

**03 august 2023**

La Nr.

**Nr.04-1/4-1934**

din

**Curtea Constituțională a Republicii Moldova  
Str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28  
Chișinău MD 2004, Republica Moldova**

### **SESIZARE**

**prezentată în conformitate cu art. 25 lit. i) din Legea nr. 317/1994 cu privire la Curtea Constituțională, art. 38 alin. (1) lit. i) și art. 39 din Codul jurisdicției Constituționale nr. 502/1995 și art. 26 din Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul) nr. 52/2014**

## I. AUTORUL SESIZĂRII

1. Ceslav Panico, Avocatul Poporului (Ombudsmanul)
3. str. Calea Ieșilor 11/3, mun. Chișinău

## II. OBIECTUL SESIZĂRII

Exercitarea controlului constituționalității prevederilor alin.(3) al art.26 din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova și a textului „*sau dacă se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile*” din subpunctul 3) al punctului 29 din anexa nr.1 al Hotărârii Guvernului nr.21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

Prevederile contestate reglementează situațiile în care protecția temporară încetează. Acestea sunt expuse în următoarea redacție:

„ pct.21 Protecția temporară încetează în una dintre următoarele situații:

...

3) *persoana s-a repatriat voluntar în Ucraina ori s-a strămutat în altă țară, informând autoritatea competentă pentru străini a Ministerului Afacerilor Interne, sau dacă se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile*”

## III. ARGUMENTELE ÎN SUSȚINEREA NECONSTITUȚIONALITĂȚII NORMELOR CONTESTATE

La 18 ianuarie 2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea de Guvern nr.21/2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina. Anexa nr.1 la Hotărârea Guvernului prenotată, stabilește condițiile de acordare a protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

Hotărârea Guvernului a fost aprobată, în temeiul art. 21 din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova. Totodată, această hotărâre transpune art. 4 (1), art. 6, art. 8 (1), art. 9, 10, 12, 13, art. 14 (1) din Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei

primiri<sup>1</sup>, precum și Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare<sup>2</sup>.

Conform Hotărârii Guvernului, protecția temporară se acordă următoarelor categorii de persoane:

- 1) cetățenilor ucraineni cu reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022;
- 2) cetățenilor ucraineni care se aflau pe teritoriul Republicii Moldova dinaintea datei de 24 februarie 2022;
- 3) apatrizilor și resortisanților țărilor terțe, altele decât Ucraina, care beneficiau de protecție internațională sau de o protecție națională echivalentă în Ucraina înainte de 24 februarie 2022 și care nu se pot întoarce în condiții de siguranță în țară sau în regiunea lor de origine;
- 4) membrilor de familie ai persoanelor menționate la subpct.1), 2) și 3).

Potrivit articolului 21 alin.(3) din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, protecția temporară se acordă pe o perioadă de un an. În cazul în care motivele de protecție temporară persistă, durata protecției temporare poate fi prelungită cu perioade de 6 luni, pentru maximum un an, dar care să nu depășească 2 ani.

Articolul 26 din această Lege, în special alin.1), stabilește expres care pot fi motivele de încetare a protecției temporare, iar prin alin.(3) se specifică că protecția temporară poate înceta în orice moment stabilit prin hotărâre de Guvern, oferind astfel o marjă largă de discreție Guvernului. Deși, considerăm că această discreție este totuși limitată prin alin. 4)<sup>3</sup>, Guvernul a recurs la o interpretare abuzivă prin utilizarea alin.3) din art. 26 în calitate de temei pentru stabilirea unei prevederi limitative.

Drept exemplu, în argumentarea circumstanțelor expuse supra poate servi răspunsul oferit Avocatului Poporului la recomandarea expediată Guvernului în vederea excluderii textului „sau dacă se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile” din subpunctul 3) al punctului 29 din anexa nr.1 al Hotărârii Guvernului nr.21 din 18.01.2023

---

<sup>1</sup> Publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L212 din 7 august 2001

<sup>2</sup> publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 71 din 4 martie 2022

<sup>3</sup> Art. 26 alin. (4) Hotărârea de Guvern are la bază stabilirea faptului că situația din țara de origine este de asemenea natură încât să permită returnarea în siguranță a celor cărora li s-a acordat protecție temporară, cu respectarea corespunzătoare a drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a obligațiilor în ceea ce privește nereturnarea.

privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina. Or, în răspunsul său, Ministerul Afacerilor Interne a făcut referire la faptul că prevederile nominalizate derivă din prevederile art.26 alin.(3) din Legea nr.270/2008<sup>4</sup>.

