Comentariile UNHCR privind proiectul de Hotărâre a Guvernului pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 21/2023 privind acordarea protecției temporare persoanelor strămutate din Ucraina

Decembrie 2025

I. Introducere

1. Reprezentanța Înaltului Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați în Republica Moldova (denumită în continuare „UNHCR") își exprimă recunoștința față de Ministerul Afacerilor Interne (MAI) pentru oportunitatea de a-și expune punctele de vedere asupra proiectului de Hotărâre și a Anexei nr. 1 a acestuia (denumite în continuare „proiectul de Hotărâre"), care modifică Hotărârea Guvernului nr. 21/2023, prin care a fost acordată protecția temporară (PT) persoanelor strămutate din Ucraina. Proiectul de Hotărâre prelungește acordarea protecției temporare pentru o perioadă de un an, până la data de 1 martie 2027, și introduce modificări specifice ale mai multor prevederi ale HG nr. 21/2023.[1]

2. UNHCR formulează aceste comentarii în calitatea sa de agenție învestită de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite cu responsabilitatea de a asigura protecția internațională a refugiaților și a altor persoane aflate sub mandatul său, precum și de a sprijini guvernele în identificarea unor soluții durabile la problema refugiaților.[2] Așa cum este prevăzut în Statutul său, UNHCR își îndeplinește mandatul de protecție internațională, printre altele, prin „promovarea încheierii și ratificării convențiilor internaționale pentru protecția refugiaților, supravegherea aplicării acestora și propunerea de amendamente la acestea".[3] Responsabilitatea de supraveghere a UNHCR, prevăzută în Statutul său, este reiterată la articolul 35 din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților („Convenția din 1951")[4], potrivit căruia statele părți se angajează „să coopereze cu Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor

---

[1] *https://particip.gov.md/ro/document/stages/proiectul-hotararii-guvernului-cu-privire-la-modificarea-hotararii-guvernului-nr-212023-privind-acordarea-protectiei-temporare-persoanelor-stramutate-din-ucraina/15397.*

[2] *Adunarea Generală a ONU, Statutul Oficiului Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru refugiați, 14 decembrie 1950, A/RES/428(V), disponibil la: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html („Statutul").*

[3] *Ibid., para. 8(a).*

[4] *Adunarea Generală a ONU, Convenția privind statutul refugiaților, 28 iulie 1951, Organizația Națiunilor Unite, Seria Tratatelor, vol. 189, p. 137, disponibilă la: https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html. Potrivit articolului 35 alineatul (1) din Convenția din 1951, UNHCR are „datoria de a supraveghea aplicarea dispozițiilor Convenției".*

Unite pentru Refugiați […] în exercitarea funcțiilor sale și, în special, să faciliteze îndeplinirea atribuției sale de a supraveghea aplicarea dispozițiilor Convenției". Aceeași prevedere este inclusă la articolul II din Protocolul din 1967 privind statutul refugiaților („Protocolul din 1967").[5]

3. Responsabilitatea de supraveghere a UNHCR este exercitată, printre altele, prin emiterea de orientări interpretative privind semnificația dispozițiilor și termenilor cuprinși în instrumentele internaționale în materie de refugiați, în special în Convenția din 1951. Astfel de orientări sunt incluse în Manualul UNHCR privind procedurile și criteriile de determinare a statutului de refugiat, precum și în Ghidurile ulterioare privind protecția internațională („Manualul UNHCR").[6] De asemenea, UNHCR își îndeplinește responsabilitatea de supraveghere prin formularea de comentarii asupra propunerilor legislative și de politici publice care au impact asupra protecției și soluțiilor durabile pentru persoanele aflate sub mandatul său.

