

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

к проекту Закона об интеграции иностранцев в Республике Молдова

Проблема массовой эмиграции населения Республики Молдова с целью трудоустройства за рубежом и негативное последствие данного явления на экономические отношения, социальных систем существующих в стране снизил внимание по отношению к другому главному аспекту миграции, а именно – иммиграция иностранцев в Республику Молдова.

Государства-члены Европейского Союза, у которых есть опыт массовой иммиграции иностранцев, осознали необходимость разработки во времени политики интеграции, как составной части миграционной политики.

На уровне Европейского Союза интеграция рассмотрена как непрерывный, долгосрочный и динамический процесс взаимной адаптации между иммигрантами и жителями государства. Процесс интеграции вовлекает адаптацию и участие иммигрантов, которые обладают всеми правами и обязанностями в соответствии с их новой страной пребывания, либо они располагают правом пребывания или одной из форм защиты.

Формально, законодательство Республики Молдова не содержит ограничений в отношении прав и возможностей иностранцев, въехавших и находящихся легально на территории страны и, уравнивает их во всех правах с гражданами Республики Молдова за исключением прав политического характера.

Статья 5 Закона о режиме иностранцев в Республике Молдова № 200 от 16 июля 2010 года и статья 15 Закона об убежище в Республике Молдова № 270-XVI от 18.12.2008 предусматривают предоставление помощи для интеграции иностранцев в экономическую, культурную и социальную жизнь молдавского общества, путем проведения программ по интеграции, с вовлечением всех компетентных органов государства.

Однако законодательство не предусматривает механизмы реализации их прав, отсутствуют необходимые предпосылки для эффективной интеграции иностранцев в местное общество: иммигранты не знают язык страны, порядок функционирования и доступ к различным системам государственных услуг (рынок труда, система социального страхования, образование, система медицинской помощи и др.), а отсутствие знаний о культуре и молдавских традициях могут создать разногласия между коренным населением и иностранцами.

Статистически данные указывают, что 88% иностранцев обладающих правом пребывания в Республике Молдова, проживают в муниципии Кишинэу, 73% трудящихся иммигрантов зарегистрированы в муниципии Кишинэу, а 88,3% беженцев или лиц, пользующихся гуманитарной защитой, также сконцентрированы в пригороде муниципии. Изложенные данные показывают, что на национальном уровне не существует ясной политики размещения иностранцев равномерно по всей территории страны, в том числе в сельскую местность, то, что создает препятствия для их интеграции в молдавское общество и способствует созданию независимых соединений этнических и национальных групп в зоне муниципии Кишинэу.

В этом же контексте следует заметить, что настоящее законодательство не устанавливает ответственности для органов власти вмешательства политики и механизмов интеграции иностранцев, покрытые из государственного бюджета, а действия, выполненные по настоящее время ограничиваются лишь на проекты, периодически осуществляемые УВКБ ООН и национальными неправительственными организациями, где Бюро по миграции и беженцам Министерства Внутренних Дел участвует лишь в качестве партнера внедрения.

В практике Европейского Союза проблема интеграции рассмотрена как двусторонний целостный процесс, который предполагает обязательность принимающего общества обеспечить формальные права иностранцев с тем, чтобы обеспечить их правами экономической и социальной жизни, а иностранцы (иммигранты) в свою очередь, обязаны соблюдать нормы и ценности принимающего общества и активно участвовать в мероприятиях, касающихся интеграции, не нарушая права сохранить свою идентичность. Концепция интеграции основывается на взаимном признании прав, как со стороны иммигранта, так и со стороны принимающего общества и основана на принципе равных возможностей, а также обеспечением иммигрантов правом на достойную жизнь.

Исходя из факта, что Закон о режиме иностранцев в Республике Молдова № 200 от 16 июля 2010 года и Закон об убежище в Республике Молдова № 270-XVI от 18.12.2008 предусматривают осуществление мер интеграции иностранцев, было принято решение разработать национальную правовую базу по интеграции иностранцев в Республике Молдова, с установлением полномочий в данной области для каждого органа в отдельности.

Также, данный приоритет предусмотрен в 25 и 36 задачах Национальной Программы по реализации Плана действий Республика Молдова – Европейский Союз по либерализации визового режима, утвержденный Постановлением Правительства № 122 от 11 марта 2011 года, который предусматривает разработку Закона об интеграции иностранцев в Республике Молдова.

В то же время, в соответствии с пунктом 56 Национального плана по гармонизации законодательства на 2011 год, утвержденный Постановлением Правительства № 1210 от 27 декабря 2010 года, Министерство Внутренних Дел должно разработать проект Закона об интеграции иностранцев в Республике Молдова для того, чтобы обеспечить частичное переложение Директивы Совета Европейского Союза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты и содержании предоставляемой защиты (CELEX: 32004L0083). Хотя положения Директивы были переложены в закон № 270 об убежище в Республике Молдова, при предоставлении прав бенефициарам одной из форм защиты, на том этапе они не были подробными и на самом деле не были реализованы на практике. Или Проект закона направлен на покрытие недостатков в практике и внедрения европейских стандартов. В проект Закона были частично переняты положения

статей: 26, 27, 28, 29, 30, 33 Директивы которые касаются доступа к образованию, социальные права, здравоохранения, программ интеграции.