În acest context, considerăm că sintagma „poate înceta în orice moment” din alin.(3) al art.26 din Legea nr.270/2008 nu oferă previzibilitate a situațiilor pentru care poate înceta protecția temporară precum și măsuri de protecție împotriva imixtiunilor arbitrare din partea autoritățile publice.

Guvernul, în conformitate cu Legea nr.136/2017 cu privire la Guvern, asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice. În virtutea acestui rol, Guvernul efectuează o activitate exclusiv executivă, principala sa atribuție fiind organizarea și asigurarea executării legilor, în care scop emite acte normative sub formă de hotărâri și dispoziții. Actele normative adoptate de către Guvern în temeiul și pentru executarea legilor nu trebuie să contravină prevederilor acestora sau să le depășească. *Astfel, Guvernul este obligat, în exercitarea prerogativelor sale, să respecte cu strictețe prevederile constituționale și legale*<sup>5</sup>.

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a reiterat că actul normativ subordonat legii nu poate conține norme cu caracter primar, iar conținutul actului normativ urmează să fie în strictă corespundere cu normele și scopul legii și nu poate introduce reglementări noi, altele decât cele stabilite de lege (*a se vedea HCC nr.29 din 28 octombrie 2016, §71; DCC nr.121 din 21 noiembrie 2019, §22*).

În acest sens, Avocatul Poporului constată că în acest caz, Guvernul, odată cu adoptarea măsurilor de organizare a executării Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, a introdus o **condiție** cu caracter limitativ contrar scopului urmărit și fără să prezinte o justificare obiectivă și rezonabilă, care nu se conține în articolul 26 alin.(1) din Legea respectivă.

Potrivit articolului 54 alin.(2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor „prevăzute de lege”. Standardul în discuție impune ca adoptarea legilor să corespundă celor patru criterii de calitate: accesibilitate, previzibilitate, claritate și existența unor garanții adecvate împotriva ingerințelor arbitrare.

Expresia „prevăzută de lege” presupune, inter alia, un caracter previzibil suficient al termenilor legali, pentru a le oferi persoanelor indiciile corespunzătoare cu privire la

---

<sup>4</sup> Răspunsul Ministerului Afacerilor Interne nr. 44/30 – 2735 din 16.06.2023

<sup>5</sup> HCC nr. 23 din 06.09.2013

circumstanțele și la condițiile în care autoritățile pot recurge la măsuri care le afectează drepturile garantate de Constituție.

Condiția previzibilității legii este îndeplinită atunci când persoana poate prevedea – în caz de necesitate, cu o asistență juridică adecvată – într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele pe care o conduită le poate implica (*Berardi și Mularoni v. San Marino*, 10 ianuarie 2019, §40; *Khodorkovskiy și Lebedev v. Rusia [nr.2]*, 14 ianuarie 2020, §570).

Totodată, pentru ca legea să îndeplinească exigența previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii discreționare a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit, pentru a-i oferi persoanei o protecție adecvată împotriva arbitrariului (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, §66; *Seychell v. Malta*, 28 august 2018, §50-52).

**Prin urmare, consider că prevederile contestate nu oferă măsuri de protecție împotriva imixtiunilor arbitrare din partea autoritățile publice.**

Având în vedere cele menționate *supra* putem conchide că prin introducerea textului „sau dacă se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile” din subpunctul 3) al punctului 29 din anexa nr.1 al Hotărârii Guvernului nr.21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, Guvernul a acționat *ultra vires*, stabilind o condiție care face ca norma să aibă un caracter primar.

În lumina circumstanțelor expuse, **putem conchide că sunt încălcate prevederile articolelor 6, 19 și 102 alin.(2) din Constituție.**

Mai mult, normele contestate pot genera încălcarea mai multor drepturi ale beneficiarilor de protecție temporară, cum ar fi, dreptul de a nu fi returnat, dreptul la viață și integritate fizică și psihică, dreptul la sănătate, dreptul la muncă, dreptul la libera circulație, dreptul la educație. Or, unul din scopurile de prelungire a stării de urgență<sup>6</sup> și activitatea Comisiei pentru Situații Excepționale este gestionarea fluxului de refugiați veniți din Ucraina.

