

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту закона о внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты

Настоящий проект был разработан в целях реализации действий предусмотренных в пункте 14 раздела III. ПРАВОСУДИЕ, СВОБОДА И БЕЗОПАСНОСТЬ Национального плана действий по реализации Соглашения об ассоциации Республики Молдова–Европейский Союз на 2014-2016 годы утвержденным Постановлением Правительства № 808 от 7 октября 2014 года, который предусматривает приведение Закона об убежище в Республике Молдова № 270-XVI от 18 декабря 2008 года в соответствие с законодательством ЕС и передовым европейским опытом.

В настоящее время Республика Молдова имеет правовые и институциональные инструменты функционирования системы убежища. Закон № 270 от 18 декабря 2008 года об убежище в Республике Молдова частично транспонировал Законодательство Европейского Союза в этой области, и определяет процедуру предоставления одной из форм защиты (политическое убежище, статус беженца, гуманитарная защита, временная защита).

Тем не менее, при непрерывном развитии феномена миграции, стандарты предоставления убежища также развились, а европейское законодательство в области убежища, было дополнено тремя основными директивами Европейского Союза. В настоящее время существует необходимость изменения национального законодательства и адаптировать его к условиям и существующим практикам Европейского Союза.

Таким образом, Министерство внутренних дел разработало проект закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, а именно в Закон об удостоверяющих личность документах национальной паспортной системы № 273-XIII от 9 ноября 1994 года, Закон о гражданстве Республики Молдова № 1024-XIV от 2 июня 2000 года и Закон об убежище в Республике Молдова № 270 от 18 декабря 2008 года. Исходя из реальных возможностей государства, проект частично транспонировал в национальное законодательство об убежище следующие директивы:

- Директива 2011/95/EU Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 года о стандартах для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты (переработанная);

- Директива 2013/32/EU Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2013 года об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты (переработанная);

- Директива 2013/33/EU Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 года об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите (переработанная).

Данные директивы внесли новую терминологию в процедуру рассмотрения ходатайств о предоставлении международной защиты, излагают этапы проведения процедуры рассмотрения, уделив особое внимание рассмотрению дел с участием несовершеннолетних лиц, ходатайствующих об убежище.

Настоящий проект предлагает изменение названия Управления по делам беженцев Бюро по миграции и беженцам Министерства внутренних дел на Управление убежища и интеграции Бюро по миграции и убежищу. Это связано с тем, что кроме обязанностей, связанных с процедурой определения формы защиты, Управление по делам беженцев уполномочено в области интеграции иностранцев и лиц, пользующихся одной из форм защиты, а также ответственно за рассмотрение дел о признании статуса лица без гражданства. Учитывая этот факт, название Управления, утвержденное в Приложении №2 Постановления Правительства № 914 от 7 ноября 2014 года «Об утверждении Положения об организации и функционировании, структуры и предельной численности Бюро по миграции и убежищу, подведомственного Министерству внутренних дел», не соответствует полномочиям, осуществляемым в настоящий момент, что накладывает необходимость изменения названия Управления, как в законодательстве, так и в последствии, в Постановлении Правительства № 914 от 7 ноября 2014 года.

Также, законопроект предлагает дополнить полномочия советника по принятию решения. В настоящий момент советник рассматривает все элементы изложенные в ходатайстве о предоставлении убежища, но нигде не предусмотрено что обоснование решения по заявлению разрабатывается им. Поэтому предлагается, чтобы, советник вносил на рассмотрение руководителю Управления убежища и интеграции на утверждение обоснование решения по заявлению о предоставлении убежища. Одновременно, название советника по принятию решения исходит из полномочий рассмотрения и аргументирования дела, в соответствии с практикой государств-членов Европейского Союза и упомянутых Директив.

