

AVIZ

asupra proiectului de lege privind instituirea mecanismului de sprijin pentru repatrierea cetățenilor Republicii Moldova decedați peste hotare

.....

Guvernul a examinat proiectul de lege privind instituirea mecanismului de sprijin pentru repatrierea cetățenilor Republicii Moldova decedați peste hotare, înaintat cu titlu de inițiativă legislativă nr. 204 din 15.06.2026, de către un grup de deputați în Parlament, și comunică următoarele.

Proiectul de lege are ca obiect reglementarea cadrului normativ privind repatrierea cetățenilor Republicii Moldova decedați în afara teritoriului țării, instituirea mecanismelor de sprijin administrativ și financiar acordat în procesul de repatriere, precum și constituirea, administrarea și gestionarea Fondului de sprijin pentru repatriere.

Deși inițiativa legislativă urmărește un obiectiv social și umanitar legitim, soluțiile legislative propuse nu sunt suficient fundamentate și nu justifică instituirea, cel puțin la această etapă, a unui nou mecanism normativ și administrativ.

În context, se menționează că, proiectul reglementează activități care fac deja obiectul atribuțiilor consulare exercitate de Ministerul Afacerilor Externe prin intermediul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare ale Republicii Moldova (denumite în continuare MDOC). Or, Convenția de la Viena privind relațiile consulare din 1963 stabilește, printre funcțiile consulare, *protejarea în statul de reședință a intereselor statului trimițător și ale cetățenilor săi, persoane fizice și juridice, în limitele admise de dreptul internațional*. Totodată, punctul 49 din Statutul Consular aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 368/2002 prevede expres că „funcționarul consular va acorda, în conformitate cu normele și principiile dreptului internațional, asistență în protecția drepturilor și intereselor cetățenilor Republicii Moldova care nu dețin cetățenia statului de reședință, în calitatea sa oficială de organ al statului investit și recunoscut cu astfel de funcții.”, iar punctul 50 stabilește că această asistență și protecție se acordă, inclusiv „în caz de îmbolnăviri grave, urgențe medicale, decese, ...”.

În aplicarea acestor prevederi, MDOC facilitează comunicarea cu autoritățile statului de reședință, acordă rudelor informațiile necesare privind procedurile aplicabile, asistă la obținerea documentelor necesare transportului funerar și oferă celelalte forme de asistență consulară prevăzute de cadrul normativ în vigoare. În

aceste condiții, instituirea unui cadru normativ distinct pentru activități deja exercitate în baza competențelor existente apare ca fiind insuficient justificată și riscă să genereze suprapuneri instituționale și administrative.

Analizând prevederile proiectului legii prin prisma cadrului normativ în vigoare, se constată că o parte semnificativă a soluțiilor normative propuse se suprapun peste mecanismul deja instituit prin Hotărârea Guvernului nr. 159/2018 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de stabilire și plată a ajutorului material anual, care reglementează acordarea compensației parțiale a cheltuielilor de transportare de peste hotare a corpului neînsuflit al cetățeanului Republicii Moldova sau a urnei mortuare. În temeiul acestui act normativ, persoanele eligibile pot beneficia de o plată unică în cuantum de 50 % din cheltuielile documentate, în limita plafonului de 50 000 lei, din mijloacele Fondului de susținere a populației.

Totodată, pentru anul 2026 au fost aprobate mijloace financiare în cuantum de 10,0 milioane lei destinate acordării sprijinului financiar pentru compensarea parțială a cheltuielilor de transportare de peste hotare a corpurilor neînsuflite ale cetățenilor Republicii Moldova decedați.

Astfel, atât Hotărârea Guvernului nr. 159/2018, cât și proiectul legii în speță urmăresc același obiectiv – acordarea unui sprijin financiar pentru acoperirea cheltuielilor generate de repatrierea cetățenilor Republicii Moldova decedați peste hotare. Mai mult decât atât, ambele documente stabilesc beneficiarii sprijinului, prevăd posibilitatea solicitării acestuia în baza unei cereri și a unor documente justificative, instituie o procedură de examinare a cererii de emitere a unei decizii privind acordarea sau refuzul sprijinului, precum și de finanțare a acestor cheltuieli din resurse publice în cazul acordării.