4. Secțiunile următoare includ, prin urmare, observații referitoare la diverse aspecte ale proiectului de Hotărâre, abordând anumite puncte care necesită clarificări pentru a asigura securitatea juridică, garanțiile procedurale și continuitatea pentru persoanele care beneficiază în prezent de protecție temporară. UNHCR își exprimă disponibilitatea de a oferi clarificări suplimentare, acolo unde este considerat util, și de a continua dialogul cu MAI în vederea îmbunătățirii în continuare a proiectului de hotărâre, cu implicarea altor părți interesate relevante.

II. Observații generale

5. UNHCR salută prelungirea protecției temporare pentru un an suplimentar, până la data de 1 martie 2027, în conformitate cu punctul 6 al proiectului de Hotărâre, precum și intenția generală de actualizare a regimului juridic al protecției temporare, având în vedere experiențele acumulate până în prezent. Protecția temporară a avut o importanță crucială pentru protecția și incluziunea refugiaților din Ucraina în Republica Moldova. Aceasta a facilitat intrarea în Republica Moldova a cetățenilor ucraineni care fug de războiul din Ucraina, a asigurat accesul

---

[5] Adunarea Generală a ONU, Protocolul privind statutul refugiaților, 31 ianuarie 1967, Organizația Națiunilor Unite, Seria Tratatelor, vol. 606, p. 267, disponibil la: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html. Responsabilitatea de supraveghere a UNHCR este reflectată și în dreptul Uniunii Europene, inclusiv prin trimiterea generală la Convenția din 1951 prevăzută la articolul 78 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

[6] UNHCR, Manualul privind procedurile și criteriile de determinare a statutului de refugiat și Ghidurile privind protecția internațională în temeiul Convenției din 1951 și al Protocolului din 1967 privind statutul refugiaților, aprilie 2019: https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html

la drepturi de bază și a oferit securitate celor care își reconstruiesc viața într-o țară nouă.

6. Prelungirea propusă a protecției temporare până în martie 2027 aliniază, de asemenea, Republica Moldova cu Decizia de punere în aplicare a Consiliului (UE) 2025/1460 din 15 iulie 2025, care extinde protecția temporară instituită prin Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 din 4 martie 2022, ce stabilește existența unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în sensul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE[7] și care are efectul de a introduce protecția temporară.

III. Observații specifice

a. Criteriile de eligibilitate și garanțiile în cazul prelungirii sau refuzului protecției temporare

7. UNHCR constată că punctele 12[5] și 12[6] din anexa proiectului de Hotărâre se referă la „condiții care permit" sau „condiții care nu permit" prelungirea protecției temporare, fără a indica în mod explicit unde sunt definite aceste condiții sau care sunt dispozițiile legale care guvernează aplicarea lor.

8. Lipsa unei referințe explicite la criteriile aplicabile de eligibilitate și refuz poate genera incertitudine juridică pentru beneficiari și poate crește riscul unei interpretări și aplicări inconsistente la nivel operațional. Din perspectiva protecției și a procedurilor, beneficiarii ar trebui să poată înțelege, în prealabil, temeiul pe care se poate baza prelungirea sau refuzul statutului lor, în special într-un cadru care se bazează pe procese automatizate și examinări interinstituționale.

9. UNHCR constată, de asemenea, că punctul 12[6] din Anexa 1 a proiectului de Hotărâre prevede notificarea refuzului de prelungire a protecției temporare, dar nu clarifică dacă o astfel de decizie poate fi contestată sau în ce procedură. Formularea referitoare la „condiții care nu permit prelungirea" este vagă și poate afecta transparența și predictibilitatea. Orice refuz de prelungire a protecției temporare ar trebui să se bazeze pe criterii clar definite și accesibile și să fie însoțit de garanții procedurale adecvate, inclusiv notificarea motivată și informații clare privind posibilitatea exercitării efective a dreptului de a face apel, în conformitate cu legislația aplicabilă.

