



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 196a/2023

privind controlul constituționalității articolului 26 alin. (3) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova și a pct. 29) subpunctul 3) din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina

(încetarea protecției temporare 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)

CHIȘINĂU

18 aprilie 2024

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Domnica MANOLE, Președinte,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Iulia Vartic *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 4 august 2023,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 18 aprilie 2024, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională la 4 august 2023 de dl Ceslav Panico, Avocatul Poporului.

2. Autorul sesizării i-a solicitat Curții să verifice constituționalitatea articolului 26 alin. (3) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 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 pct. 29) subpct. 3) din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

A. Legislația pertinentă

3. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 6

Separația și colaborarea puterilor

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

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 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 sunt 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.

[...]”

4. Prevederile relevante ale Legii nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova sunt următoarele:

Articolul 21 Procedura de acordare a protecției temporare

„(1) Protecția temporară se acordă prin hotărâre de Guvern, la propunerea Ministerului Afacerilor Interne, în baza unui raport prezentat de Biroul migrație și azil privind necesitatea de acordare a protecției temporare. Prin hotărâre de Guvern, se stabilesc măsurile și perioada pentru care se acordă protecție temporară.

(2) Raportul este elaborat în baza analizei situației, efectuată de Direcția azil și integrare, luându-se în considerare cauzele eventualelor afluxuri de persoane.

(3) 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.

(4) La acordarea, implementarea și încetarea protecției temporare, Guvernul va consulta ÎCNUR și alte organizații internaționale.”

Articolul 26 Motivele de încetare a protecției temporare

„(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

DECIZIE DE INADMISSIBILITATE A SESIZĂRII NR. 196A/2023

temporară, cu respectarea corespunzătoare a drepturilor omului, a libertăților fundamentale și a obligațiilor în ceea ce privește nereturnarea.”

5. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina sunt următoarele:

Anexa nr. 1

„[...]”

29. Protecția temporară încetează în una dintre următoarele situații:

- 1) la atingerea duratei maxime de protecție temporară stabilită în prezenta hotărâre;
- 2) persoana a renunțat în mod expres la protecție temporară, informând autoritatea competentă pentru străini a Ministerului Afacerilor Interne;
- 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;**
- 4) în cazul acordării dreptului de ședere beneficiarului de protecție temporară, în condițiile Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- 5) în cazul existenței motivelor întemeiate pentru a se considera că persoana căreia i s-a acordat protecție temporară cade sub incidența uneia dintre clauzele de excludere prevăzute la art.20 din Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova;
- 6) în cazul acordării altei forme de protecție prevăzute în Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova.”

(în redactarea anterioară intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 141 din 28 februarie 2024 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 21/2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, în vigoare din 1 martie 2024)

6. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina sunt următoarele:

Anexa nr. 1

„[...]”

29. Protecția temporară încetează în una dintre următoarele situații:

- 1) la atingerea duratei maxime de protecție temporară stabilită în prezenta hotărâre;
- 2) persoana a renunțat în mod expres la protecție temporară, informând autoritatea competentă pentru străini a Ministerului Afacerilor Interne;
- 3) **persoana s-a repatriat voluntar în Ucraina ori s-a strămutat în altă țară, informând autoritatea competentă pentru străini a Ministerului Afacerilor Interne;**
- 4) în cazul acordării dreptului de ședere beneficiarului de protecție temporară, în condițiile Legii nr.200/2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova;
- 5) în cazul existenței motivelor întemeiate pentru a se considera că persoana căreia i s-a acordat protecție temporară cade sub incidența uneia dintre clauzele de excludere prevăzute la art.20 din Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova;
- 6) în cazul acordării altei forme de protecție prevăzute în Legea nr.270/2008 privind azilul în Republica Moldova.”

(în redactarea Hotărârii Guvernului nr. 141 din 28 februarie 2024 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului 21/2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, în vigoare din 1 martie 2024)

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

7. Autorul sesizării susține că textul „poate înceta în orice moment” din alin. (3) al articolului 26 din Legea privind azilul în Republica Moldova nu oferă previzibilitate cu privire la situațiile în care poate înceta protecția temporară. Deși alin. (4) al aceluiași articol precizează faptele pe care trebuie să se bazeze Hotărârea Guvernului privind încetarea protecției temporare, textul contestat este interpretat de o manieră abuzivă și nu garantează măsuri de protecție împotriva imixtiunilor arbitrare ale autorităților publice.

8. Totodată, autorul afirmă că prin Hotărârea privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina Guvernul a adoptat măsuri de organizare și executare a Legii privind azilul în Republica Moldova. Totuși, Guvernul a reglementat la pct. 29 din anexa nr. 1 la această hotărâre un motiv de încetare a protecției temporare care nu se regăsește în legea a cărei executare o pretinde. Astfel, Guvernul a introdus o normă cu caracter primar, care nu se regăsește în Legea privind azilul în Republica Moldova și nici nu corespunde scopului urmărit de această lege. Norma în discuție limitează fără o justificare obiectivă și rezonabilă dreptul la protecție temporară.

9. Mai mult, deși Hotărârea de Guvern contestată transpune prevederi ale Directivei 2001/55/CE și ale Deciziei 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, aceasta nu oferă același nivel de garanții. Așadar, perioada de 45 de zile cumulate, în care beneficiarul protecției temporare se poate afla în afara teritoriului Republicii Moldova, stabilită de prevederea contestată, este nejustificată prin raportare la perioada de 90 de zile în decursul unei perioade de 180 de zile prevăzută în Decizia de punere în aplicare menționată. Această perioadă redusă face sistemul național de protecție temporară inefficient și inhibitor pentru persoanele care solicită protecția temporară.