Начиная с 2005 года, в Республике Молдова предоставляется гуманитарная защита, являясь дополнительной статусу беженца формой защиты, введенная по рекомендации Совета Европы и Управления Верховного Комиссариата ООН по Беженцам. Гуманитарная защита предоставляется на срок в 1 год лицам, которые не соответствуют критериям предоставления статуса беженца, но которые нуждаются в защите. В контексте эволюции военных конфликтов произошедших за последние годы в некоторых государствах, предоставление гуманитарной защиты на 1 год, а впоследствии пересмотр данной формы защиты создает трудности для эффективного течения процедуры убежища. В целях повышения ведомственного потенциала в рассмотрении ходатайств об

убежище и консолидации качества процедуры убежища, беря во внимание улучшение качества рассмотрения дел о предоставлении гуманитарной защиты, исчерпывающее установление оснований для предоставления гуманитарной защиты и давая возможность иностранцу интегрироваться в молдавское общество не чувствуя давления от пересмотра дела по истечении одного года, а также соблюдение их равных прав с признанными беженцами, определило отмену этого срока.

Законопроект предлагает введение положения, которое предусматривает, что Управление убежища и интеграции ежегодно рассматривает ситуацию в странах происхождения лиц пользующихся гуманитарной защитой для оценки необходимости сохранения гуманитарной защиты данной категории лиц.

Одновременно с отменой срока предоставления гуманитарной защиты, предлагается увеличение срока действия удостоверения личности для данной категории лиц до 3 лет. Также, исходя из практики передовых государств в области убежища, таких как Германия, Нидерланды, Финляндия, Швеция и для обеспечения должного уровня защиты беженцев и лиц, пользующихся гуманитарной защитой, предлагается увеличение срока действия проездного документа для беженцев до 5 лет и проездного документа для лиц пользующихся гуманитарной защитой до 3 лет.

Кроме того, проект предлагает поправки к статье 45 Закона №270-XVI от 18 декабря 2008 года, термин «серьезный риск» заменяется термином «серьезный вред» в качестве условия для предоставления гуманитарной защиты в соответствии со статьей 19 данного Закона. Отметим, что предлагаемая поправка исходит из положений статьи 15 Директивы 2011/95/EU Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 года о стандартах для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты и по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты (переработанная), опубликованной в Официальном журнале Европейского Союза № L 337 от 20 декабря 2011 г.

Одновременно, положения проекта устанавливают механизмы, способствующие:

- защите прав несовершеннолетних и несовершеннолетних без сопровождения, в частности, введением новых понятий (несовершеннолетний, законный представитель несовершеннолетнего), новых положений касающихся процессуальных гарантий, требований к законному представителю в случае несопровожаемых несовершеннолетних, требований к органам отвечающим за прием заявлений о предоставлении убежища, доступа к здравоохранению несовершеннолетних заявителей в тех же условиях, что и граждане Республики Молдова и др.;

- соответствию понятий «гуманитарная защита» и «международная защита» определениям европейского законодательства;

- транспозиция стандартов установленных упомянутыми директивами ЕС (введение процедур применения аудио и/или аудио-видео записи собеседования с лицами, ходатайствующими об убежище, принуждение лиц ходатайствующих об убежище к правильному поведению, включая в центрах размещения, принуждение подчиниться осуществлению предварительного личного досмотра, а также предметов имеющихся при себе в целях безопасности, обеспечение качества решения введением новых понятий, уравнивание в правах лиц пользующихся гуманитарной защитой и беженцев отменой срока предоставления защиты и т.д.);

- укрепление роли Республики Молдова в диалоге решении гуманитарных проблем путем определения механизмов принятия беженцев из третьих стран, нуждающихся в переселении и т.д.

Министерство внутренних дел считает обязательным одобрить законопроект исходя из следующих аспектов и соображений.

Политический аспект. Эффективное управление не может быть ограничено лишь осуществлением административных и экономических полномочий, но также должно включать механизмы, с помощью которых люди смогли бы осуществлять свои законные права и свободы, законные интересы, выполнять свои обязательства и смягчать разногласия.

Нормативный аспект. Утверждение проекта требует изменений в действующем законодательстве.

Финансовый и экономический аспект. Внедрение проекта будет производиться из финансовых ресурсов, выделяемых из государственного бюджета Министерству внутренних дел, а также привлечением внешних источников финансирования.

Организационный аспект. Одобрение проекта сгенерирует необходимость организации корректировок на внутреннем уровне.

Министр

Александру ЖИЗДАН