

LIMITAREA DREPTULUI PERSOANEI LA LIBERA CIRCULAȚIE ÎN REGIUNEA TRANSNISTRIANĂ

Vitalie IONAȘCU,

lector al Catedrei „Drept polițienesc”

a Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, master în drept, doctorand

Summary

The population from the eastern region of Moldova is in a state of uncertainty, being obliged to comply with some illegal acts emitted and approved by the separatist authorities of the so called Transnistrian Moldovan Republic internationally unrecognized but supported by Russian Federation. While there is agreement on the principle peaceful settlement of the conflict which is not permitted application of prohibitions and blockades, the population in the region is serious affected by the achievement of individual's right to freedom of movement.

Populația din regiunea de est a Moldovei se află într-o stare de incertitudine, fiind obligată să se conformeze unor acte normative emise și aprobate de către autoritățile separatiste ale așa-numitei R.M. Nistrene nerecunoscute pe plan internațional. Totuși populația regiunii și respectiv populația care vizitează și tranzitează regiunea sunt afectate în cea mai mare măsură în cazul existenței impedimentelor la realizarea dreptului persoanei la libera circulație.

Dreptul persoanei la libera circulație este un drept natural al omului, o vocație a individului de a hotărî individual asupra faptului când, pe ce traseu, cu sau fără mijloc de transport, să circule, desigur, cu respectarea tuturor regulilor de circulație și a altor prevederi stabilite de legislație.

Dreptul la liberă circulație pe teritoriul Transnistriei este garantat de legislația națională atât a Republicii Moldova, cât și a Federației Ruse. Astfel, în conformitate cu prevederile Acordului privind principiile soluționării pașnice a conflictului armat din regiunea transnistriană a Moldovei, „părțile în conflict consideră inadmisibilă aplicarea unor sancțiuni sau blocade. În acest context vor fi prompt înlăturate orice obstacole din calea circulației mărfurilor, serviciilor și persoanelor...” [1, art. 5]. De facto, constatăm că nu este creat mecanismul de implementare a acestor prevederi. Mai mult ca atât, situația pentru moment este de așa natură încât, grație acestui acord, a și fost efectuată delimitarea sferelor de influență dintre organele constituționale și cele autoproclamate, susținute de Federația Rusă.

În conformitate cu prevederile Tratatului de la Roma din 25 martie 1957, la care Republica Moldova tinde a se alinia, dreptul la libera circu-

lație este privit prin prisma a patru aspecte importante, care se referă la:

- libera circulație a persoanelor;
- libera circulație a mărfurilor;
- libera circulație a serviciilor;
- libera circulație a capitalului [2, art. 3].

Aceste libertăți aveau drept scop o apropiere treptată a politicilor economice între statele membre pentru o dezvoltare armonioasă a activităților economice, o creștere durabilă și echilibrată, o stabilitate crescândă, o creștere accelerată a nivelului de trai și relații mai strânse între ele. Mai mult ca atât, aceste standarde funcționează eficient și rezolvă problemele ce țin de respectarea liberei circulații între diverse state din Europa, și acest exemplu pozitiv ar putea fi preluat de R. Moldova pentru a soluționa problema liberei circulații în interiorul țării.

Aceleași scopuri, în plan intern, sunt urmărite și de către părțile semnatare ale Acordului din 1992, cu toate că în prezent prevederile privind libera circulație rămân a fi mai mult declarative [3, p. 7].

Deși regiunea separatistă se află de jure în componența Republicii Moldova, autoritățile separatiste controlează acea parte din teritoriul aflată la est de râul Nistru, dar și șase comune, precum și municipiul Tighina situate la vest de Nistru [4].

Transnistria este privită la nivel internațional și de guvernul Republicii Moldova ca o regiune autonomă a Moldovei, denumită „Unitatea teritorială din stânga Nistrului, UTSG”, dar în fapt și-a declarat independența, sub numele de „Republica Moldovenească Nistreană”, cu capitala la Tiraspol și în realitate Republica Moldova nu controlează teritoriul din stânga Nistrului. Mai mult ca atât, majoritatea problemelor apar în legătură cu existența și funcționarea a două sisteme de drept diferite în aceste teritorii.

