”. Posibil, în opinia noastră, Legislatorul a lăsat Președintelui țării să **decidă deliberat**, în baza dreptului acordat, dar cu devotament față de statutul său. Ca urmare al acestui fapt, în Hotărârea Guvernului nr. 197 din 12.03.2001 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura dobândirii și pierderii cetățeniei Republicii Moldova [12], nu a fost reglementată nici într-un mod această modalitate de dobândire a cetățeniei. Din cauza lipsei acestei reglementări legale, după aproape 20 de ani de aplicare a Legii cetățeniei, în Republica Moldova nu există o prevedere clară nici prin lege, nici printr-un act subordonat legii a procedurilor aplicate la dobândirea cetățeniei în interesele republicii. Mai mult ca atât, cu toate că la 21.12.17 acest text legal a fost modificat, intrând în vigoare la 19.04.2018, nici acum nu s-a completat această omisiune.



Norma actuală a art.24 alin. (2) din Legea cetățeniei este o reminiscență a vechiului art.6 din Legea cu privire la cetățenie din 1991, care interzicea dubla cetățenie la alin.(1), iar în alin.(2) reglementa „Numai în interesele republicii și în cazuri excepționale cetățenii altor state pot deveni și cetățeni ai Republicii Moldova, printr-o decizie specială a Președintelui ei.” [2, art.6]. După cum observăm în aspect material, din ipoteza normei a fost exclus cuvântul „numai”, din care cauză, în opinia noastră, norma a devenit mai permisivă.

În urma efectuării unui studiu am stabilit că, de la momentul adoptării legii și până în prezent, diferiți președinți ai Republicii Moldova au acordat în acest mod cetățenia la circa 245 de cetățeni străini. Considerăm că, în cazul în care exista o reglementare expresă și explicită a unei proceduri detaliate privind acordarea cetățeniei Republicii Moldova „în interesele republicii” sau „în cazuri excepționale” nu putea fi acordată la un număr atât de mare de cetățeni ale altor state.

Din conținutul normei în vigoare, nu este clar dacă prin această procedură specială de dobândire, cetățenia se acordă prin exprimarea acordului persoanei onorate. Or, acordarea cetățeniei prin această procedură specială reprezintă în sine o gratificare, iar pentru orice act de gratificare, conform normelor civile, se solicită și acordul persoanei gratificate. De asemenea, nu este clar nici dacă la acordarea cetățeniei prin această procedură specială este necesară verificarea de către organele de drept al statutului persoanei ce dobândește cetățenia, pentru a exclude orice greșală a Președintelui la evaluarea persoanei în cauză.

Analizând modul de acordare a cetățeniei Republicii Moldova „în interesele republicii”, ajungem la concluzia că această modalitate de acordare a cetățeniei este o modalitate specială de dobândire

a cetățeniei. Or, această modalitate nu are nici o legătură cu dobândirea cetățeniei prin naștere sau prin naturalizare. În opinia noastră, de principiu, aceasta este o naturalizare a persoanei fără termeni, care are la bază onorarea acesteia pentru anumite merite, sensul primordial fiind interesul țării. Din logica normei se presupune, că persoana căreia i se acordă o așa cetățenie are deja o legătură strânsă și de un anumit termen cu statul Republica Moldova. Nu am putea să ne imaginăm că prevederile art.24 alin.(2) din Legea cetățeniei ar fi permis Președintelui Republicii Moldova să acorde cetățenia oricărui străin, care nu are nici o legătură cu statul Republica Moldova.

De rând cu aceasta, cetățenia dobândită în baza art. 24 alin. (2) din Legea cetățeniei are trăsături comune cu cetățenia de onoare clasică și ar fi necesar ca în norma legală anume așa să fie nominalizată. Am ajuns la această concluzie din semnificația sintagmei „în interesele republicii” de la art. 24 alin. (2) din Legea cetățeniei [1, art.24]. Or, „în interesele republicii” cetățenia Republicii Moldova, în opinia noastră, poate fi acordată numai când statul are un interes deosebit față de persoana în cauză sau pentru merite deosebite față de statul nostru, care are onoarea de a-i acorda cetățenia persoanei cu merite. Considerăm, că excluderea din norma în cauză a sintagmei „în cazuri excepționale” din 19 aprilie 2018, acordă acestei modalități de dobândire a cetățeniei un caracter și mai „onorabil” pentru statul nostru.

