

EXPUNERE DE MOTIVE

Secțiunea 1

Titlul proiectului de act normativ

Ordonanță de urgență a Guvernului pentru modificarea și completarea Legii nr. 122/2006 privind azilul în România

Secțiunea a 2-a

Motivul emiterii actului normativ

2.1. Descrierea situației actuale

Prin Decizia Curții Constituționale nr. 604 din 20 mai 2008, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 469 din 25 iunie 2008, s-a constatat neconstituționalitatea prevederilor art. 121 alin. (1)-(3) din Legea nr. 122/2006 privind azilul în România, cu modificările ulterioare. Dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale au următorul conținut:

„Art. 121- Calea de atac

(1) Împotriva hotărârii prevăzute la art. 120 alin. (3) se poate face plângere în termen de două zile de la data primirii dovezii de comunicare sau a documentului prin care se constată că solicitantul nu se mai află la ultima reședință declarată. Introducerea plângerii în termenul menționat nu suspendă executarea dispoziției de transfer în statul membru responsabil.

(2) Plângerea se depune, personal, la Oficiul Român pentru Imigrări și va fi însoțită de copia de pe hotărârea de respingere a accesului la procedura de azil în România.

(3) Plângerea este înaintată, de îndată, judecătorei în a cărei rază teritorială se află structura competentă a Oficiului Român pentru Imigrări care a emis hotărârea.”

Curtea Constituțională a reținut în motivarea deciziei sale faptul că dispozițiile art. 121 alin. (1) din lege sunt imprecise, întrucât momentul de la care curge termenul de depunere a plângerii împotriva hotărârii prin care a fost respins accesul la procedura de azil în România și s-a dispus transferul în statul membru responsabil cu analizarea cererii de azil nu poate fi cunoscut de solicitantul de azil, deoarece acesta nu are posibilitatea să ia la cunoștință când este primită dovada de comunicare a hotărârii în cauză sau documentul prin care se constată că acesta nu se mai află la ultima reședință declarată de către autoritatea competentă. Totodată, Curtea a apreciat faptul că actuala reglementare nu asigură solicitantului de azil un drept de acces efectiv la o instanță de judecată, în contextul în care acesta poate fi transferat în statul membru responsabil cu analizarea cererii sale de azil imediat după comunicarea hotărârii, fără a avea posibilitatea efectivă de a depune plângere împotriva acesteia și prin reprezentant.

În ceea ce privește dispozițiile art. 121 alin. (2) și (3) din aceeași lege, s-a

constatat faptul că acestea îngăduiesc accesul direct la justiție atât timp cât nu prevăd ca alternativă posibilitatea ca plângerea să poată fi depusă și direct la instanța de judecată.

Unele din normele constatate ca fiind neconstituționale fac parte din conținutul altor dispoziții din Legea nr.122/2006, cu modificările ulterioare, sau sunt în strânsă legătură cu alte prevederi din cuprinsul acesteia. În consecință, prevederile în cauză pot face oricând obiectul unor noi excepții de neconstituționalitate care ar afecta în mod serios aplicarea procedurilor speciale de contestare a actelor administrative emise în soluționarea cererilor de azil de către autoritatea competentă, sub aspectul garanțiilor acordate solicitanților de azil asociate principiului nereturnării.

În acest context, având în vedere faptul că dispozițiile constatate ca fiind neconstituționale au încetat să mai producă efecte juridice, considerăm că în prezent este aplicabil dreptul comun în materia contestării actelor administrative, care nu corespunde finalității Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unui stat terț, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 50 din 25.02.2003.

Prin Regulamentul Consiliului (CE) nr. 343/2003 se urmărește stabilirea statului membru competent cu analizarea unei cereri de azil depuse într-unul din statele membre de un cetățean al unui stat terț, potrivit unor criterii și mecanisme expres individualizate și, ulterior, transferarea solicitantului către acest stat membru.

Aplicarea dreptului comun în materia contestării actelor administrative în acest caz ar întârzia efectuarea transferului în statul membru responsabil și, implicit, accesul la procedura de azil și evaluarea cât mai curând posibil a nevoii de protecție care se prezumă că fundamentează cererea de azil. Corelativ acestui aspect trebuie subliniat faptul că, la nivel comunitar se urmărește crearea unui sistem comun de azil și, în consecință, au fost stabilite standarde comune pentru toate statele membre în ceea ce privește evaluarea nevoii de protecție internațională, astfel încât nu există diferențe de substanță în evaluarea unei cereri de azil între statele Uniunii Europene. Referitor la criteriile care stau la baza stabilirii responsabilității unui stat de a examina o cerere de azil, trebuie subliniat faptul că acestea sunt prevăzute de actul normativ comunitar și se fundamentează, printre altele, pe un sistem automat de comparare a impresiunilor papilare, gestionate în format digital la nivel comunitar.