Un aspect important ce ține de libertatea de circulație în regiunea transnistriană a Republicii Moldova l-a constituit aplicarea unor taxe pentru persoanele care vizitează sau tranzitează această regiune. În mod special, aplicarea acestor taxe afecta persoanele cu domiciliul în partea dreaptă a râului Nistru, dar care activau pe malul stâng sau erau nevoite din alte considerente să traverseze această „frontieră” pentru a ajunge în regiune.

Pentru prima dată taxa de migrație a fost instituită la data de 15 aprilie 2003, concomitent cu crearea în cadrul Ministerului de Interne din Transnistria a serviciului de migrație [5]. Taxa de migrație constituie echivalentul unui salariu minim convențional și constituie circa 0,63 dolari SUA, aproximativ 8 lei. Categoriile de persoane scutite de achitarea acestei taxe erau specificate în legea bugetului local pentru fiecare an în parte. Taxa de migrație a fost anulată cu începere de la 01.01.2008,

prin legea bugetului pentru anul respectiv. Drept temei pentru anularea acestei taxe a servit motivul formal precum că activitatea serviciului de migrație era finanțat în proporție de 100 % în baza încasărilor. Informații reale privitoare la venitul obținut de la încasarea taxei de migrație nu există. Cu toate acestea, în urma aprobării acestor modificări la legislația locală, reprezentanții ministerului de interne al RMN au comunicat că vor avea nevoie de un supliment de circa 1,2 mln dolari SUA pentru a acoperi diferența de finanțare.

Inițial, aceste taxe erau încasate de la toate persoanele care nu aveau viză de reședință permanentă pe teritoriul regiunii transnistriene, care vizitau sau traversau regiunea. Între timp în anul 2006 prin art. 19 al „legii” bugetului de achitarea acestei taxe au fost scutite mai multe categorii de persoane, și anume locuitorii satelor care conform constituției RMN intră în componența acesteia. Este vorba de satele Molovata Nouă, Hagimus, Cocieri, Vasilievca, Doroțcaia, Pârâta, Coșnița, Pohrebea și Copanca. Mai mult ca atât, de achitarea taxei de migrație au fost scutiți și locuitorii satelor amplasate la o distanță de 500 metri de la „frontiera” RMN [3, p. 9].

În realitate, această normă funcționa cu excepția ultimei mențiuni legate de localitățile amplasate la distanța de 500 metri de la „frontieră”. Este relevantă situația satului Sănătăuca, amplasat pe malul drept al Nistrului și respectiv la o distanță mai mică de 500 metri de la așa-zisul hotar. Cu toate acestea, locuitorii satului respectiv erau obligați de serviciul de migrație să achite taxa de tranzit. Abia în toamna anului 2007, după acțiuni de informare a populației și sensibilizare a opiniei publice, majoritatea locuitorilor satului Sănătăuca au refuzat achitarea acestor taxe ilegale. Este de menționat că autoritățile neconstituționale în cazul refuzului persoanelor de a achita taxele nu au efectuat presiuni și permiteau accesul în regiune, doar persoanele care nu cunoșteau aceste prevederi sau nu erau insistente achitau în continuare taxa de migrație.

În conformitate cu legea bugetului regiunii pentru anul 2008, prevederile cu privire la taxa de migrație nu au mai fost incluse, astfel că au fost scutite de achitarea acestei taxe toate persoanele care tranzitează regiunea sau o vizitează pe o perioadă de scurtă durată. Astfel, începând cu 1 ianuarie 2008 cetățenii Republicii Moldova au fost scutiți de achitarea taxei de migrație. Această decizie luată de administrația de la Tiraspol a fost salutată de toate persoanele care tranzitează sau vizitează regiunea.

