

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ
privind excepția de neconstituționalitate a unor
prevederi din Legea nr.1286-XV din 25 iulie 2002
"Cu privire la statutul refugiaților"*

Nr.7 din 29.03.2005

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.55-58/6 din 08.04.2005

* * *

* M.O., 2002, nr.126-127, art.1003.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Victor PUȘCAȘ - președinte
Alina IANUCENCO - judecător-raportor
Mircea IUGA - judecător
Dumitru PULBERE - judecător
Elena SAFALERU - judecător
Ion VASILATI - judecător

cu participarea Ludmilei Chihai, grefier, reprezentantului Curții Supreme de Justiție Eugenia Fistican, reprezentantului permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională Ion Mîțu, reprezentantului permanent al Guvernului la Curtea Constituțională Nicolae Eșanu, reprezentanților Guvernului Traian Țurcanu și Leonid Gînsari, în conformitate cu prevederile art.135 alin.(1) lit.g) din Constituție, art.4 alin.(1) lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.4 alin.(1) lit.g) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art.13 alin.(2), art.32 alin.(1) și alin.(2) și art.33 alin.(1), alin.(2) și alin.(3) din Legea nr.1286-XV din 25 iulie 2002 "Cu privire la statutul refugiaților".

Drept temei pentru examinarea dosarului a servit sesizarea Curții Supreme de Justiție privind excepția de neconstituționalitate depusă la 6 ianuarie 2005, în conformitate cu prevederile art.24 și art.25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și art.39 din Codul jurisdicției constituționale.

Prin decizia Curții Constituționale din 17 ianuarie 2005 sesizarea a fost acceptată spre examinare în fond.

Asupra problemei ce face obiectul sesizării, Curtea Constituțională a solicitat puncte de vedere Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Procuraturii Generale, Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Externe, Ministerului Afacerilor Interne, Departamentului Migrațiune, Departamentului Tehnologii Informaționale, Departamentului Trupelor de Grăniceri, Catedrei de Drept Constituțional și Drept Administrativ a Universității de Stat, Institutului de Stat de Relații Internaționale, Centrului pentru Drepturile Omului, Reprezentantului Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați.

Examinînd materialele dosarului, audiind informația judecătorului-raportor și argumentele părților,

Curtea Constituțională

a constatat:

Prin sesizarea depusă la 6 ianuarie 2005 Curtea Supremă de Justiție a solicitat Curții Constituționale să efectueze controlul constituționalității dispozițiilor art.13 alin.(2), art.32 alin.(1) și alin.(2) și art.33 alin.(1), (2) și (3) din Legea nr.1286-XV din 25 iulie 2002 "Cu privire la statutul refugiaților" (în continuare - Legea

nr.1286-XV), care au următorul cuprins:

- art.13 alin.(2) "Consiliul pentru Refugiați examinează în apel plîngerile împotriva respingerii cererii de acordare a statutului de refugiat";

- art.32 "(1) Decizia Directorului Direcției Principale pentru Refugiați de respingere a cererii de acordare a statutului de refugiat poate fi atacată cu apel la Consiliul pentru refugiați în termen de 10 zile de la comunicarea acestei decizii solicitantului.

(2) Decizia Consiliului pentru Refugiați poate fi atacată cu recurs la Curtea de Apel în termen de 5 zile de la comunicarea acestei decizii solicitantului";

- art.33 "(1) Instanța judecătorească examinează recursul solicitantului de azil sau al procurorului și se expune asupra legalității deciziei Consiliului pentru Refugiați prin pronunțarea unei decizii motivate.

(2) În cazul în care se constată ilegalitatea deciziei Consiliului pentru Refugiați, instanța judecătorească o anulează și dispune emiterea unei decizii noi sau reexaminarea cauzei.

(3) În cazul în care se constată legalitatea deciziei Consiliului pentru Refugiați, hotărîrea instanței judecătorești rămîne definitivă și irevocabilă, iar decizia adoptată de Consiliu este executorie".

După cum rezultă din sesizare, la Curtea de Apel Chișinău se află în proces de judecare cauza de contencios administrativ nr.3-201/04, intentată de un cetățean sirian, solicitant de azil. Cetățeanul sirian a atacat cu recurs decizia Consiliului pentru Refugiați, care a respins apelul său declarat împotriva deciziei de respingere a cererii de acordare a statutului de refugiat, emisă de Directorul Direcției Principale pentru Refugiați.

În procesul judecării recursului avocatul solicitantului de azil a ridicat excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor enunțate din Legea nr.1286-XV în fața instanței, cerîndu-i să înainteze Curții Supreme de Justiție propunerea de a sesiza Curtea Constituțională.