Dacă la capitolul „onoare”, cetățenia „în interesele republicii” și cetățenia de onoare au unele trăsături comune, la capitolul statutului persoanei ce dobândește cetățenia, sunt diferite. Diferența este în statutul diferit dobândit de persoană în baza cetățeniei de onoare și celei prin decret prezidențial, conform art. 24 alin. (2) din Legea cetățeniei.

Cetățenia de onoare, dacă ar fi să o definim, *este o cetățenie distinctivă, acordată unei persoane în semn de onoare, a cărei activitate sau servicii remarcabile aduse societății au contribuit în mod deosebit la dezvoltarea morală, spirituală, culturală, patriotică sau materială al acestei societăți.* Parafrazând în limbajul confesional, am numi astfel de persoane ca cititori spirituali ale unei anumite societăți.

Savantul menționat A.Arseni, la rândul său, a identificat cetățenia de onoare ca „Fiind un titlu onorific, așa cum arată și denumirea ei, cetățenia de onoare, odată acordată, nu are efect asupra statutului juridic al cetățeanului străin. El rămâne cetățean al statului căruia i-a aparținut și înainte de acordarea cetățeniei de onoare și nu urmează să fie considerat ca având o dublă cetățenie. Prin urmare, el nu dobândește nici unul din drepturile specifice condiției de cetățean” [13, p.69].

Studiind diferite modalități de acordare a cetățeniei de onoare în diverse sisteme de drept, vom constata că există și pentru această modalitate de dobândire a cetățeniei mai multe tipuri și modalități de dobândire. Astfel, este diferită cetățenia de onoare acordată la nivelul autorităților publice centrale de cea acordată la nivelul autorităților publice locale. Din aceste considerente, după criteriul nivelului autorității ce acordă cetățenia de onoare deosebit:

**1) cetățenie de onoare națională și**

**2) cetățenie de onoare locală.**

De asemenea, este diferită cetățenia de onoare după statutul dobândit de persoană prin intermediul acestei cetățeniei. În unele cazuri cetățenia de onoare este un titlu simbolic, chiar dacă este acordată de autoritățile publice centrale (Parlament sau Președinte), iar în alte cazuri cetățenia se acordă cu titlu deplin, persoana deve-



nind titularul tuturor drepturilor și obligațiilor ce rezultă din calitatea de cetățean. Astfel, după criteriul volumului drepturilor și obligațiilor acordate de statutul de cetățean de onoare, am clasificat cetățenia de onoare în:

**1) cetățenie de onoare simbolică** (sau tradițională);

**2) cetățenie de onoare limitată;**

**3) cetățenie de onoare deplină** (sau completă).

În Republica Moldova cel mai cunoscut mod de acordare a cetățeniei de onoare este cel care se acordă de autoritățile publice locale atât cetățenilor țării, cât și cetățenilor străini pentru merite deosebite față de comunitatea locală. O cetățenie de onoare simbolică, cu un anumit regim juridic reglementat prin lege se acordă și de autoritățile publice locale din Republica Moldova. Astfel, municipiul Chișinău, spre exemplu, are circa 54 „cetățeni de onoare” [9].

Cetățenilor străini, ce li se acordă o astfel de cetățenie, nu li se atribuie și alte calități inerente statutului de cetățean al statului. De asemenea, ei nu beneficiază suplimentar de nici un drept cetățenesc la nivel național, în raport cu alte persoane străine ce se află pe teritoriul statului.

Drepturile acordate în baza cetățeniei de onoare a municipiului Chișinău sunt reglementate de Regulamentul cu privire la acordarea titlului de cetățean de onoare al municipiului Chișinău și stimularea morală și materială a cetățenilor de onoare ce locuiesc pe teritoriul municipiului Chișinău [10]. Astfel, Regulamentul acordă cetățenilor de onoare ai municipiului Chișinău așa drepturi, precum cel de a lua cuvântul la ședințele Consiliului local, dreptul de a călători gratuit în transportul urban în comun, reducerea cu 50% a serviciilor comunale.