Protejarea securității statului și a siguranței publice poate justifica restricționarea exercitării complete a anumitor drepturi ale omului și chiar derogări de la anumite obligații legate de drepturile omului. Cu toate acestea, restricționarea drepturilor și libertăților omului și derogările aferente **trebuie reglementate de lege și preferabil trebuie să se bazeze pe**

---

<sup>6</sup> Hotărârea nr.67 din 30 martie 2023

**Constituție.** Acest lucru reprezintă o garanție esențială pentru menținerea democrației și a statului de drept.<sup>7</sup>

Potrivit art.4 din **Constituție**, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu **Declarația Universală a Drepturilor Omului**, cu pactele și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte. În cazul în care există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

Universalitatea drepturilor omului este un principiu prevăzut de art. 55 din Carta ONU. Conform acestui principiu, statele membre promovează respectarea universală și efectivă a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Principiul universalității este consacrat și în Declarația Universală a Drepturilor Omului și reprezintă trăsătura generală a drepturilor omului, în sensul că acestea se referă la toate persoanele, oriunde s-ar afla – în toate țările lumii se poate prevala de toate drepturile și libertățile fără niciun fel de deosebire<sup>8</sup>.

Pornind de la această concepție și inspirându-se din Declarația Universală, legiuitorul constituțional a integrat organic în textul Legii Fundamentale adeziunea la principiul universalității cuprins în Declarația Universală. În art. 15 al Constituției Republicii Moldova din Capitolul I sub denumirea „Dispoziții generale“ din Titlul II intitulat Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale, legiuitorul înscrie principiul universalității în următoarea formulă: „Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea“. Principiul general al universalității consacrat în art. 15 corespunde în întregime conținutului și esenței art. 7 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, care susține că „toți oamenii sunt egali în fața legii și au, fără nicio deosebire, dreptul la o egală protecție a legii“.

Regimul juridic al cetățenilor străini face obiectul art.19 din **Constituție**, alin.(1) al căruia stipulează că cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege. Alin.(3) din același articol prevede

---

<sup>7</sup> [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2020\)003-rom](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2020)003-rom)

<sup>8</sup> chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.constcourt.md/public/files/file/informatie\_utilita/Comentariu\_Constitutie.pdf

expres că dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

Dreptul de a solicita azil, fiind un drept fundamental al omului, este consacrat în [Declarația Universală a Drepturilor Omului](#), care stipulează în art.14 că orice persoană are dreptul să ceară și să beneficieze de azil în alte țări.

Totuși, în unele situații, norma constituțională nu a putut detalia conținutul principiului universalității, lăsându-l pe seama legilor organice, avându-se în vedere atât legile materiale, cât și cele procesuale.

Punctul de pornire în descrierea azilului în Europa îl constituie Convenția de la Geneva din 1951 și Protocolul din 1967 al acesteia, ambele fiind în prezent încorporate pe larg în dreptul Uniunii, prin Directiva privind standardele minime (Directiva 2011/95/UE). Convenția de la Geneva din 1951 reprezintă tratatul special privind drepturile refugiaților. Principiul nereturnării constituie elementul-cheie al protecției refugiaților. Aceasta înseamnă că, în principiu, refugiații nu trebuie să fie returnați într-o țară în care aceștia au un motiv de a se teme de persecuție.

În conformitate cu Convenția europeană a drepturilor omului, în articolele 2 și 3 se interzice în mod absolut orice formă de returnare a unei persoane care ar putea fi expusă unui risc real de tratament contrar oricăreia dintre aceste prevederi.

Curtea Europeană a constatat că articolul 3 din Convenție include una dintre valorile fundamentale ale unei societăți democratice și interzice, în termeni absoluți, tortura sau pedepsele ori tratamentele inumane sau degradante, indiferent de conduita victimei, oricât de indezirabilă sau periculoasă ar fi aceasta. În conformitate cu dispozițiile articolului 3, responsabilitatea unui stat va fi angajată în cazul oricărei expulzări efectuate în condițiile în care au fost demonstrate motive serioase și întemeiate de a crede că persoana în cauză se confruntă cu un risc real de a fi supusă torturii sau pedepselor ori tratamentelor inumane sau degradante în țara în care este returnată<sup>9</sup>.

Prin aderarea la instrumentele juridice internaționale Republica Moldova și-a asumat angajamentul de a elabora cadrul legislativ național în domeniu.

Pentru realizarea acestui angajament, Parlamentul a adoptat Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, prin care a stabilit cadrul juridic, economic, social și

---

<sup>9</sup> CEDO, Salah Sheekh/Țările de Jos, nr. 1948/04, 11 ianuarie 2007, p. 135; CEDO, Soering/Regatul Unit, nr. 14038/88, 7 iulie 1989; CEDO, Vilvarajah și alții/Regatul Unit, nr. 13163/87, 13164/87, 13165/87, 13447/87 și 13448/87, 30 octombrie 1991.

organizatoric de acordare a azilului (statutului de refugiat, azilului politic, *protecției temporare*) în Republica Moldova.

