



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Возвращение, реадмиссия и реинтеграция: Правовая система в Республике Молдова

Татьяна Чумаш

Пояснительная записка 13/75

Правовые рамки миграции

Июнь, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



1. Соглашения о реадмиссии

10 октября 2007 г. в Брюсселе было подписано Соглашение между ЕС и Республикой Молдова о реадмиссии проживающих без разрешения лиц. Это соглашение вступило в силу 1 января 2008 г.¹. Цель соглашения – укрепить сотрудничество для более эффективной борьбы с незаконной иммиграцией. Соглашение устанавливает обязательства для Республики Молдова и ЕС касательно процедуры реадмиссии собственных граждан, граждан третьих стран и лиц без гражданства, транзита, процедуры сопровождения и ответственных органов.

28 августа 2008 г. Республика Молдова официально начала переговоры о подписании протоколов о порядке реализации на основании постановления Правительства № 1002². В соответствии со статьей 19 Соглашения 2007 г., Молдова подписала протоколы о порядке реализации с Чешской Республикой 29 ноября 2011 г. (вступил в силу 17 января 2012 г.)³; Эстонией 1 декабря 2009 г. (вступил в силу 10 мая 2010 г.); Литвой 29 сентября (вступил в силу 6 декабря 2011 г.); Польшей 11 октября 2012 г.; Румынией 25 марта 2010 г.; Венгрией 19 февраля 2010 г.; Словакией 13 мая 2010 г.; Германией 21 сентября 2010 г.; Австрией 25 сентября 2010 г.; Латвией 1 октября 2010 г.; Болгарией 16 ноября 2011 г.; Мальтой 24 января 2011 г. (вступил в силу 4 апреля 2011 г.) и странами Бенилюкс 28 января 2013 г.

Соглашения, подписанные с Италией и Норвегией, вступили в силу 3 июля 2002 г. и 31 мая 2005 г. соответственно. Согласно Совместной декларации относительно Норвегии, Республика Молдова должна привести в соответствие упомянутое соглашение с условиями Соглашения, подписанного в 2007 г. с ЕС. Что касается Соглашения с Италией, важно упомянуть статью 12, которая делегирует компетенции министерствам внутренних дел Молдовы и Италии. Они должны составить перечень одобренных пунктов пересечения границы для реадмиссии или транзита и перечень аэропортов для целей транзита иностранцев в страну назначения. Что касается процедуры реадмиссии, согласно статье 20 Соглашения 2007 г. с ЕС, в случае противоречия положения этого договора превалируют над положениями любого другого соглашения о реадмиссии.

Молдова также подписала соглашение и протокол реализации со Швейцарией⁴ 19 мая 2010 г. после совместной декларации в соответствии с Соглашением 2007 г. и с Данией 20 марта 2011 г. (в силе с 1 сентября 2011 г.).

Республика Молдова подписала соглашения о реадмиссии с Македонией 31 октября 2008 г. (в силе с 10 сентября 2009 г.); Сербией 5 мая 2001 г.; Черногорией 17 мая 2012 г.; Боснией и Герцеговиной 17 мая 2012 г. Общее содержание этих соглашений то же самое, что и упомянутого выше соглашения с Европейским сообществом.

Молдова подписала соглашение о реадмиссии с Украиной 11 марта 1997 г., в нем речь идет о передаче и возвращении лиц на молдавско-украинской границе, основное внимание уделено

¹ Решение Совета 2007/826/ЕС, 8 ноября 2007 г., о заключении Соглашения между Европейским сообществом и Республикой Молдова об упрощении выдачи виз (OJ L 334 от 19 декабря 2007 г., с. 168)

² Постановление Правительства о начале переговоров по проекту межправительственного Протокола о порядке реализации Соглашения между Европейским сообществом и Республикой Молдова о реадмиссии проживающих без разрешения лиц, подписанного в Брюсселе 10 октября 2007 г., опубликовано в Monitorul Oficial №167-168, 5 сентября 2008 г.

³ Протокол между Правительством Республики Молдова и Правительством Чешской Республики о порядке реализации Соглашения между Европейским сообществом и Республикой Молдова о реадмиссии проживающих без разрешения лиц.

⁴ Соглашение между Республикой Молдова и Федеральным советом Швейцарии о реадмиссии проживающих без разрешения лиц

обеспечению государственной безопасности при охране государственных границ (статья 1). В июне 2012 г. были начаты переговоры о подписании нового соглашения о реадмиссии.

1 ноября 2012 г. Молдова подписала соглашение о реадмиссии с Турцией для укрепления сотрудничества по вопросам нерегулярной миграции. Соглашение также установило быстрые и эффективные процедуры идентификации и безопасного и упорядоченного возвращения и приема лиц, оговоренных в Соглашении (преамбула).

В настоящее время Молдова ведет переговоры по заключению соглашений и протоколов о порядке реализации с другими странами, включая Албанию и Российскую Федерацию.

