



## **RAPORT ANALITIC**

**Respectarea drepturilor solicitanților de azil, beneficiarilor de  
protecție internațională, solicitanților statutului de apatrid,  
apatrizilor recunoscuți și străinilor aflați în dificultate  
în anul 2023**

**Chișinău, 2023**

## **LISTA ABREVIERILOR**

**CtEDO** – Curtea Europeană a Drepturilor Omului

**CEDO** – Convenția Europeană a Drepturilor Omului

**CSE** – Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova

**UNHCR** – Agenția ONU pentru Refugiați

**CDA** – Centrul de Drept al Avocaților

**MAI** – Ministerul Afacerilor Interne

**IGM** – Inspectoratul General pentru Migrație

**IGPF** – Inspectoratul General al Poliției de Frontieră al Ministerului Afacerilor Interne

**CPTS** – Centrul de plasament temporar al străinilor al Inspectoratului General pentru Migrație

**DAA** – Direcția azil și apatridie a Inspectoratului General pentru Migrație

**PTF** – Punct de Trecere a Frontierei

# CUPRINS

## INTRODUCERE

### PROBLEME LEGISLATIVE ȘI DE APLICARE A LEGII ÎN DOMENIILE DE ACTIVITATE ALE CDA

- General
- Protecția temporară
  - Reglementarea mecanismului protecției temporare
  - Categoriile de persoane care pot beneficia de protecție temporară
  - Refuzul de acordare a protecției temporare
  - Libera circulație a beneficiarilor de protecție temporară
  - Accesul la învățătură al minorilor beneficiari de protecție temporară
- Accesul la procedura de azil
  - Accesul persoanelor vulnerabile și cu nevoi speciale la procedura de azil
- Apatridia
  - Drepturile solicitanților statutului de apatrid
  - Evitarea cazurilor de apatridie și reducerea cazurilor de apatridie
- Accesul la serviciile medicale pentru solicitanții de azil, solicitanții statutului de apatrid și beneficiarii protecției temporare
- Documentarea persoanelor în sistemul național de azil
- Custodia publică
  - Luarea în custodie publică a persoanelor aflate sub urmărire penală
  - Detenția în custodie publică a solicitanților de azil
  - Lipsa alternativelor la custodia publică
  - Competența teritorială judiciară la luarea în custodie publică și prelungirea duratei de luare în custodie publică
- Persoanele intern deplasate

## INTRODUCERE

Centrul de Drept al Avocaților (CDA) este o asociație obștească, necomercială, apolitică, nonprofit, înregistrată la 24 februarie 1997 la Ministerul Justiției al Republicii Moldova.

Misiunea CDA este de a promova respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și de a oferi suport juridic solicitanților de azil, refugiaților, beneficiaților de protecție umanitară, apatrizilor, cetățenilor străini și persoanelor nedocumentate având la bază o justiție efectivă, echidistanță și corectă.

Realizarea misiunii are loc prin următoarele activități și servicii de bază:

- Oferirea asistenței juridice gratuite tuturor refugiaților, beneficiarilor de protecție umanitară, apatrizilor, cetățenilor străini aflați în dificultate, solicitanților de azil și persoanelor nedocumentate;
- Elaborarea programelor de instruire și livrarea instruirilor pentru diverse grupuri-țintă de profesioniști în domeniul drepturilor omului, implicit în domeniul azilului și migrației, inclusiv avocați, judecători, procurorii, polițiștii, asistenții sociali precum și alți profesioniști, activitatea cărora ține de interacțiunea și conlucrarea cu străinii, apatrizii și persoanele nedocumentate care se află pe teritoriul Republicii Moldova;
- Desfășurarea activităților de advocacy privind accesul refugiaților, solicitanților de azil, beneficiarilor de protecție umanitară, apatrizilor și persoanelor cu risc de a deveni apatrizi la sistemul de protecție socială, de sănătate și educațional;
- Monitorizarea politicilor, legislației și activităților instituțiilor statului cu atribuții în domeniul migrației, azilului, apatriziei și naturalizării.

La 24 februarie 2022 forțele armate ruse au lansat o invazie pe scară largă a Ucrainei și regiuni importante de pe teritoriul Ucrainei au devenit și rămân până în prezent zone de conflict armat. Milioane de oameni din Ucraina au fost forțați să-și părăsească locuințele în căutare de siguranță, protecție și asistență în afara Ucrainei sau în interiorul țării, în regiuni mai puțin periculoase. Acest conflict armat a generat una dintre cele mai de amploare crize de refugiați din lume. Potrivit datelor statistice ale UNHCR<sup>1</sup>, actualizate la 28 decembrie 2023, la nivel global au fost înregistrați 6.338.600 de refugiați din Ucraina, dintre care - 5.935.000 - în Europa.

Din prima zi de război în Ucraina membrii echipei CDA au fost antrenați plenar în acțiunile de monitorizare a respectării drepturilor omului la punctele de trecere a frontierei de stat și în centrele de cazare pentru refugiați.

În activitățile de răspuns la fluxul refugiaților din Ucraina, CDA a dezvoltat o rețea de peste 100 de consilieri juridici, care au oferit asistență juridică și informații utile persoanelor refugiate aflate în centrele de cazare și în punctele de trecere a frontierei, la liniile de consiliere telefonică, prin intermediul platformelor de comunicare on-line, rețelelor de socializare și prin distribuirea materialelor informative imprimate.

---

<sup>1</sup> <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

În perioada crizei refugiaților, pe lângă asistența juridică oferită, reprezentanții CDA mai sunt implicați în alte activități, cum ar fi identificarea vulnerabilităților persoanelor refugiate, facilitarea obținerii ajutoarelor financiare și materiale, protecția copiilor, organizarea de sesiuni de informare, de instruire pentru angajații statului implicați în activități cu refugiații din Ucraina.

Ca răspuns la fluxul masiv de persoane refugiate din Ucraina, Uniunea Europeană, prin Decizia de punere în aplicare din 4 martie 2022, nr. 2022/382 a Consiliului, a decis să acorde protecție temporară persoanelor care sosesc din Ucraina, declanșând aplicarea Directivei de protecție temporară nr. 2001/55/CE. La data de 18 ianuarie 2023, Guvernul Republicii Moldova a aprobat acordarea protecției temporare refugiaților din Ucraina, precum și anumitor resortisanți ai țărilor terțe, începând cu 1 martie 2023. Această etapă importantă a oferit un statut juridic mai sigur pentru persoanele strămutate din Ucraina. Respectiv, în decursul anului 2023 CDA s-a axat preponderent pe acordarea suportului persoanelor strămutate din Ucraina, inclusiv în procesul de obținere a protecției temporare.

În același timp, majoritatea problemelor evidențiate în rapoartele și studiile anterioare, elaborate de CDA sau cu participarea CDA, nu au fost deocamdată soluționate. Mai mult, a devenit actuală problema respectării drepturilor omului în contextul aflului masiv și spontan de persoane strămutate care nu se pot întoarce în țara de origine.

Având în vedere complexitatea problemei asigurării respectării drepturilor omului în Republica Moldova, CDA și-a propus realizarea Raportului privind respectarea drepturilor solicitanților de azil, beneficiarilor de protecție internațională, apatrizilor, persoanelor care riscă să devină apatrizi, străinilor aflați în dificultate din perspectiva calității cadrului normativ național, luând la bază constatările din raportul elaborat în anul 2021. Informațiile reflectate în acest Raport cuprind perioada anului 2023.

Scopul de bază al raportului este:

- Analiza și generalizarea problemelor legislative și de aplicare a legii în domeniile de activitate ale CDA.
- Informarea Agenției ONU pentru Refugiați (UNHCR), Oficiului Avocatului Poporului, Ministerului Afacerilor Interne, Inspectoratului General al Poliției de Frontieră, Inspectoratului General pentru Migrație și altor autorități/instituții relevante despre principalele constatări ale raportului.
- Încurajarea autorităților și instituțiilor publice naționale să atragă o atenție mai mare problemelor persoanelor care fac parte din categoriile enunțate.
- Contribuirea la îmbunătățirea legislației și practicilor de aplicare a legilor în domeniile de interes pentru beneficiarii CDA.
- Informarea opiniei publice.

Anterior, relevant pentru tematica prezentului Raport, CDA a elaborat și a participat la elaborarea unor studii și rapoarte, după cum urmează:

- Studiului *"Implementarea protecției temporare acordate pe teritoriul Republicii Moldova persoanelor strămutate din Ucraina: situația după șase luni"*;

- Studiului *”Capacitatea sistemului de azil în Republica Moldova”*;
- Raportului nr.1 privind monitorizarea respectării drepturilor persoanelor străine din Ucraina în contextul stării de urgență pentru perioada 25 februarie – 30 aprilie 2022;
- Raportului nr.2 privind monitorizarea respectării drepturilor persoanelor refugiate din Ucraina în contextul stării de urgență pentru perioada Mai – Iulie 2022;
- Raportului tematic *”Respectarea drepturilor solicitanților de azil, beneficiarilor de protecție internațională, solicitanților statutului de apatrid, apatrizilor recunoscuți și străinilor aflați în dificultate în anul 2021”*.

## **PARTENERIATE 2023**

Activitățile din anul 2023 au fost realizate de CDA în parteneriate cu:

- **Agenții și rețele internaționale:**
  - Agenția ONU pentru Refugiați (UNHCR)
  - Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD Moldova)
  - Oficiul Consiliului Europei la Chișinău
  - Organizația Internațională a Francofoniei
  - Ambasada SUA în Moldova
- **Instituții naționale de protecție ale Drepturilor Omului:**
  - Oficiul Avocatului Poporului (OAP)
  - Consiliul pentru Egalitate
- **Autorități și instituții publice:**
  - Ministerul Afacerilor Interne (MAI)
    - Inspectoratul General al Poliției de Frontieră (IGPF)
    - Inspectoratul General pentru Migrație (IGM)
  - Ministerul Muncii și Protecției Sociale
  - Agenția Servicii Publice (ASP)
  - Institutul Național al Justiției (INJ)
  - Autorități ale administrației publice locale
- **Organizații și rețele neguvernamentale internaționale:**
  - Oxfam Internațional
  - HEKS / EPER
  - INTERSOS
  - Acted
  - Danish Refugee Council (DRC)
  - Catholic Relief Services (CRS)
- **Asociații obștești naționale:**
  - AVE Copiii

- GENDRDOC-M
- Keystone Moldova
- Centrul de Caritate pentru Refugiați (CCR)
- CERI Moldova

## **PROBLEME LEGISLATIVE SI DE APLICARE A LEGII ÎN DOMENIILE DE ACTIVITATE ALE CENTRULUI DE DREPT AL AVOCATILOR**

### **GENERAL**

#### **Neconcordanța unor legi cu prevederile Codului Administrativ**

La 19.07.2018 Parlamentul a adoptat Codul administrativ, care a fost publicat în Monitorul Oficial la data de 17.08.2018. Articolul 257 al CA, la alineatul 3, prevede că:

*”Guvernul, în termen de 6 luni de la publicarea prezentului cod:*

*a) va elabora și va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în vigoare în concordanță cu prezentul cod;*

*b) va aduce actele sale normative în concordanță cu prezentul cod și va asigura elaborarea actelor normative necesare pentru punerea în aplicare a acestuia”.*

#### **Problema**

Anterior s-a constatat că majoritatea procedurilor administrative reglementate de Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010 nu au fost aduse în concordanță cu prevederile Codului administrativ. Reglementarea tuturor procedurilor administrative în Legea 200/2010 va servi drept ghid pentru funcționarii Inspectoratului General pentru Migrație în procedurile administrative premergătoare diferitor tipuri de decizii emise de IGM, dar și vor oferi străinilor garanțiile procesuale prevăzute de Codul administrativ. Reglementarea clară a acestor proceduri va oferi un reper instanțelor de contencios administrativ în cazurile de examinare a acțiunilor de contestare a deciziilor IGM.