Totodată, se subliniază că proiectul propune un mecanism instituțional distinct de cel existent, transferând competențele de examinare și acordare a sprijinului financiar de la autoritățile din domeniul asistenței sociale către Ministerul Afacerilor Externe, instituind un nou fond de sprijin, o platformă electronică dedicată și o procedură administrativă proprie. Cu toate acestea, proiectul legii nu stabilește raportul dintre noul mecanism și cel reglementat prin Hotărârea Guvernului nr. 159/2018. În consecință, noua inițiativă legislativă generează două mecanisme paralele care vizează același tip de cheltuieli, fără delimitarea sferei de aplicare a fiecăruia și fără clarificarea posibilității cumulării sau excluderii reciproce a formelor de sprijin.

Totodată, „procedurile neuniforme aplicate de misiunile diplomatice”, invocate de autorul proiectului în Nota de fundamentare, reprezintă o consecință firească a cadrului juridic internațional și a particularităților legislației statului de reședință. După cum a fost menționat, în conformitate cu Convenția de la Viena privind relațiile consulare din 1963, activitatea consulară se desfășoară cu respectarea dreptului internațional și a legislației statului gazdă, astfel încât funcționarul consular nu poate aplica o procedură unică, care să nu țină cont de cerințele juridice, sanitare și administrative impuse de autoritățile competente ale statului respectiv.

Întrucât formalitățile privind repatrierea persoanelor decedate diferă de la o jurisdicție la alta, eventualele diferențe în practicile consulare reflectă necesitatea adaptării la cadrul normativ al statului de reședință și nu constituie, prin ele însele, o neuniformitate administrativă susceptibilă de a fi eliminată prin instituirea unei proceduri unice la nivel național.

În acest context, nota de fundamentare nu demonstrează în mod suficient necesitatea instituirii unui nou mecanism legislativ și nu justifică o eventuală renunțare la mecanismul existent sau coexistența acestuia cu noul sistem propus. Or, potrivit principiilor coerenței și evitării paralelismului normativ, consacrate de normele de tehnică legislativă, intervențiile legislative trebuie să completeze cadrul normativ existent, dar nu să instituie mecanisme concurente care reglementează același domeniu în lipsa unei delimitări clare a sferei lor de aplicare.

De asemenea, proiectul atribuie Ministerului Afacerilor Externe competențe care exced mandatul instituțional al acestuia. Ministerul Afacerilor Externe este autoritatea specializată în domeniul politicii externe și al asistenței consulare și nu dispune de atribuții legale privind evaluarea situației materiale a solicitanților, verificarea eligibilității pentru acordarea prestațiilor sociale, determinarea gradului de vulnerabilitate, examinarea documentelor justificative privind cheltuielile funerare sau evaluarea caracterului rezonabil al acestora. Aceste activități reprezintă atribuții specifice autorităților din domeniul protecției sociale.

În aceeași ordine de idei, administrarea de către Ministerul Afacerilor Externe a unui eventual fond destinat acoperirii cheltuielilor de repatriere ar institui atribuții paralele și ar conduce la extinderea nejustificată a competențelor Ministerului, având drept consecință dublarea mecanismelor administrative deja existente, în condițiile în care, în prezent, asemenea competențe aparțin autorităților responsabile de administrarea prestațiilor și programelor de asistență socială.

Sub aspect financiar, proiectul nu este însoțit de o fundamentare corespunzătoare privind numărul estimativ al beneficiarilor, costul mediu al repatrierii, impactul asupra bugetului public și sursele de finanțare pe termen mediu și lung. Nota de fundamentare indică doar costuri orientative pentru repatriere și un număr estimativ de cazuri, însă nu prezintă calcule detaliate privind quantumul sprijinului, numărul potențial al beneficiarilor, cheltuielile pentru administrarea Fondului, costurile aferente dezvoltării, implementării și administrării platformei electronice, precum și identificarea unei surse certe de acoperire a acestor cheltuieli, în conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.

În lipsa unor calcule fundamentate, proiectul creează riscuri de angajare a unor cheltuieli bugetare fără acoperire financiară clară. Astfel, nu poate fi evaluată sustenabilitatea mecanismului propus și compatibilitatea acestuia cu principiile responsabilității financiar-bugetare. Totodată, se menționează că practica de instituire a fondurilor contravine Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014, și anume principiului universalității bugetului, potrivit căruia toate resursele și cheltuielile se includ în buget fără a stabili anumite corelări între acestea. De

asemenea, instituirea/existența fondurilor afectează disciplina bugetară generală, ceea ce în final poate fi un risc pentru sustenabilitatea bugetului.