2. Возвращение из Молдовы

Термины, используемые в национальном законодательстве

Закон № 200 «О режиме иностранцев в Республике Молдова» от 16 июля 2010 г.⁵ обеспечивает частичное переложение европейского законодательства, что упоминается в преамбуле закона⁶. Это включает Директиву 2008/115/СЕ Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. об общих стандартах и процедурах в странах-членах для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран.

Статья 3 определяет несколько терминов, которые важны в данном контексте:

Незаконное пребывание: присутствие на территории Республики Молдова иностранца, который не соответствует или более не отвечает условиям въезда, нахождения или пребывания в Республике Молдова.

Возвращение: процесс возвращения иностранца путем добровольного или принудительного исполнения решения о возвращении в страну происхождения, страну транзита в соответствии с соглашениями о реадмиссии или третью страну, в которую он добровольно решил вернуться и в которой будет принят.

Удаление: исполнение решения о возвращении иностранца, т.е. физическое перемещение его за пределы территории Республики Молдова.

В то же время можно отметить и другие важные положения в законодательстве Республики Молдова. Например, Кодекс Республики Молдова о правонарушениях⁷ определяет в статье 40(1) выдворение как принудительное удаление с территории Республики Молдова иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших правила пребывания в ней. Выдворение имеет целью устранение опасной ситуации и предупреждение совершения этими лицами общественно опасных деяний. Согласно закону «О режиме иностранцев», право на пребывание иностранца на территории Республики Молдова прекращается по праву со дня вынесения решения о применении меры по выдворению⁸. Хотя настоящий кодекс не дает определение «опасной ситуации», он приводит административные правонарушения, при которых выдворение может применяться в качестве дополнительной меры⁹. Также перечислены правонарушения, относящиеся к деятельности иностранца на территории Молдовы: например, допуск несовершеннолетнего на рабочие места, представляющие опасность для его жизни и

⁵ Опубликован в Monitorul Oficial №179-181 от 24.09.2010, действует с 24.12.2010.

⁶ <http://www.carim-east.eu/2760/law-on-the-regime-for-aliens-in-the-republic-of-moldova/>

⁷ От 24.10.2008, опубликован в Monitorul Oficial №3-6 от 16.01.2009, действует с 31.05.2009.

⁸ Статья 62 пар. 2.

⁹ Согласно статье 40 пар. 2, эта мера применяется при совершении правонарушений, оговоренных в статьях 58, 67 пар. 4-5, ст. 76, 80, 81, 83, 84, 87, 323, 324, 326, 328, 330-333, 339, 348.

здоровья, или привлечение несовершеннолетнего к работам, представляющим опасность для его жизни и здоровья (статья 58); нарушение правил пограничного режима и правил пересечения государственной границы (статья 331); нарушение правил пребывания в Республике Молдова (статья 333) и т.д. Если выдворение сопровождается административное задержание, оно проводится только после исполнения административного ареста.

Уголовный кодекс Республики Молдова¹⁰ ссылается на выдворение как меру, направленную на устранение или предотвращение уголовных деяний. В соответствии со пар. 1 статьи 105, высылка является мерой, применяемой, когда иностранные граждане или лица без гражданства были осуждены за совершение преступлений. Суд компетентен применять эту меру по требованию Бюро по вопросам миграции и убежища. Однако при принятии решения о высылке учитывается право на уважение частной жизни (пар. 3). Если высылка сопровождается лишение свободы, то она производится после отбывания срока. Согласно пар. 1 статьи 63¹ закона «О режиме иностранцев», лица без гражданства, законно пребывающие на территории Республики Молдова, не могут быть высланы, за исключением случаев, касающихся национальной безопасности или общественного порядка. Следует упомянуть, что Республика Молдова ратифицировала Конвенцию о статусе апатридов 1954 г. с оговорками касательно выдворения, применяя национальное законодательство к выдворению лиц без гражданства.

Согласно пар. 2 статьи 4 закона «О режиме иностранцев», «в ходе их пребывания или проживания в Республике Молдова иностранцы должны соблюдать законодательство Республики Молдова и подчиняться контролю компетентных властей в соответствии с законом». Иностранцы обязаны покинуть территорию страны после истечения срока проживания; в противном случае они будут удалены с территории, если их пребывание станет незаконным. В то же время санкции, налагаемые действующим законодательством, могут быть связаны с вопросами национальной безопасности, общественного порядка и общественного здоровья.

Согласно статье 51 закона «О режиме иностранцев в Республике Молдова» и пункту 4 Положения о порядке возвращения, выдворения и реадмиссии иностранцев с территории Республики Молдова¹¹, мера по возвращению применяется к иностранным гражданам:

- которые незаконно въехали на территорию Республики Молдова;
- пребывание которых стало незаконным;
- виза/право на пребывание которых были аннулированы или отозваны;
- которым было отказано в продлении права на временное проживание;
- право которых на постоянное пребывание было аннулировано;
- заявление которых на признание статуса лица без гражданства было отклонено, процедура прекращена или статус лица без гражданства был аннулирован;
- которые являются бывшими претендентами на получение убежища или чей статус беженца или гуманитарная защита были аннулированы.

