



Parlamentul
Republicii Moldova

DGJ-01 nr. 442
4 decembrie 2024

Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova

Direcția generală juridică

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (privind procedura de azil) (nr. 350 din 28.11.2024)

Direcția generală juridică a examinat *în mod de urgență* proiectul de lege nominalizat, conform prevederilor art.54 din Regulamentul Parlamentului, adoptat prin Legea nr.797/1996 și ale Legii nr.100/2017 cu privire la actele normative, și menționează următoarele considerente.

1. Proiectul de lege a fost înaintat spre examinare în Parlament cu titlu de inițiativă legislativă de către Guvern, fiind aprobat prin Decizia protocolară nr. 48.4/2024, fapt ce corespunde prevederilor art. 73 din Constituție și art. 47 alin. (1) al Regulamentului Parlamentului.

2. Prezentul proiect de lege are ca obiect de reglementare modificarea Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova, Legii nr. 140/2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, art. 9 din Legea nr. 1585/1998 cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală, art. 26 din Legea ocrotirii sănătății nr. 411/1995.

3. Potrivit Notei de fundamentare, proiectul de lege nominalizat are drept scop stabilirea unui cadru juridic coerent și clar privind consolidarea sistemului de azil, garantării solicitanților unei forme de protecție internațională la un tratament egal și adecvat, inclusiv pentru persoanele cu necesități speciale și reducerea cererilor abuzive, respectând drepturile omului.

Este de subliniat că, proiectul asigură transpunerea:

- art. 20 alin.(3) și (4) din Directiva 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;

- art. 2 lit. d), art. 4 alin.(1), art. 18 alin.(1), art. 24 alin.(1) și (3), art. 26 alin.(1) și (2), art. 37, art. 39 alin.(3) și (4) și Anexa I din Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale;

- art. 2 lit. g) și k), art. 6 alin.(2), art. 8, art. 9 alin.(1) și (3), art. 10 alin.(4), art. 13, art. 17 alin.(1), (3) și (4), art. 20 alin.(1), (2), (3), (5) și (6), art. 21, art. 22 alin.(1) și (2), art. 25 alin.(1) și (2) din Directiva 2013/33/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 de stabilire a standardelor pentru primirea solicitanților de protecție

internațională.

Subliniem că, elaborarea și aprobarea proiectului de act normativ este fundamentată de activitățile prevăzute în Planul de acțiuni al Guvernului pentru anul 2024, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 887/2023, acțiunea nr. 175: modificarea Legii nr. 270/2008 privind azilul în Republica Moldova.

Adițional, printre documentele de planificare evocăm Planul de acțiuni pentru implementarea Programului privind gestionarea fluxului migrațional, azilului și integrării străinilor pentru anii 2022-2025, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 808/2022, acțiunea nr. 2.1.1. modificarea cadrului normativ în domeniul azilului în vederea asigurării condițiilor materiale de primire.

În raport cu conținutul său normativ, proiectul de lege se încadrează în categoria legilor organice, adoptarea căruia ține de competența exclusivă a Parlamentului.

II. Obiecții de conținut și tehnică legislativă

1. Este de menționat că Legea nr. 270/2008 nu conține clauza de armonizare, deși potrivit tabelelor de concordanță anexate la dosar, a Declarației de compatibilitate nr. 31/02-126-7921 din 15 iulie 2024, se conturează teza potrivit căreia, *evaluând gradele de realizare a angajamentelor de transpunere și implementare a actelor UE menționate în legislația națională, se constată că acestea reprezintă un exercițiu de continuitate a armonizării legislației naționale în domeniul migrației și azilului, acestea constituind anterior obiect al transunerii parțiale în Legea nr. 270/2008, modificată prin Legea nr. 151/2016*. Relevăm că la Art. VI din Legea nr. 151/2016 se prevede că legea vizată transpune parțial Directiva 2011/95/UE, Directiva 2013/32/UE și Directiva 2013/33/UE. Din acest considerent, recomandăm ca clauza de armonizare să fie cuprinsă nu doar în proiectul prenotat, dar și în Legea nr. 270/2008.