Aceeași situație - neconcordanța cu normele Codului administrativ - este valabilă în cazul deciziilor de neadmitere în teritoriu dar și în cazul altor decizii pe care le emite Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, în baza Legii cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova nr. 215 din 04.11.2011.

## Propunere

Inițierea elaborării procedurilor administrative din cadrul IGM și IGPF cu ulterioara includere a acestor proceduri în actele normative relevante.

## PROTECȚIA TEMPORARĂ

Potrivit Legii privind azilul în Republica Moldova nr. 270/2008 protecția temporară este o formă de protecție cu caracter excepțional menită să asigure, în cazul unui flux masiv și spontan de persoane strămutate care nu se pot întoarce în țara de origine, protecție imediată și temporară unor astfel de persoane, dacă există riscul ca sistemul de azil să nu poată procesa acest flux fără efecte adverse pentru funcționarea sa eficientă, în interesul persoanelor în cauză și al altor persoane care au nevoie de protecție. Protecția temporară se acordă prin hotărâre de Guvern, în care se stabilesc măsurile și perioada pentru care se acordă protecție temporară. Protecția temporară trebuie să fie aplicată cu respectarea cuvenită a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a obligațiilor privind nereturnarea.

Ca răspuns la fluxul masiv de refugiați din Ucraina, protecția temporară a fost acordată pe teritoriul Republicii Moldova prin Hotărârea Guvernului nr. 21 din 18 ianuarie 2023, începând cu data de 1 martie 2023, peste un an după apariția circumstanțelor care justifică acordarea acestei forme de protecție. Protecția temporară este acordată persoanelor strămutate din Ucraina, precum și anumitor resortisanți ai țărilor terțe și oferă acces la o serie de drepturi și servicii, inclusiv dreptul de aflare legală pe teritoriu, accesul la locuri de muncă, cazarea temporară, asistența medicală de urgență și primară, educația pentru minori în instituțiile publice de învățământ general și asistența socială pentru familiile cu copii și pentru copiii neînsoțiți.

Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 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 aflus masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri, precum și Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflus masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare.

## Reglementarea mecanismului protecției temporare

### Problema

Deși cadrul normativ național care reglementează mecanismul protecției temporare corespunde în cea mai mare parte cu legislația UE în acest domeniu, punerea în aplicare și implementarea acestuia au scos în evidență faptul că reglementările oferite prin Legea 270/2008 nu au fost suficiente pentru a activa rapid mecanismul protecției temporare și că autoritățile nu au fost pregătite pentru sosirile în masă. Pe cale de consecință, în opinia CDA se impune necesitatea reglementării detaliate a standardelor minime pentru acordarea protecției



temporare, a mecanismului de implementare a acesteia, precum și a responsabilităților autorităților conform domeniilor de competență, fie într-un capitol separat din Legea 270/2008, fie într-un act normativ distinct, iar punerea în aplicare a protecției temporare să revină executivului, limitându-se la constatarea circumstanțelor care justifică instituirea acesteia și concretizarea grupului exact de persoane care pot beneficia de protecție temporară în legătură cu circumstanțele constatate.

## Propunere

Reglementarea detaliată a standardelor minime pentru acordarea protecției temporare, a mecanismului de implementare a acesteia, precum și a responsabilităților autorităților conform domeniilor de competență, într-un capitol separat din Legea 270/2008 sau într-un act normativ distinct, iar punerea în aplicare a protecției temporare să revină executivului, limitându-se la constatarea circumstanțelor care justifică instituirea acesteia și concretizarea grupului exact de persoane care pot beneficia de protecție temporară în legătură cu circumstanțele constatate.

## Categoriile de persoane care pot beneficia de protecție temporară

### Problema

Potrivit Hotărârii Guvernului nr. 21/2023, în Republica Moldova 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 formă de 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. În cazul familiilor deja constituite în țara de origine și separate din cauza circumstanțelor din timpul aflului masiv, în măsura în care familia era prezentă și își avea reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022, se consideră membrii familiei următoarele persoane: soțul/soția susținătorului reîntregirii familiei; partenerul – resortisant al statului terț/apatrid care conviețuiește cu o persoană nominalizată și împreună cu care are cel puțin un copil; copiii minori necăsătoriți, indiferent dacă sunt din căsătorie, din afara căsătoriei sau adoptați conform legii naționale din țara de origine; persoana aflată la întreținerea titularului, inclusiv din motive de dizabilitate sau medicale; părinții aflați la întreținerea titularului sau a soțului/soției acestuia; persoanele asupra cărora este instituită tutela sau curatela.

În procesul de implementare a Hotărârii Guvernului nr. 21/2023 au apărut mai multe întrebări privind unele categorii de persoane care nu pot beneficia de protecție temporară în virtutea cadrului normativ național.

La concret, este vorba de câteva categorii:

***Apatrizii și resortisanții țărilor terțe, altele decât Ucraina, care pot dovedi că își aveau reședința legală în Ucraina înainte de 24 februarie 2022, pe baza unui permis de ședere***

***permanentă valabil, eliberat în conformitate cu dreptul ucrainean și care nu se pot întoarce în condiții sigure și stabile în țara sau regiunea lor de origine, precum și membrii de familie ai acestora.*** Deși Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270 din 18.12.2008 pune la dispoziție forme alternative de protecție și anume statutul de refugiat și protecția umanitară, totuși acestea se deosebesc esențial de protecția temporară, atât prin conținutul drepturilor și obligațiilor cât și prin procedura de acordare. Potrivit legii, termenul de examinare a cererii de azil poate dura până la 6 luni, fiind eliberat un document de identitate temporar de solicitant de azil, valabil pe un termen de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii lui pentru alte termene a câte 30 de zile, până la soluționarea definitivă a cererii. La fel, pot fi atestate diferențe majore din perspectiva accesului la servicii medicale și sociale.

Comisia Europeană a încurajat statele membre ale Uniunii Europene *”să considere că aceste persoane au legături mai semnificative cu Ucraina decât cu țara sau regiunea de origine și, prin urmare, țara lor de origine este Ucraina. Acest lucru este valabil cu atât mai mult pentru apatrizi, care, prin definiție, nu au o țară de origine unde să se întoarcă”*<sup>2</sup>. Comisia a recomandat statelor membre să aplice tratament egal acestor categorii de persoane, cu condiția că pot demonstra legături semnificative și de durată cu Ucraina în baza unui permis de ședere permanentă valabil, eliberat în conformitate cu dreptul ucrainean.

***Membrii de familie non-cetățeni ucraineni care s-au refugiat în Moldova, dar au un membru de familie cetățean ucrainean (de exemplu, soțul/soția), care se află în Ucraina sau în altă țară.*** În observațiile din 07 iulie 2023, privind punerea în aplicare a Protecției Temporare, Grupul de Lucru pentru Protecție al Forumului de Coordonare a Refugiaților a încurajat Ministerul Afacerilor Interne să interpreteze sau să modifice criteriile de eligibilitate pentru protecție temporară în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr. 21/2023, pentru a permite membrilor de familie non-ucraineni ai cetățenilor ucraineni care locuiesc încă în Ucraina, să aibă acces la protecție temporară în Republica Moldova. Acest lucru ar permite membrilor de familie să rămână în contact strâns unul cu celălalt, în special dacă membrul de familie ucrainean nu poate părăsi Ucraina, de exemplu, din cauza cerințelor de recrutare.

***Întreținătorii, resortisanți ai țărilor terțe, altele decât Ucraina, care au la întreținere un cetățean ucrainean.*** În procesul de implementare a mecanismului de protecție temporară, au fost identificate situații în care întreținătorii non-ucraineni, care au la întreținere un cetățean ucrainean, au fost declarați neeligibili pentru protecție temporară, din motiv că nu se încadrează în nici una din categoriile de persoane stabilite în pct. 1 din Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 (situație reală: persoana cu necesități speciale (dizabilități locomotorii) este cetățean ucrainean iar persoana care întreține și îngrijește de aceasta este cetățean al Azerbaidjanului). Astfel de circumstanțe ar putea genera situații în care întreținătorul este obligat să părăsească teritoriul Republicii Moldova pe motiv că nu se regăsește în lista beneficiarilor de protecție temporară, lăsând persoana care are nevoie de îngrijire fără îngrijitor și întreținător. În altă ordine de idei, este afectat dreptul persoanei care necesită întreținere, la

---

<sup>2</sup> Comunicarea Comisiei Europene privind orientări operaționale pentru punerea în aplicare a Deciziei de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului 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, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52022XC0321(03))

un întreținător cu care a stabilit deja o legătură, în care are încredere și care poate să îi ofere o întreținere adecvată.

## Propunere

Extinderea categoriilor de persoane care pot beneficia de protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova, în conformitate cu 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.

## Progrese

La momentul intrării în vigoare a Hotărârii Guvernului nr. 21/2023, părinții resortisanți ai țărilor terțe altele decât Ucraina, cu copii cetățeni ucraineni, nu erau eligibili pentru protecție temporară și puteau solicita acordarea statutului de refugiat, în calitate de formă de protecție, cu urmarea procedurii ordinare, deși copiii acestora beneficiază de protecție temporară - formă de protecție care produce efecte asupra persoanei de la data manifestării voinței de a beneficia de aceasta. Această situație genera acordarea unor tipuri diferite de protecție membrilor aceleiași familii și sporea riscul separării familiilor. În rezultatul mai multor atenționări asupra acestei situații, prin Dispoziția CSE nr. 80 din 04.09.2023 a fost extinsă lista categoriilor de persoane care se consideră membri ai familiei, în cazul familiilor deja constituite în țara de origine, în măsura în care familia era prezentă și își avea reședința în Ucraina înainte de 24 februarie 2022. Din momentul emiterii acestei Dispoziții, pentru perioada stării de urgență se *consideră membrii familiei părinții sau reprezentanții legali, resortisanți ai țărilor terțe, altele decât Ucraina, care însoțesc copilul minor beneficiar de protecție temporară*. Urmare a acestei Dispoziții, categoria de persoane menționată *supra* poate beneficia de protecție imediată pe teritoriul Republicii Moldova.

## Refuzul de acordare a protecției temporare

### Problema

Potrivit Legii privind azilul în Republica Moldova nr. 270/2008 deciziile prin care se resping cererile de azil, deciziile privind încetarea sau anularea statutului de refugiat, deciziile privind încetarea sau anularea protecției umanitare pot fi contestate pe calea contenciosului administrativ fără respectarea vreunei proceduri prealabile.