Процедура возвращения

Согласно пункту 5 упомянутого Положения, на уполномоченного офицера возлагается задача изучить все обстоятельства дела до начала процедуры возвращения, включая расходы по удалению, состояние здоровья иностранца, применение реадмиссии или двусторонних

¹⁰ От 18.04.2002, опубликован в Monitorul Oficial №72-74 от 14.04.2009.

¹¹ Утверждено постановлением Правительства № 492 от 07.07.2011, опубликован в Monitorul Oficial №114-116 от 15.07.2011. Положение устанавливает порядок возвращения, выдворения и реадмиссии иностранцев с территории Республики Молдова в соответствии с правами и свободами, гарантированными Конституцией Республики Молдова и другими законами, а также международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова, за исключением случаев, установленных действующим законодательством (пункт 1).

соглашений и т.д.¹². Согласно пункту 14 Положения, при удалении лица с территории страны уполномоченный офицер¹³ должен изучить каждый отдельный случай. Он должен проявить особое внимание к физическим способностям и медицинскому состоянию иностранца, техническим аспектам, отсутствию транспорта и каким-либо трудностям в установлении личности. В этом случае удаление может быть отложено до устранения препятствующих ему обстоятельств. Положение не оговаривает прямо, на какой срок уполномоченный офицер может отложить удаление, но последним средством является привлечение лица к суду и взятие его на государственное содержание. Согласно статье 3 закона «О режиме иностранцев», взятие на государственное содержание представляет собой меру по ограничению свободы передвижения.

После рассмотрения дел о возвращении Бюро по вопросам миграции и убежища (которое является компетентным органом для работы с иностранными гражданами) принимает решение о возвращении. Это административный акт, который определяет пребывание иностранца как незаконное и обязывает его покинуть территорию Республики Молдова в течение установленного периода времени (статьи 3, 52 закона «О режиме иностранцев»).

Пункт 11 Положения устанавливает временные рамки для добровольного отъезда следующим образом:

- не более 5 календарных дней - для иностранцев, виза которых была аннулирована, которые незаконно въехали на территорию Республики Молдова или пребывание которых стало незаконным;
- 30 календарных дней - для иностранцев, которым было отказано в продлении права на пребывание или данное право было аннулировано либо отменено;
- 3 месяца - для иностранцев, которым надлежит ликвидировать инвестиционную деятельность (предприятие);
- 15 календарных дней - для лиц, ранее ходатайствовавших о предоставлении убежища. Данные сроки исчисляются со дня доведения до сведения иностранца решения о возвращении.

Решение о возвращении составляется на государственном языке и языке международного общения, понятном иностранцу, или переводится уполномоченным переводчиком и вручается иностранцу под роспись. Если нельзя выдать решение под роспись, оно доставляется по соответствующему адресу и публикуется органом власти (в том числе на вебсайте): пункт 19

¹² В соответствии с пунктом 5 Положения, перед инициированием процедуры возвращения, офицер, который ведет дело, должен принять во внимание следующее:

- 1) правильное применение национального законодательства;
- 2) иностранец согласен или не согласен с удалением и заявляет о своем намерении обжаловать меру возвращения;
- 3) иностранец имеет или нет необходимые финансовые средства для удаления;
- 4) расходы по удалению иностранца несет физическое или юридическое лицо его пригласившее;
- 5) расходы по удалению иностранца несет работодатель, физическое или юридическое лицо, в том числе, если иностранец был незаконно трудоустроен или его вид на жительство больше не является действительным;
- 6) существует риск уклонения;
- 7) необходимо или нет взятие на государственное содержание в процессе подготовки возвращения или в процессе удаления, если применение некоторых менее принудительных мер не будет достаточно;
- 8) не существует препятствий для удаления иностранца;
- 9) не является уязвимым лицом;
- 10) состояние здоровья иностранца позволяет его удаление;
- 11) существуют или нет достаточные доказательства для реадмиссии иностранца третьим государством на основании соглашений о реадмиссии или других двусторонних соглашений.

¹³ Подразумевается ответственный офицер, работающий в Бюро по вопросам миграции и убежища в специализированном подразделении, отвечающем за борьбу против незаконной миграции.

Положения и статья 53 закона «О режиме иностранцев». Таким образом, власти гарантируют доступ иностранца к информации и справедливому обращению: процесс удаления тогда может считаться прозрачным.