Cetățenia de onoare locală simbolică, ca instituție juridică, se

aplică în Republica Moldova numai în domeniul administrației publice locale, fără a reglementa clar, la nivel republican, statutul oferit persoanei de această calitate. Astfel, Legea privind administrația publică locală nr.436/28.12.2006 [6], Legea privind statutul municipiului Chișinău nr.136/17.06.2016 [7] și Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436/06.11.2003 [8] acordă consiliilor locale numai dreptul de acordare a titlului de cetățean de onoare al localității. Aceste acte nu reglementează nici un drept persoanelor cărora li s-a recunoscut titlul de cetățean de onoare a localității care i-a acordat cetățenia de onoare.

În baza principiului autonomiei locale, statutul acestor persoane s-a lăsat la discreția autorităților publice locale. Astfel, Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) din Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436/06.11.2003 la pct.9 a reglementat: „Statutul stabilește criteriile potrivit cărora persoanelor fizice cu merite deosebite în viața politică, economică, socială și culturală a unității administrativ-teritoriale li se conferă titlul de cetățean de onoare al satului (comunei), orașului (municipiului), drepturile de care se bucură aceste persoane, precum și condițiile de pierdere sau de retragere a acestui titlu.” [8]. În mod similar, regimul acestei cetățenii de onoare locale este reglementat de art.42 alin.(2) lit.(m) și art.19 alin.(3) din Legea privind administrația publică locală nr.436/28.12.2006 [6].

În baza reglementărilor precitate, unitățile administrației publice locale pot acorda personalităților recunoscute ca cetățeni de onoare și alte drepturi suplimentare la nivel local pe domeniul său, ce țin de autonomia locală ce o dețin. Acestea ar fi, spre exemplu, facilități fiscale locale sau dreptul de proprietate asupra anumitor bunuri ce țin

de proprietatea privată a unităților administrativ-teritoriale. Drepturile în cauză ar putea fi acordate prin regulamente adoptate de consiliile locale în domeniul său de competență ce rezultă din pct.9 la Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436/06.11.2003 [8], după exemplul Consiliului municipal Chișinău [10].

Iată cum este definită cetățenia de onoare acordată de autoritățile publice locale în unele surse: „Cetățean de Onoare este un titlu onorific acordat de autoritățile unei localități unei persoane a cărei activitate sau existență este legată în mod deosebit de viața localității sau pentru talentul și serviciile deosebite aduse de aceasta localității” [3]. De obicei, titlul se acordă unor personalități din domeniul culturii, artei, științei, învățământului sau sănătății, dar și unor sportivi și oameni de afaceri care au valoare, competență, moralitate recunoscute de către comunitatea locală, au avut o contribuție deosebită la dezvoltarea și la creșterea prestigiului localității sau al țării pe plan național și internațional, persoane care, prin acțiunile lor, au contribuit la preîntâmpinarea producerii de evenimente deosebit de grave, în cazuri de calamitate naturală sau situații de urgență sau care au contribuit la salvarea de vieți omenești etc.

La nivel de țară, în cutumele și legislația statelor, de asemenea, putem identifica o varietate a „cetățeniei de onoare”, numită de noi cetățenia de onoare națională, care este acordată în unele state pentru meritele deosebite față de stat. Studiind tradițiile și legislația altor state, am ajuns la concluzia, expusă anterior, că cetățenia de onoare națională poate fi clasificată, la rândul său, în trei tipuri după criteriul statutului persoanei ce dobândește o astfel de cetățenie (sau drepturilor și obligațiilor dobândite):



Primul tip noi l-am nominalizat ca **cetățenie de onoare națională simbolică sau tradițională**, ca urmare a faptului că nu este expres reglementată în legislație și se acordă în baza unor cutume stabilite pe parcursul istoriei. Acest tip de cetățenie de onoare acordă cetățenilor numai titlul onorific, fără a le acorda dreptul de a beneficia de drepturi cetățenești. Este exemplul SUA, unde acest tip de cetățenie s-a acordat de la fondarea Uniunii doar la opt personalități, precum Winston Churchill, Mama Teresa ș.a. În SUA cetățenia de onoare națională (federală) nu are un statut bine definit prin reglementări legislative, dar se acordă prin actul Congresului sau al Președintelui cu avizarea Congresului, fără acordarea unui pașaport. Spre exemplu, în 1963 SUA i-a acordat lui Winston Churchill cetățenia de onoare pentru meritele sale față de SUA din al Doilea Război Mondial. Este unicul cetățean de onoare al SUA, căruia i s-a acordat și un pașaport **simbolic** de onoare de către Președintele SUA John F. Kennedy [6].