Potrivit articolului 39 din Codul administrativ, *”Controlul judecătoresc al activității administrative este garantat și nu poate fi îngrădit. Orice persoană care revendică un drept vătămat de către o autoritate publică sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri se poate adresa instanței de judecată competente”*. Conform articolului 119 din Codul administrativ, *”Un act administrativ individual poate fi emis în scris, verbal sau prin comportament concludent. Forma actului administrativ individual este aleasă de autoritatea publică care emite actul administrativ în baza dreptului discreționar corespunzător obligațiilor sale. Actul administrativ scris poate fi emis pe suport de hârtie sau în formă de document electronic. La cererea unui participant, actul administrativ individual emis verbal este confirmat*

*în scris în termen de o săptămână. Cererea se depune în decursul unei luni de la comunicarea actului administrativ. Autoritatea publică poate elibera o confirmare scrisă și din oficiu”.*

La ora actuală nu este clar dacă dreptul la un recurs se aplică la general în cazul în care persoanele strămutate din Ucraina, cărora le-a fost refuzată acordarea protecției temporare din varii motive, inclusiv existența clauzelor de excludere prevăzute la art. 25 din Legea 270/2008, se pot adresa în instanța de contencios administrativ.

Pornind de la principiul accesului liber la justiție, este important ca fiecare solicitant de protecție temporară să aibă acces la o cale eficientă de atac în cazul în care nu i se oferă protecție temporară. Totodată, statul trebuie să dispună de proceduri eficiente de contestare pentru solicitanții de protecție temporară și să asigure motivarea în scris a deciziilor prin care se resping cererile de protecție temporară.

## **Propunere**

Motivarea în scris a deciziilor prin care se resping cererile de protecție temporară și reglementarea dreptului de a contesta refuzul de acordare a protecției temporare.

## **Libera circulație a beneficiarilor de protecție temporară**

### **Problema**

Potrivit pct. 29 alin. (3) din Condițiile de acordare a protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023, protecția temporară încetează 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”*.

Este unanim recunoscut faptul că un anumit număr de refugiați fac deplasări permanente între Ucraina și Republica Moldova pentru a-și vizita membrii familiei, pentru a perfecta acte, pentru a-și verifica proprietățile și din alte motive. O bună parte dintre aceștia au ales să rămână în Republica Moldova datorită vecinătății față de Ucraina. Potrivit informațiilor prezentate de consilierii juridici ai CDA, perioada cumulativă de 45 zile de absență pe teritoriul Republicii Moldova provoacă anumite rezerve față de dorința de a solicita protecție temporară.

IGM a precizat că deși este o condiție pentru încetarea protecției temporare, aceasta nu împiedică străinul să se adreseze repetat pentru solicitarea protecției temporare și legislația nu interzice acordarea repetată a acestei forme de protecție. În opinia CDA, pe lângă faptul că nu există reglementări și proceduri pentru depunerea repetată a cererii pentru obținerea protecției temporare în cazul încetării protecției în situația analizată, opțiunea sugerată de IGM implică resurse suplimentare atât pentru refugiați, cât și pentru autorități: resurse financiare, resurse umane, resurse de timp, resurse tehnologice etc.

Analiza situației de facto, raportată la standardele în domeniul drepturilor omului, impune concluzia că instituirea termenului de 45 de zile de afare în afara teritoriului Republicii Moldova, care servește temei pentru încetarea protecției temporare, pare a fi nejustificată și disproporționată față de scopul legitim urmărit. Or, Nota informativă la proiectul hotărârii

Guvernului privind acordarea protecției temporare<sup>3</sup> nu conține nici o argumentare care ar justifica această limitare a dreptului la libera circulație.

Acest subiect a fost abordat de către Avocatul Poporului în fața Curții Constituționale, în Sesizarea privind controlul constituționalității articolului 26 alin. (3) din Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270/2008, înregistrată la Curtea Constituțională pe 4 august 2023<sup>4</sup>.

## Propunere

Revizuirea temeiului de încetare a protecției temporare care limitează dreptul la libera circulație, stabilit în pct. 29 alin. (3) din Condițiile de acordare a protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023.

## Accesul la învățătură al minorilor beneficiari de protecție temporară

### Problema

Conform pct.17 din Condițiile de acordare a protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina, aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023, *Ministerul Educației și Cercetării asigură accesul la învățătură al minorilor beneficiari de protecție temporară în instituțiile publice de învățământ general în limitele posibilităților sistemului educațional și în aceleași condiții ca și pentru minorii cetățeni ai Republicii Moldova.*

Odată cu acordarea protecției temporare, statul garantează accesul la învățătură al minorilor beneficiari de protecție temporară în instituțiile publice de învățământ general în limitele posibilităților sistemului educațional și în aceleași condiții ca și pentru minorii cetățeni ai Republicii Moldova. Responsabilitatea de asigurare a accesului la sistemul educațional a fost pusă în sarcina Ministerului Educației și Cercetării.

Pornind de la faptul că Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 transpune art. 14 (1) din Directiva 2001/55/CE a Consiliului Uniunii Europene<sup>5</sup>, rezerva statului de a asigura acces la învățământ în limitele posibilităților sistemului educațional ar putea fi calificată drept restrângere a dreptului la învățătură și ar putea prezenta un obstacol major pentru accesul la educație, în special în regiunile care găzduiesc un număr mare de refugiați.

## Propunere

Inițierea procedurii de revizuire a pct. 17 din HG 21/2023 în vederea excluderii sintagmei *”în limitele posibilităților sistemului educațional”*.

---

<sup>3</sup> <https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/subiect-05-nu-771-mai-2022.pdf>

<sup>4</sup> [www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/196a\\_2023.08.04.pdf](http://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/196a_2023.08.04.pdf)

<sup>5</sup> ”Statele membre acordă persoanelor sub 19 ani care beneficiază de protecție temporară acces la sistemul de educație, în aceleași condiții ca resortisanții statului membru gazdă. Statele membre pot stipula că acest acces să fie limitat la sistemul de educație de stat”.

## ACCESUL LA PROCEDURA DE AZIL

Deși dreptul la azil prevăzut în dreptul internațional acoperă un număr de drepturi fundamentale ale omului, acesta rămâne în continuare un drept independent ce urmărește să asigure siguranța și securitatea personală și perspectiva continuării vieții la adăpost fără risc. Instituția azilului include, printre altele, (i) accesul solicitanților de azil la procese de determinare a statutului și protejare a nevoilor care sunt echitabile și efective și se conformează Convenției din 1951 și Protocolului din 1967; (ii) obligația de a admite refugiații pe teritoriile statelor; (iii) obligația de a asigura UNHCR un acces rapid, neîngrădit și în condiții de siguranță la solicitantii de protecție; (iv) obligația de a aplica cu rigurozitate clauzele de excludere stipulate în Articolul 1F al Convenției din 1951; (v) obligația de a trata solicitantii de azil și refugiații în conformitate cu standarde aplicabile în materie de drepturile omului și prevăzute de legislația refugiaților; (vi) responsabilitatea statelor gazdă de a proteja caracterul civil și pacifist al azilului; și (vii) obligația refugiaților și a solicitanților de azil să respecte și se conformeze legilor statelor gazdă.

Accesul pe teritoriu al persoanelor care fug de persecuție în țările lor de origine este unul dintre drepturile esențiale prevăzute în Convenția din 1951 și în instrumentele juridice europene relevante. Statele nu pot impune pedepse refugiaților pentru intrarea și prezența ilegală a acestora pe teritoriul lor, cu condiția ca aceștia să se prezinte autorităților și să invoce un motiv întemeiat pentru o astfel de intrare sau prezență ilegală.

## Garanții insuficiente pentru asigurarea accesului efectiv la procedura de azil

### Problema

Principiul nereturnării este esențial pentru realizarea dreptului de a solicita azil. Acest drept interzice, fără discriminare, orice conduită a statului care duce la returnarea în orice mod pe un teritoriu străin nesigur, inclusiv respingerea la frontieră sau neadmiterea în teritoriu. Pentru a se asigura respectarea principiului nereturnării și pentru ca dreptul la azil să aibă un caracter efectiv, fiecărei persoane, care ar putea avea nevoie de protecție internațională, trebuie să i se asigure accesul la procedura de azil. Altfel spus, în contextul azilului, principiul nereturnării atrage după sine obligația de a acorda persoanelor care solicită protecție internațională accesul la teritoriu și la proceduri de azil echitabile și eficiente, pentru a stabili dacă persoanei i se va acorda sau nu protecție internațională.

Potrivit Legii 270/2008 autoritățile competente asigură accesul în teritoriul Republicii Moldova al oricărui străin aflat la frontiera de stat, din momentul manifestării de voință. Nici un solicitant de azil nu poate fi expulzat sau returnat de la frontieră ori de pe teritoriul Republicii Moldova. Solicitanții de azil nu sunt sancționați pentru intrare sau ședere ilegală pe teritoriul țării, iar tratamentul acestor persoane trebuie să se conformeze standardelor internaționale referitoare la drepturile omului. Autorităților competente le revine obligația să asigure accesul la procedura de azil oricărui străin aflat pe teritoriul țării sau la frontiera de stat, din momentul manifestării

voinței exprimate în scris sau verbal, din care să rezulte că aceasta solicită protecția statului Republica Moldova.

În opinia CDA Legea nr. 270/2008 nu conține suficiente garanții care să asigure și să îmbunătățească accesul efectiv la proceduri solicitanților de protecție internațională și să reflecte raționamentul că accesul la protecție internațională este o condiție prealabilă cheie pentru asigurarea respectării principiului nereturnării. În special, legea nu conține reglementări cu privire la:

- înregistrarea cât mai curând posibil a cererii de azil;
- obligativitatea de a informa și consilia persoanele reținute sau care se află la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit, cu privire la posibilitatea de a depune o cerere de azil;
- responsabilitatea funcționarilor de prim contact de a identifica nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile și de a le îndruma către autoritățile naționale, în vederea obținerii sprijinului necesar și/sau pentru o evaluare suplimentară.

De menționat că potrivit acțiunii UE în domeniul azilului, accesul la procedura de azil se bazează pe o abordare în trei etape, constând în prezentarea, înregistrarea și depunerea unei cereri. Distincțiile dintre termeni, utilizați în art. 6 din Directiva 2013/32/UE „**prezentarea** unei cereri”, „**înregistrarea** unei cereri” și „**depunerea** unei cereri”, pot fi rezumate după cum urmează:

**Prezentarea cererii** - *cerere formulată pentru solicitarea protecției internaționale, care declanșează drepturi și obligații.* Se consideră că persoana a prezentat o cerere în momentul în care și-a exprimat dorința, în orice formă, de a primi protecție internațională. Solicitantul nu trebuie neapărat să utilizeze cuvinte specifice precum ”protecție internațională” sau ”azil”, iar elementul definitoriu trebuie să fie faptul că persoana își exprimă teama de persecuție sau de vătămări grave la întoarcerea în țara de origine ori, în cazul unui apatrid, în țara în care își avea anterior reședința. Solicitantul trebuie să beneficieze de drepturile sale din momentul prezentării cererii.

**Înregistrarea cererii** - *înregistrarea imediată a cererii de către autoritatea competentă către care aceasta a fost înaintată.* În această etapă, autoritățile responsabile de primirea cererilor, inclusiv poliția de frontieră, ar trebui să înregistreze cererile împreună cu datele personale ale fiecărui solicitant. Aceste autorități trebuie să informeze solicitantul cu privire la drepturile și obligațiile sale, precum și la consecințele pentru solicitant în caz de nerespectare a obligațiilor respective. Solicitantului trebuie să i se furnizeze un document care să ateste că cererea a fost prezentată. Termenul de depunere a unei cereri începe să curgă din momentul în care o cerere este înregistrată.