Срок добровольного отъезда может быть продлен Бюро по вопросам миграции и убежища по семейным и социальным причинам (пункт 12 Положения). Он не продлевается, если есть риск уклонения или если иностранец представляет угрозу для общественного порядка и национальной безопасности (пункт 13). Положение не оговаривает конкретные действия, которые рассматриваются в связи с пунктом 13, что ведет к субъективной интерпретации положения уполномоченным офицером.

В то же время бывший претендент на убежище может подать заявление на получение убежища снова в последний день срока, оговоренного в решении о возвращении. В этом случае Бюро по вопросам миграции и убежища рассматривает дело в соответствии с положениями закона «Об убежище в Республике Молдова». В течение периода времени, когда рассматривается вопрос о предоставлении доступа к процедуре получения убежища, иностранец имеет право пребывать на территории Республики Молдова: пар. 2 статьи 79 закона «Об убежище». Если заявление на получение убежища отклонено окончательным решением, то решение о возвращении будет выполнено.

Закон «О режиме иностранцев» дает право обжаловать решение о возвращении в суде в течение 5 рабочих дней после получения сообщения о нем. Важно упомянуть, что процедура обжалования не приостанавливает исполнения решения о возвращении. Бремя доказательства в суде необходимости приостановить исполнение возлагается на заявителя (статья 54).

Закон «О режиме иностранцев в Республике Молдова» дает право Бюро по вопросам миграции и убежища и Департаменту пограничной полиции установить запрет на въезд. Эта компетенция была сохранена пограничной службой даже после ее реформирования и передачи Министерству внутренних дел с 1 июля 2012 г. Запрещение въезда в Республику Молдова на определенный срок устанавливается:

- a) компетентным органом по делам иностранцев – в отношении иностранца, который был возвращен с территории Республики Молдова;
- b) Пограничной полиции, подведомственной Министерству внутренних дел, – в отношении иностранца, который выехал с территории Республики Молдова, после того как его пребывание стало неправомерным, и к которому не была применена мера по возвращению с территории страны (пар. 1 статьи 9 закона «О режиме иностранцев»).

Общее правило, оговоренное в законе «О режиме иностранцев», гласит, что запрет не распространяется на иностранцев, имеющих с лицами, постоянно проживающими на территории Республики Молдова, общих несовершеннолетних или нетрудоспособных детей. В то же время на этих иностранных граждан не распространяется исключение, если они совершили на территории Республики Молдова умышленные преступления либо тяжкие, особо тяжкие или чрезвычайно тяжкие преступления по неосторожности.

Закон позволяет властям также применить запрет в случаях, когда:

- от международных организаций, членом которых является Республика Молдова, или публичных властей, осуществляющих деятельность по борьбе с терроризмом, поступила информация, что они финансируют, готовят, поддерживают в любой форме или совершают террористические акты;
- имеются признаки того, что они участвуют в транснациональных организованных преступных группировках или поддерживают в любой форме их деятельность;

- есть основания полагать, что они совершили или участвовали в совершении преступлений против мира и человечества либо в военных преступлениях или преступлениях против человечности, квалифицируемых как таковые международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова;
- они представили ложные сведения при оформлении документов на въезд в Республику Молдова (статья 8 пар. 1 b-e).

Законодательство также устанавливает запреты на въезд на период до 5 и 10 лет в случаях, когда дело касается общественного порядка или национальной безопасности, эти сроки соответствуют Директиве ЕС о возвращении. Следует упомянуть, что в случае иностранцев, которые незаконно проживали в стране или занимались незаконной трудовой деятельности и которые ходатайствовали о добровольном отъезде, период запрета сокращается вдвое.

Оказание помощи в целях добровольного возвращения

Иностранцы, находящиеся на территории Республики Молдова и не располагающие финансовыми средствами, могут ходатайствовать перед компетентным органом по делам иностранцев об оказании помощи для возвращения в страну происхождения: пар. 1 статьи 61 закона «О режиме иностранцев». Или же они могут сами обратиться напрямую в национальные / международные организации (пункт 44 Положения), как в случае Международной организации по миграции. Единственное условие: иностранцы только один раз могут воспользоваться этой помощью в индивидуальном порядке (пункт 45 Положения).

Удаление

Закон «О режиме иностранцев» рассматривает два аспекта: удаление под сопровождением и удаление на основе соглашений о реадмиссии. Удаление под сопровождением осуществляется специальным персоналом Бюро по вопросам миграции и убежища и представляет собой сопровождение иностранца до пункта пропуска через государственную границу, открытого для международного сообщения, или в страну происхождения, транзита или назначения (пункт 22 Положения). Этот вид удаления применяется в случае иностранцев:

- которые не покинули территорию Республики Молдова добровольно по истечении срока решения о возвращении. Не всем иностранцам дается время на добровольный отъезд. Например, эта возможность не предоставляется лицам, объявленным нежелательными;
- которые незаконно пересекли государственную границу;
- которые были объявлены нежелательными¹⁴;
- в отношении которых было принято решение о применении меры по выдворению;
- у которых есть физические или умственные недостатки;
- которые представляют опасность для общественного здоровья.