În acea perioadă taxa de migrație nu se impunea dacă șederea în regiune nu depășea 10 ore. La trecerea „frontierei” colaboratorii serviciului de migrație impun completarea unui formular de „carte migrațională” în care se menționează datele de identitate ale persoanei, data și ora intrării în regiune. Completarea formularului respectiv durează circa

20 de minute, din care considerente trecerea „frontierei” este mai îndelungată decât controalele vamale. Pentru posibilitatea de a sta în regiune mai mult de 10 ore, autoritățile transnistriene interpretează depășirea acestui termen ca fiind deja un trai pe acest teritoriu, care urmează a fi înregistrat, pentru care se încasa o taxă de două ori mai mare ca taxa de migrație, care pentru moment era de circa 17 lei (cca 1,10 Euro). În cazul în care persoana nu respecta termenul de 10 ore, ea risca să fie trasă la răspundere administrativă în conformitate cu prevederile art. 192 Cod cu privire la contravențiile administrative al RMN, care prevede posibilitatea aplicării unei amenzi în mărime de până la 5 unități convenționale, ceea ce constituie circa 50 de lei (cca 3,1 Euro) [6, art. 192]. Deocamdată, s-a renunțat și la aceste taxe, cetățenii având posibilitatea să se afle o perioadă mai îndelungată pe teritoriul Transnistriei, fapt despre care se menționa în „carta migrațională”, care este obligatorie pentru prezentare în cazul părăsirii teritoriului Transnistriei. În caz de pierdere, la așa-numitele frontiere reprezentanții serviciului de migrație rețin persoanele și aplică sancțiuni administrative.

Un alt impediment în exercitarea libertății de deplasare a cetățenilor îl constituie lacunele legislative referitoare la actele de identitate și de stare civilă. Exercitarea dreptului la libera circulație este direct legată de actele de identitate, deoarece practic oricare din garanțiile dreptului la libera circulație nu poate fi exercitată în lipsa actelor de identitate. În conformitate cu prevederile legislației în vigoare actele de identitate sunt eliberate de structurile specializate ale Ministerului Tehnologiei Informației și Comunicațiilor, iar drept temei pentru eliberarea acestora servesc actele de stare civilă.

În prezent, persoanele care sunt născute în regiunea transnistriană pot obține cetățenia Republicii Moldova datorită faptului că sunt născute pe teritoriul acesteia. De jure certificatul de naștere eliberat de autoritățile secesioniste nu este recunoscut de autoritățile constituționale, însă în baza acestor acte de naștere, la care se anexează și certificatul medical de naștere din unitatea medicală unde s-a născut copilul, oficiile de stare civilă din Republica Moldova eliberează duplicate ale actelor de naștere în conformitate cu standardele prevăzute de legislația Republicii Moldova. Astfel, de facto, aceste acte sunt recunoscute, fiindcă prin actele eliberate de oficiile de stare civilă ale organelor constituționale este recunoscut faptul juridic de naștere a unei persoane.

Situația creată cu recunoașterea actelor de stare civilă se datorează lipsei unui act normativ care să reglementeze clar și explicit condițiile și modalitățile de recunoaștere și confirmare a actelor de stare civilă eliberate de autoritățile transnistriene. Pentru moment, modalitatea de recunoaștere a actelor de stare civilă se datorează unei practici acumulate pe

parcursul timpului și datorită implementării Hotărârii Guvernului RM nr. 959 din 9 septembrie 2005 „Cu privire la măsurile de asigurare a confirmării cetățeniei și documentării populației din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria)” [7]. Astfel, când este vorba de lipsa unei reglementări clare și doar de o practică înrădăcinată, atunci apar flagele ale corupției și protecționismului.

O altă problemă sesizată de locuitorii din partea stângă a Nistrului este impunerea de a face declarații vamale orale și a le perfecta în scris la trecerea prin posturile vamale interne. Persoanele date consideră această procedură umiltoare și ilegală din motivul că nu au părăsit sau intrat pe teritoriul vamal al Republicii Moldova.

De această problemă cel mai des sunt afectați locuitorii satelor Pohrebea, Doroțcaia, Coșnița și Pârâta care sunt nevoiți să treacă zilnic prin postul vamal intern. Acest post vamal intern este amplasat în imediata apropiere a podului de peste Nistru pe traseul Chișinău-Coșnița și izolează aceste localități aflate sub controlul organelor constituționale de partea dreaptă a Nistrului. Alte posturi vamale ale organelor transnistriene sunt amplasate la ieșirea din satele Doroțcaia și Pohrebea. Respectiv locuitorii acestor patru localități sunt izolați din două părți de posturi vamale și de control [3, p. 14].