Nu în ultimul rând, instituirea unui nou fond special și a unor mecanisme administrative dedicate unei categorii particulare de beneficiari poate crea un precedent de fragmentare a politicilor sociale și de multiplicare a structurilor administrative, în timp ce obiectivele urmărite pot fi realizate prin consolidarea și optimizarea instrumentelor deja existente.

Totodată, se constată următoarele aspecte și considerații particulare:

Cu referire la art. 1, prevederea are un caracter general, raportat la obiectul de reglementare al inițiativei legislative, care vizează un domeniu distinct și sensibil.

La art. 2, potrivit lit. a), unul dintre scopurile principale ale legii este protejarea demnității persoanei decedate și respectarea voinței membrilor familiei acesteia. Formularea acestui scop este una echivocă din punct de vedere juridic, în special sintagma „respectarea voinței membrilor familiei”, deoarece nu ia în considerare situația în care persoana decedată și-a exprimat anterior voința cu privire la locul înhumării sau la modalitatea de organizare a funeraliilor.

La art. 2 lit. e), se constată că prevederea este una generală și nu reflectă în mod suficient scopul normativ urmărit.

La art. 4:

- definiția noțiunii „caz social” este formulată în mod general și nu stabilește criterii obiective care să permită determinarea situațiilor în care familia nu dispune de resurse financiare suficiente pentru repatriere. Lipsa unor criterii clare poate genera aplicarea neuniformă a legii și tratamente diferite pentru situații similare;

- definiția noțiunii „membru de familie” include un cerc foarte larg de persoane, însă nu stabilește o ordine de prioritate între persoanele îndreptățite să solicite repatrierea sau sprijinul financiar. În lipsa unei asemenea reglementări, pot apărea conflicte între rude privind reprezentarea intereselor familiei;

- include în categoria membrilor de familie și concubinul/concubina defunctului. Având în vedere că legislația națională nu reglementează în mod expres criteriile de confirmare a relației de concubinaj pentru acordarea prestațiilor sociale sau a compensațiilor finanțate din fonduri publice, se recomandă clarificarea mecanismului de stabilire a acestei calități sau reexaminarea oportunității includerii acestei categorii de persoane.

La art. 6 alin. (1) lit. a), se atrage atenția asupra faptului că noțiunea „certificate de deces” are un caracter generic și reflectă cumulativ diversitatea documentelor prin care poate fi confirmat decesul unei persoane. În funcție de legislația statului emitent, decesul persoanei poate fi confirmat prin acte oficiale care poartă o altă denumire decât „certificat de deces”, dar produc aceleași efecte juridice.

La art. 7 care prevede instituirea platformei informaționale „repatriere.gov.md”, oportunitatea acesteia nu este suficient justificată, întrucât crearea unei noi resurse informaționale de stat presupune costuri suplimentare aferente elaborării conceptului tehnic, dezvoltării, implementării, mentenanței, securității cibernetice,

interoperabilității și administrării continue, care nu sunt estimate în Nota de fundamentare. Aceste cheltuieli pot avea impact bugetar suplimentar, necesitând să fie reflectate și justificate.

În conformitate cu art. 22 lit. d) din Legea nr. 467/2003 cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat, elaborarea cerințelor privind crearea și exploatarea sistemelor informaționale de stat reprezintă atribuția Guvernului, iar practica normativă constantă în domeniu confirmă că orice sistem informațional de stat se instituie și se documentează prin hotărâre a Guvernului de aprobare a Conceptului sistemului informațional și a Regulamentului privind modul de ținere/funcționare a resursei informaționale aferente.

Totodată, Ministerul Afacerilor Externe gestionează deja Sistemul informațional „e-Consulat”, care include un modul destinat evidenței cazurilor de deces ale cetățenilor Republicii Moldova survenite peste hotare, prin intermediul căruia funcționarii consulari raportează și gestionează informațiile aferente fiecărui caz. În aceste condiții, necesitatea instituirii unei noi resurse informaționale nu este argumentată în mod clar în Nota de fundamentare, în condițiile în care funcționalitățile sistemului existent pot fi dezvoltate și adaptate, după caz.

De asemenea, rudele persoanelor decedate pot solicita deja asistență prin intermediul MDOC, utilizând canalele instituționale existente, inclusiv poșta electronică, liniile telefonice de urgență, Centrul de apel al Ministerului Afacerilor Externe și alte mijloace de comunicare instituțională. Prin urmare, mecanismele de notificare a autorităților competente și de acordare a asistenței consulare sunt deja funcționale.