Autorul excepției depuse consideră că art.13 alin.(2), art.32 alin.(1) și alin.(2) și art.33 alin.(1), alin.(2) și alin.(3) contrazic dispozițiile constituționale cuprinse în art.6 privind separația puterilor în stat, art.114 privind înlăptuirea justiției numai de instanțele judecătorești, art.115 privind instanțele care înlăptuiesc justiția, art.119 privind folosirea căilor de atac, deoarece examinarea apelului nu poate fi efectuată de Consiliul pentru Refugiați, iar decizia Consiliului nu poate fi atacată cu recurs, dat fiind faptul că aceste căi de atac sînt caracteristice doar pentru instanțele judecătorești. Consiliul pentru Refugiați este un organ al autorității publice căruia nu-i pot fi atribuite funcțiile instanței judecătorești. El relevă, de asemenea, că legiuitorul nu a stipulat căi de atac împotriva deciziei Curții de Apel.

Prin încheierea din 30 aprilie 2004 Curtea de Apel, în temeiul art.12 din Codul de procedură civilă, a înaintat Curții Supreme de Justiție propunerea de a sesiza Curtea Constituțională cu excepția de neconstituționalitate, suspendînd examinarea cauzei.

La 25 octombrie 2004 Plenul Curții Supreme de Justiție a considerat întemeiată ridicarea excepției și, invocînd suplimentar încălcarea prevederilor constituționale cuprinse în art.16 privind egalitatea cetățenilor în fața legii și a autorităților publice, art.20 privind accesul liber la justiție și art.53 privind dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, la 6 ianuarie 2005 a sesizat Curtea Constituțională în vederea verificării constituționalității prevederilor contestate.

2. Examinînd prevederile legii, ce fac obiectul excepției de neconstituționalitate, sub raportul dispozițiilor constituționale și

normelor actelor internaționale în domeniu, Curtea Constituțională reține următoarele.

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

Regimul juridic al cetățenilor străini face obiectul art.19 din Constituție, alin.(1) al căruia stipulează că cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege. Alin.(3) din același articol prevede expres că dreptul de azil se acordă și se retrage în condițiile legii, cu respectarea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte.

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

În materie de drepturi ale refugiaților Republica Moldova a aderat la instrumente juridice internaționale. La 23 noiembrie 2001, prin Legea nr.677-XV*, a avut loc aderarea la Convenția privind statutul refugiaților (în continuare - Convenția), încheiată la Geneva, la 28 iulie 1951, precum și la Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York, la 31 ianuarie 1967.

* M.O., 2001, nr.150-151, art.1199.

Convenția definește, într-o formulă universal aplicabilă, termenul de "refugiat", statutul legal al refugiaților (anumite drepturi civile, economice, sociale și culturale), garanțiile legate de expulzarea sau neexpulzarea (non-refoulement) a solicitanților de azil, bazele cooperării între statele contractante și Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați, stipulând expres în art.16 că orice refugiat va avea pe teritoriul statelor contractante acces liber la justiție.

Convenția nu conține dispoziții privind procedurile de acordare a statutului de refugiat, de introducere a apelului sau privind componența organului de apel, lăsând la discreția fiecărui stat contractant reglementarea acestor aspecte, în funcție de structura sa administrativă și constituțională.

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

Pentru realizarea acestui angajament, Parlamentul a adoptat Legea nr.1286-XV, prin care a stabilit cadrul juridic, economic, social și organizatoric de acordare a azilului (statutului de refugiat, azilului politic, protecției temporare) în Republica Moldova.

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

La stabilirea procedurii legiuitorul urma să țină cont de dispozițiile constituționale privind dreptul de a solicita azil, de celelalte dispoziții privind drepturile și libertățile fundamentale, de actele internaționale în domeniu și să instituie prin lege un mecanism echitabil și eficient de exercitare a dreptului de azil.

Potrivit Legii nr.1286-XV, autoritatea competentă în soluționarea

problemelor în materie de azil este Direcția Principală pentru Refugiați de pe lângă Departamentul Migrațiune, directorul căreia este abilitat cu dreptul de a acorda, retrage și anula statutul de refugiat (art.12).

Prin ordinul directorului Departamentului Migrațiune se constituie Consiliul pentru Refugiați avînd în componența sa reprezentanți ai ministerelor și departamentelor interesate, un reprezentant al Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați și cel puțin un reprezentant al organizațiilor nonguvernamentale ce se ocupă de problemele refugiaților. Prin art.13 alin.(2) legiuitorul a atribuit Consiliului pentru Refugiați funcția de a examina în apel plîngerile împotriva respingerii cererii de acordare a statutului de refugiat.

Reglementînd căile de atac împotriva deciziei de respingere a cererii solicitantului de azil, legiuitorul a stipulat că decizia Directorului poate fi atacată cu apel la Consiliul pentru Refugiați (art.32 alin.(1), iar decizia Consiliului poate fi atacată cu recurs la Curtea de Apel (art.32 alin.(2), care examinează recursul solicitantului de azil și se pronunță asupra legalității deciziei Consiliului pentru refugiați (art.33 alin.(1)).