În general, procedura de declarare la care sunt supuși locuitorii acestei regiuni poate fi de două tipuri, orală și scrisă, în funcție de situație și la discreția colaboratorilor vamali [8, art. 218]. Dacă procedura de declarare orală este una rapidă și persoanele sunt deja deprinse cu aceasta, au fost sesizate cazuri când persoanele au fost obligate să întocmească declarații scrise privind mărfurile pe care le aveau asupra lor. Orice deplasare a mărfurilor impune trecerea unor proceduri speciale de control în care, în mod evident, se limitează dreptul la o liberă circulație. Dacă momentan soluționarea problemei privind retragerea postului vamal amplasat de organele transnistriene este imposibilă, deoarece nu depinde de voința organelor constituționale, atunci amplasarea postului vamal intern al Republicii Moldova trezește indignarea tuturor cetățenilor din aceste localități.

În conformitate cu prevederile pct. 23 art. 1 al Codului vamal al RM, declarația vamală este un act unilateral prin care o persoană manifestă, în formele și modalitățile prevăzute de legislația vamală, voința de a plasa mărfurile sub o anumită destinație vamală, iar în conformitate cu prevederile art. 173 al Codului vamal al RM sunt declarate organului vamal mărfurile și mijloacele de transport care trec frontiera vamală. În conformitate cu prevederile alin. (3), art. 4 al Codului vamal al RM, frontiera de stat a Republicii Moldova, perimetrul zonelor libere și al antrepozitelor vamale constituie frontiera vamală a Republicii Moldova.

Astfel, de jure, trecerea frontierei vamale presupune și trecerea frontierei de stat. În această situație impunerea locuitorilor din partea stângă a Nistrului să perfecteze declarații vamale este ilegală, deoarece acestea din urmă nu au trecut frontiera de stat și vamală a țării.

Mai mult ca atât, modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoanele fizice este reglementat prin Legea nr. 1569 din 20 decembrie 2002. În conformitate cu prevederile acestei legi [9, art. 4], sunt supuse declarării obligatorii doar bunurile trecute peste frontiera vamală a Republicii Moldova.

Astfel, impunerea perfectării declarațiilor vamale scrise are un caracter periodic și neuniform, în funcție de voința și calificarea inspectorilor vamali. Cu toate acestea, merită să semnalăm faptul că locuitorii din cele patru sate indicate mai sus au declarat că sunt nemulțumiți și de faptul că sunt obligați să perfecteze declarații vamale scrise, pe când autobuzele de rută internaționale care se deplasează pe acest traseu în Ucraina, la ieșirea din și la intrarea în aceste posturi vamale interne nu întocmesc declarații vamale scrise, cu toate că e evident că pasagerii acestor autobuze vor părăsi sau au intrat pe teritoriul vamal al Republicii Moldova [3, p. 15].

O problemă stringentă care afectează libertatea de circulație a persoanelor care locuiesc în teritoriile controlate efectiv de autoritățile transnistriene este impunerea acestora din urmă să-și înregistreze locul de trai pe o adresă anumită.

Această procedură își are rădăcinile în perioada sovietică și în popor are denumirea rusă „propiska” (viză de reședință – n. red.). Procedura respectivă consta în faptul că persoana care nu dispunea de înregistrarea respectivă era lipsită de posibilitatea de a-și exercita drepturile (dreptul la vot, de a se angaja la muncă etc.). Mai mult ca atât, domicilierea pe o altă adresă decât cea înregistrată era pasibilă de tragere la răspundere administrativă și penală.

Această procedură de înregistrare a fost în vigoare și în Republica Moldova până în anul 1997, când Curtea Constituțională a decis neconstituționalitatea acestor norme [10]. Prin urmare, Curtea Constituțională a specificat că stabilirea domiciliului sau a reședinței este un drept al persoanei și nu o obligație, respectiv în lipsa unei astfel de înregistrări nu poate fi vorba despre anumite interdicții, limitări sau sancțiuni.