Totodată, clauza de armonizare, în corespundere cu datele indicate în tablele de concordanță, urmează a fi modificată, prin substituie/completare cu următoarele norme din actele UE, după cum urmează:

trimiterea la Directiva 2013/33/UE: alineatul (4) al art. 17 se va substitui cu alineatul (5) și se va completa cu trimiterea la art. 19 alin.(1) și alin.(2); trimiterea la art. 20 alineatele (2), (3), (5) necesită a fi excluse, întrucât în tabel este indicat că acestea urmează a fi transpuse în Hotărârea de Guvern privind aprobarea condițiilor, modului de acordare și a cuantumului sumelor aferente asigurării condițiilor materiale de primire aplicate solicitanților de azil; urmează a fi completată cu art. 22 alin.(3).

trimiterea la Directiva 2013/32/UE se va completa cu: art. 6, art. 18 integral, art. 23 alin.(3), art. 31 alin. (8), art. 32 alin. (1), art. 36(1)-(2), art. 37 alin.(2) și alin.(3); alineatul (1) al art. 37 urmează a fi transpus în Hotărârea de Guvern nominalizată, art. 38 alin.(1) și alin.(2), art. 39 alin.(2).

2. La **Art. I** se propune modificarea Legii nr. 270/2008:

1) Pct. 2 prevede completarea art. 3 cu noțiuni noi, precum:

- „solicitant de azil cu necesități speciale”. La categoria acestora fiind incluse și: *persoane cu dizabilități psihosociale și intelectuale, persoane cu tulburări mintale și de comportament*. În primul rând, menționăm că atât Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii, cât și Legea nr. 499/1999 privind alocațiile sociale de stat pentru unele categorii de cetățeni operează cu noțiunile de „dizabilitate severă, accentuată și medie”. Prin urmare, expresiile „dizabilitate psihosocială și intelectuală, tulburări mintale și de comportament” nu-și găsesc expresie normativă, fapt pentru care, întru respectarea

prevederilor statuate la art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, recomandăm substituirea acestora. Or, înlocuirea acestora cu expresia deja existentă prevăzută la art. 73 din Lege „*persoanele cu tulburări psihice (boli mintale sau deficiențe mintale)*” - „*document de identitate temporar al solicitantului*”

Constatăm că, Legea vizată operează la art. 28 lit.j) cu termenul de „document temporar de identitate”, iar pe parcurs cu: „*document de identitate temporar*”- *art.31 alin.(1)*

lit.p); *art.32*; *art.59¹ alin.(2) lit.c)*. Din acest considerent, întru utilizarea unei terminologii constante prevăzută de art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, sugerăm identificarea unei noțiuni unice în Lege.

2) Pct. 3 din proiect propune o nouă redacție pentru art. 4 din Lege. Astfel, Inspectoratul General pentru Migrație, potrivit lit. h) urmează să fie „*responsabil de acordarea, limitarea sau retragerea condițiilor materiale de primire acordate solicitantului de azil*”. Totodată, potrivit pct. 8 din proiect care completează Legea cu art. 28¹, la alin.(2) se prevede că „Condițiile, modul de acordare, limitare, retragere și cuantumul sumelor aferente asigurării condițiilor materiale de primire se stabilesc de Guvern”.

Menționăm că inițial, până la etapa implementării de care este responsabil Guvernul, temeiul, condițiile de limitare și retragere trebuie să fie prevăzute în legea-cadru, însă procedura ce ține de acordare, limitare, retragere să fie reglementate în hotărâre de Guvern.

Adițional, sugerăm ca reglementarea domeniului de competență, atribuțiile Inspectoratului General pentru Migrație să fie restructurate sub formă de alineate.

3) Pct. 5 din proiect propune la art. 11 în denumire, substituirea cuvintelor „Principiul nereturnării” cu cuvântul „Nereturnarea”. Menționăm că, art. 11 din Lege a asigurat transpunerea art. 21 din Directiva 2011/95/UE, care prevede că „(1) Statele membre respectă principiul nereturnării în temeiul obligațiilor internaționale.”