La art. 8, norma prevede că sprijinul financiar poate fi acordat membrilor de familie. Formularea acestei norme este una de ordin general și nu identifică persoana care poate solicita și beneficia efectiv de sprijin financiar.

La art. 9 lit. a) - e), enumerarea situațiilor în care se acordă sprijinul financiar are caracter limitativ, fără a rezulta în mod clar rațiunea pentru care anumite categorii de decese sunt incluse, iar altele sunt excluse. În special, proiectul nu reglementează expres situația deceselor survenite din cauze naturale, în urma unor boli grave sau a altor circumstanțe care pot genera dificultăți similare pentru familie. Reieșind din aceste condiții, criteriile de eligibilitate nu apar suficient justificate și delimitate.

Totodată, art. 9 lit. e) care reglementează acordarea sprijinului în cazul decesului survenit în timpul delegării în străinătate a salariaților entităților din Republica Moldova, inclusiv ai misiunilor diplomatice și consulare, nu este clarificat raportul cu obligațiile angajatorului, asigurarea de călătorie/de serviciu, regimul deplasărilor de serviciu și alte eventuale plăți din bugetul public. În lipsa acestor delimitări, există riscul suprapunerii mecanismelor de finanțare și al dublei compensări a aceluiași cheltuieli.

La art. 10, alin. (1) prevede că, cuantumul și condițiile de acordare a sprijinului financiar se stabilesc prin hotărâre de Guvern. Deși, o asemenea soluție legislativă este, în principiu, admisibilă în ceea ce privește detalierea mecanismelor de implementare,

în forma actuală norma are efectul unei delegări aproape integrale către autoritatea executivă a unor elemente esențiale ale regimului juridic al sprijinului financiar instituit prin lege.

Astfel, potențialii beneficiari nu pot deduce din lege întinderea dreptului conferit, condițiile generale de acces la acesta și limitele intervenției financiare a statului. În lipsa unor repere stabilite prin lege, regimul juridic al sprijinului financiar devine excesiv dependent de voința normativă subsecventă a Guvernului, ceea ce afectează previzibilitatea și stabilitatea raporturilor juridice.

În plus, acest fapt poate conduce la situații de reglementare insuficient previzibile, în care persoane aflate în situații similare pot fi tratate diferit în funcție de criteriile stabilite ulterior prin acte subordonate legii.

La art. 12 lit. b), procedura de solicitare a avizului Ministerului Muncii și Protecției Sociale pentru fiecare caz social poate conduce la extinderea termenelor de examinare a dosarelor, având în vedere caracterul urgent al procedurilor de repatriere.

Totodată, modalitatea de examinare a cererii de acordare a sprijinului financiar reglementată la art. 12 nu prevede posibilitatea contestării deciziei de acordare a sprijinului financiar sau a celei de refuz al acordării.

La art. 12 alin. (2), norma este formulată insuficient de explicit, deoarece nu stabilește criteriile de constatare a cazului social, rolul exact al autorităților din domeniul asistenței sociale, termenul și efectele juridice ale avizului. În lipsa acestor clarificări, aplicarea prevederii poate deveni neuniformă și dificil de administrat.

La art. 13 alin. (2) lit. b), se prevede că Fondul de sprijin pentru repatriere se constituie din donații, sponsorizări și contribuții legale, cu condiția să nu influențeze procesul decizional. Formularea are un caracter general și poate crea dificultăți de interpretare privind mecanismele de prevenire a influențelor necorespunzătoare, în lipsa unor reguli privind transparența și publicitatea surselor de finanțare.

La art. 14, se prevede că Fondul acoperă costurile totale sau parțiale de repatriere a cadavrului unui cetățean al Republicii Moldova decedat în afara teritoriului țării. Respectiv, nu sunt stabilite criteriile în baza cărora se decide finanțarea integrală sau parțială a cheltuielilor, fapt pentru care norma urmează a fi completată cu criterii generale care să permită aplicarea uniformă și previzibilă a mecanismului de finanțare și să prevină eventuale discriminări și inechități.

La art. 15 alin. (1), prevederea potrivit căreia controlul utilizării Fondului este exercitat de către Ministerul Finanțelor, necesită reconsiderare, întrucât responsabilitatea pentru administrarea, evidența, raportarea și controlul intern al utilizării mijloacelor trebuie să aparțină autorității care gestionează Fondul, iar auditul extern revine Curții de Conturi, conform competențelor legale.