În anul 2001, constatând abaterile ce țin de obligativitatea înregistrării vizei de reședință sau de domiciliu în țările fostei URSS, precum și faptul că aceste acțiuni aduc atingere dreptului la libera circulație și de alegere a locului de reședință în interiorul țării respective, APCE a emis rezoluția 1544 (2001) [11]. Prin această rezoluție s-a specificat că drepturile unei persoane la dobândirea cetățeniei, accesul la educație și îngrijiri

de sănătate, dreptul la pensie și prestații sociale, accesul la angajare și accesul egal la dreptul de proprietate și chiar de a vota să nu fie dependent de acest sistem de înregistrare a locului de trai.

Deși în regiunea transnistriană funcționează o constituție locală, care prin articolul 25 garantează dreptul la libera circulație și libera alegere a locului de trai, această normă din punctul de vedere al ierarhiei actelor normative nu este respectată.

În CCA al RMN sunt prevăzute trei articole care în mod flagrant încalcă atât prevederile normelor și standardelor internaționale, cât și normele constituționale proprii, locale.

Astfel, art. 186 CCA al RMN prevede posibilitatea tragerii la răspundere a unei persoane în lipsa actului de identitate sau în lipsa vizei de domiciliu ori înregistrării temporare. Această „abatere” poate fi sancționată cu până la 30 de unități convenționale, ceea ce constituie circa 19,5 dolari SUA. În cazul unei abateri repetate pentru astfel de acțiuni amenda poate constitui până la 50 de unități convenționale, adică circa 32,5 dolari SUA.

Prin art. 188 CCA al RMN este prevăzută și posibilitatea tragerii la răspundere a persoanei cu funcții de răspundere, responsabilă de respectarea regulilor de evidență a înregistrării locului de trai, care a admis domicilierea fără act de identitate sau în lipsa vizei de reședință. Această abatere poate fi sancționată cu o amendă de până la 100 unități convenționale, ceea ce constituie circa 65 dolari SUA. Același articol prevede și posibilitatea tragerii la răspundere a cetățenilor care au admis domicilierea fără pașapoarte sau înregistrare a locului de trai, la domiciliul lor. Această „abatere” poate fi sancționată cu o amendă de până la 50 de unități convenționale, adică circa 32,5 dolari SUA.

Prin art. 189 CCA al RMN a fost instituită posibilitatea tragerii la răspundere a persoanelor care au admis la serviciu persoane fără acte de identitate sau persoane fără viză de reședință sau domiciliu. Sancțiunea pentru astfel de „abateri” constituie o amendă de până la 10 unități convenționale, adică circa 6,5 dolari SUA. Abaterea respectivă comisă repetat pe parcursul unui an de zile poate duce la o amendă în mărime de până la 100 unități convenționale, adică circa 65 dolari SUA [3, p. 17].

O problemă recent apărută, care împiedică, de asemenea, exercitarea dreptului la libera circulație este faptul că locuitorilor regiunii transnistriene li se interzice deplasarea cu vehiculele personale cu numere de înmatriculare moldovenești, conform standardelor stabilite în legislația Republicii Moldova [12]. În acest sens, serviciul poliției rutiere din regiunea transnistriană ridică plăcile de înmatriculare moldovenești, motivând prin faptul că nu corespund cerințelor legislației locale. Aceste reglementări se referă în special la persoanele fizice care au viză de re-

ședință temporară sau permanentă pe teritoriul Transnistriei și față de persoanele juridice care sunt înregistrate, la fel, pe acest teritoriu. Prin urmare, cetățenii ale căror numere au fost ridicate sunt obligați să-și înregistreze vehiculele conform prevederilor și standardelor locale [13].

Astfel, autoritățile transnistriene, obligând cetățenii să-și înregistreze vehiculele conform prevederilor locale, le îngrădesc dreptul la libera circulație, deoarece cu aceste numere de înmatriculare este interzisă circulația prin țările care nu au recunoscut independența Transnistriei pe plan internațional, fiind permisă doar în Ucraina, Rusia și Belarus.