Deși Convenția nu stipulează proceduri privind acordarea statutului de refugiat, ea mizează că statele contractante vor interpreta dispozițiile Convenției cu bună-credință și vor reglementa o procedură echitabilă și eficientă.

Astfel, conform art.39 din Legea nr.270/2008, statutul de protecție temporară oferă persoanei mai multe drepturi. Potrivit acestei legi, beneficiarul de protecție temporară are dreptul:

*a) de a nu fi returnat în țara în care riscă să i se aducă atingere vieții, libertății sau integrității sale fizice sau psihice;*

*b) de a fi informat în scris, într-o limbă pe care o înțelege sau pe care se presupune în mod rezonabil că o înțelege, despre drepturile și obligațiile pe care le are în perioada de protecție temporară;*

*c) de a i se elibera un document de identitate pentru perioada respectivă prin care i se acordă permisiunea de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova;*

*d) de a munci, la solicitare, o perioadă care să nu depășească perioada protecției temporare;*

*e) de a avea acces la cazare corespunzătoare;*

*f) de a primi asistență medicală primară și asistență medicală de urgență conform legislației în vigoare;*

*g) de a avea acces la învățământul obligatoriu, în cazul minorilor, în aceleași condiții ca și copiii cetățeni ai Republicii Moldova;*

*h) de a beneficia, în cazul familiei cu copii, precum și al minorului neînsoțit, de toate măsurile de asistență socială acordate, în conformitate cu legislația în vigoare, copiilor cetățeni ai Republicii Moldova.*

Cu toate acestea punctul nr.29 din anexa nr.1 din Hotărârea Guvernului, nr. 21/2023 care reglementează situațiile în care protecția temporară încetează instituie, în opinia Ombudsmanului, o situație suplimentară nejustificată.

**„3) ... sau dacă se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile;”**

Grupul de lucru sectorial de protecție a refugiaților a oferit comentarii la această problemă. Grupul a menționat că refugiații au sesizat un motiv de reticență în ceea ce privește înregistrarea pentru protecția temporară este limita de 45 de zile de absență din țară. Mulți dintre ei nu știu că pot de pune o nouă cerere de protecție temporară în cazul în care

își pierd statutul sau, în cazul în care sunt conștienți, sunt încă îngrijorați de faptul că statutul ar putea să nu le fie acordat din nou dacă trebuie să depună o nouă cerere. Cel puțin, acest lucru îi determină pe mulți ucraineni să își amâne cât mai mult posibil înregistrarea pentru protecția temporară, pentru a scurta perioada în care au statutul de protecție temporară și în care se aplică perioada de absență cumulată de 45 de zile.

Menționăm, articolul 26 din Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova, stabilește expres motivele de încetare a protecției temporare, după cum urmează:

„(1) Protecția temporară încetează în una din următoarele situații:

- a) atingerea duratei maxime de protecție temporară, stabilită prin hotărâre de Guvern;
- b) renunțarea la protecție;
- c) repatrierea voluntară;
- d) obținerea statutului de refugiat sau a protecției umanitare;
- e) legalizarea șederii în alt mod;
- f) reinstalarea în altă țară.

(2) Încetarea situației pentru care se acordă protecție temporară este constatată de Direcția azil și integrare și este adusă la cunoștință fiecărui beneficiar de protecție temporară.

**(3) Protecția temporară poate înceta în orice moment stabilit prin hotărâre de Guvern.**

(4) Hotărârea de Guvern are la bază stabilirea faptului că situația din țara de origine este de asemenea natură încât să permită returnarea în siguranță a celor cărora li s-a acordat protecție temporară, cu respectarea corespunzătoare a drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a obligațiilor în ceea ce privește nereturnarea.”

Este necesar de a evidenția, că prin art.26 alin.(1) din Legea nr.270/2008, Legiuitorul a stabilit cerințe clare pentru care protecția temporară urmează a fi încetată, iar cerința prin care **se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile**, impusă de Guvern prin actul normativ emis în acest sens, NU se regăsește printre acestea.