**Depunerea cererii** - *îndeplinirea unei formalități administrative relevante, potrivit căreia solicitantul trebuie să depună cererea.* Depunerea cererii este actul care oficializează cererea de azil. Solicitantului trebuie să-i fie furnizate informațiile necesare cu privire la modul și la locul în care își poate depune cererea și trebuie să-i fie oferită posibilitatea efectivă de a face acest lucru. În această etapă solicitantul trebuie să prezinte toate elementele de care dispune și care sunt necesare pentru a motiva și completa cererea. Termenul pentru procedura administrativă

începe să curgă din momentul în care o cerere este depusă. La momentul respectiv, solicitantului trebuie să-i fie eliberat un document care să ateste statutul acestuia de solicitant și care ar trebui să fie valabil pentru întreaga durată a dreptului său de a rămâne pe teritoriul statului.

Pentru a facilita accesul la procedura de azil la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit, trebuie să fie puse în aplicare trei garanții specifice<sup>6</sup>:

- furnizarea informațiilor privind posibilitatea de a solicita azil;
- asigurarea, prin intermediul serviciilor de interpretare, a comunicării de bază necesare pentru a permite autorităților competente să înțeleagă dacă persoanele își exprimă dorința de a primi protecție internațională și pentru a facilita accesul la procedura de azil;
- asigurarea accesului efectiv al organizațiilor și persoanelor care oferă consultanță și consiliere solicitanților de azil către solicitanții aflați la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit.

Totodată, pentru a facilita accesul la procedura de azil este necesară identificarea în mod proactiv a persoanelor care ar putea dori să solicite protecție internațională, prin furnizarea de informații relevante privind dreptul de a solicita azil, prin îndrumarea către procedurile adecvate, prin asigurarea respectării drepturilor lor. Obligația de a furniza informații cu privire la posibilitatea de a solicita protecție internațională presupune că autoritățile susceptibile să primească cereri de protecție internațională dispun de informații relevante și că personalul acestor instituții beneficiază de nivelul necesar de formare corespunzător sarcinilor și responsabilităților, dispune de instrucțiuni cu privire la informarea solicitanților despre locul și modalitatea de depunere a cererilor de protecție internațională.

Totodată, măsurile luate la punctele de trecere a frontierei marchează unul dintre momentele principale în care pot fi declarate sau detectate nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile. Funcționarilor de prim contact le revine responsabilitatea de a identifica nevoile speciale ale persoanelor vulnerabile și de a le îndruma către autoritățile naționale, în vederea obținerii sprijinului necesar și/sau pentru o evaluare suplimentară.

În toate cazurile, fiecare persoană, indiferent dacă a solicitat sau nu în mod explicit protecție internațională, beneficiază de dreptul la azil, dreptul la demnitate, dreptul la viață, dreptul de a nu fi supusă torturii sau tratamentelor ori pedepselor inumane sau degradante, fiind luate la bază principiul nereturnării, nediscriminării, confidențialității, interesului superior al copilului, echității și eficienței în cadrul procedurii de azil, evaluării individuale, imparțiale și obiective a cererii.

## Propuneri

- Examinarea oportunității reglementării accesului la procedura de azil bazat pe abordarea în trei etape: prezentarea, înregistrarea și depunerea unei cereri de azil.
- Elaborarea regulamentelor, instrucțiunilor metodologice și a standardelor operaționale

---

<sup>6</sup> <https://euaa.europa.eu/ro/publications/instrumente-practice-pentru-functionarii-de-prim-contact-ghid-practic>



conforme principiilor și drepturilor omului, care să ofere sprijin și îndrumări în vederea asigurării accesului efectiv și echitabil la procedura de azil, inclusiv persoanelor vulnerabile.

- Identificarea necesităților de instruire a personalului din autoritățile competente pentru primirea cererilor de azil, ținându-se cont de rolul acestora în procesul de asigurare a accesului la procedura de azil cu respectarea standardelor în domeniul drepturilor omului și protecției refugiaților.

## **Accesul grupurilor și persoanelor vulnerabile și cu nevoi speciale la procedura de azil**

### **Problema**

Legea 270/2008 nu stabilește o definiție a persoanelor vulnerabile și nu conține o listă a solicitanților de azil care ar avea nevoie de garanții procedurale speciale în cadrul procedurii de azil, însă conține anumite prevederi privind procedura în cazul unor categorii de persoane cu necesități speciale: minorii neînsoțiți, victimele torturii sau violenței și persoanele cu tulburări psihice (boli sau deficiențe mintale). Garanțiile procedurale oferite de sistemul național de azil persoanelor cu necesități speciale sunt limitate și insuficiente pentru a răspunde nevoilor lor în vederea asigurării accesului efectiv la procedura de azil.

Legea nr. 270/2008 cuprinde doar anumite aspecte ale procedurii de azil aplicate în raport cu solicitantii de azil cu necesități speciale, deseori reglementările având un caracter fragmentar, lipsite de coerență și claritate a procedurii la toate etapele ei. Lipsa unor prevederi cu privire la obligativitatea identificării nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile în materie de procedură, afectează accesul efectiv al acestora la garanții procedurale speciale și împiedică exercitarea efectivă a dreptului de azil și a altor drepturi ale omului.

Acqui-ul UE în domeniul azilului oferă o listă neexhaustivă a categoriilor de solicitanți de protecție internațională, considerați persoane vulnerabile, care includ: minorii, minorii neînsoțiți, persoanele cu dizabilități, persoanele în vârstă, femeile însărcinate, părinții singuri cu copii minori, victimele traficului de persoane, persoanele care suferă de afecțiuni grave, persoanele cu afecțiuni mintale și persoanele care au fost supuse torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală. Totodată, persoanele cu dizabilități, persoanele cu afecțiuni mintale, persoanele cu boli grave și persoanele care au fost supuse torturii, violului sau altor forme grave de violență psihologică, fizică sau sexuală fac parte din categoria persoanelor vulnerabile cărora li se acordă protecții speciale și a căror situație specifică trebuie luată în considerare.

### **Propuneri**

- Oferirea unei definiții pentru noțiunea "persoane cu necesități speciale" în conținutul Legii nr. 270/2008.
- Extinderea categoriilor de persoane care au nevoie de garanții procedurale speciale, în acord cu acqui-ul UE în domeniul azilului.

- Reglementarea mai detaliată a garanțiilor procedurale oferite persoanelor cu necesități speciale.
- Completarea Legii nr. 270/2008 cu reglementări prin care să fie instituită obligativitatea identificării nevoilor speciale ale persoanelor vulnerabile solicitante de azil.
- Elaborarea mecanismelor de identificare rapidă și eficientă a persoanelor vulnerabile, de evaluare a nevoilor lor speciale în materie de procedură pentru oferirea sprijinului relevant, în funcție de aceste nevoi speciale.

**Procedura de examinare a cererilor de azil depuse de persoanele în privința cărora sunt aplicate măsuri restrictive internaționale, fie au fost declarate anterior indezirabile pe teritoriul Republicii Moldova, se află în căutare internațională, prezintă pericol pentru securitatea statului sau se află în alte situații similare**

Potrivit art. 18 și art. 20 din Legea nr. 270/2008, *un străin este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat și de la acordarea protecției umanitare dacă există motive întemeiate să se creadă a comis o infracțiune împotriva păcii, umanității, sau o crimă de război; a comis o infracțiune gravă, deosebit de gravă sau excepțional de gravă de drept comun înainte de a intra pe teritoriul Republicii Moldova, a comis fapte contrare scopurilor și principiilor ONU, a planificat, a facilitat sau a participat la săvârșirea unor acte de terorism, după cum sunt definite în tratatele internaționale la care statul este parte sau prezintă pericol pentru ordinea publică sau pentru securitatea statului.*

Cererile de azil înaintate de persoane care, prin activitatea sau prin apartenența lor la o anumită grupare, prezintă pericol pentru siguranța națională ori pentru ordinea publică sunt examinate în procedură rapidă. Solicitanții de azil care prezintă pericol pentru securitatea națională sau ordinea publică sunt returnați de pe teritoriul Republicii Moldova în condițiile Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010, cu luarea în custodie publică, după caz. Totodată, străinul care a desfășurat, desfășoară ori în a cărui privință există indicii temeinice că intenționează să desfășoare activități de natură să pună în pericol securitatea națională sau ordinea publică este declarat indezirabil, fapt ce implică îndepărtarea acestuia de pe teritoriul țării. Decizia privind declararea străinului indezirabil poate fi contestată în instanța de judecată.

Deși, potrivit Legii nr. 200/2010 și Legii nr. 25/2016<sup>7</sup> persoanele care se presupune că prezintă pericol pentru securitatea națională sau pentru ordinea publică și persoanele care au interdicția de a intra pe teritoriul Republicii Moldova, inclusiv în calitate de măsură restrictivă internațională, nu li se permite intrarea pe teritoriul țării, în situația în care aceștia solicită azil la punctul de trecere a frontierei ei devin solicitanți de azil și urmează să le fie asigurate toate garanțiile procedurale conform Legii 270/2008.

---

<sup>7</sup> Legea privind aplicarea măsurilor restrictive internaționale nr. 25 din 04.03.2016

Pentru optimizarea procedurii de examinare a cererilor de azil depuse de persoanele în privința cărora sunt aplicate măsuri restrictive internaționale, fie au fost declarate anterior indezirabile pe teritoriul Republicii Moldova, se află în căutare internațională, prezintă pericol pentru securitatea statului sau se află în alte situații similare, ar putea fi preluată practica instituită în țările membre ale UE, potrivit căreia aceste cereri pot fi examinate nu doar în procedură accelerată (rapidă), dar și în procedura la frontieră. Este de menționat că procedura la frontieră implică plasarea în detenție a solicitantului și se aplică în conformitate cu articolele 8-11 din Directiva 2013/33/UE, care reglementează plasarea în detenție a solicitanților de azil, garanțiile pentru solicitanții aflați în detenție, condițiile de detenție și condițiile de detenție a persoanelor vulnerabile și a solicitanților cu nevoi speciale de primire.

## Propunere

Examinarea oportunității introducerii în sistemul național de azil a procedurii de azil la frontieră, cu asigurarea garanțiilor în cazul plasării în detenție a solicitanților de azil.