Acestea sunt unele dintre problemele de bază care limitează exercitarea dreptului persoanei la libera circulație, atât pe plan internațional, cât și pe plan intern. Prin urmare, aceste probleme afectează în mod grav drepturile cetățenilor care sunt nevoiți să suporte următoarele consecințe:

- din cauza reglementărilor interne taxa de migrație a afectat pe parcursul anilor 2003-2007 persoanele care au tranzitat sau au vizitat regiunea de est, cu suma de peste 8,1 milioane dolari;

- cetățenii Republicii Moldova în perioada anilor 2006-2007 au fost discriminați în comparație cu cetățenii Federației Ruse și ai Ucrainei, prin obligarea achitării acestei taxe;

- deși taxa de migrație a fost anulată, au fost instituite noi taxe ce depășesc de două ori suma precedentă, pentru vizite ce depășesc termenul de 10 ore în regiune;

- organele vamale ale Republicii Moldova au instituit unele practici administrative în ceea ce privește efectuarea unor formalități ce limitează dreptul la deplasare a locuitorilor, care nu sunt prevăzute de lege, nu sunt transparente și previzibile;

- obligativitatea deținerii vizei de reședință și obligarea locuirii numai pe adresa indicată în viza de reședință, ceea ce este neconstituțional, ilegal și contravine actelor internaționale ratificate de către Republica Moldova;

- sancțiunile stabilite pentru nerespectarea înregistrării obligatorii sunt disproporționale și exagerate;

- obligativitatea înregistrării vehiculelor conform cerințelor locale, ceea ce contravine actelor internaționale ratificate de către Republica Moldova în acest sens.

Situațiile descrise constituie încălcări majore ale prevederilor Convenției Europene a Drepturilor Omului, pentru care înseși autoritățile Republicii Moldova sunt responsabile de situația creată. Astfel, consider că pentru asigurarea respectării dreptului persoanei la libera circulație în regiunea transnistriană, autoritățile Republicii Moldova trebuie să întreprindă acțiuni concrete, și anume:

- să întreprindă acțiuni orientate spre înlăturarea, depășirea și ne-

utralizarea factorilor și condițiilor care determină aceste încălcări;

– să întreprindă toate măsurile politice, economice, juridice sau altele în vederea restabilirii controlului asupra teritoriului din stânga Nistrului;

– să întreprindă măsuri în vederea recunoașterii ca fiind ilegale a acelor acte care au dus la violarea drepturilor omului.

Conflictul dintre Transnistria și Republica Moldova are un caracter politic și este regretabil faptul că Rusia, folosindu-se de instabilitatea politică a Republicii Moldova, își promovează în mod abuziv interesele pe acest teritoriu, încălcând în mod flagrant drepturile și libertățile constituționale ale cetățenilor.

Bibliografie

1. Acordul privind principiile soluționării pașnice a conflictului armat din regiunea transnistriană a Moldovei, art. 5.
2. Tratatul de la Roma din 25 martie 1957, art. 3.
3. Realizarea dreptului la libera circulație în regiunea de est al Republicii Moldova, studiu, Promo-Lex, Chișinău, 2008.
4. <http://ro.wikipedia.org/wiki/Transnistria>.
5. www.nr2.ru/kiiev/151070.html.
6. Кодекс Приднестровской Молдавской Республики об административных правонарушениях, 19 июля 2002 г. (редакция на 31.10.2011).
7. Hotărârea Guvernului RM nr. 959 din 09.09.2005 cu privire la măsurile de asigurare a confirmării cetățeniei și documentării populației din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria), publicată la data de 16.09.2005 în Monitorul Oficial nr. 123-125, art. nr. 1032.
8. Таможенный Кодекс Приднестровской Молдавской Республики (редакция по состоянию на 18 августа 2012 года).
9. Legea RM nr. 1569 din 20.12.2002 cu privire la modul de introducere și scoatere a bunurilor de pe teritoriul Republicii Moldova de către persoane fizice, publicată la data de 31.12.2002 în Monitorul Oficial nr. 185-189 art. nr. 1416, intrată în vigoare la data de 01.01.2003.
10. www.constcourt.md/decisions_ro/1997/16.htm.
11. www.bice.md/UserFiles/File/Rec_APCE_rom/AP1544.doc.
12. Hotărârea Guvernului RM nr. 1047 din 08.11.1999 cu privire la reorganizarea sistemului informațional automatizat de căutare „Automobilul” în Registrul de stat al transporturilor și introducerea testării autovehiculelor și remorcilor acestora, publicată la data de 12.11.1999, în Monitorul Oficial nr. 126-127, art. 1113.
13. <http://automd.su/news/law/2389>.