Potrivit Directivei 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 *privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri*, (8)statele membre urmează să stabilească standarde minime pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate și să adopte măsuri de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri. (9)Această protecție temporară ar trebui să fie compatibilă cu

obligățiile internaționale ale statelor membre în ceea ce privește refugiații. (12) ***Prin însăși natura standardelor minime, statele membre trebuie să aibă competența de a introduce sau de a menține condiții mai favorabile pentru persoanele care beneficiază de o protecție temporară în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate.***

Contextual, potrivit Deciziei de punere în aplicare (UE) 2022/382 a CoE din 04.03.2022, de constatare a existenței a unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul art.5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare, (16) protecția temporară este instrumentul cel mai adecvat în situația actuală. Se preconizează că introducerea protecției temporare este totodată în beneficiul statelor membre, întrucât drepturile aferente protecției temporare limitează necesitatea ca persoanele strămutate să solicite imediat protecție internațională și reduc astfel riscul copleșirii sistemelor lor de azil, deoarece reduc formalitățile la minimum ca urmare a urgenței situației. În plus, resortisanții ucraineni, în calitate de călători exonerati de obligația de a deține viză, **au dreptul de a circula liber pe teritoriul Uniunii după ce au fost admiși pe acest teritoriu pentru o perioadă de 90 de zile.** Pe această bază, ei pot alege statul membru în care doresc să beneficieze de drepturile aferente protecției temporare și să se alăture familiei și prietenilor prin intermediul rețelelor ample ale diasporei care există în prezent în întreaga Uniune. Acest lucru va facilita, în practică, un echilibru între eforturile statelor membre, reducând astfel presiunea asupra sistemelor naționale de primire. Odată ce un stat membru a eliberat un permis de ședere în conformitate cu Directiva 2001/55/CE, **persoana care beneficiază de protecție temporară, deși are dreptul de a călători în Uniune timp de 90 de zile în decursul unei perioade de 180 de zile,** ar trebui să poată beneficia de drepturile care decurg din protecția temporară numai în statul membru care a eliberat permisul de ședere.

În contextul în care, Republica Moldova este țară candidată UE, dar în același timp membră a CoE, prezenta decizie, *urmează a fi compatibilă cu sistemele naționale de protecție temporară, care pot fi considerate ca punând în aplicare Directiva 2001/55/CE și poate fi aplicată în complementaritate cu aceste sisteme.* Prin consecință de cauză, prin aprobarea actului normativ, în speță, Hotărârea Guvernului nr.21/2023 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, Statul și-a asumat responsabilitatea de a transpune prevederile legislației Uniunii Europene, în vederea armonizării legislației naționale cu legislația comunitară, cu comentariile de rigoare, în cazul

în care există motive ce ar explica faptul *compatibilității parțiale* a actului legislativ cu cerințele legislației UE<sup>10</sup>.

Astfel, conform punctului 3 al notei informative la proiectul Hotărârii Guvernului privind acordarea protecției temporare, *gradul general de compatibilitate a actului juridic UE cu proiectul hotărârii de Guvern este stabilit "compatibil"*, fără a indica careva raționamente proporțional justificate, pentru care s-ar impune *compatibilitatea parțială* a actului normativ cu cerințele esențiale ale Directivei UE. În această ordine de idei, autoritățile naționale NU au indicat raționamente justificative pentru care dreptul aferent protecției temporare, în speță *libera circulație pe un termen de 90 zile în decursul unei perioade de 180 zile*, stabilit în Directiva UE nominalizată, necesită a fi restrâns.

Subsecvent, o restricție poate fi aplicată pentru un scop bine determinat, cu condiția existenței unei justificări proporționale<sup>11</sup>. Astfel, în contextul aplicabilității Directivei UE, ***sistemul național de protecție temporară necesită a fi unul mai favorabil decât sistemul prevăzut în Directiva 2001/55/CE***, ori perioada cumulativă mai mare de 45 zile de aflare a beneficiarului de protecție temporară în afara teritoriului Republicii Moldova, stabilită în actul normativ, raportată la numărul de 90 zile expres stabilit în Directivă, este unul nejustificativ. Mai mult autorul actului normativ nu a indicat raționamente pentru care, sub acest aspect actul normativ nu ar fi compatibil cu prevederile Directivei UE, ori *statele membre pot stabili sau menține condiții mai favorabile pentru persoanele care beneficiază de protecție temporară, iar în cazul în care sistemul național este mai puțin favorabil, statul în cauză ar trebui să garanteze drepturile suplimentare prevăzute în Directiva 2001/55/CE*<sup>12</sup>.

Conflictul din Ucraina a forțat milioane de oameni să-și părăsească casele și să caute siguranță în altă parte. Conform unui sondaj efectuat<sup>13</sup>, UE a înregistrat 4.776.606 înregistrări pentru protecție temporară la 29 noiembrie 2022.