De asemenea, stabilirea competenței analizării cererii de azil depuse de un cetățean al unui stat terț într-un stat membru nu se realizează în mod unilateral, de către un stat membru, ci implică ambele state membre, cel în care se află solicitantul de azil și acela care este competent în ceea ce privește analizarea cererii de azil, potrivit criteriilor stabilite în cadrul reglementării comunitare.

Prin Decizia Curții Constituționale s-a apreciat că reglementarea care a încetat să mai producă efecte juridice nu asigura solicitantului de azil un

drept de acces efectiv la o instanță de judecată din moment ce acesta era *imediat transferabil* către statul responsabil chiar și pe durata termenului legal de depunere a plângerii, fără a avea posibilitatea de a exercita această cale de atac și prin reprezentant. Totuși, acest aspect nu implică reglementarea unui efect suspensiv asupra măsurii de transfer în statul membru responsabil pe parcursul întregii proceduri de control judiciar a hotărârii de respingere a accesului la procedura de azil din România și dispunere a transferului în acest stat, având în vedere și faptul că, în conformitate cu art. 120 alin. (6) din lege, aflat în vigoare, hotărârea în speță este *executorie*. În contextul în care hotărârea este executorie iar dreptul comun acordă posibilitatea instanței de contencios de a suspenda executarea actului administrativ la cererea celui în cauză, apreciem că există o contradicție evidentă între legea specială și dreptul comun, care o completează ca urmare a încetării aplicabilității unor prevederi ale acesteia, situație care, fiind remediată conform principiului de drept *lex specialis derogat generali*, menține starea de neconstituționalitate constatată.

Prin urmare, este necesară modificarea și completarea Legii nr. 122/2006, cu modificările ulterioare, în vederea asigurării unui acces efectiv și direct la instanța de judecată pentru solicitantul căruia i-a fost respins accesul la procedura de azil română și s-a dispus transferul în statul membru responsabil cu analizarea cererii sale de azil, precum și stabilirea unor norme precise referitoare la momentul de la care începe să curgă termenul legal de formulare a căii de atac împotriva hotărârii emise în acest sens. Subsecvent, se impune modificarea și completarea inclusiv a celorlalte dispoziții care conțin sau sunt în strânsă legătură cu normele constatate ca fiind neconstituționale.

Acest demers trebuie realizat în condiții de urgență întrucât, în prezent, Legea nr.122/2006, cu modificările ulterioare, conține dispoziții similare celor care deja au fost constatate ca fiind neconstituționale, iar invocarea unor noi excepții de neconstituționalitate în cadrul celorlalte proceduri de azil ar afecta în mod serios aplicabilitatea acestui act normativ. Totodată, incidența dreptului comun în materie nu corespunde specificului procedurilor de azil, cu privire la care legiuitorul a ales soluția reglementării separate a mecanismului acestora și a garanțiilor acordate persoanelor care le parcurg în vederea obținerii unei forme de protecție în România, ținând cont de situația specială a acestora și în deplină concordanță cu instrumentele internaționale în domeniul drepturilor omului și, în particular, cu privire la refugiați.

În aceste condiții, în lipsa reglementării prezentei situații pe calea ordonanței de urgență, Oficiul Român pentru Imigrări se află, pe de o parte în imposibilitatea de a asigura continuitatea îndeplinirii obligațiilor prevăzute de lege pentru implementarea politicilor României în domeniul azilului, iar pe de altă parte nu este posibilă asigurarea accesului direct și efectiv al solicitanților de azil la instanța de judecată în cadrul procedurilor speciale prevăzute de Legea nr. 122/2006, lipsa reglementărilor necesare putând conduce la blocarea procedurilor de