Adițional, reținem că Directiva 2013/32/UE operează cu „principiul nereturnării”, ex. art. 28 alin.(2), art. 35 lit. b,) art. 38 alin.(1) lit. c), art. 39 alin.(4).

Urmare a celor enunțate, în acord cu prevederile consemnate la art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, recomandăm respectarea terminologiei utilizate în actele UE, a cărei transpunere este asigurată de proiectul național.

4) Pct. 9 prevede modificarea art. 30, inclusiv prin completarea acestuia cu alineatele (5) și (6), în care se indică că:

„Accesul la asistența medicală prevăzută la alineatele (1)-(5) al solicitanților de azil este acoperit din sursele bugetului de stat și/sau alte venituri sub formă de donații și/sau granturi, conform mecanismului aprobat de Guvern.”

Deși, ambele bugete: cel al asigurărilor sociale de stat și cel al asigurărilor în medicină fac parte din bugetul de stat, totuși, reieșind din prevederile Art. III din proiect prin care se propune modificarea Legii nr. 1585/1998 și din faptul că de facto, acordarea asistenței medicale este realizată din contul bugetului asigurărilor în medicină, recomandăm ca sintagma „*bugetului de stat*” să fie substituită cu sintagma „*bugetului asigurărilor în medicină*”.

5) Pct. 11, lit. b) propune modificarea art. 32, în speță, excluderea textului de la alin.(1) din dispoziție „*care atestă statutul acestuia de solicitant de azil, dar nu și identitatea lui adevărată*”. Este de menționat că excluderea acesteia nu este determinată de necesitatea transunerii, inclusiv nu este argumentată în Nota de fundamentare.

6) Pct. 16 prevede la art. 43 alin.(4) textul „22-27” se substituie cu textul „40¹-40⁵”. Constatăm că pct. 6 din proiect prevede abrogarea art. 21, 22, 23, 25 și 26 din Lege. Respectiv, normele abrogate și-au găsit expresie normativă la Capitolul V¹, introdus potrivit pct. 15. Prin urmare, art. 24 și art. 27 ce reglementează garanțiile minorilor neînsoțiți, și azilul politic, nu au fost abrogate. În cazul dat, considerăm oportună completarea normelor de trimitere cu articolele care nu au fost abrogate: 24 și 27.

7) Pct. 19 prevede o nouă redacție a art. 63 care asigură transpunerea art. 32 din Directiva 2013/32/UE. Este de menționat că actul UE operează cu termenul „cereri nefondate”. Adițional atestăm că la art. 31 alin.(8) din actul UE sunt prezentate situațiile în prezența cărora cererea este calificată ca nefondată, normă transpusă la art. 63 alin.(1) din proiect. În temeiul asigurării armonizării continue a cadrului normativ intern la legislația UE, potrivit art. 54 alin.(1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, recomandăm respectarea terminologiei utilizate în actele UE.

8) Pct. 22 prevede modificarea art. 58 alin.(3) prin substituirea termenului de „3 luni” cu „9 luni” în cazul prelungirii termenului de examinare a cererii de azil. Este de menționat că, art. 58 alin.(2) și alin.(4) din normă prevăd drept condiție de examinare a cererii maxim 6 luni, însă dacă în termen de 6 luni nu s-a luat nicio decizie, solicitantul de azil trebuie să fie informat. Prin urmare, termenul de prelungire maximă, nu poate depăși termenul stabilit pentru examinarea cererii înregistrate. Or, în total sunt 15 luni, iar potrivit art. 40¹ alin.(3) din proiect, protecția temporară se acordă pe un an, care poate fi prelungită cu termen de până la 1 an, dacă motivele de protecție temporară persistă. Termenul de 9 luni este prevăzut doar în cazul reunificării familiei (art. 76 alin. (5) și (6), precum și în cazul respectării termenului de 9 luni de la expirarea data emiterii dispoziției privind încetarea examinării cererii de azil (art. 80¹ alin.(1)). În concluzie, sugerăm ca prelungirea termenului de examinare să fie realizată și prin prisma asigurării solicitantului cererii de azil de a fi examinată în termen proximi pentru a nu depăși termenul de 1 an.