Beneficiarii de protecție temporară primesc un permis de ședere valabil pe un an. Protecția temporară poate fi prelungită până la trei ani. În octombrie 2022, UE a decis să prelungească protecția temporară până în martie 2024. Beneficiarii de protecție temporară li

---

<sup>10</sup>[https://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul\\_de\\_armonizare/Ghid%20cu%20privire%20la%20intocmirea%20Tabelor%20de%20concordanta.pdf](https://www.justice.gov.md/public/files/publication/Centrul_de_armonizare/Ghid%20cu%20privire%20la%20intocmirea%20Tabelor%20de%20concordanta.pdf) ;

<sup>11</sup> Art.18 din Convenția Europeană pentru Drepturile Omului,

<sup>12</sup> Pnct.17 din Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a CoE din 04.03.2022, de constatare a existenței a unui aflus masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul art.5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare;

<sup>13</sup> <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/ukraine-survey>

se acordă o gamă largă de drepturi și beneficii. Acestea includ accesul la locuri de muncă, cazare sau locuință, asistență socială și îngrijire medicală. Copiii au acces la educație, iar familiile au dreptul de a se reuni. Beneficiarii au, de asemenea, acces la servicii bancare și pot călători în UE timp de 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile.

Avocatul Poporului consideră că reieșind din obligațiile ce decurg din dreptul internațional, inclusiv din dreptul internațional umanitar și din legislația internațională a drepturilor omului, Republica Moldova trebuie să întreprindă toate măsurile necesare pentru a asigura protecția și siguranța persoanelor aflate în situații de risc sau conflict armat.

În acest sens, condiția stabilită în normele contestate prin care **se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile**, impusă de Guvern face ca mecanismul de acordare a protecție temporare să fie ineficient și descurajator pentru persoanele care solicită această formă de protecție, fapt ce poate duce la încălcarea dreptul de a nu fi returnat, dreptul la viață și integritate fizică și psihică, dreptul la sănătate, dreptul la muncă, dreptul la libera circulație, dreptul la educație.

**Prin urmare, considerăm că prevederile contestate sunt în contradicție cu articolele 19 și 102 alin.(2) din Constituția Republicii Moldova.**

#### ***IV. CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII***

1. Admiterea sesizării pentru examinarea în fond;
2. Exercitarea controlului constituționalității a prevederilor alin.(3) al art.26 din Legea nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova și a textului „***sau dacă se constată că persoana a părăsit teritoriul Republicii Moldova și se află în afara teritoriului Republicii Moldova o perioadă cumulativă mai mare de 45 de zile***” din subpunct 3) al punctului 29 din anexa nr.1 al Hotărârii Guvernului nr.21 din 18.01.2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

**Cu profund respect,**

**Ceslav PANICO,  
Avocatul Poporului (Ombudsmanul**

## **V. CADRUL NORMATIV PERTINENT**

### **Constituția Republicii Moldova**

#### **Articolul 1**

Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

#### **Articolul 4**

##### **Drepturile și libertățile omului**

(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.

#### **Articolul 6**

##### **Separarea și colaborarea puterilor**

În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.

#### **Articolul 8**

##### **Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale**

(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținînd dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.

#### **Articolul 15**

##### **Universalitatea**

Cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

#### **Articolul 19**

##### **Statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor**

(1) Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege.

(2) Cetățenii străini și apatrizii pot fi extrădați numai în baza unei convenții internaționale, în condiții de reciprocitate sau în temeiul hotărârii instanței de judecată.

(3) Dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

## **Articolul 24**

### **Dreptul la viață și la integritate fizică și psihică**

(1) Statul garantează fiecărui om dreptul la viață și la integritate fizică și psihică.

(2) Nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane ori degradante.

(3) Pedepsa cu moartea este abolită. Nimeni nu poate fi condamnat la o asemenea pedeapsă și nici executat.

## **Articolul 27**

### **Dreptul la libera circulație**

(1) Dreptul la libera circulație în țară este garantat.

(2) Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară.

## **Articolul 54**

### **Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți**

(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.

## **Articolul 102**

### **Actele Guvernului**

(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

**(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.**

## **DECLARAȚIA UNIVERSALĂ A DREPTURILOR OMULUI**

### **Articolul 1**

Toate ființele umane se nasc libere și egale în demnitate și în drepturi. Ele înzestrate cu rațiune și conștiință și trebuie să se comporte unii față de altele în spiritul fraternității.

### **Articolul 3**

Orice ființă umană are dreptul la viață, la libertate și la securitatea persoanei sale.

### **Articolul 5**

Nimeni nu va fi supus torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante.

### **Articolul 13**

1. Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber și de a-și alege reședința în interiorul granițelor unui stat.
2. Orice persoană are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, și de reveni în țara sa.

### **Articolul 14**

1. În caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil și de a beneficia de azil în alte țări.
2. Acest drept nu poate fi invocat în caz de urmărire ce rezultă în mod real dintr-o crimă de drept comun sau din acțiuni contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite.