Если все формальности соблюдены (документы, наличие достаточных финансовых средств, включая транспортные расходы), удаление производится в течение 24 часов. Если формальности не соблюдены, лицо берется на государственное содержание и помещается в

¹⁴ В отношении иностранца, который осуществлял, осуществляет или, предположительно, имеет намерение осуществлять деятельность, представляющую угрозу национальной безопасности или общественному порядку, Бюро по вопросам миграции и убежища выносит мотивированное решение об объявлении его нежелательным лицом на период с 5 до 15 лет с возможностью продления. В день объявления лица нежелательным его право на пребывание аннулируется.

Центр временного размещения иностранцев, где оно может пребывать от 30 дней до 6 месяцев в зависимости от решения суда.

Удаление на основании соглашений о реадмиссии производится Бюро по вопросам миграции и убежища в соответствии с положениями соглашений и протоколами о порядке реализации. Бюро рассматривает запросы на реадмиссию и транзит. Республика Молдова может разрешить, чтобы территория, по которой будет осуществляться транзит иностранца в рамках процедуры реадмиссии, включала третью страну. Однако Молдова делает это при условии, что иностранца сопровождают и предоставлены гарантии того, что данное лицо может продолжить поездку и въехать в государство назначения: пункт 32 Положения и статья 59(2) закона «О режиме иностранцев». В то же время Молдова может потребовать от других государств аэропортный транзит для удаления под сопровождением, даже если между ними нет соглашений о реадмиссии. Согласно закону, компетентные органы примут все необходимые меры, хотя закон не устанавливает, какие именно меры могут быть приняты для возвращения иностранных граждан в страну, если в ходе удалению воздушным путем:

- было отказано или отменено разрешение на аэропортный транзит;
- иностранец въехал на территорию запрашиваемого государства во время транзита;
- удаление иностранца в другую страну транзита или в страну назначения либо посадка стыковочного рейса не были осуществлены;
- аэропортный транзит не представляется возможным (пункт 35 Положения).

Транзитная операция не должна превышать 24 часов, в исключительных случаях этот срок может быть продлен максимум до 48 часов. Пункт 42 Положения устанавливает обязательства компетентного органа в ходе транзитной операции.

Статья 3 Соглашения о реадмиссии с Европейским сообществом 2007 г. обязует Республику Молдова принять граждан третьих стран. Однако оно не оговаривает других действий государства. Закон «Об убежище в Республике Молдова» и закон «О режиме иностранцев» также не содержат прямо сформулированных положений об этом. Что касается иностранных граждан, будь то претенденты на получение убежища, получатели каких-либо форм защиты или обладатели вида на жительство, их статус на территории Республики Молдова будет проанализирован на основании официальных записей. Так, на уровне Бюро по вопросам миграции и убежища включаются данные об иностранцах из Интегрированной автоматизированной информационной системы в области миграции и убежища. Законодательство не содержит каких-либо положений касательно отмены или отзыва права на пребывание в Республике Молдова на основании того факта, что лицо было принято в Молдову. Единственными положениями, которые можно интерпретировать в этом контексте, являются условия предоставления права на проживание в будущем, если иностранец нарушил правила пересечения государственной границы. Принимая во внимание общую границу Молдовы со страной-членом ЕС, не исключены случаи, когда иностранцы могут пытаться пересечь границу. Действующее законодательство оговаривает санкции за нарушение режима государственной границы и включает претендентов на убежище, независимо от того, граждане они или иностранцы. Дела рассматриваются независимо от статуса лица¹⁵. Вопрос статуса важен при рассмотрении пребывания иностранца на территории Молдовы, но во внимание должны приниматься принцип *невыворения* и, например, принцип воссоединения семьи в случае смешанных браков.

¹⁵ Статья 332 Кодекса о правонарушениях и статья 362 Уголовного кодекса.

Высылка

Согласно пар. 4 статьи 174 Исполнительного кодекса Республики Молдова¹⁶, органы внутренних дел несут ответственность за исполнение решений о высылке иностранных граждан или лиц без гражданства. В соответствии со статьей 292 Кодекса, суд должен направить свое решение о высылке иностранного гражданина органу внутренних дел по месту обнаружения или месту жительства лица, подлежащего высылке. Если лицо, подлежащее высылке, осуждено к наказанию в виде лишения свободы, администрация места заключения не позднее чем за пять дней до его освобождения направляет судебное решение для обеспечения исполнения органу внутренних дел по месту обнаружения или месту жительства лица, подлежащего высылке

Согласно пункту 54 Положения, Бюро по вопросам миграции и убежища несет ответственность за исполнение меры по выдворению иностранца, совершившего правонарушение или преступление на территории Республики Молдова, и в отношении которого существует окончательное судебное решение. Оно выносит решение, посредством которого доводит до сведения иностранца решение о его выдворении на государственном языке, языке международного общения или через официального переводчика.