Al doilea tip de cetățenie de onoare națională, pe care l-am identificat, este cetățenia nominalizată de noi ca **cetățenie de onoare limitată**, care acordă cetățenilor de onoare nu numai titlu onorific, dar și o parte limitată din drepturile și obligațiile fundamentale garantate cetățenilor. Astfel, în România, conform art.36 din Legea cetățeniei române „Cetățenia română cu titlu de „cetățenie de onoare” se poate acorda unor străini pentru servicii deosebite aduse țării și națiunii române, la propunerea Guvernului, fără nici o altă formalitate, de către Parlamentul României. Persoanele care au dobândit cetățenia de onoare se bucura de toate drepturile civile și politice recunoscute cetățenilor români, cu excepția dreptului de a alege și de a fi ales și de a ocupa o funcție publică” [5, art.38]. Din câte vedem, în România această cetățenie se acordă de Parlament la propunerea Guvernului României.

Cel de-al treilea tip, este cetățenia de onoare națională ce acordă cetățenilor străini plenitudinea drepturilor de cetățean, cu acordarea pașaportului, nominalizată de noi **cetățenie de onoare deplină sau completă**. Este cazul Irlandei, de unde posibil s-a inspirat și legislatorul nostru. Astfel, conform art.12 al Legii cetățeniei irlandeze din 1952, Președintele Irlandei poate acorda cetățenie irlandeză ca semn de onoare unei persoane sau copilului sau nepotului unei persoane care, în opinia Guvernului, a onorat sau a acordat un serviciu distinct națiunii. Certificatul de cetățenie irlandeză se eliberează persoanei căreia i se acordă cetățenia irlandeză și, de la data certificatului, este cetățean irlandez. Comunicarea privind eliberarea certificatului de cetățenie va fi publicată cât mai curând posibil în monitorul oficial irlandez [4]. În baza acestor norme, de la momentul adoptării lor, Președintele Irlandei a acordat până în prezent cetățenia numai pentru 8 personalități străine marcante cu merite deosebite pentru viața publică irlandeză.

Comparând dreptul Președintelui Republicii Moldova de acordare a cetățeniei „în interesele republicii”, cu cele ale Președintelui din Irlanda, vom observa similitudini după volumul drepturilor dobândite de persoană, dar și o diferență substanțială la nivelul procedurii de dobândire. Astfel, raportând cetățenia de onoare irlandeză la cetățenia de onoare acordată în Republica Moldova conform art. 24 din Legea cetățeniei vom constata că, cetățenia în cauză, acordată de Președintele statului nostru, după criteriile expuse anterior este o cetățenie națională deplină.

Dintr-o altă perspectivă, comparând aceste două proceduri, vom observa că dreptul Președintelui în Republica Moldova pe acest segment de atribuții, în raport cu dreptul Președintelui Irlandei, este unul discreționar, nefiind legat nici de opinia Guvernului, nici de necesitatea publicării decretului de acorda-

re a cetățeniei în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Expunem opinia, că diferența de circa 245 de cetățenii acordate din 2001 până în prezent de șefii de stat din Republica Moldova, față de circa 8 cetățenii în Irlanda din 1957 până în prezent, este direct proporțională cu rigiditatea procedurii de acordare prevăzută de legislațiile acestor state. Considerăm, că în varianta actuală art. 24 alin.(2) din Legea cetățeniei RM [1, art.24] acordă un drept discreționar Președintelui, acest proces fiind exclus nu numai de la controlul publicului, dar și al Parlamentului. Pornind de la ideea că cetățenia este una din cele mai importante instituții a dreptului constituțional, într-o republică parlamentară, cum este Republica Moldova, în pofida faptului că Președintele este ales de popor, un proces de o așa importanță, în viziunea noastră, nu trebuie lăsat la decizia discreționară a Șefului Statului.