## APATRIDIA

### Drepturile solicitanților statutului de apatrid

#### Problema # 1

În articolul 20 alin (1) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000 sunt expuse temeiurile refuzului de acordare a cetățeniei Republicii Moldova.<sup>8</sup>

Prin Legea nr. 132 din 21.12.2017 pentru modificarea și completarea Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000 a fost abrogat alin. (2) al articolului 20 din Legea nr. 1024/2000, potrivit căruia *"prevederile alin. (1) lit. c) nu se aplică față de persoanele specificate la art. 12 alin. (2) în cazul când acestea nu sunt cetățeni ai unui alt stat"*. Abrogarea alin. (2) al articolului 20 din Legea nr. 1024/2000 generează și/sau perpetuează situații de apatridie în rândul persoanelor născute în afara teritoriului Republicii Moldova, care nu dețin cetățenia altor state, dar care și-au exprimat dorința de a deveni cetățeni ai Republicii Moldova și anume:

- a) persoanele născute în străinătate care au cel puțin unul dintre părinți, bunici sau străbunici născut pe teritoriul Republicii Moldova;

---

**8 Articolul 20.** Temeiurile refuzului de acordare sau redobândire a cetățeniei

(1) Cetățenia Republicii Moldova sau nu poate fi redobândită de persoana care:

- a) a săvârșit crime internaționale, militare sau crime împotriva umanității;
- b) a fost implicată în activitate teroristă;
- c) în perioada de examinare a cererii, execută sau are de executat pedeapsa penală privativă de libertate în temeiul sentinței instanței de judecată, are antecedente penale nestinse sau se află sub urmărire penală;
- d) desfășoară activitate care periclitează securitatea statului, ordinea publică, sănătatea și moralitatea populației;
- e) nu întrunește integral condițiile pentru dobândirea cetățeniei Republicii Moldova, stabilite de prezenta lege;
- f) în procesul de acordare sau de redobândire a cetățeniei, prezintă informații false sau ascunde unele date pertinente.

(2) – *abrogat.*

- b) persoanele care până la 28 iunie 1940 au locuit în Basarabia, în nordul Bucovinei, în ținutul Herța și în R.A.S.S.M., urmașii lor;
- c) persoanele deportate sau refugiate de pe teritoriul Republicii Moldova începând cu 28 iunie 1940, precum și urmașii lor;
- d) persoanele care la data de 23 iunie 1990 locuiau legal și obișnuit pe teritoriul Republicii Moldova și care continuă să locuiască în prezent.

Abrogarea alineatului 2 din articolul 20 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, în redacția Legii nr. 112 din 09.06.2011, contravine:

1. Principiului priorității normelor tratatelor internaționale, prevăzut la alineatul 1 din articolul 8 al Constituției Republicii Moldova și la articolele 4, 9, 10 alin. (2) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000.
2. Prevederilor articolelor 7 și 15 din Declarația Universală a drepturilor omului, la care Republica Moldova a aderat prin Hotărârea Parlamentului nr.217-XII din 28.07.1990.
3. Prevederilor articolului 4 din Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie, din 30.08.1961, la care Republica Moldova a aderat prin Legea nr. 252 din 08.12.2011.
4. Prevederilor articolului 4 lit. a) și b), articolul 6 alin. (1) lit. a) și alineat 4 lit. b) din Convenția Europeană cu privire la cetățenie, din 1997, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 621 din 14.10.1999.
5. Principiilor generale ale cetățeniei, prevăzute la articolul 7 literele a), b) și d) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000.

## Propunere

Abrogarea articolului I pct. 10 din Legea nr. 132 din 21.12.2017 în partea ce ține de sintagma: „... **alineatul (2) se abrogă**”, prin care a fost abrogat alineatul 2 din articolul 20 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, în redacția Legii nr. 112 din 09.06.2011 și Revenirea la articolul 20 din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, în redacția Legii nr. 112 din 09.06.2011

## Problema # 2

Drepturile solicitanților statutului de apatrid sunt prevăzute la articolul 87<sup>3</sup> alin. (1) din Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr.200/2010. Cu excepția drepturilor procesuale (interpret, notificări etc.), solicitanții statutului de apatrid au doar două drepturi: dreptul de a se afla pe teritoriul țării pe perioada procedurii și dreptul de a munci.

Spre deosebire de cele enunțate, solicitanții de azil beneficiază de un spectru mai larg de drepturi, care sunt specificate în articolele 28, 29, 30 din Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270/2008. Pe lângă drepturile procesuale, solicitanții de azil au același drept de a se afla pe teritoriul țării pe perioada procedurii (de a nu fi returnați) și dreptul la muncă.

Suplimentar la cele două drepturi menționate, solicitanții de azil se bucură de următoarele drepturi consfințite în lege:

- de a beneficia de asistență juridică în orice etapă a procedurii de azil, în condițiile legii;
- de a fi informați despre posibilitatea contactării reprezentanților UNHCR;
- de a fi consiliați și asistați de un reprezentant al organizației neguvernamentale în orice etapă a procedurii de azil;
- de a fi cazați în centru de cazare în perioada procedurii;
- de a beneficia, în cazul persoanelor cu necesități speciale, de adaptarea condițiilor de cazare și de asistență în centrele de cazare;
- de a primi asistență medicală primară și de urgență, conform legislației în vigoare, iar solicitanții de azil minori - acces la asistență medicală în aceleași condiții ca și minorii cetățeni ai Republicii Moldova.;
- de a avea acces la învățământul obligatoriu în aceleași condiții ca și cetățenii Republicii Moldova;
- de a beneficia, în cazul familiilor cu copii, precum și al minorilor neînsoțiți, de toate măsurile de asistență socială acordate, în conformitate cu legislația în vigoare, copiilor cetățeni ai Republicii Moldova.

## **Propunere**

Modificarea Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010 prin completarea listei de drepturi ale solicitanților statutului de apatrid, cu oferirea aceluiași drepturi de care beneficiază solicitanții de azil.

## **Evitarea situațiilor de apatridie și reducerea cazurilor de apatridie**

### **Problema**

La 31.12.2023 în Registrul de stat al populației erau luați în evidență 1889 apatrizi, dintre aceștia 4 titulari ai permisului de ședere provizorie pentru apatrizi. Un număr de 1885 de persoane sunt titulari ai buletinului de identitate pentru apatrizi, dintre care 887 dețin buletin de identitate pentru apatrizi cu termen de valabilitate expirat.

Conform țării de origine, apatrizii provin din Republica Moldova - 956 de persoane, Federația Rusă - 414 persoane, Ucraina - 265 persoane, Kazahstan - 93 persoane, Belarus - 26 persoane, Uzbekistan - 23 de persoane, Georgia - 21 de persoane, Azerbaidjan - 20 de persoane, Turkmenistan și Tadjikistan - câte 10 persoane, Palestina - 7 persoane, Germania - 8 persoane, Letonia - 6 persoane, Estonia - 5 persoane, Lituania - 4 persoane, alte țări - 19 persoane.

Începând cu anul 2012, când în Republica Moldova a fost instituită procedura de determinare a statutului de apatrid, IGM a recunoscut statutul de apatrid pentru 509 persoane. Aceste persoane corespund noțiunii de apatrid din Legea 200/2010 și din Convenția ONU din 1954, privind statutul apatrizilor.

Din discuțiile purtate cu specialiștii din domeniu, rezultă că majoritatea persoanelor documentate, până în anul 2012, cu acte de identitate pentru apatrizi, au fost cetățeni ai Republicii Moldova și au renunțat la cetățenie sub pretextul dobândirii cetățeniei unui alt stat. În pofida acestui fapt, până în prezent circa 1380 de persoane continuă să figureze în Registrul de Stat al Populației ca fiind apatrizi. În situația în care aceste persoane au devenit cetățeni ai altor state, informația despre statutul lor în Registrul de stat al populației urmează să fie corectată din apatrid în cetățean străin. Dacă aceste persoane nu au reușit să dobândească cetățenia altui stat, în conformitate cu prevederile articolului 22 alin. (2) din Legea cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, în privința acestor persoane urmează să fie abrogate decretul (sau părțile din decrete) prin care le-au fost aprobate cererile de renunțare la cetățenia Republicii Moldova.

Prin ratificarea Convenției privind statutul apatrizilor din 1954 și a Convenției Privind reducerea cazurilor de apatridie din 1961”, Republica Moldova și-a asumat obligația de a nu genera apatrizi, atunci când este posibilă acordarea cetățeniei, și de a reduce prin naturalizare numărul apatrizilor. În pofida acestui fapt, Republica Moldova în continuare raportează un număr constant de apatrizi pe teritoriul său, jumătate dintre care sunt născuți pe acest teritoriu și sunt eligibili pentru a fi recunoscuți cetățeni ai acestui stat. Statutul unei părți considerabile dintre ceilalți apatrizi, rămași în listă, ar putea fi modificat după o verificare a situației (cetățeniei) lor actuale.

În octombrie 2013, Înaltul Comisar al ONU pentru Refugiați (UNHCR) a cerut: „*angajamentul total al comunității internaționale de a pune capăt apatridiei.*” Planul Global de Acțiuni pentru Reducerea Apatridiei 2014 - 2024, a fost elaborat în consultare cu statele, societatea civilă și organizațiile internaționale. Planul stabilește un cadru format din 10 acțiuni care trebuie întreprinse pentru a pune capăt apatridiei în termen de 10 ani. Primul punct din cele 10 prevăzute de Plan este – “Reducerea situațiilor existente de apatridie”.

În cadrul Forumului Global pentru Refugiați 2023, care a avut loc în perioada 13-15 decembrie 2023 la Geneva, Republica Moldova a anunțat că se angajează să îndeplinească nouă obiective, printre care “*susținerea și dezvoltarea măsurilor de protecție și eliminarea apatridiei*”, și a promis să devină parte a Alianței Globale de Eradicare a Apatridiei.

## Propuneri

- Inițierea unei verificări a situației actuale a persoanelor care au primit acte de apatrid, în vederea stabilirii statutului lor actual (apartenenței la cetățenia țărilor terțe).
- Excluderea din lista apatrizilor a persoanelor care au dobândit cetățenia țărilor terțe.
- Abrogarea decretelor de aprobare a renunțării la cetățenia Republicii Moldova pentru apatrizii - foști cetățeni ai Republicii Moldova, care nu au dobândit cetățenia țărilor terțe.
- Inițierea procedurilor de dobândire a cetățeniei Republicii Moldova, în privința apatrizilor care corespund criteriilor enunțate la articolul 10 din Legea privind cetățenia Republicii

Moldova nr. 1024/2000 (naștere, recunoaștere, adopție, redobândire, naturalizare).

## Progrese

În raportul precedent al CDA<sup>9</sup> au fost abordate unele prevederi ale Legii cetățeniei Republicii Moldova nr. 1024/2000, în redacția Legii nr. 132/2017, care generau situații de apatridie a copiilor născuți pe teritoriul Republicii Moldova, ale căror părinți, nefiind cetățeni a Republicii Moldova, nu aveau dreptul de ședere pe teritoriul acestui stat la momentul nașterii copilului. Astfel, articolul 11 alin. (1) lit. C) din lege stipula că poate beneficia de cetățenie prin naștere copilul *”născut pe teritoriul Republicii Moldova din părinți care au cetățenia unui alt stat sau unul dintre care este apatrid sau beneficiar de protecție internațională, iar celălalt este cetățean străin, cu condiția că, la momentul nașterii, cel puțin unul dintre părinți deține drept de ședere sau beneficiază de protecție internațională acordate de autoritățile competente ale Republicii Moldova ori este recunoscut apatrid de autoritățile competente ale Republicii Moldova”*.

După mai multe demersuri adresate instituțiilor cu drept de inițiativă legislativă și de asigurare a respectării drepturilor omului, în rezultatul inițiativei legislative a unui deputat în Parlament, redacția articolului 11 din Legea nr. 2024/2000 a fost modificată prin Legea nr. 142 din 08.06.2023, cu excluderea sintagmei *”cu condiția că, la momentul nașterii, cel puțin unul dintre părinți deține drept de ședere”*. Excluderea sintagmei enunțate va garanta dreptul oricărui copil născut pe teritoriul Republicii Moldova la cetățenia acestui stat și va preveni situațiile de apatridie a copiilor născuți de părinți cu actele de ședere / viza expirate sau de părinți fără acte de ședere, aflați în tranzit.