В течение 24 часов решение о выдворении иностранца вносится в Автоматизированную информационно-интегрированную систему в области миграции и убежища. Если выдворение нельзя осуществить в связи с проблемами с документами/финансовыми вопросами, компетентный орган ходатайствует перед судебной инстанцией, чтобы до осуществления выдворения иностранец был взят на государственное содержание (пункт 57 Положения). Закон «О режиме иностранцев» устанавливает ограничения в статье 63, где выдворение запрещается:

- если веские основания полагать, что в этой стране его жизнь будет находиться под угрозой либо он будет подвергнут пыткам, бесчеловечному или унижающему его достоинство обращению;
- если лицо без гражданства пребывает на территории Республики Молдова на законных основаниях, за исключением случая, когда имеются соображения национальной безопасности или общественного порядка; в этом случае мера по выдворению применяется только по решению судебной инстанции. Решения Бюро по вопросам миграции и убежища могут быть обжалованы в суде путем прохождения всех трех стадий: территориальный суд, апелляционный суд, верховный суд. После этого выносятся итоговое решение.
- если иностранец является подозреваемым, обвиняемым или подсудимым по уголовному делу, а прокурор или судебная инстанция приняли решение об установлении в отношении него меры пресечения в виде подписки о невыезде из Республики Молдова, и не существует иного разрешения на выезд из страны (статья 12 пар. 1а).
- если лицо осуждено окончательным судебным решением и должно исполнить наказание в виде лишения свободы, либо уголовное наказание в виде штрафа или неоплачиваемого труда в пользу общества (статья 12 пар. 1б).

Взятие на государственное содержание (задержание)

Это мера, налагаемая судом для ограничения свободы передвижения против:

- иностранцев, которые не могли быть возвращены в срок, предусмотренный законом «О режиме иностранцев». Например, в случае иностранцев, которые должны были быть удалены под сопровождением в течение 24 часов, но удаление не состоялось,

¹⁶ От 24 декабря 2004 г., опубликован в Monitorul Oficial №214-220 от 5 ноября 2010 г.

лицо может быть взято на государственное содержание. Это же касается и бывших претендентов на убежище, которые не покинули территорию в течение срока, установленного для добровольного возвращения, и которые не имеют действительных проездных документов и финансовых средств для отъезда из страны;

- иностранцев, объявленных нежелательными лицами;
- иностранцев, приговоренных судами к выдворению.

Первоначальный период государственного содержания составляет 30 дней и может быть продлен судом по обоснованному запросу Бюро по вопросам миграции и убежища, однако он не может превышать 6 месяцев (статья 64(6)). Иностранцы, взятые на основании решения суда на государственное содержание, размещаются в Центре временного размещения иностранцев, деятельность которого регулируется законом «О режиме иностранцев» в Республике Молдова (статьи 65-66) и Положением о Центре временного размещения иностранцев. Положение было утверждено правительственным Постановлением № 493 от 7 июля 2011 г.¹⁷, которое частично повторяет положения Директивы 2008/115/СЕ Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. об общих стандартах и процедурах в странах-членах для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран. Положение о Центре регулирует функционирование, режим и внутренний распорядок Центра временного размещения иностранцев, права и обязанности размещенных иностранцев, отношения между размещенными иностранцами и персоналом Центра (пункт 1). Согласно пункту 7 Положения, Иностранцы, взятые на общественное содержание, размещаются в Центре на основании судебного решения до исполнения мер по выдворению, реадмиссии и возвращению из Республики Молдова. Иностранные граждане помещаются в Центр на основании статьи 40 (пар. 3) Кодекса Республики Молдова о правонарушениях, которая оговаривает, что в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые не могут быть выдворены немедленно, судебная инстанция может распорядиться о взятии их на государственное содержание с размещением на срок не более 6 месяцев в Центре временного размещения иностранцев. Если по истечении этих 6 месяцев лицо, в отношении которого принято решение о выдворении, не было выдворено с территории, оно покидает Центр. При этом иностранный гражданин не соответствует критериям для предоставления толерантности нахождения в соответствии с законом «О режиме иностранцев», поскольку речь о выдворении. Однако в то же время это лицо может не иметь возможности покинуть страну из-за отсутствия документов.

При размещении в Центре иностранные граждане подлежат:

- регистрации в регистре учета с последующим внесением персональных данных в Информационную подсистему компетентного органа по делам иностранцев;
- дактилоскопической регистрации и фотографированию;
- личному досмотру;
- медицинскому обследованию (пункт 9).

В течение 24 часов после помещения иностранного гражданина в Центр принимаются необходимые меры для оповещения посольства или консульства (пункт 20). Закон «О режиме иностранцев» и Положение прямо оговаривают права и обязанности задержанных иностранцев и имеют отдельные положения касательно условий размещения несовершеннолетних (глава VI Положения) и женщин (глава VII Положения).