## **Convenția de la Geneva din 1951**

Articolul 33 alineatul (1) stipulează: „Niciun stat contractant nu va expulza sau returna („refouler”), în niciun fel un refugiat peste frontierele teritoriilor unde viața sau libertatea sa ar fi amenințate pe motiv de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinii politice.”

## **Pactul cu privire la drepturile civile și politice**

### **Articolul 6**

1. Dreptul la viață este inerent persoanei umane. Acest drept trebuie ocrotit prin lege. Nimeni nu poate fi privat de viața sa în mod arbitrar.

2. În țările în care pedeapsa cu moartea nu a fost abolită, o sentință de condamnare la moarte nu va putea fi pronunțată decât pentru crimele cele mai grave, în conformitate cu legislația în vigoare în momentul în care crima a fost comisă, legislație care nu trebuie să fie în contradicție cu dispozițiile prezentului Pact și nici cu cele ale Convenției pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid. Această pedeapsă nu poate fi aplicată decât în virtutea unei hotărâri definitive pronunțată de un tribunal competent.

3. Când privarea de viață constituie crima de genocid, se înțelege că nici o dispoziție din prezentul articol nu autorizează un stat parte la prezentul Pact să deroge în vreun fel de la o obligație asumată în virtutea dispozițiilor Convenției pentru prevenirea și reprimarea crimei de genocid.

4. Orice condamnat la moarte are dreptul de a solicita grațierea sau comutarea pedepsei. Amnistia, grațierea sau comutarea pedepsei cu moartea pot fi acordate în toate cazurile.

5. O sentință de condamnare la moarte nu poate fi pronunțată pentru crime comise de persoane sub vârsta de 18 ani și nu poate fi executată împotriva unor femei gravide.

6. Nici o dispoziție din prezentul articol nu poate fi invocată pentru a se întârzia sau a se împiedica abolirea pedepsei capitale de către un stat parte la prezentul Pact.

## **Articolul 7**

Nimeni nu va fi supus torturii și nici unor pedepse sau tratamente crude, inumane sau degradante, în special, este interzis ca o persoană să fie supusă, fără consimțământul său, unei experiențe medicale sau științifice.

## **Articolul 12**

1. Orice persoană care se află în mod legal pe teritoriul unui stat are acolo dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința.

2. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară.

3. Drepturile sus-menționate nu pot face obiectul unor restricții decât dacă acestea sunt prevăzute prin lege, necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea și moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezentul Pact.

4. Nimeni nu poate fi privat în mod arbitrar de dreptul de a intra în țară.

## **Articolul 13**

Un străin care se află în mod legal pe teritoriul unui stat parte la prezentul Pact nu poate fi expulzat decât în executarea unei decizii luate în conformitate cu legea și, dacă rațiuni imperioase de securitate națională nu se opun, trebuie să aibă posibilitatea de a prezenta considerentele care pledează împotriva expulzării sale și de a obține examinarea cazului său de către autoritatea competentă, ori de câte una sau mai multe persoane special desemnate de numita autoritate, fiind reprezentat în acest scop.

## **Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale**

### **ARTICOLUL 2 Dreptul la viață**

1. Dreptul la viață al oricărei persoane este protejat prin lege. Moartea nu poate fi cauzată cuiva în mod intenționat, decât în executarea unei sentințe capitale pronunțate de un tribunal când infracțiunea este sancționată cu această pedeapsă prin lege.
2. Moartea nu este considerată ca fiind cauzată prin încălcarea acestui articol în cazurile în care aceasta ar rezulta dintr-o recurgere absolut necesară la forță:
  - a. pentru a asigura apărarea oricărei persoane împotriva violenței ilegale;
  - b. pentru a efectua o arestare legală sau a împiedica evadarea unei persoane legal deținute;
  - c. pentru a reprima, conform legii, tulburări violente sau o insurecție.

### **ARTICOLUL 3**

Interzicerea torturii Nimeni nu poate fi supus torturii, nici pedepselor sau tratamentelor inumane ori degradante.

### **Protocolul nr. 4**

#### **ARTICOLUL 2 Libertatea de circulație**

1. Oricine se găsește în mod legal pe teritoriul unui stat are dreptul să circule în mod liber și să-și aleagă în mod liber reședința sa.
2. Orice persoană este liberă să părăsească orice țară, inclusiv pe a sa.
3. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare într-o societate democratică pentru securitatea națională, siguranța publică, menținerea ordinii publice, prevenirea faptelor penale, protecția sănătății sau a moralei, ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora.
4. În anumite zone determinate drepturile recunoscute în paragraful 1 pot face obiectul unor restrângeri care, prevăzute de lege, sunt justificate de interesul public într-o societate democratică.