	acordare a unei forme de protecție în România, având un impact deosebit în privința respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, dispozițiile dreptului comun nefiind de natură a asigura celeritatea necesară derulării acestor proceduri. Mai mult, situația constatată ca fiind neconstituțională se menține prin faptul că art. 120 alin. (6) din lege este în vigoare și aplicabil, ca și lege specială, în dauna dreptului comun în materia contestării actelor administrative, solicitantul fiind în continuare imediat transferabil. În concluzie, constatarea neconstituționalității dispozițiilor la care ne-am referit anterior determină revizuirea procedurii de control judiciar a hotărârii de respingere a accesului la procedura de azil în România și de dispunere a transferului în statul membru responsabil cu examinarea cererii de azil și, implicit, reglementarea unor garanții pentru a asigura realizarea efectivă a transferului către statul membru responsabil, în cadrul îndeplinirii obligațiilor ce rezultă pentru fiecare stat membru potrivit Regulamentului Consiliului (CE) nr. 343/2003, fără a prejudicia sub nicio formă dreptul la apărare și liberul acces la justiție al persoanelor supuse transferului.
2.2. Schimbări preconizate	În vederea armonizării prevederilor neconstituționale cu legea fundamentală se impune modificarea și completarea de urgență a articolului 121 alin. (1)-(3) din Legea nr. 122/2006, cu modificările ulterioare, precum și a altor dispoziții aflate în strânsă legătură cu acestea, pentru a înlătura situațiile implicite de neconformitate cu Constituția României, republicată. Art. 121 alin. (1) din lege va fi modificat în sensul în care termenul legal de depunere a plângerii împotriva hotărârii de respingere a accesului la procedura de azil și de dispunere a transferului în statul membru responsabil cu analizarea cererii de azil începe să curgă de la comunicarea hotărârii și nu de la data primirii dovezii de comunicare sau a documentului prin care se constată că solicitantul nu se mai află la ultima reședință declarată. Prin această modificare este îndeplinită cerința privind precizia textului legal, solicitantul fiind în măsură să cunoască momentul de la care începe să curgă termenul de contestare a hotărârii în cauză, care coincide cu momentul luării la cunoștință despre aceasta. Aceeași variantă de reglementare se impune și în cazul art. 55 alin. (1) din lege, din același considerent. Mai mult, pentru respectarea cerinței previzibilității normei juridice, se impune instituirea unor garanții suplimentare cu privire la asigurarea luării la cunoștință despre soluția pronunțată asupra cererii de azil în România, ca atare este necesar să se modifice art. 54 din lege, intitulat „Comunicarea hotărârii de soluționare a cererii de azil”. Din aceleași motive, este necesară și modificarea art. 89 alin. (3), a art. 120 alin. (5) și a art. 122 alin. (6) din lege. De asemenea, pentru a asigura dreptul efectiv al solicitantului de azil de acces la instanța de judecată, efectuarea transferului este suspendată până la expirarea termenului legal de depunere a plângerii, art. 121 alin. (1) din lege fiind propus spre a fi modificat în consecință.

Ca o garanție suplimentară a acestui drept, art. 121 alin. (2) va fi completat în sensul că, plângerea împotriva hotărârii în speță poate fi depusă atât personal cât și prin reprezentant, spre deosebire de cazul solicitanților de azil a căror cerere de azil este analizată în România, care își pot exercita drepturile procedurale doar personal sau prin asistare de un apărător (art. 59 din lege). Această derogare are menirea de a asigura accesul efectiv la justiție în contextul în care solicitantul este transferat în statul membru responsabil cu examinarea cererii sale, pe parcursul procedurii judiciare.

Dispozițiile art. 121 alin. (2) din lege urmează a fi modificate prin reglementarea liberului acces la justiție al solicitanților sub aspectul posibilității formulării plângerii împotriva hotărârii de respingere a accesului la procedura de azil în România și direct la instanța de judecată competentă. Din același considerent, se impune modificarea și completarea art. 56 alin.(1) din lege.

Ca urmare a acestei modificări, se impune completarea art. 56 cu două noi alineate, astfel încât structura competentă să aibă posibilitatea de a cunoaște în permanență stadiul procedurii de azil - în speță, exercitarea/neexercitarea căii de atac prin depunerea plângerii direct la instanță - în vederea asigurării reglementării șederii pe teritoriul României în condițiile legii și cu respectarea principiului nereturnării. De asemenea, intervenția asupra textului de lege este necesară pentru respectarea cerinței de claritate a acestuia, precum și în scopul asigurării celerității specifice procedurii de azil.

Având în vedere cele două noi alineate ce vor fi introduse după art. 56, alin. (1), pentru sistematizarea și precizia textului, dispozițiile art. 121 alin. (3) vor fi preluate în cuprinsul art. 121 alin. (2), urmând ca alin. (3) să fie abrogat.