Materialele studiate în procesul de elaborare a acestei cercetări ne permite să constatăm, că în Republica Moldova procedura de acordare a cetățeniei de onoare locală este reglementată mai detaliat, mai previzibil și mai transparent decât procedura de acordare a cetățeniei de onoare națională. În susținerea acestei constatări, vine analiza procedurii dobândirii cetățeniei de onoare locale reglementată de cele trei legi menționate din domeniul administrației publice locale și Regulamentul cu privire la acordarea titlului de cetățean de onoare al municipiului Chișinău, în raport cu cetățenia de onoare ce poate fi acordată în baza art. 24 alin.(2) din Legea cetățeniei.

Raportând aceste două proceduri vom observa că spre deosebire de procedura dobândirii cetățeniei de onoare locală procedura dobândirii cetățeniei de onoare națională are multe neajunsuri, cauzate de lacunele legislative.

În această ordine de idei, o primă lacună ține de reglementarea insuficientă a cadrului normativ. Legis-



latorul nici nu a reglementat în detaliu procedura acordării cetățeniei de onoare naționale, dar nici nu a prevăzut autoritatea competentă în sarcina căreia este pusă reglementarea acestei proceduri, care poate fi Guvernul sau Președintele Republicii Moldova. La moment, nu ne este clar la solicitarea cui Președintele Republicii Moldova acordă cetățenia și dacă solicitantul este obligat să prezinte un acord în acest sens. Aparent, dacă cetățenia se acordă în interesele Republicii Moldova, persoana în cauză nici nu ar trebui să solicite cetățenia de onoare, această ofertă parvenind de la persoana interesată – statul. Cel gratificat cu cetățenia de onoare, însă, totuși ar trebui numai să accepte această cetățenie.

A doua lacună, în viziunea noastră, este legată de faptul că legislatorul nu a reglementat la nivel primar statutul persoanei ce dobândește cetățenia, numită de noi de onoare. Astfel nu este clar dacă persoana va dobândi drepturi depline de cetățean sau drepturi restrânse, beneficiind de drepturile exclusiv politice de a alege și a fi ales sau nu ș.a. Opinăm, că legislatorul ar putea reglementa dreptul Președintelui Republicii Moldova de a utiliza ambele posibilități menționate *supra*: să acorde cetățenia de onoare cu plenitudine drepturilor și libertăților cetățenești sau să-l limiteze pe viitorul cetățean de onoare în unele drepturi, precum în drepturile exclusiv politice de a alege, de a fi ales și cel de a ocupa o funcție publică. Or, în majoritatea cazurilor cetățenia de onoare este acordată sportivilor de care statul ce are nevoie de a participa la competițiile sportive pentru a reprezenta țara sau oamenilor de cultură, artă, știință ș.a., care au adus un suport important dezvoltării acestor domenii pe plan internațional. Aceste persoane nu urmăresc scopuri politice, iar cetățenia acordată le facilitează activitățile prin eliminarea unor bariere birocratice legate de calitatea sa de străin.

A treia lacună constatată de noi, este lipsa oricărui control din partea altor autorități al persoanelor ce dobândesc cetățenia de onoare națională. Considerăm că pentru dobândirea cetățeniei de onoare națională este necesar un control riguros al persoanelor ce dobândesc această cetățenie, control echivalent cu cel ce este aplicat tuturor străinilor ce dobândesc cetățenia prin naturalizare. Aceasta ar proteja Președintele de acuzațiile ce pot fi aduse ulterior referitor la oportunitatea acordării acestei cetățenii.

A patra lacună ține de nominalizarea expresă a cetățeniei dobândite „în interesele republicii” cu un termen clar și înțeles de toți – cetățenie de onoare. La moment, societatea noastră nu cunoaște ce fel de cetățenie acordă Președintele prin prisma art. 24 alin.(2) din Legea cetățeniei. În societatea noastră este cunoscută instituția cetățeniei de onoare din normele ce reglementează autonomia locală, de aceea, pare a fi neînsemnată această lacună, dar de am întreba absolvenții facultăților de drept dacă în Republica Moldova există cetățenie de onoare națională, majoritatea ar da un răspuns negativ. Aceasta pentru că calitatea de cetățenie de onoare, din sensul art. 24 alin.(2) din Legea cetățeniei, poate numai fi dedusă în urma unei analize a conținutului normei și nu din lecturarea expresă a termenului.