10. În fine, autorul conchide că prevederile contestate sunt contrare articolelor 6, 19, 54 și 102 alin. (2) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

11. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

12. Curtea notează că, potrivit articolelor 25 lit. i) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. i) din Codul jurisdicției constituționale, Avocatul Poporului posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor Parlamentului și a hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind azilul în Republica Moldova și a unor prevederi din Hotărârea Guvernului privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, ține de competența Curții Constituționale.

14. Obiectul sesizării îl constituie articolul 26 alin. (3) din Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova și textul „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 pct. 29) subpunctul 3) din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

15. Curtea reține că după depunerea sesizării nr. 196a/2023 privind controlul de constituționalitate, Guvernul a adoptat Hotărârea nr. 141 din 28 februarie 2024 cu privire la modificarea Hotărârii Guvernului nr. 21/2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina. Potrivit punctului 3) lit. n) din Hotărârea menționată textul „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 zile” a fost exclus din punctul 29 subpunctul 3) al Anexei nr. 1 la Hotărârea contestată.

16. Astfel, Curtea constată că Guvernul a modificat textul contestat de autor în capătul de sesizare privind controlul de constituționalitate al pct. 29) subpunctul 3) din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina. În aceste condiții, Curtea reiterează că exercitarea controlului constituționalității unei hotărâri de Guvern, în sensul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, nu poate interveni asupra unei prevederi care nu mai este în vigoare (a se vedea DCC nr. 132 din 19 noiembrie 2020, § 15; DCC nr. 145 din 28 septembrie 2021, § 20).

17. În acest context, Curtea notează că dispozițiile Constituției fac distincție între exercitarea controlului constituționalității unei hotărâri de Guvern, pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a), și controlul de constituționalitate al unei hotărâri de Guvern, efectuat pe baza articolului 135 alin. (1) lit. g), în procedura excepției de neconstituționalitate. În acest din urmă caz, pornind de la natura excepției de neconstituționalitate, ea poate fi ridicată și asupra actelor care nu mai sunt în vigoare, dacă sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice care continuă să producă efecte, iar norma este aplicabilă raporturilor juridice litigioase și este determinantă în soluționarea cauzei (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 2 din 9 februarie 2016, § 73; DCC nr. 145 din 28 septembrie 2021, § 20).

18. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a subliniat că după abrogarea prevederilor care fac obiectul controlului său de constituționalitate, sesizarea devine inadmisibilă, acest fapt reprezentând o consecință a eliminării prevederilor contestate din circuitul normativ (a se vedea DCC nr. 145 din 28 septembrie 2021, § 21).

19. Astfel, Curtea constată că, datorită abrogării textului contestat din pct. 29) subpunctul 3) din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, capătul de sesizare privind controlul de constituționalitate, depus pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, este lipsit de obiect și este inadmisibil.

20. Referitor la capătul de sesizare privind controlul de constituționalitate al articolului 26 alin. (3) din Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova, Curtea constată că această normă nu a reprezentat anterior obiect al controlului de constituționalitate.

21. Autorul afirmă că norma contestată contravine articolelor 6 (*separația și colaborarea puterilor*), 19 (*statutul juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor*), 54 (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) și 102 (*actele Guvernului*) din Constituție.

22. În acest capăt al sesizării, Curtea observă că argumentele formulate pretind exercitarea abuzivă de către Guvern a prerogativei de a înceta în orice moment

protecția temporară. În acest sens, Curtea precizează că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat (a se vedea DCC nr. 65 din 29 iunie 2023, § 21). Citite împreună, alineatele (3) și (4) din articolul 26 din Legea contestată reglementează prerogativa Guvernului de a înceta protecția temporară în orice moment dacă se stabilește că situația din țara de origine este de natură să permită returnarea în siguranță a persoanelor cărora li s-a acordat protecție temporară. Mai mult, articolul 21 alin. (4) din aceeași Lege prevede obligația Guvernului de a consulta Întitul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și alte organizații internaționale la încetarea protecției temporare.

23. Așadar, Curtea nu constată incidența articolelor 6 și 102 alin. (2) din Constituție, pentru că condițiile și momentul în care Guvernul poate înceta protecția temporară sunt reglementate cu suficientă precizie de Legea privind azilul în Republica Moldova.

24. Referitor la incidența articolului 19 din Constituție, Curtea reține că protecția temporară reprezintă o formă de protecție acordată străinilor și apatrizilor pe teritoriul Republicii Moldova. Totuși, acordarea Guvernului a prerogativei de a înceta protecția temporară în condiții precise stabilite de Legea privind azilul în Republica Moldova nu face incident articolul 19 din Constituție.

25. Referitor la incidența articolului 54 din Constituție, Curtea reține că acesta nu este aplicabil în lipsa unui drept fundamental incident (a se vedea HCC nr. 20 din 3 noiembrie 2022, § 24). Astfel, în lipsa demonstrării incidenței vreunui articol din Constituție invocat de autor, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și în capătul privind controlul de constituționalitate al articolului 26 alin. (3) din Legea nr. 270 privind azilul în Republica Moldova.

26. Prin urmare, pe baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind controlul constituționalității articolului 26 alin. (3) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova și a pct. 29) subpunctul 3) din Anexa nr. 1 la Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 18 aprilie 2024
DCC nr. 30
Dosarul nr. 196a/2023