## **CONVENȚIE INTERNAȚIONALĂ CU PRIVIRE LA DREPTURILE COPILULUI**

### **Articolul 6**

1. Statele părți recunosc că orice copil are un drept inerent la viață.
2. Statele părți vor asigura în toată măsura posibilului supraviețuirea și dezvoltarea copilului.

### **Articolul 22**

1. Statele părți vor lua măsurile corespunzătoare pentru a asigura ca un copil care caută să obțină statutul de refugiat sau care este considerat ca refugiat în virtutea regulilor și procedurilor de drept internațional sau național aplicabile, fie că este singur fie însoțit de mamă și tată sau de orice altă persoană, să beneficieze de protecție și asistență umanitară corespunzătoare pentru a-i permite să se bucure de drepturile pe care i le recunosc prezenta Convenție și celelalte instrumente internaționale relative la drepturile omului sau cu caracter umanitar, la care statele respective sunt părți.

2. În acest scop, statele părți vor coopera, după cum vor considera potrivit, la toate eforturile făcute de Organizația Națiunilor Unite și alte organizații interguvernamentale sau neguvernamentale competente care colaborează cu ONU, pentru a proteja și ajuta copilul care se găsește în asemenea situații și pentru a descoperi părinții sau alți membri ai familiei oricărui copil refugiat, în vederea obținerii informațiilor necesare pentru reunificarea familiei sale. În cazurile în care nici un părinte și nici alt membru al familiei nu poate fi găsit, copilului i se va acorda aceeași protecție ca oricărui alt copil care este permanent sau temporar lipsit de mediul său familial, indiferent pentru care motiv, în conformitate cu prezenta Convenție.

## **CONVENȚIA PRIVIND DREPTURILE PERSOANELOR CU DIZABILITĂȚI**

### **Articolul 10**

#### **Dreptul la viață**

Statele Părți reafirmă că fiecare ființă umană are dreptul inalienabil la viață și vor lua toate măsurile necesare pentru a se asigura că persoanele cu dizabilități se bucură efectiv de acest drept în condiții de egalitate cu ceilalți.

## **Articolul 11**

### **Situații de risc și urgențe umanitare**

Statele Părți vor lua, în conformitate cu obligațiile ce decurg din dreptul internațional, inclusiv din dreptul internațional umanitar și din legislația internațională a drepturilor omului, toate măsurile necesare pentru a asigura protecția și siguranța persoanelor cu dizabilități în situații de risc, inclusiv în situații de conflict armat, de urgențe umanitare și de apariție de dezastre naturale.

## **Articolul 15**

### **Nimeni nu poate fi supus torturii și niciunui fel de pedeapsă sau de tratament crud, inuman sau degradant**

1. Nimeni nu poate fi supus torturii și niciunui fel de tratament crud, inuman sau degradant. În mod special, nimeni nu va fi supus, fără consimțământul său liber exprimat, unor experimente medicale sau științifice.

2. Statele Părți vor lua toate măsurile legislative, administrative, judiciare sau alte măsuri pentru a preveni ca persoanele cu dizabilități să fie supuse torturii, tratamentelor ori pedepselor crude, inumane sau degradante, în condiții de egalitate cu ceilalți.

## **Articolul 18**

### **Libertatea de mișcare și cetățenia**

1. Statele Părți vor recunoaște dreptul persoanelor cu dizabilități la libertatea de mișcare, la libertatea de a-și alege reședința și dreptul la o cetățenie, în condiții de egalitate cu ceilalți, inclusiv prin asigurarea că persoanele cu dizabilități:

(a) Au dreptul să obțină și să-și schimbe cetățenia și nu sunt lipsite de cetățenia lor în mod arbitrar sau pe criterii de dizabilitate;

(b) Nu sunt lipsite, pe criterii de dizabilitate, de posibilitatea de a obține, deține și utiliza acte care le atestă cetățenia sau alte documente de identificare, ori de a utiliza proceduri relevante, cum ar fi cele de imigrare, care pot fi necesare pentru a facilita exercitarea dreptului la libertatea de mișcare;

(c) Sunt libere să părăsească orice țară, inclusiv pe cea proprie;

(d) Nu sunt lipsite, în mod arbitrar sau pe criterii de dizabilitate, de dreptul de a intra în propria țară.

2. Copiii cu dizabilități vor fi înregistrați imediat după naștere și vor avea dreptul, prin naștere, la un nume, dreptul de a obține o cetățenie și, pe cât posibil, dreptul de a-și cunoaște părinții și de a fi îngrijiți de aceștia.