Întrucât completările aduse art. 56 din lege sunt valabile și pentru celelalte proceduri de azil, se impune modificarea și/sau completarea următoarelor texte de lege: art. 80 alin. (2), art. 85 alin. (2), art. 89 alin. (5), art. 93 alin. (2), art. 95 alin. (5) și art. 111 alin. (1).

În vederea armonizării dispozițiilor art. 14 din lege cu modificările aduse pentru asigurarea accesului liber la instanța de judecată, este necesară modificarea conținutului acestuia, referitor la mențiunile obligatorii din cuprinsul hotărârii cu privire la cererea de azil.

Având în vedere similaritatea prevederilor art. 123 alin. (1)-(3) cu prevederile art. 121 alin. (1)-(3), argumentele menționate în paragrafele de mai sus își găsesc aplicabilitatea și în propunerea de modificare și completare a art.123.

Totodată, se impune revizuirea procedurii de control judiciar a hotărârii de respingere a accesului la procedura de azil în România și de dispunere a transferului în statul membru responsabil cu examinarea cererii de azil și, implicit, reglementarea unor garanții pentru a asigura realizarea efectivă a transferului către statul membru responsabil, în cadrul îndeplinirii obligațiilor ce incumbă fiecărui stat membru potrivit Regulamentului Consiliului (CE) nr. 343 din 18 februarie 2003. Ca atare, este necesară

	completarea art. 17 și a art. 125 din lege.
2.3. Alte informații	Nu este cazul.

Secțiunea a 3-a
Impactul socioeconomic al proiectului de act normativ

3.1. Impactul macroeconomic	Nu este cazul.
3.2. Impactul asupra mediului de afaceri	Nu este cazul.
3.3. Impactul social	Nu este cazul.
3.4. Impactul asupra mediului	Nu este cazul.
3.5. Alte informații	Nu este cazul.

Secțiunea a 4-a
Impactul financiar asupra bugetului general consolidat, atât pe termen scurt, pentru anul curent, cât și pe termen lung (5 ani)

Indicatori	Anul curent	Următorii 4 ani				Media pe 5 ani
1	2	3	4	5	6	7
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:						
a) buget de stat, din acesta:						
(i) contribuții de asigurări	0	0	0	0	0	0
(ii) impozit pe venit						
b) bugete locale:						
(i) impozit pe profit						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) impozit pe profit						
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:	0	0	0	0	0	0
a) buget de stat, din acesta:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
b) bugete locale:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
c) bugetul asigurărilor sociale de stat:						
(i) cheltuieli de personal						
(ii) bunuri și servicii						
3. Impact financiar, plus/minus, din care:	0	0	0	0	0	0
b) bugete locale						
a) buget de stat						

4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	0	0	0	0	0	0
5. Propuneri pentru a compensa reducerea veniturilor bugetare	0	0	0	0	0	0
6. Calcule detaliate privind fundamentarea modificărilor veniturilor și/sau cheltuielilor bugetare	0	0	0	0	0	0
7. Alte informații	Nu este cazul.					

Secțiunea a 5-a
Efectele proiectului de act normativ asupra legislației în vigoare

5.1. Proiecte de acte normative suplimentare	Nu este cazul.
5.2. Compatibilitatea proiectului de act normativ cu legislația comunitară în materie	Proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului este în concordanță cu dispozițiile Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil cu examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unui stat terț, publicat în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 50 din 25.02.2003.
5.3. Decizii ale Curții Europene de Justiție și alte documente	Nu este cazul.
5.4. Evaluarea conformității:	Nu este cazul.
5.5. Alte acte normative și/sau documente internaționale din care decurg angajamente	Nu este cazul.
5.6. Alte informații	Nu este cazul.

Secțiunea a 6-a
Consultările efectuate în vederea elaborării proiectului de act normativ

Consiliul Legislativ a avizat favorabil proiectul de ordonanță de urgență, prin avizul nr.1506/26.11.2008.

Secțiunea a 7-a
Activități de informare publică privind elaborarea și implementarea proiectului de act normativ

Proiectul de act normativ a fost supus dezbaterii publice, conform prevederilor Legii nr. 52/2003.

Față de cele prezentate, a fost elaborat proiectul de lege anexat, în vederea aprobării Ordonanței de urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 122/2006 privind azilul în România, pe care îl supunem Parlamentului spre adoptare.

PRIM-MINISTRU

The image shows a handwritten signature in black ink, which appears to read "Tăriceanu", written over a circular official stamp. The stamp is partially obscured by the signature and contains some illegible text and a central emblem.

CĂLIN POPESCU-TĂRICEANU