



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 3g/2019

privind excepția de neconstituționalitate
a articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008
privind azilul în Republica Moldova
(refuzul de acordare a statutului de refugiat bazat pe motive de securitate
națională sau de ordine publică)

CHIȘINĂU

14 ianuarie 2019

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,
dnei Raisa APOLSCHII,
dlui Aurel BĂIEȘU,
dlui Corneliu GURIN,
dlui Artur REȘETNICOV,
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,
cu participarea dlui Gheorghe Reniță, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 2 ianuarie 2019,
Înregistrată pe aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 14 ianuarie 2019 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, ridicată de către dl avocat Oleg Palii, în dosarul nr. 3-999/2018, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională, pe 2 ianuarie 2019, de către dna judecător Nadejda Mazur de la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe 5 iulie 2018, Biroul de migrație și azil a emis o decizie prin care a respins cererea dlui Demirci Burak de acordare a statutului de refugiat în baza articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, potrivit căruia „un străin este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în cazul în care prezintă pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea Republicii Moldova”. În argumentarea acestei decizii, Biroul de migrație și azil a menționat că, deși persoana întrunește condițiile pentru acordarea statutului de refugiat, Serviciul de Informații și Securitate a semnalat, printr-o scrisoare, că solicitatul de azil a fost reținut în Republica Moldova pentru că a încercat să treacă frontiera de stat în baza unor acte oficiale false. Mai mult, Serviciul de Informații și Securitate i-a comunicat Biroului de migrație și azil că dl Demirci Burak a fost pus sub învinuire în baza articolului 361 din Codul penal [*confeccionarea, deținerea, vânzarea sau folosirea documentelor oficiale false*] și, prin urmare, ar prezenta un pericol pentru

ordinea publică a Republicii Moldova, în sensul articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova.

4. Dl Demirci Burak a contestat această decizie pe 14 august 2018 la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

5. Pe 15 decembrie 2018, în cadrul ședinței de judecată, dl avocat Oleg Palii a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova.

6. Prin încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 18 decembrie 2018, s-a dispus trimiterea unei sesizări la Curtea Constituțională, în vederea soluționării excepției.

B. Legislația pertinentă

7. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 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.

[...]”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

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

Articolul 11 Principiul nereturnării

„[...]

(4) Direcția azil și integrare va coordona cu autoritățile competente în vederea constatării existenței sau lipsei motivelor de a considera că o persoană prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică.

[...].”

Articolul 16 Formele de protecție

„În condițiile prezentei legi, pe teritoriul Republicii Moldova persoanei i se acordă una din următoarele forme de protecție:

a) statutul de refugiat;

[...].”

Articolul 17 Statutul de refugiat

„(1) Statutul de refugiat se recunoaște, la solicitare, străinului care, în virtutea unei temeri bine întemeiate de a fi persecutat pe motive de rasă, religie, naționalitate, apartenență la un anumit grup social sau opinie politică, se află în afara țării a cărei cetățenie o deține și care nu poate sau, datorită acestei temeri, nu dorește să se pună sub protecția acestei țări; sau care, nedeținând nici o cetățenie și găsindu-se în afara țării în care își avea domiciliul legal și obișnuit, ca urmare a unor astfel de evenimente, nu poate sau, datorită respectivei temeri, nu dorește să se reîntoarcă.”

Articolul 18 Motivele de excludere de la recunoașterea statutului de refugiat

„(2) Un străin este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat dacă există motive întemeiate să se creadă că:

[...]

e) prezintă pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea Republicii Moldova.

[...].”

Articolul 61 Procedura examinării în instanță de judecată

„(1) Deciziile Direcției azil și integrare privind cererile de azil pot fi atacate pe calea contenciosului administrativ fără respectarea vreunei proceduri prealabile.

[...].”

9. Prevederile relevante ale Convenției privind statutul refugiaților sunt următoarele:

Articolul 1 Definiția termenului „refugiat”

„[...]”

F. Dispozițiile acestei convenții nu vor fi aplicabile persoanelor despre care ar exista motive serioase să se creadă:

a) că au comis o crimă contra păcii, o crimă de război sau o crimă contra umanității, în sensul instrumentelor internaționale elaborate pentru a prevedea dispoziții cu privire la aceste crime;

b) că au comis o crimă grava de drept comun în afara țării de primire, înainte de a fi admise în aceasta ca refugiați;

c) că s-au făcut vinovate de acțiuni contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

10. În argumentarea excepției de neconstituționalitate, autorul a invocat faptul că, potrivit prevederilor contestate, atunci când persoana prezintă un pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională, ei nu i se acordă statutul de refugiat. Acest motiv de refuz de acordare a statutului de refugiat nu este inclus în Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva pe 28 iulie 1951, la care Republica Moldova este parte. Spre deosebire de Convenția menționată, legislatorul a prevăzut mai multe situații în care persoana nu poate obține statutul de refugiat.