[7] *Directiva Consiliului 2001/55/CE din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate și privind măsurile de promovare a echilibrului eforturilor între statele membre în primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestora.*

10. UNHCR recomandă, prin urmare, ca punctele 12^5 și 12^6 să facă referire explicită la dispozițiile relevante ale Hotărârii Guvernului și/sau ale Legii nr. 270/2008, care stabilesc condițiile pentru prelungirea sau neprelungirea protecției temporare, și să clarifice faptul că aceste criterii se aplică în mod uniform. De asemenea, se recomandă ca punctul 12^6 să prevadă în mod expres că notificarea refuzului include informații privind motivele deciziei și dreptul de a contesta, pentru a spori securitatea juridică, a asigura o implementare predictibilă și a consolida echitatea procedurală pentru beneficiari.

b. Continuitatea statutului de protecție temporară pe durata perioadei de depunere și examinare a cererii

11. UNHCR constată că formularea actuală a punctului 12^1 permite beneficiarilor să depună cereri de prelungire până la 30 aprilie 2026, în timp ce protecția temporară existentă este valabilă doar până la 28 februarie 2026. Aceasta creează un vid juridic în perioada martie – aprilie 2026 pentru persoanele care aplică mai târziu în intervalul permis, expunându-le potențial la pierderea temporară a dreptului de ședere și la întreruperea accesului la drepturi (muncă, asistență medicală, educație, înmatricularea vehiculului etc.).

12. Pentru a evita această consecință neintenționată și pentru a asigura conformitatea cu art. 38^2 alin. (2) din Legea 270/2008, UNHCR recomandă clarificarea punctului 12^7, astfel încât să se garanteze în mod expres că protecția temporară rămâne valabilă și neîntreruptă pe tot parcursul lunilor martie și aprilie 2026 pentru toți beneficiarii existenți, până la examinarea cererii lor.

UNHCR propune modificarea punctului 12^7 din anexa proiectului de Hotărâre după cum urmează:

12^7. *Statutul de protecție temporară al tuturor beneficiarilor existenți va rămâne valabil pe tot parcursul lunilor martie și aprilie 2026. Acesta va continua să se aplice fără întreruperea drepturilor asociate protecției temporare, până la finalizarea examinării cererii de reînnoire depuse în termenul stabilit la punctul 12^1.*

c. Evitarea încetării retroactive a protecției temporare

13. UNHCR consideră că redactarea actuală poate genera incertitudine juridică și riscul unei încetări retroactive neintenționate a protecției temporare. Conform Hotărârii Guvernului nr. 21/2023, documentele de identitate sunt prelungite automat până la 1 martie 2026, indiferent de data individuală înscrisă pe documentele emise anterior. Legarea

încetării de „data indicată în documentul de identitate” (punctul 12[8]) poate conduce, prin urmare, la interpretări inconsistente, în special în cazul cardurilor emise în 2023 sau la începutul anului 2024, care afișează date de valabilitate ce nu mai corespund prelungirilor legale deja acordate de Guvern.

14. Pentru a evita aplicarea contradictorie la nivel operațional și pentru a asigura claritate pentru beneficiari și autorități, UNHCR recomandă specificarea unei singure date prospective de încetare, aplicabilă uniform tuturor beneficiarilor care nu depun o cerere de reînnoire în termenul prevăzut. Aceasta ar elimina riscul pierderii retroactive a dreptului de ședere și ar asigura o implementare predictibilă.

UNHCR propune modificarea punctului 12[8] din anexa proiectului de Hotărâre după cum urmează:

12[8]. *În cazul neîndeplinirii obligației de a depune cererea de reînnoire în termenul stabilit la punctul 12[1], protecția temporară acordată beneficiarului încetează la data de 1 mai 2026, după expirarea perioadei de depunere a cererii, fără a aduce atingere dreptului persoanei de a solicita protecția temporară conform punctului 5.*

d. Garanții și standarde privind excluderea și încetarea protecției temporare

15. **Așa cum este detaliat în proiect la punctele 1.2.5 și, respectiv, 1.2.6**, UNHCR constată că amendamentele propuse la punctele 16 și 16[1] modifică standardul probator aplicabil excluderii și încetării protecției temporare. În ambele cazuri, redactarea actuală, care se referă la existența „temeiurilor rezonabile de a considera”, urmează să fie înlocuită cu formularea „există indicii pentru aplicarea” articolelor 38[4] și 38[5](d) din Legea nr. 270/2008 privind azilul.