## ACCESUL LA SERVICII MEDICALE PENTRU SOLICITANȚII DE AZIL, SOLICITANȚII STATUTULUI DE APATRID ȘI BENEFICIARII DE PROTECȚIE TEMPORARĂ

### Problema

Solicitanții de azil, solicitanții statutului de apatrid și beneficiarii de protecție temporară neangajați în câmpul muncii, nu sunt incluși în lista persoanelor<sup>10</sup> care pot accesa servicii medicale prin sistemul de asigurare obligatorie de asistență medicală în rezultatul achitării primei de asigurare obligatorie de asistență medicală. În această situație solicitanții de azil și solicitanții statutului de apatrid beneficiază doar de asistență medicală primară și de urgență prespitalicească în caz de stări acute care pun în pericol viața, iar beneficiarii de protecție temporară – asistență medicală primară (cu excepția prescrierii medicamentelor și dispozitivelor medicale compensate), asistență medicală urgentă prespitalicească, asistență

<sup>9</sup> <https://cda.md/wp-content/uploads/2022/02/Respectarea-drepturilor-solicitantilor-de-azil-....-in-2021.-Studiu-tematic-RO.pdf>

<sup>10</sup> A se vedea art. 9 din Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585 din 27.02.1998; art. 26 din Legea ocrotirii sănătății nr. 411 din 28.03.1995



medicală spitalicească în cazul urgențelor medico-chirurgicale (urgențe medico-chirurgicale majore, de gradul II și III), asistență medicală specializată de ambulator (servicii de dializă în ambulator), asistență medicală stomatologică (servicii stomatologice de urgență)<sup>11</sup>.

#### **Bune practici:**

1. Solicitanții de azil, solicitanții statutului de apatrid și beneficiarii de protecție temporară, angajați în câmpul muncii, beneficiază de statutul de persoană asigurată în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală, acordat în baza informației aferente raporturilor de muncă pentru stabilirea drepturilor sociale și medicale prezentate de angajatori Serviciului Fiscal de Stat.
2. Solicitanții de azil și beneficiarii de protecție temporară minori au acces la asistență medicală în aceleași condiții ca și minorii cetățeni ai Republicii Moldova. Pe cale de consecință, solicitanții de azil din categoriile enunțate beneficiază de serviciile medicale finanțate de Compania Națională de Asigurări în Medicină (CNAM), prin intermediul instituțiilor medico-sanitare publice și private.

Solicitanții de azil neasigurați beneficiază de serviciile medicale oferite de Serviciul medical al IGPF, care nu face parte din sistemul public de ocrotire a sănătății și nu este finanțat de CNAM. În același timp Serviciul medical al IGPF nu are capacitatea de a oferi întreg spectrul de servicii medicale, pe care le oferă instituțiilor medico-sanitare publice și private, finanțate din fondul CNAM.

Mecanismele ONU de protecție a drepturilor omului au recomandat în repetate rânduri Republicii Moldova să asigure fără discriminare accesul solicitanților de azil, refugiaților și apatrizilor la serviciile de asistență medicală și să se asigure că **fiecare persoană** este încadrată în sistemul asigurării obligatorii de asistență medicală<sup>12</sup>.

#### **Propunere**

Modificarea cadrului normativ relevant în vederea asigurării accesului la serviciile de asistență medicală fără discriminare, de rând cu cetățenii Republicii Moldova, pentru solicitanții de azil, beneficiarii de protecție internațională, beneficiarii de protecție temporară și apatrizi.

## **DOCUMENTAREA PERSOANELOR ÎN SISTEMUL NAȚIONAL DE AZIL**

### **Problema # 1**

Potrivit pct. 3 din Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18.02.2013, *"Locuitori ai*

---

<sup>11</sup> A se vedea Ordinul ministerului sănătății nr. 143 din 28.02.2023 privind serviciile medicale acordate beneficiarilor de protecție temporară

<sup>12</sup> A se vedea: Recomandarea Comitetului pentru drepturile sociale, economice și culturale E/C.12/MDA/CO/3 (CESCR 2017), <https://uhri.ohchr.org/en/document/b318d7c8-3d8f-4cfd-9a90-3148a1fdfac4>; Recomandarea Comitetului pentru eliminarea discriminării rasiale CERD/C/MDA/CO/10-11 (CERD 2017), <https://uhri.ohchr.org/en/document/311357e6-7af2-41e4-96c9-a0771b46152f>; Comitetul pentru eliminarea discriminării împotriva femeilor CEDAW/C/MDA/CO/6 (CEDAW 2020), <https://uhri.ohchr.org/en/document/68c7f20b-2621-454c-89e2-d7e2a18e3e10>;



*Republicii Moldova se consideră cetățenii săi domiciliați în țară, indiferent de existența înregistrării acestora la domiciliu sau la reședință, străinii cu drept de ședere pe teritoriul republicii și persoanele cărora li s-a recunoscut de către autoritățile competente ale Republicii Moldova **statutul de apatrid sau de refugiat, precum și persoanele cărora li s-a acordat protecție umanitară, protecție temporară sau azil politic, cu excepția străinilor – membri ai corpului diplomatic.***

Punctul 117<sup>1</sup> al Regulamentului stipulează că: *"Persoana care nu are posibilitate de a fi înregistrată la domiciliu sau la reședința temporară obține buletinul de identitate sau, după caz, buletinul de identitate provizoriu fără mențiunea respectivă. La solicitarea persoanei care a emigrat autorizat, se eliberează buletinul de identitate provizoriu fără înregistrare la domiciliu și/sau reședința temporară pe teritoriul Republicii Moldova."*

Normele enunțate permit să afirmăm că în situațiile în care persoana apatridă, refugiată sau beneficiară de protecție umanitară, care nu are posibilitate de a fi înregistrată la domiciliu sau la reședința temporară trebuie să obțină buletinul de identitate fără mențiunea domiciliului sau a reședinței temporare.

În activitatea sa, CDA s-a adresat în repetate rânduri către Inspectoratul General pentru Migrație, solicitând eliberarea buletinului de identitate pentru persoane concrete - apatrizi, refugiați sau beneficiari de protecție umanitară - fără mențiunea de înregistrare la domiciliu. Motivul acestor solicitări au fost situațiile în care beneficiarii nu dispuneau de domiciliu sau erau în imposibilitate de a prezenta acordurile notariale ale proprietarilor sau refuzul proprietarilor de a oferi un astfel de acord.

IGM respinge aceste solicitări, menținând poziția că doar cetățenilor Republicii Moldova le pot fi eliberate buletine de identitate fără indicarea domiciliului. În opinia CDA, această abordare a IGM este discriminatorie, deoarece Regulamentul privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 125/2013 îi include pe apatrizi, refugiați și beneficiari de protecție umanitară în categoria "Locuitori ai Republicii Moldova", iar la pct. 117<sup>1</sup>, prevede opțiunea de eliberare a buletinului de identitate fără mențiunea domiciliului pentru toți locuitorii Republicii Moldova.

## **Propunere**

Eradicarea practicii instituite la IGM de a refuza eliberarea buletinelor de identitate pentru apatrizi, refugiați și beneficiari de protecție umanitară în situațiile în care persoanele nu au posibilitatea de a fi înregistrate la domiciliu sau la reședința temporară.

## **Problema # 2**

Conform articolului 58 alin. (2) și (3) din Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270/2008, *"(2) Termenul de examinare a cererii de azil este de până la 6 luni. (3) Dacă o decizie nu poate fi luată în termenul stabilit la alin. (2) din motive independente de Direcția azil și integrare, acest termen poate fi prelungit, cu condiția efectuării acțiunilor necesare luării unei atare decizii. Termenul poate fi prelungit câte o lună, dar nu va depăși 3 luni"*.

Potrivit articolului 32 din lege "(1) Până la soluționarea cererii de azil, Direcția azil și integrare eliberează solicitantului de azil un document de identitate temporar [...]. Documentul de identitate temporar de solicitant de azil este valabil pe un termen de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii lui pentru alte termene a câte 30 de zile, până la soluționarea definitivă a cererii".

Termenul de valabilitate a documentului de identitate temporar de solicitant de azil poate fi supus criticii din perspectiva realizării drepturilor omului, inclusiv dreptului solicitanților de azil de a munci, de a primi asistență medicală, de a avea acces la învățământul obligatoriu, de a beneficia de măsuri de asistență socială, după caz. Or, în situația în care documentul este valabil pe un termen de 30 de zile, cu posibilitatea prelungirii lui pentru alte termene a câte 30 de zile, până la soluționarea definitivă a cererii, titularii acestuia se află într-o situație incertă atunci când încearcă să beneficieze de drepturile menționate.

## Propunere

Revizuirea termenului de valabilitate a documentului de identitate temporar de solicitant de azil, stabilit în art. 32 din Legea nr. 20/2008, în vederea extinderii acestuia pe durata soluționării cererii de azil sau fără menționarea valabilității acestuia.

## Problema # 3

Conform art. 37 din Legea nr. 270/2008, beneficiarului de protecție internațională i se eliberează buletin de identitate, iar la solicitare poate obține document de călătorie care îi permite deplasarea în afara teritoriului Republicii Moldova. Astfel, pentru asigurarea documentării beneficiarilor de protecție internațională, în sistemul național de pașapoarte se disting următoarele tipuri de acte de identitate<sup>13</sup>:

**BULETIN DE IDENTITATE PENTRU REFUGIAȚI** – act de identitate eliberat pe un termen de cinci ani persoanelor cărora le-a fost recunoscut statutul de refugiat, indiferent de vârstă, pentru întrebuințare pe teritoriul Republicii Moldova

**BULETIN DE IDENTITATE PENTRU BENEFICIARII DE PROTECȚIE UMANITARĂ** – act de identitate eliberat pe un termen de trei ani persoanelor cărora le-a fost acordată protecție umanitară, indiferent de vârstă, pentru întrebuințare pe teritoriul Republicii Moldova.

**DOCUMENT DE CĂLĂTORIE (CONVENȚIA CU PRIVIRE LA STATUTUL REFUGIAȚILOR DIN 28 IULIE 1951)** – act de identitate eliberat pe un termen de 5 ani persoanelor cărora li s-a recunoscut statutul de refugiat, indiferent de vârstă, pentru a călători în străinătate.

**DOCUMENT DE CĂLĂTORIE (PROTECȚIE UMANITARĂ)** – act de identitate eliberat pe un termen de 3 ani persoanelor cărora li s-a acordat protecție umanitară, indiferent de vârstă, pentru a călători în străinătate.

---

<sup>13</sup> Legea nr. 273 din 09.11.1994 privind actele de identitate în sistemul național de pașapoarte, disponibil la: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=136504&lang=ro](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136504&lang=ro).

Modul de eliberare și modelele buletinelor de identitate și ale documentelor de călătorie se aprobă de Guvern<sup>14</sup>.