11. În opinia sa, prevederile contestate contravin articolului 8 din Constituție, articol în baza căruia Republica Moldova are obligația să respecte dreptul internațional și tratatele internaționale la care este parte.

B. Aprecierii Curții

12. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

13. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Legii nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, ține de competența Curții Constituționale.

14. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către dl avocat Oleg Palii, în dosarul nr. 3-999/2018, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru. Astfel, sesizarea este formulată de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

15. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova. Acest articol stabilește că persoanelor nu li se poate acorda statutul de refugiat în cazul în care acestea prezintă un pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea Republicii Moldova.

16. Curtea observă că statutul juridic al refugiaților este reglementat, pe plan internațional, prin prevederile Convenției din 28 iulie 1951, completată cu Protocolul din 31 ianuarie 1967, acte adoptate sub egida ONU, la care Republica Moldova a aderat prin Legea nr. 677 din 23 noiembrie 2001. Aceste acte constituie elemente esențiale ale sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților.

17. Deși articolul 1F din Convenția privind statutul refugiaților nu stabilește *expressis verbis* ca motiv de refuz de acordare a statutului de refugiat faptul că persoana prezintă un pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea națională, acesta rezultă implicit din textul Convenției.

Dispozițiile acestei Convenții nu sunt aplicabile în situația persoanelor vinovate de acțiuni contrare scopurilor și principiilor ONU (a se vedea articolul 1F c) din Convenție). Potrivit articolului 1 din Carta ONU, unul dintre scopurile ONU constă în menținerea păcii și a securității internaționale. Securitatea națională reprezintă un factor care contribuie la asigurarea securității internaționale. Aceste noțiuni se află într-o legătură indisolubilă.

18. De asemenea, Curtea observă că, în baza articolelor 28 și 32 din Convenția privind statutul refugiaților, securitatea națională sau ordinea publică reprezintă interese care se pot opune eliberării documentelor de călătorie sau, respectiv, pot constitui motive de expulzare a persoanei. Curtea consideră că scopul asigurării ordinii publice sau a securității naționale nu contravine principiului preeminenței dreptului. Prin urmare, acesta reprezintă un scop legitim permis de Constituție.

19. În consecință, Curtea constată că argumentele autorului excepției de neconstituționalitate sunt nefondate.

20. Pentru consolidarea poziției sale, Curtea observă că prevederile contestate au completat Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, ca urmare a adoptării Legii nr. 151 din 1 iulie 2016. Această din urmă Lege a fost adoptată în vederea transpunerii în legislația internă a unor directive ale Uniunii Europene în domeniul protecției internaționale a străinilor sau a apatrizilor (a se vedea Nota informativă la Legea nr. 151 din 1 iulie 2016, precum și articolul VI alin. (1) din lege). De altfel, Republica Moldova are obligația armonizării legislației sale cu cadrul normativ al Uniunii Europene, în baza Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană.

21. Curtea reține că articolul 12 din Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate stabilește ipotezele în care unui resortisant al unei țări terțe sau oricărui apatrid nu i se poate acorda statutul de refugiat.

22. Totodată, în conformitate cu articolul 14 alin. (4) din Directivă, statele membre ale Uniunii Europene pot revoca statutul acordat unui refugiat de către o autoritate guvernamentală, administrativă, judiciară sau cvasi-judiciară, pot dispune încetarea sau pot refuza reînnoirea acestuia în cazul în care: a) există motive rezonabile pentru a-l considera un pericol pentru siguranța statului membru în care se află; b) constituie un pericol pentru societatea respectivului stat membru, ca urmare a faptului că a fost condamnat printr-o hotărâre judecătorească definitivă pentru o infracțiune deosebit de gravă.

23. Mai mult, potrivit alineatului 5 al aceluiași articol, în situațiile descrise la alineatul (4), statele membre pot decide să nu acorde statutul de refugiat atunci când nu a fost luată încă o decizie.

24. În consecință, Curtea constată că există un consens european în materia analizată, cu o pondere semnificativă și care nu poate fi considerat contrar Convenției privind statutul refugiaților. Dimpotrivă, el implementează și detaliază Convenția menționată la nivelul Uniunii Europene.

25. Cu privire la semnificația noțiunilor de „securitate națională” și de „ordine publică”, Curtea notează că nivelul de precizie al legislației interne depinde într-o mare măsură de domeniul pe care se presupune că îl reglementează. Amenințările la adresa securității naționale diferă în timp și ca natură, ceea ce le face greu identificabile dinainte (*Lupșa v. România*, 8 iunie 2006, § 37).