9) Pct. 27 prevede completarea Legii cu art. 63¹ și art. 63². Constatăm că art. 63² asigură transpunerea art. 38 din Directiva 2013/32/UE. Printre principiile prevăzute de actul UE sau criterii în sensul proiectului, se identifică la alin.(1) lit. d) *„interdicția expulzării prevăzută de dreptul internațional, cu încălcarea dreptului de a nu fi torturat și supus unor tratamente crude, inumane sau degradante, este respectată”*, care nu a fost transpus.

Consecvent, reținem prevederile art. 32 din Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951 la care statul nostru a aderat prin Legea nr. 677/2001:

„alin. (1) Statele contractante nu vor expulza un refugiat care se găsește în mod legal pe teritoriul lor decât pentru rațiuni de securitate națională sau de ordine publică.

alin.(3) Statele contractante vor acorda unui asemenea refugiat un termen rezonabil pentru a-i permite să încerce să fie admis legal într-o altă țară. Statele contractante pot aplica, în cadrul acestui termen, măsurile de ordine internă pe care le vor considera oportune.”

Adițional, constatăm că în tabelul de concordanță este indicat gradul de transpunere „compatibil”.

În temeiul art. 2, art. 31 alin.(1) din Legea nr. 100/2017, pct. 5 din Hotărârea Guvernului nr. 1171/2018 pentru aprobarea Regulamentului privind armonizarea legislației Republicii Moldova cu legislația Uniunii Europene, care stabilește că:

„Armonizarea progresivă se realizează prin transpunerea treptată a legislației UE în legislația Republicii Moldova, conform angajamentelor și termenelor asumate în

raport cu aceasta, instrumentelor internaționale relevante și Programului național pentru aderare.”

Recomandăm ca, norma de la art. 38 alin.(1) lit. d) din Directiva 2013/32/UE să fie transpusă în cuprinsul art. 63².

10) Pct. 28 prevede completarea Legii cu art. 64¹-64⁴. Astfel la art. 64⁴ alin.(2), cuvântul „atacă” urmează a fi substituit cu cuvântul „contestă”, recomandare valabilă și pentru denumirea articolului. Consecvent, în cazul expresiei „hotărâri irevocabile” constatăm că Codul administrativ nr. 116/2018 operează cu expresiile „hotărâri definitive” (art. 207 alin.(1), art. 227 alin.(1); „decizii definitive” (art. 168 alin.(1)), precum și „încheiere irevocabilă” (art. 246 alin.(1)), „decizii irevocabile” (art. 248 alin.(3)). În situația de referință, în scopul respectării terminologiei juridice utilizate în Codul administrativ, potrivit art. 54 alin. (1) lit. c) din Legea nr. 100/2017, recomandăm substituirea acestora.

11) Pct. 29 prevede completarea legii cu art. 65¹. Alin.(1) stabilește că „Inspectoratul General pentru Migrație al Ministerului Afacerilor Interne evaluează dacă solicitantul este un solicitant cu necesități speciale în baza elementelor relevante ale cererii de azil și monitorizează corespunzător situația acestora.”

În scop de precizie, textul „în baza elementelor relevante ale cererii de azil” recomandăm a fi substituit cu cuvintele „în baza actelor anexate la cerere”, or în prezența expresiei „elementelor relevante” se impune determinarea expresă în Lege a categoriilor acestora.

Conform uzanțelor de tehnică legislativă recomandăm excluderea numerotării succesive prin litere la pct. 5, pct. 7, pct. 10-11.

În concluzie, relevăm că la examinarea proiectului de act normativ urmează a se ține cont de recomandările propuse în prezentul aviz, iar oportunitatea examinării acestuia ține de prerogativa exclusivă a Parlamentului.



Tatiana MALAI,
Șef adjunct Direcție generală

Ex.: Olga Barbălată,
tel 820-183