O ultima lacună constatată de noi este lipsa transparenței acordării cetățeniei de onoare naționale. Astfel, la nivel local sunt cunoscute persoanele care au dobândit cetățenia de onoare a municipiului Chișinău, cu referință la performanțele sau notorietatea acestor personalități. La nivel național, însă, nu se cunoaște nici o persoană care ar fi dobândit cetățenia de onoare națională, cu excepția unora, care au fost ținta unor atacuri mediatice și chiar procese judiciare. Aceasta se datorează unei lipse banale a obligativității Președintelui de a publica decretul

de acordare a cetățeniei în baza art. 24 alin.(2) din Legea cetățeniei în Monitorul Oficial.

Rezumând cele expuse, susținem opinia că art. 24 alin. (2) din Legea cetățeniei Republicii Moldova urmează a fi modificat în sensul de a nominaliza expres această cetățenie –cetățenie de onoare, de a permite Președintelui acordarea cetățeniei în interesele republicii prin reglementarea deplină a procedurii în baza Hotărârii Guvernului. De asemenea, este necesar ca Președintele să acorde cetățenia în cauză la propunerea Guvernului, sub controlul autorităților executive, propunerea fiind însoțită de avizele autorităților publice de specialitate, precum Ministerul Educației, Culturii și Cercetării ș.a., care să conțină expunerea intereselor, meritelor, serviciilor deosebite aduse Republicii Moldova ce impune acordarea cetățeniei fără respectarea condițiilor de naturalizare generale. În interesele securității naționale, de asemenea, la Comisia pentru problemele cetățeniei și acordării de azil politic pe lângă Președintele Republicii Moldova, actele beneficiarului cetățeniei de onoare trebuie să fie însoțite de avizele corespunzătoare ale Ministerului de Interne, Serviciului de Informații și Securitate. În final, decretul Președintelui Republicii Moldova în acest sens să fie publicat ulterior în Monitorul Oficial.

În **concluzie**, am ajuns la convingerea că art. 24 alin. (2) din Legea cetățeniei Republicii Moldova necesită a fi expusă în următoarea redacție: **„(2) La inițiativa autorităților publice de specialitate și a Guvernului, în interesele Republicii, cetățenilor altor state li se poate acorda cetățenia de onoare a Republicii Moldova prin decret al Președintelui Republicii Moldova, publicat în Monitorul Oficial, cu drepturi depline sau fără acordarea dreptului de a alege și de a fi ales și de a ocupa o funcție publică, dacă nu cad sub incidența art.20 lit.a)-**