26. Totuși, Curtea observă că expresia „securitatea statului” este definită în articolul 1 din Legea securității statului nr. 618 din 31 octombrie 1995 ca fiind o parte integrantă a securității naționale, prin care se înțelege protecția suveranității, a independenței și a integrității teritoriale a țării, a regimului ei constituțional, a potențialului economic, tehnico-științific și defensiv, a drepturilor și libertăților legitime ale persoanei împotriva activității informative și subversive a serviciilor speciale și organizațiilor străine, împotriva atentatelor criminale ale unor grupuri sau indivizi aparte. De asemenea, articolul 4 din Legea securității statului reglementează situațiile când persistă „pericol pentru securitatea statului”.

27. Dincolo de acest aspect, în punctul 28 din Preambulul Directivei 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 se menționează că noțiunea de „siguranță națională și ordine publică” reglementează, de asemenea, cazurile în care un resortisant al unei țări terțe aparține unei asociații care susține terorismul internațional sau care susține o asociație de acest tip.

28. Aceeași explicație este prevăzută și în punctul 37 din Preambulul Directivei 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate.

29. Totodată, potrivit punctului 24 din Preambulul Directivei 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale, noțiunea de „ordine publică” poate acoperi, *inter alia*, o condamnare pentru comiterea unei infracțiuni grave.

30. Prin urmare, Curtea constată că există repere obiective care ajută destinatarii și interpretul legii să prevadă sensul exact al noțiunii în discuție. Subiectele dotate cu competența interpretării și aplicării legii nu trebuie să depășească limitele sensului propriu al termenilor utilizați.

31. Curtea observă că în baza articolului 11 alin. (4) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, Biroul de migrație și azil va coordona cu autoritățile competente în vederea constatării existenței sau lipsei motivelor de a considera că o persoană

prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică. Totuși, Biroului de migrație și azil îi revine sarcina de a analiza dacă există motive de a crede că persoana prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică, fără a aproba în mod formal concluzia Serviciului de Informații și Securitate.

32. Decizia de a nu-i acorda unei persoane statutul de refugiat trebuie să fie precedată de o examinare completă a tuturor circumstanțelor precise ale cazului concret al acesteia și nu poate fi luată în mod automat (a se vedea hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene din 13 septembrie 2018 în cauza C-369/17, § 49).

33. Orice persoană împotriva căreia se întreprinde o măsură care are la bază motive de securitate națională trebuie să beneficieze de garanții împotriva arbitrarului. În special, persoana trebuie să aibă posibilitatea de a declanșa un control al măsurii litigioase din partea unui organ independent și imparțial, competent să se pronunțe cu privire la toate problemele de fapt și de drept relevante, în vederea stabilirii legalității măsurii și a sancționării unui eventual abuz din partea autorităților. În fața unui astfel de organ de control persoana în discuție trebuie să beneficieze de o procedură contradictorie pentru a-și putea prezenta punctul de vedere și pentru a putea combate argumentele autorităților (*Lupșa v. România*, citată mai sus, § 41).

34. Sub acest aspect, decizia de refuz de acordare a statutului de refugiat poate fi contestată în fața instanțelor de judecată [a se vedea articolul 61 alin. (1) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova]. Instanța de judecată trebuie să dispună de o competență deplină pentru stabilirea și examinarea motivelor de fond care au stat la baza refuzului acordării statutului de refugiat. Competența instanței trebuie să includă posibilitatea de a respinge argumentele autorităților referitoare la prezența în acțiunile persoanei a unui pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică, atunci când consideră că aceste aprecieri sunt arbitrare sau nefondate (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 111). Cu alte cuvinte, calea de atac trebuie să fie efectivă.

35. În fine, pentru a verifica dacă persoana prezintă cu adevărat un pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică, autoritățile trebuie să prezinte instanței de judecată toate documentele relevante, inclusiv cele clasificate sau orice alte detalii factuale (*Ljatići v. „fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei”*, 17 mai 2018, § 40).

36. Având în vedere cele menționate *supra*, Curtea conchide că excepția de neconstituționalitate este nefondată și, prin urmare, inadmisibilă.

Din aceste motive, în baza articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 18 alin. (2) lit. e) din Legea nr. 270 din 18 decembrie 2008 privind azilul în Republica Moldova, ridicată de către dl avocat Oleg Palii, în dosarul nr. 3-999/2018, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

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

Mihai POALELUNGI

Chișinău, 14 ianuarie 2019

DCC nr. 3

Dosarul nr. 3g/2019