Также следует отметить, что при разработке данного законопроекта были рассмотрены положения других директив в установлении стандартов и определение принципов, а именно:

- Директива Совета 2003/9/ЕС от 27 января 2003 устанавливающие минимальные стандарты для приема просителей убежища в государствах-членах

- Директива Совета 2000/43/ЕС, от 29 июня 2000 года об осуществлении принципа равного обращения с людьми независимо от расового или этнического происхождения

- Директива Совета 2000/78/ЕС, об установлении общих рамок для равного обращения в сфере труда и занятий.

- Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долговременной основе.

Предложенный проект регламентирует процесс и порядок упрощения интеграции иностранцев в экономической, социальной и культурной жизни иностранцев Республики Молдова с целью предупреждения и предотвращения их социальной маргинализации, адаптации к условиям молдавского общества и обеспечение их финансовой независимости, компетентные органы, программы интеграции, обязанности иностранцев, которые запрашивают программы интеграции, покрытие расходов и др. Представленный проект также вводит такие понятия как *интеграция, индивидуальная программа интеграции, план интеграции обязательств интеграции, специализированная помощь и культурная адаптация* Также важно отметить, что ответственный орган по процессу интеграции иностранцев на территории Республики Молдова между всеми структурами, компетентными в данной области идентифицирован, а именно компетентный орган по делам иностранцев. Непосредственно процесс интеграции посредством Закона виден как процесс сотрудничества и продолжительной координации между всеми центральными и местными органами власти, с привлечением гражданского общества, международных организаций, а также иностранцев как с одной из форм защиты, так и с правом на пребывание, которые должны иметь активное участие, а государство должно упростить их адаптацию в молдавском обществе.

Разработка проекта Закона об интеграции иностранцев обоснован:

- реализацией иностранцами прав, предусмотренные Конституцией Республики Молдова;

- принятием ответственности за интеграцию иностранцев;

- разграничением полномочий органов государственной власти в процессе и этапах интеграции иностранцев;

- созданием и внедрением программ социальной интеграции, организованные и управляемые органами государственной власти особыми полномочиями в данной области (на центральном и местном уровне);

- активным вовлечением гражданского общества, включая диаспору;

- обеспечением допуска иностранцев к изучению государственного языка;

- обеспечением ознакомления и культурная аккомодация иностранцев ценностями и молдавскими традициями, а также система политико-административной управления Республики Молдова;
- упрощением доступа к национальной системе образования;
- созданием условий доступа на рынок труда;
- обеспечением доступа к национальной системе медицинских услуг;
- обеспечением мер защиты и социальной безопасности;
- развитием профессионального направления в целях упрощения экономической интеграции;
- созданием возможностей получения финансовой независимости;
- обеспечением и облегчением процесса натурализации.

В контексте изложенного Министерство Внутренних Дел настоятельно считает утвердить проект Закона об интеграции иностранцев в Республике Молдова, исходя из следующих аспектов и обстоятельств:

Политический аспект. Данный проект представляет собой ответ на необходимость обеспечения реализации прав иностранцев находящихся легально на территории Республики Молдова, включая их право на натурализацию. В то же время надо указать факт, что эффективное управление не может ограничиваться лишь исполнением административных, политических и экономических обязанностей, но и должно включить и механизмы, посредством которых лица смогут осуществлять законные права и свободы, проводить интересы, соблюдать обязанности и уменьшить различия.

Нормативный аспект. Закона о режиме иностранцев в Республике Молдова № 200 от 16 июля 2010 года, Закон об убежище в Республике Молдова № 270-XVI от 18.12.2008, 25 и 36 задачах Национальной Программы по реализации Плана действий Республика Молдова – Европейский Союз по либерализации визового режима, утвержденный Постановлением Правительства № 122 от 11 марта 2011 года и 56 пункт Национального плана по гармонизации законодательства на 2011 год, утвержденный Постановлением Правительства № 1210 от 27 декабря 2010 года, для того, чтобы обеспечить частичное переложение Директивы Совета Европейского Союза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты и содержании предоставляемой защиты (CELEX: 32004L0083).

Утверждение проекта требует внесение определенных изменений в законодательство по регулированию внутренней нормативной базы.

Финансовый и экономический аспект. Внедрение данного проекта будет осуществляться из бюджета ответственных учреждений в пределах доступных ресурсов, а также привлечение внешних источников финансирования.

Организационный аспект. Утверждение проекта будет генерировать необходимость регулирования на внутреннем уровне каждого учреждения вовлеченного в процесс интеграции.

Проект был согласован со всеми заинтересованными министерствами, замечания которых были учтены по его завершению.

С учетом выше указанного, Министерство Внутренних Дел предлагает на утверждение проект Закона об интеграции иностранцев в Республике Молдова.

Министр внутренних дел

Алексей РОЙБУ