Deși cadrul normativ național care reglementează domeniul actelor de identitate și de călătorie pentru refugiați este în concordanță cu Convenția din 1951 și, implicit, cu principalele tratate internaționale în domeniul drepturilor omului la care Republica Moldova este parte, există unele aspecte de evidențiat, care, în opinia CDA, ar urma să fie îmbunătățite. În special, reiterând tipurile de acte de identitate valabile în sistemul național de pașapoarte, este de menționat că denumirile *"Buletin de identitate pentru refugiați"* și *"Buletin de identitate pentru beneficiarii de protecție umanitară"* ar putea fi supuse criticii din perspectiva dreptului la viața privată în contextul protecției datelor cu caracter personal, indiferent de cetățenie și de reședință. Or, străinii, în particular refugiații și beneficiarii de protecție umanitară, pot fi supuși discriminării, pot deveni victime ale discursului de ură și ale infracțiunilor motivate de ură în virtutea statutului pe care îl dețin. În același timp trebuie să se țină cont de *Principiul Confidențialității* la oferirea azilului. Or, nu toate persoanele care sunt îndreptățite să vadă/verifice documentele de identitate ale străinilor, sunt îndreptățite să cunoască și statutul juridic al deținătorilor (de exemplu: educatorul de la instituția preșcolară, învățătorul, funcționarul poștal, etc.). Statul, oferind azil, este obligat să păstreze confidențialitatea acestui fapt.

Deși elaborarea și aprobarea modelelor actelor de identitate, inclusiv stabilirea denumirii acestora, ține de prerogativa fiecărui stat, analiza comparativă a documentelor autentice de identitate și de călătorie<sup>15</sup> arată că un număr impunător de state a evitat să menționeze în denumirea documentului de identitate statutul juridic al persoanei (ex: cetățean, refugiat, beneficiar de protecție umanitară), ci a agreat două denumiri de documente de identitate *"Carte de identitate"* – pentru cetățenii statului respectiv și *"Document de ședere/rezidență"* – pentru non cetățenii care au ședere legală pe teritoriul statului respectiv.

Având în vedere progresele tehnologice rapide și ținând cont de faptul că în Republica Moldova a fost creat *"Registrul de stat al populației"* – unica sursă de date personale pentru toate sistemele informaționale ale autorităților administrației publice care utilizează informațiile despre persoanele fizice<sup>16</sup> - statul are posibilitate să ducă evidența și controlul automatizat al tuturor străinilor cu drept de ședere provizorie sau permanentă pe teritoriul Republicii Moldova, precum și evidența documentelor eliberate. În acest context este oportună studierea practicii internaționale și revizuirea denumirii actelor de identitate eliberate persoanelor care

---

<sup>14</sup> Hotărârea Guvernului nr. 522 din 06.11.2019 cu privire la modelele actelor de identitate din sistemul național de pașapoarte, disponibil la: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=136007&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136007&lang=ro#).

<sup>15</sup> Registrul public online al documentelor autentice de identitate și de călătorie (PRADO) oferă accesul online la imagini, la descrieri tehnice și la termenele de valabilitate ale celor mai des utilizate documente de călătorie și de identitate emise de majoritatea țărilor lumii, disponibil la: <https://www.consilium.europa.eu/prado/ro/prado-start-page.html>.

<sup>16</sup> Hotărârea Guvernului nr. 333 din 18.03.2022 pentru aprobarea Concepției sistemului informațional automatizat *"Registrul de stat al populației"* și Regulamentului cu privire la Registrul de stat al populației, disponibil la: [https://www.legis.md/cautare/getResults?doc\\_id=134285&lang=ro#](https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=134285&lang=ro#).

beneficiază de protecție internațională, astfel încât nicio informație care poate fi citită optic să nu fie inclusă în document, inclusiv să nu fie evidențiat statutul acestora. Relevant în acest sens este Regulamentul (CE) nr. 1030/2002 al Consiliului din 13 iunie 2002 de instituire a unui model uniform de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe<sup>17</sup>.

## Propunere

Revizuirea denumirilor actelor de identitate eliberate persoanelor care beneficiază de protecție internațională - *"Buletin de identitate pentru refugiați"* și *"Buletin de identitate pentru beneficiarii de protecție umanitară"* - astfel încât să fie evitată menționarea statutului acestora.

## Problema # 4

Potrivit art. 22 din Legea nr. 270/2008, Direcția Azil și Integrare (Direcția azil și apatridie) înregistrează datele personale ale beneficiarilor de protecție temporară pe teritoriul Republicii Moldova și adoptă măsurile necesare pentru a pune la dispoziția persoanelor care beneficiază de protecție temporară documentele necesare pentru întreaga durată a protecției. Fiecărui beneficiar de protecție temporară i se eliberează un document de identitate cu titlu gratuit prin care i se acordă permisiunea de a rămâne pe teritoriul Republicii Moldova. Modelul documentului de identitate are implicații și asupra exercitării anumitor drepturi.

Beneficiarilor de protecție temporară le sunt eliberate documente de identitate cu termen de valabilitate până la 1 martie 2024. Pornind de la faptul că prin Hotărârea Guvernului nr. 21/2023 protecția temporară a fost acordată pe o perioadă de un an, începând cu data de 1 martie 2023, acest termen de valabilitate este obiectiv, indiferent de data la care a fost eliberat documentul de identitate. Or, chiar dacă actele normative în vigoare nu reglementează posibilitatea reînnoirii documentelor de identitate în cazul în care durata protecției temporare va fi extinsă, această obligație rămâne valabilă. În vederea reducerii sarcinii administrative aferente reînnoirii documentelor de identitate, există opțiunea acordării acestora pentru o perioadă de doi ani, fiind clar că protecția temporară poate înceta în orice moment în conformitate cu dispozițiile pct. 29 din Hotărârea Guvernului nr. 21/2023. În cazul în care nu se va recurge la această posibilitate, există probabilitatea că va fi necesară reînnoirea documentelor de identitate de două ori, pentru perioade de 6 șase luni.

În același timp, un termen de valabilitate mai lung al documentului de identitate ar oferi anumite avantaje beneficiarilor de protecție temporară, sporind perspectivele acestora de incluziune socio-economică în țara gazdă și ar exonera statul de cheltuieli suplimentare în cazul prelungirii duratei protecției temporare.

## Propunere

Revizuirea formulării termenului de valabilitate inclus în documentul de identitate al beneficiarului de protecție temporară, din perspectiva prelungirii duratei protecției temporare pe teritoriul Republicii Moldova.

---

<sup>17</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R1030-20171121>

## Progrese

În *Raportul privind respectarea drepturilor solicitanților de azil, beneficiarilor de protecție internațională, solicitanților statutului de apatrid, apatrizilor recunoscuți și străinilor aflați în dificultate în anul 2021*, a fost menționat faptul că actele de identitate ale beneficiarilor de protecție internațională și ale apatrizilor sunt mai scumpe decât actele de identitate și documentele de călătorie ale cetățenilor Republicii Moldova.

Curtea Supremă de Justiție, prin decizia sa din 19.07.2019, în dosarul nr. 3r-154/19 intentat la cererea de chemare în judecată înaintată de Centrul de Drept al Avocaților către ASP, a stabilit faptul discriminării directe a persoanelor apatride, refugiate și beneficiarilor de protecție umanitară în comparație cu cetățenii Republicii Moldova, pe criteriu de cetățenie, prin impunerea unui preț diferențiat pentru confecționarea și eliberarea actelor de identitate; au fost declarate nule pct. 9,11,16,18,19 din capitolul 5.5 al Anexei nr. 1 la ordinul Agenției Servicii Publice nr. 1 din 19.07.2017 cu privire la aplicarea temporară a nomenclatoarelor și tarifelor la serviciile prestate de către IP Agenția Servicii Publice. În acest context, CDA a recomandat echivalarea costului actelor de identitate și de călătorie eliberate apatrizilor și beneficiarilor de protecție internațională cu costul actelor de identitate și de călătorie eliberate cetățenilor Republicii Moldova.

Prin ordinul ASP nr 66 din 29.01.2021 a fost aprobat Nomenclatorul intern al serviciilor prestate de către Agenția Servicii Publice și tarifele la acestea. Potrivit documentului, tarifele pentru confecționarea și personalizarea buletinelor de identitate și a documentelor de călătorie pentru apatrizi și beneficiarii de protecție internațională au fost ajustate la tarifele pentru eliberarea buletinului de identitate și al pașaportului cetățeanului Republicii Moldova.

## CUSTODIA PUBLICĂ

Custodia publică este o măsură de restrângere a libertății de mișcare, dispusă de instanța de judecată împotriva străinului care nu a executat decizia de returnare sau care nu a putut fi returnat în termenul prevăzut de legislație, care a trecut sau care a încercat să treacă ilegal frontiera de stat, care a intrat în țară în perioada de interdicție dispusă anterior, a cărui identitate nu a putut fi stabilită, care a fost declarat indezirabil, împotriva căruia a fost dispusă expulzarea sau dacă există riscul sustragerii acestuia.<sup>18</sup>

Luarea în custodie publică este unica măsură dispusă de instanță față de străini, prevăzută de art.64 din Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010. Custodia publică este o măsură de asigurare a îndepărtării străinului de pe teritoriu. Persoanele luate în custodie publică sunt plasate în Centrul de plasament temporar al străinilor (CPTS), aflat în subordinea Inspectoratului General pentru Migrație.

Pe parcursul anului 2023 au fost luați în custodie publică 133 de străini, inclusiv persoane care aveau calitatea de bănuți/învinuți în cadrul dosarelor penale.

---

<sup>18</sup> A se vedea: articolul . 64 din Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200 din 16.07.2010

## Luarea în custodie publică a persoanelor aflate sub urmărire penală

### Problema

În anul 2023 a continuat practica de luare în custodie publică și cazare în CPTS la faza urmăririi penale a străinilor, care au statut de bănuțit/învinuit/inculpat în carul proceselor penale, fiind înregistrate 21 de cazuri. Codul de procedură penală prevede expres categoriile de măsuri preventive (art. 175) și alte măsuri procesuale de constrângere (art. 197) care pot fi aplicate față de aceste categorii de persoane. De cele mai dese ori străinii care au statut de bănuțit/învinuit/inculpat în carul proceselor penale sunt luați în custodie publică, fiindu-le aplicată și o măsură preventivă stabilită de către procuror sau de către instanța de judecată - obligația de a se prezenta la organul de urmărire penală sau la instanță sau obligația de a nu părăsi țara.

Avocații care reprezintă persoanele în cadrul examinării în instanțele de judecată a demersurilor IGM privind luarea în custodie publică, au continuat să comunice situațiile în care judecătorii dispun luarea în custodie publică sau prelungirea duratei de luare în custodie publică a străinilor, fără a ține cont de faptul că în privința acestora au fost deja aplicate măsuri preventive sau alte măsuri procesuale de constrângere.

În circumstanțele expuse, luarea în custodie publică este utilizată abuziv și ar putea fi calificată drept o "măsură alternativă suplimentară" măsurilor preventive altor măsuri procesuale de constrângere reglementate de Codul de procedură penală.

### Propunere

Interzicerea luării în custodie publică a străinilor, cărora nu le este permisă ieșirea de pe teritoriul Republicii Moldova ca urmare a suspendării dreptului la libera circulație în străinătate din motivele expuse în articolul 12 din Legea privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010.

## Aflarea în custodie publică a solicitanților de azil

### Problema

În rapoartele anterioare<sup>19</sup> CDA a abordat problema aflării în custodie publică a solicitanților de azil. CDA a menționat că detenția solicitanților de azil în custodie publică, susținută de instanțele de judecată prin luarea în custodie publică și prelungirea termenelor de aflare a acestor persoane în custodie publică, constituie o metodă de intimidare exercitată cu scopul de a forța solicitanții de azil să-și retragă cererea de azil și să se întoarcă în țara de origine.