Иностранные граждане, находящиеся в Центре, имеют право подать заявление на получение убежища в Республике Молдова, и в ходе рассмотрения запроса на получение убежища их статус регулируется законом «Об убежище в Республике Молдова» от 18 декабря 2008 г. Таким образом, даже если есть решение о выдворении, если лицо принимается в рамках процедуры

¹⁷ Опубликовано в Monitorul Oficial №118-121 от 22 июля 2011 г.

предоставления убежища, процесс приостанавливается. В то же время, получив доступ к этой процедуре, претенденты на убежище не могут размещаться в Центре и покидают его на основании решения суда. На практике этой ситуацией могут воспользоваться иностранные граждане, пытающиеся выиграть время до отъезда в другую страну или подающие заявление на получение убежища только для того, чтобы покинуть Центр. Согласно статье 28m закона «Об убежище», претенденты на убежище имеют право находиться в центре размещения, который также управляется Бюро по миграции и убежищу.

После шести месяцев в Центре временного размещения Бюро по вопросам миграции и убежища обязуется освободить иностранного гражданина, даже если не было найдено решение для возвращения в страну происхождения, особенно при отсутствии необходимых документов.

Действующее законодательство Республики Молдова предусматривает так называемую толерантность нахождения на ее территории. В соответствии со статьей 67 закона «О режиме иностранцев», толерантность нахождения означает разрешение компетентного органа по делам иностранцев оставаться на территории страны иностранцам, которые не имеют права на пребывание, но по объективным причинам не могут покинуть территорию Республики Молдова (статья 67). При этом толерантность не предоставляется иностранцам, которые были объявлены нежелательными лицами или в отношении которых была установлена мера по выдворению. (статья 68 пар. 2). Учитывая, что режим толерантности нахождения представляет собой временную «псевдоформу защиты», можно понять, почему иностранные граждане, объявленные нежелательными, и лица, подлежащие выдворению, исключены из этого режима. В то же время Бюро по вопросам миграции и убежища несет ответственность за проведение всех необходимых правовых процедур для удаления лица с территории. Когда принимается решение, в течение 24 часов делается соответствующая пометка в информационной системе, и лицо должно быть сопровождено до границы или до страны транзита/назначения. Однако из Положения неясно, какие шаги будут предприняты, если процедуры не будут проведены в положенный срок: например, что произойдет, если не будет возможности своевременно получить необходимые проездные документы.

Режим толерантности нахождения предоставляется на период до шести месяцев и может быть продлен. При этом он ограничивается территориально, компетентный орган может ограничить его районом проживания иностранца.

Запрет на въезд в / выезд из Молдовы

Иностранцы, нарушающие условия въезда в / выезда из Молдовы, не получают разрешения на пересечение государственной границы страны. Закон «О режиме иностранцев в Республике Молдова» оговаривает упомянутые условия, а также условия, при которых въезд в страну (статья 8) или выезд из (статья 12) страны запрещены.

Офицер пограничной службы отказывает во въезде/выезде на основании конкретных причин. Иностранец имеет право обжаловать решение, но апелляция не приостанавливает исполнение решения об отказе. Молдавское законодательство ясно оговаривает, что лицу, получившему отказ, даются контактные данные Союза юристов, который может представлять его интересы¹⁸. Если иностранцу было отказано в пересечении государственной границы, он обязан незамедлительно покинуть пункт пересечения границы, информация при этом вводится в обе информационные системы – Департамента пограничной полиции и Бюро по вопросам миграции и убежища. При этом данные положения не исключают права подать заявление на получение убежища в соответствии с законом Молдовы «Об убежище». Принимая во внимание, что заявления на получение убежища рассматривает Бюро по вопросам миграции и

¹⁸ Статья 24 пар. 3 закона № 215 «О государственной границе Республики Молдова», 4 ноября 2011 г., опубликован в Monitorul Oficial №76-80 от 20 апреля 2012 г., вступил в силу 1 июля 2012 г.

убежища, точнее его специализированное подразделение по вопросам убежища и интеграции, а в компетенцию Департамента пограничной полиции не входит рассмотрение таких запросов, оценка запроса иностранца будет производиться на территории страны. Таким образом соблюдаются принципы доступа на территорию и невыдворения, установленные в рамках процедуры предоставления убежища.

В случае, если иностранец не может незамедлительно покинуть пункт пропуска через государственную границу, компетентный орган распоряжается о его размещении в специально обустроенном месте до устранения причин, препятствующих его отъезду, но не более чем на 24 часа с момента размещения. Если эти причины не устранены в течение 24 часов с момента размещения, иностранец передается Бюро по вопросам миграции и убежища для его удаления за пределы территории Республики Молдова (статья 8 пар. 5 закона «О режиме иностранцев»).