16. Deși UNHCR recunoaște că protecția temporară constituie un regim de protecție distinct și excepțional, conceput pentru a răspunde situațiilor de aflux masiv și nu pentru a înlocui determinarea individuală a statutului de refugiat, acesta reamintește că excluderea și încetarea protecției temporare trebuie aplicate restrictiv și cu garanții adecvate, **inclusiv praguri probatorii clare, evaluare individuală, garanții de procedură și acces la remedii efective, în conformitate cu dreptul internațional**

al refugiaților și cu orientările UNHCR privind protecția temporară și clauzele de excludere.[8]

17. Reducerea concomitentă a pragului probator aplicabil ar extinde și mai mult marja de apreciere a autorităților și ar crește riscul excluderii sau încetării protecției temporare pe baza unor informații insuficient justificate.

18. Mai mult, UNHCR reamintește că articolul 28 din Directiva Consiliului 2001/55/CE privind protecția temporară permite excluderea de la protecția temporară numai pe baza unor **motive serioase de a considera** că o persoană a comis o crimă de război, o crimă împotriva umanității sau o crimă împotriva păcii, o infracțiune gravă non-politică înainte de intrarea în statul membru sau o faptă contrară scopurilor și principiilor Națiunilor Unite, conform **articolului 28 alin. (1)(a)**, sau atunci când **există motive rezonabile de a considera persoana drept o amenințare pentru securitatea statului gazdă**, conform **articolului 28 alin. (1)(b)**. Directiva mai prevede că astfel de decizii trebuie să fie supuse unor remedii legale, în conformitate cu **articolul 29**. Reducerea standardului probator la nivelul „indiciilor" nu ar fi conformă cu aceste garanții minime și ar putea submina securitatea juridică, principiul proporționalității și implementarea predictibilă a regimului de protecție temporară.

19. Din perspectiva garantării unor protecții procedurale adecvate și a securității juridice, și ținând cont de obiectivul declarat al Republicii Moldova de a se alinia la standardele europene relevante, UNHCR consideră important să se mențină un standard de probă clar și suficient de ridicat în deciziile care afectează accesul la și continuarea protecției temporare.

20. **Cu referire la aspectele detaliate în continuare în proiect la punctele 1.2.5 și, respectiv, 1.2.6**, UNHCR recomandă, prin urmare, păstrarea formulării existente „temeiuri rezonabile de a considera" la punctele 16 și 16¹ și să nu fie înlocuită cu termenul „indicii", pentru a asigura aplicarea proporțională a clauzelor de excludere și încetare și garanții adecvate pentru beneficiarii protecției temporare.

IV. Concluzii

[8] *A se vedea articolele 28 și 29 din Directiva Consiliului 2001/55/CE privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare; UNHCR, Ghiduri privind protecția temporară sau aranjamentele de ședere (februarie 2014).*

21. În contextul consultărilor privind Proiectul de Hotărâre, UNHCR salută eforturile continue ale autorităților de a sprijini refugiații din Ucraina și dorește să reitereze necesitatea revizuirii anumitor aspecte ale proiectului, în vederea asigurării conformității totale cu dreptul internațional al refugiaților, drepturile omului și standardele UE.

22. UNHCR are încredere că MAI va analiza cu atenție comentariile și recomandările UNHCR. Organizația rămâne angajată să sprijine autoritățile Republicii Moldova și este disponibilă pentru a oferi suport tehnic suplimentar, expertiză și clarificările necesare.

UNHCR
22 Decembrie 2025