**d). Procedura acordării acestei cetățenii va fi stabilită prin hotărârea Guvernului.”**

### Referințe bibliografice

1. Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024-XIV din 02.06.2000 (în vigoare 10.08.2000). În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.98-101 art.709 din 10.08.2000. Republicat: Monitorul Oficial al R.Moldova, ediție specială din 09.12.2005
2. Lege cu privire la cetățenia Republicii Moldova nr.596 din 05.06.91 (abrogată).
3. Wikipedia: [https://ro.wikipedia.org/wiki/Cet%C4%83%C8%9Bbean\\_de\\_onoare](https://ro.wikipedia.org/wiki/Cet%C4%83%C8%9Bbean_de_onoare) (vizionat 29.11.2017)
4. Legea naționalității și cetățeniei irlandeze din 17.07.1956. În: <https://web.archive.org/web/20070814105459/http://www.irishstatutebook.ie/1956/en/act/pub/0026/sec0012.html>
5. Legea cetățeniei române nr.21 din 01.03.1991. Textul actului publicat în M.Of. nr. 44/6 mar. 1991. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/1464>
6. Legea privind administrația publică locală nr.436/28.12.2006. În: Monitorul Oficial nr.32-35 art.116 din 09.03.2007.
7. Legea privind statutul municipiului Chișinău nr.136/17.06.2016. În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 306-313 art. 645 din 16.09.2016
8. Legea privind Statutul-cadru al satului (comunei), orașului (municipiului) nr.436/06.11.2003. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.244-247 art.972 din 12.12.2003
9. Lista persoanelor deținătoare a titlului „Cetățean de onoare al orașului Chișinău”. În: <https://www.chisinau.md/pageview.php?l=ro&idc=520>
10. Regulamentul cu privire la acordarea titlului de cetățean de onoare al municipiului Chișinău și stimularea morală și materială a cetățenilor de onoare ce locuiesc pe teritoriul municipiului Chișinău, adoptat prin decizia Consiliului municipal Chișinău nr.4/15 din 15.04.2010. În: <https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=511&id=14987&t=/Regulamente/Regulamentul-cu-privire-la-acordarea-titlului-de-cetatean-de-onoare-al-municipiului-Chiinau-i-stimularea-morala-i-materiala-a-cetatenilor-de-onoare-ce-locuiesc-pe-teritoriul-municipiului-Chinau>
11. Legea pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, nr. 132 din 21.12.2017 (în vigoare 19.04.2018). În: Monitorul Oficial al R. Moldova nr. 18-26, art. 85 din 19.01.2018
12. Hotărârea Guvernului nr. 197 din 12.03.2001 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la procedura dobândirii și pierderii cetățeniei Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al R.Moldova nr.31-34 art.232 din 22.03.2001
13. Arseni Al., Suholito L., „Cetățenia – o nouă viziune și reglementare europeană”, Litera, Chișinău 2002.

CZU: 342.9

## CONTROLUL EXERCITAT ASUPRA AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

**Mihail DIACONU,**  
doctor în drept, conferențiar universitar  
**Tatiana MILIȘ,**  
avocat, BAA „BV PARTNER”

### REZUMAT

Articolul este consacrat problemei controlului administrativ exercitat asupra autorităților administrației publice locale în scopul elucidării particularităților acestuia, formelor de realizare, a subiecților competenți în materie și a cadrului juridic care îl reglementează. Accentul este pus pe obligațiile autorităților publice locale în contextul controlului precum și pe limitele competenței subiecților care exercită acest control.

**Cuvinte-cheie:** autoritate administrativă locală, control administrativ, tutelă administrativă, acte administrative.

### SUMMARY

The article is dedicated the issue of the administrative control exercised over the local public administration authorities in order to elucidate its particularities, the forms of realization, the subjects competent in the matter and the legal framework that regulates it. The focus is on the obligations of local public authorities in the context of control as well as on the limits of competence of the subjects exercising this control.

**Keywords:** local administrative authority, administrative control, administrative tutelage, administrative acts.

**Introducere.** Controlul exercitat asupra autorităților administrației publice locale (actele administrative emise/adoptate de către acestea) implică particularități deosebite, mai ales de competență, întindere, termene etc.

Doctrina contemporană destul de sumar abordează problema în cauză, contrar semnificației sale deosebite teoretice și practice. În opinia noastră, este nejustificată lipsa de interes, fapt ce ne motivează să trecem în revistă unele aspecte importante ale subiectului.

**Scopul studiului** astfel rezidă în abordarea problemei controlului administrativ exercitat asupra administrației publice locale sub aspectul factorilor determinanți, formelor de realizare, subiecților competenți în materie și a legislației-cadru în domeniu.

**Rezultate obținute și discuții.** În studiile de specialitate autohtone

controlul exercitat asupra autorităților administrației publice locale este definit ca „acea activitate ce se desfășoară regulat în cadrul structurii administrației publice locale reprezentative autonome, ca o componentă fundamentală și permanentă a mecanismului administrativ, al cărei scop îl constituie asigurarea conformității comportamentului administrativ al autorităților administrației publice locale vizate cu prevederile legale, în acord cu interesele colectivităților locale pe care le reprezintă și interesele naționale date în competența acestor autorități publice” [17, p. 43].

Potrivit cercetătorilor, instituirea controlului asupra activității administrației publice locale este condiționată de câteva cerințe importante, precum [5, p. 66]:

- *cerințe de ordin politic* – ce pun în lumină valorile politice su-