Utilizînd noțiunea "apel" în art.13 alin.(2) și art.32 alin.(1) și noțiunea "recurs" în art.32 alin.(2) și stipulînd prin art.33 alin.(1) că recursul la Curtea de Apel este ultima cale de atac în raporturile juridice respective, legiuitorul, de fapt, a atribuit unei autorități publice funcții ale instanțelor judecătorești și astfel a creat un mecanism neprevăzut de Constituție.

Potrivit art.114 și art.115 din Constituție, justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești: prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și prin judecătorii; organizarea instanțelor judecătorești și competența acestora sînt stabilite prin lege organică.

Anterior, în Hotărîrea nr.21 din 23 iunie 1997*, Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra noțiunilor de "justiție" și "putere judecătorească", menționînd că hotărîrile organelor care nu au atribuții de autoritate judecătorească luate asupra cauzelor ce izvorăsc din raporturi administrative nu constituie înfăptuirea justiției.

* M.O., 1997, nr.45, art.24.

Potrivit art.53 alin.(1) din Constituție, persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

Exercitarea acestui drept poate avea loc numai prin accesul liber la justiție, care face parte din drepturile și libertățile fundamentale ale omului și este garantat de art.20 alin.(1) din Constituție, potrivit căruia orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Garantarea dreptului la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești cuprinde dreptul cetățeanului de a introduce o acțiune în instanța judecătorească competentă și obligația acesteia de a da pe marginea ei o soluție legală, echitabilă și temeinică. Potrivit art.20 alin.(2) din Constituție, nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.

De observat că legiuitorul constituant atît în art.53, cît și în art.20 nu face distincție între cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizi, ceea ce este în concordanță cu art.16 din Constituție.

Prin considerentele expuse în Hotărîrea nr.37 din 5 iulie 2001*

Curtea Constituțională a relevat că exercitarea dreptului constituțional al persoanei la repararea prejudiciilor cauzate de o autoritate publică se circumscrie principiilor constituționale ale universalității, egalității (art.15, 16) și accesului liber la justiție.

* M.O., 2001, nr.81-83, art.30.

Realizarea plenară a dreptului la protecție juridică presupune și dreptul la exercitarea căilor de atac împotriva hotărîrilor instanțelor judecătorești, drept consacrat de art.119 din Constituție.

În Hotărîrea nr.18 din 27 aprilie 2000* Curtea Constituțională a constatat că dreptul la protecție juridică presupune existența unor garanții, care să permită realizarea lor, și a relevat că excluderea posibilității de a exercita căile de atac împotriva hotărîrilor judecătorești limitează dreptul persoanei la apărarea juridică.

* M.O., 2000, nr.54-56, art.21.

Stabilind în art.33 alin.(1) din Legea nr.1286-XV că instanța judecătorească examinează recursul solicitantului de azil și se pronunță asupra legalității deciziei Consiliului pentru Refugiați printr-o decizie motivată, legiuitorul a lipsit solicitantul de azil de posibilitatea de a intenta o acțiune în instanța de fond în vederea reparării dreptului încălcat de o autoritate publică.

Enunțînd în alin.(2) și alin.(3) ale art.33 din Legea nr.1286-XV soluțiile pronunțate de instanța judecătorească în cazul constatării ilegalității sau legalității deciziei Consiliului pentru Refugiați și stipulînd că hotărîrea instanței este definitivă și irevocabilă, legiuitorul a privat partea de dreptul de a utiliza una din principalele căi de atac - recursul.

Astfel, prin prevederile art.33 alin.(1), alin.(2) și alin.(3) din Legea nr.1286-XV se încalcă dispozițiile constituționale cuprinse în art.16, art.20, art.53 alin.(1) și art.119.

Deoarece noțiunile "apel" din art.13 alin.(2) și art.32 alin.(1) și "recurs" din art.32 alin.(2) prin semnificația lor corelează direct cu noțiunea "recurs" din art.33 alin.(1), ele se declară neconstituționale ca fiind în contradicție cu dispozițiile art.16, 114, 115 și 119 din Constituție.

Pentru motivele arătate, în temeiul art.140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.61, art.62 și art.68 din Codul jurisdicției constituționale.

Curtea Constituțională HOTĂRĂȘTE:

1. Declară neconstituționale sintagmele: "în apel" din art.13 alin.(2), "cu apel" din art.32 alin.(1), "cu recurs" din art.32 alin.(2) și dispozițiile art.33 alin.(1), alin.(2) și alin.(3) din Legea nr.1286-XV din 25 iulie 2002 "Cu privire la statutul refugiaților".

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

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 29 martie 2005.
Nr.7.