Pe parcursul anului 2023 au fost luate în custodie publică 133 de persoane, dintre care 23 au solicitat azil în perioada aflării în custodie publică. În 21 de cazuri instanța de judecată

---

<sup>19</sup> <https://cda.md/wp-content/uploads/2022/02/Respectarea-drepturilor-solicitantilor-de-azil-....-in-2021.-Studiu-tematic-RO.pdf>

competentă a dispus eliberarea din custodie publică a străinilor, refuzând solicitarea privind prelungirea duratei de luare în custodie publică, iar în alte patru cazuri termenul de luare în custodie publică a fost prelungit. Alte două cereri au fost transmise spre examinare subdiviziunii cu competențe în domeniul azilului a Inspectoratului General pentru Migrație.

CDA reiterează că legislația Republicii Moldova nu prevede luarea în custodie publică a solicitanților de azil, cu excepția situațiilor în care, pentru rațiuni de securitate națională sau de ordine publică, se impune returnarea de pe teritoriul țării<sup>20</sup>. Respectiv, din momentul solicitării azilului străinul nu mai este subiect al Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010 și urmează să fie **eliberat imediat**, fără a aștepta expirarea termenului de luare în custodie publică stabilit de instanța de judecată. CDA atenționează că aflarea în custodie publică a solicitanților de azil constituie o încălcare gravă a drepturilor omului.

## Propunere

Completarea Legii privind regimul străinilor în Republica Moldova nr. 200/2010 cu reglementări care expres să dispună eliberarea din custodie publică a străinilor care au solicitat azil sau acordarea statului de apatrid.

## Lipsa alternativelor la custodia publică

### Problema

Potrivit Legii nr. 200/2010, poate fi luat în custodie publică străinul care nu a executat decizia de returnare sau care nu a putut fi returnat, care a trecut sau care a încercat să treacă ilegal frontiera de stat, care a intrat în țară în perioada de interdicție dispusă anterior, a cărui identitate nu a putut fi stabilită, care a fost declarat indezirabil, împotriva căruia a fost dispusă expulzarea sau dacă există riscul sustragerii acestuia. Minorii neînsoțiți și familiile cu minori sunt luați în custodie publică numai în ultimă instanță și pentru o perioadă cât mai scurtă. Cadrul normativ național nu conține reglementări privind alternativele la custodia publică.

Utilizarea alternativelor la detenție aduce beneficii atât statului, cât și indivizilor, deoarece pe de o parte sunt mai rentabile și, pe de altă parte, sunt mai puțin intruzive și asigură într-o măsură mai mare respectarea drepturilor omului, decât privarea de libertate. Similar custodiei publice, alternativele la această măsură trebuie să fie în egală măsură guvernate de legi și reglementări în vederea evitării impunerii arbitrare de restricții asupra libertății în general sau a libertății de circulație. Principiul certitudinii legale impune o reglementare adecvată a acestor alternative, iar reglementările trebuie să specifice și să explice alternativele disponibile, criteriile care se aplică utilizării lor, precum și autoritățile responsabile de implementarea și punerea lor în aplicare.

Alternativele la custodia publică ce restricționează libertatea solicitanților de azil pot avea impact asupra drepturilor omului și sunt supuse standardelor în materie de drepturile omului, inclusiv revizuirea periodică a fiecărui caz de către o instituție independentă. Persoanele ce fac

---

<sup>20</sup> A se vedea: art. 11 din Legea nr. 270 din 18.12.2008 privind azilul



obiectul alternativelor la custodia publică trebuie să beneficieze de acces în timp util la mecanisme efective de contestare, precum și la căi de atac eficiente, după caz. Alternativele la custodia publică trebuie să fie disponibile nu doar pe hârtie, ci trebuie să fie accesibile și în practică.

În conceperea alternativelor la custodia publică este important să fie respectat principiul minimei intervenții și să fie acordată o atenție deosebită situației specifice a grupurilor vulnerabile, cum ar fi copiii, femeile însărcinate, vârstnicii sau persoanele cu dizabilități sau care au suferit traume.

Luarea în custodie publică a copiilor migranți este o provocare majoră, inclusiv luarea în custodie publică a familiilor cu minori. Deși măsura custodiei publice nu este luată efectiv și împotriva copiilor care însoțesc membrii familiei sau reprezentantul legal, aceștia sunt luați în custodie publică împreună cu familia sau reprezentantul legal, fiind supuși astfel la măsuri de restrângere a unor drepturi. În situația când sunt implicații și copii, CtEDO a considerat în mod excepțional că privarea de libertate ar putea fi necesară doar pentru a-și atinge scopul, și anume expulzarea întregii familii. Prezența unui copil într-un loc de detenție pentru adulți nu este conformă cu art. 5 alin. 1 (f) din Convenție, decât dacă autoritățile au recurs la această măsură în ultimă instanță și doar după ce au verificat că o altă măsură mai puțin restrictivă nu putea fi aplicată. În acest sens este relevantă și Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 17 ianuarie 2023 în cauza **Minasian și alții c. Moldovei**, prin care a fost constatată violarea art. 5 § 1 din Convenție – detenția copiilor minori fără vreo bază legală, acompaniind mama acestora în detenție și omisiunea instanțelor naționale de examina chestiunea dacă detenția copiilor este o măsură de ultim resort și dacă centrul de detenție este corespunzător pentru adăpostirea familiilor cu copii minori; violarea art. 5 § 4 din Convenție – incapacitatea copiilor de a contesta legalitatea detenției acestora.

## Propuneri

- Modificarea Legii nr. 200/2010 prin introducerea reglementărilor ce ar prevedea mai multe măsuri neprivative de libertate alternative (detenției) custodiei publice.
- Stabilirea expresă în textul Legii nr. 200/2010 a procedurii de luare în custodie publică (detenție) doar ca o ultimă soluție, pentru cel mai scurt timp posibil, sub rezerva testelor de proporționalitate și necesitate și numai după examinarea în mod corespunzător a tuturor măsurilor neprivative de libertate alternative.

## Competența teritorială judiciară la luarea și prelungirea duratei de luare în custodie publică

### Problema

Luarea persoanelor în custodie publică și prelungirea duratei de luare în custodie publice este dispusă de către instanța de judecată în temeiul demersului înaintat de către IGM. Legea nr. 200/2010 nu conține reglementări cu privire la competența teritorială a instanțelor de judecată. Oficiile teritoriale ale IGM înaintează demersurile respective la judecătoria Bălți,



judecătoria Comrat și judecătoria Chisinau. Prin demersul IGM se solicită plasarea persoanelor în Centrul de Plasament Temporar al Străinilor, care se află în municipiul Chișinău, strada Petricani 88. Pentru prelungirea termenului luării în custodie publică IGM se adresează în aceeași instanță, care anterior a dispus luarea inițială în custodie publică. Astfel, pentru examinarea demersului de prelungire a luării în custodie publică, IGM transferă persoana deținută la Bălți sau Comrat, aceasta fiind însoțită de personalul IGM, chiar dacă toți participanții la aceste ședințe judecătorești se află în municipiul Chisinau. Această situație comportă cheltuieli suplimentare pentru transportarea periodică a persoanelor la distanțe de peste 100 de km de la locul aflării CPTS, pentru examinarea demersurilor de prelungire a luării în custodie publică. Aceste situații sunt generate de faptul că legiuitorul a omis să stabilească în Legea nr. 200/2010 competența teritorială pentru examinarea demersului IGM de luare în custodie publică și prelungire a luării în custodie publică.

Dacă pentru examinarea demersurilor de luare în custodie publică este firească adresarea la instanțele judecătorești în raza teritorială a cărora își desfășoară activitatea oficiile Cahul, Chisinau, Bălți ale Inspectoratului General pentru Migrație, atunci pentru examinarea demersurilor de prelungire a termenului de luare în custodie publică ar fi oportună adresarea acestor demersuri la Judecătoria Chișinău în raza teritorială a căreia se află CPTS, prin analogie cu prevederile articolului 54 alin. (3) din Legea nr. 200/2010, potrivit căreia contestarea deciziei de returnare, formulată de către străinul luat în custodie publică, se face la instanța în a cărei rază de competență se află Centrul de plasament temporar al străinilor

## **Propunere**

Completarea articolului 64 alin. (5) din Legea nr. 200/2010 cu norme speciale privitoare la examinarea solicitării de prelungire a duratei de luare în custodie publică de către instanța de judecată în a cărei rază de competență se află Centrul de plasament temporar al străinilor.

## **PERSOANELE INTERN DEPLASATE**

### **Problema**

Deși Republica Moldova a făcut progrese semnificative în domeniul azilului, odată cu aderarea la Convenția privind statutul refugiaților din 1951 și, ulterior, cu adoptarea cadrului normativ în domeniul azilului conform standardelor internaționale, la capitolul protecției persoanelor intern deplasate nu s-au acțiuni ferme.

CDA a menționat în repetate rânduri faptul că, deși cu regularitate exista cazuri de refugiere (deplasare internă) a cetățenilor Republicii Moldova domiciliați în stânga Nistrului, până în prezent nu există nici proceduri legale și nici infrastructură reglementată pentru persoanele care se refugiază de urgență în legătură cu persecuțiile din partea administrației de la Tiraspol. Aceste persoane sunt "invizibile" pentru autorități. Republica Moldova oferă un grad mult mai scăzut de asistență/protecție persoanelor intern deplasate decât solicitanților de azil sau beneficiarilor de protecție internațională.

Au existat cazuri când persoanele refugiate din Transnistria au fost cazate în Centrul de cazare temporară a solicitanților de azil și a beneficiarilor de protecție internațională, aflat în subordinea Inspectoratului General pentru Migrație. Cazarea persoanelor intern deplasate în această unitate a avut loc la solicitarea Biroului politici de reintegrare, în lipsa unei soluții legale alternative. Ulterior, în lipsa unor garanții de protecție juridică și socială, unele dintre persoanele originare din raioanele de est au solicitat azil în țările UE, care le-au acordat protecție, pentru că Republica Moldova nu are un remediu eficient pentru protejarea persoanelor intern deplasate din Transnistria, care au o temere bine întemeiată de a se întoarce în Transnistria datorată riscului sporit pentru viața, integritatea corporală și libertatea lor.

În special, în Republica Moldova nu există o lege specială care să reglementa noțiunea și statutul persoanelor intern deplasate, chiar dacă pe teritoriul țării încă persistă conflictul din regiunea transnistreană. La fel, în cadrul Inspectoratului General pentru Migrație nu există proceduri specifice în privința persoanelor intern deplasate. Deși Legea privind azilul în Republica Moldova nr. 270/2008 reglementează noțiunea de "persoane strămutate", aceasta se referă doar la străinii nevoiți să părăsească țara sau regiunea de origine.

Conform unor estimări, timp de 30 de ani circa 130 mii de persoane s-au refugiat din raioanele de est, ca urmare a războiului de pe Nistru.

### **Propunere**

Elaborarea și adoptarea unui act normativ care să asigure protecția persoanelor intern deplasate, cetățeni ai Republicii Moldova, care se refugiază pe teritoriul controlat de autoritățile constituționale ale Republicii Moldova.