La art. 16, cooperarea interinstituțională este reglementată într-o manieră generală, fără a stabili formele concrete de colaborare și obligațiile specifice ale autorităților implicate, ceea ce poate afecta aplicarea unitară și eficientă a mecanismului instituit.

Suplimentar, stipularea la art. 16 lit. c) a cooperării Ministerului Afacerilor Externe cu Ministerul Afacerilor Interne, reprezentat de Inspectoratul General pentru Situații de Urgență (denumit în continuare IGSU) nu este susținută de conținutul proiectului, întrucât acesta nu atribuie IGSU competențe, obligații sau responsabilități în procesul de examinare a cererilor sau de gestionare a Fondului. În aceste condiții, includerea IGSU în mecanismul de cooperare interinstituțională nu rezultă din competențele legale ale acestuia și nu este justificată de obiectul reglementării.

Consecvent, se constată că art. 16 nu prevede în lista autorităților naționale implicate în mecanismul de colaborare Ministerul Sănătății și Agenția Națională pentru Sănătate Publică. Procedurile de repatriere implică validarea unor documente medicale stricte, cum ar fi pașaportul mortuar, certificatele de îmbălsămare și de non-contagiune, precum și respectarea cerințelor prevăzute de Legea nr. 10/2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice. Omiterea acestor autorități generează o necorelare cu cadrul normativ incident și poate crea dificultăți în aplicarea mecanismului instituit.

Cu referire la art. 17 lit. b), utilizarea sintagmei „recunoașterea actelor de stare civilă” nu este corelată cu terminologia și mecanismele prevăzute de cadrul normativ în vigoare. În acest sens, se va avea în vedere că, potrivit cadrului normativ existent, documentele de stare civilă și alte acte oficiale eliberate de autoritățile competente ale altor state, în conformitate cu legislația acestora, sunt recunoscute în Republica Moldova după supralegalizarea sau apostilarea acestora și prezentarea traducerii în limba română, autenticată notarial, dacă tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte nu prevăd altfel. În lipsa unei delimitări clare a raportului dintre prevederile proiectului și reglementările existente, norma poate genera incertitudini privind condițiile și efectele juridice ale recunoașterii documentelor emise de autoritățile străine.

Totodată, se constată că proiectul nu conține dispoziții referitoare la situația persoanelor decedate care nu au membri de familie identificați la repatrierea urnelor funerare și la raporturile dintre mecanismul instituit prin prezenta lege și eventualele despăgubiri sau indemnizații acordate prin contracte de asigurare.

Suplimentar, Nota de fundamentare, la pct. 4.4.1, indică faptul că impactul asupra datelor cu caracter personal „nu este aplicabil”, chiar dacă proiectul de lege prevede expres colectarea și procesarea de date cu caracter personal, inclusiv prin intermediul Sistemului informațional „Repatriere.gov.md” (art. 7), prin procedura de informare a membrilor de familie (art. 5 alin. (2) lit. a)), precum și prin actele solicitate în vederea acordării sprijinului financiar (art. 6, art. 9 lit. b), art. 11 alin. (2)), unele dintre acestea vizând date sensibile referitoare la fapte penale.

Sub aspectul tehnicii legislative, proiectul nu asigură pe deplin respectarea principiilor coerenței și consecutivității legislației prevăzute la art. 3 lit. c) și d) din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative, care impun integrarea organică a noilor reglementări în cadrul normativ existent și evitarea instituirii unor mecanisme paralele pentru aceleași raporturi juridice.

În concluzie, cu toate că proiectul urmărește un scop social și umanitar legitim, acesta nu justifică necesitatea instituirii unui mecanism normativ distinct, întrucât cadrul normativ și instituțional existent asigură atât asistența consulară necesară în caz de deces peste hotare, cât și un mecanism de compensare parțială a cheltuielilor de repatriere. Deși cadrul existent pe dimensiunea în cauză ar putea fi îmbunătățit, în forma propusă, inițiativa generează suprapuneri de competențe, instituie mecanisme administrative paralele, implică costuri suplimentare insuficient fundamentate și nu respectă principiile eficienței administrative și ale utilizării judicioase a resurselor publice.

Având în vedere considerațiile prezentate mai sus, Guvernul nu susține adoptarea proiectului de lege.