Правовые гарантии

Закон «О режиме иностранцев» воспроизводит не только процедуры, установленные в Директиве 2008/115/СЕ, но и правовые гарантии касательно защиты прав человека. Так, статья 60 закона и пункт 20 Положения оговаривают случаи, когда удаление иностранцев за пределы территории Молдовы запрещено, включая случаи с участием несовершеннолетних или те, которые касаются единства семьи. Особые положения также включены в Положение о Центре временного размещения иностранцев. В соответствии с пунктом 12 Положения о Центре, члены семьи, принятые под общественную опеку, пользуются отдельным жильем, (пункт 13). Пункт 47 оговаривает, что в случае, если ребенок сопровождается родителями или близкими родственниками, он поселяется вместе с ними. Дети имеют право решить, оставаться или не оставаться с родителями. Их не разлучат с родителями против воли. Если семью нельзя разместить вместе, дети остаются со своей матерью.

Хотя вопрос предоставления убежища рассматривается в соответствии с законом «Об убежище в Республике Молдова», ситуации, связанные с запросами на убежище или запросами на доступ к процедурам убежища, могут также возникнуть на стадии удаления. Таким образом, принцип *невозвращения*, закрепленный в статье 11 закона «Об убежище», должен быть принят во внимание. Кроме того, в соответствии со статьей 28а этого закона претенденты на убежище не могут быть возвращены или выдворены, пока рассматривается заявление на получение убежища. В случае беженцев и получателей гуманитарной защиты возвращение и выдворение могут применяться только в случаях, оговоренных действующим законодательством. Таким образом, беженцам и получателям гуманитарной защиты, в отношении которых было принято судебное решение о выдворении, в соответствии с положениями Уголовного кодекса, будет дан разумный срок для выполнения необходимых формальностей, чтобы их приняли в другую страну. Это следует из принципа *невыдворения*, являющегося обязательным в соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев, участницей которой является Молдова.

Правовая поддержка

Закон №198 «Юридической помощи, гарантируемой государством» от 26 июля 2007 г.¹⁹ предоставил иностранным гражданам и лицам без гражданства право подавать запрос на получение правовой поддержки в случаях, находящихся в компетенции государственных органов и судов Республики Молдова. В соответствии со статьей 20с юридическая помощь предоставляется, когда может быть применено наказание в виде выдворения в рамках процедуры рассмотрения дел о правонарушениях. Этим обеспечивается доступ к справедливому суду.

¹⁹ Опубликован в Monitorul Oficial №157-160 от 5 июля 2007 г.

3. Возвращение в Молдову и реинтеграция²⁰

На основании соглашений о реадмиссии, подписанных Республикой Молдова, Министерство внутренних дел через Бюро по вопросам миграции и убежища отвечает за проведение процедуры реадмиссии своих граждан и граждан третьих стран в случаях, оговоренных соглашениями и протоколами о порядке реализации. После процесса реадмиссии прекращается компетенция данного органа и начинается компетенция Министерства труда, социальной защиты и семьи и других новых институтов, таких как Агентство по связям с диаспорой, Бюро межэтнических отношений.

Законодательство Республики Молдова не содержит положений, наказывающих граждан/иностранцев за незаконное пребывание в своей бывшей стране назначения. В то же время, за исключением статистических данных, нет информации о случаях подачи заявлений на получение международной защиты, поскольку предоставление какой-либо другой информации будет рассматриваться как нарушение Конвенции 1951 года. Если заявление молдавского гражданина на получение убежища в одном из государств-членов было отклонено и его пребывание стало незаконным в стране назначения, возвращение этого лица будет произведено по соглашениям о реадмиссии, но Молдове не будет предоставлено информации касательно запроса на убежище, лицо возвращается как нерегулярный мигрант.

Любой иностранец имеет право подать заявление на получение убежища независимо от статуса пребывания до въезда в Молдову. Конституция Республики Молдова устанавливает в статье 19 пар. 3 конституционное право претендовать на убежище в Молдове, каждое заявление рассматривается в соответствии с положениями закона «Об убежище» от 18 декабря 2008 года.

7 июля 2011 года Международная организация по миграции запустила молдавский элемент регионального проекта: Поддержка соглашений о реадмиссии, заключенных Европейским союзом с Республикой Молдова, Российской Федерацией и Украиной – Вопросы добровольного возвращения и реинтеграции (SIREADA). Двухлетний проект был профинансирован Европейским союзом, софинансировался Австрийским агентством развития и имел бюджет 467652 евро. Основными партнерами стали Бюро по вопросам миграции и убежища (при Министерстве внутренних дел), Национальное агентство занятости (при Министерстве труда, социальной защиты и семьи) и НПО «Институт уголовных реформ». Проект отвечает на желание ЕС и Молдовы поддержать реализацию двустороннего соглашения о реадмиссии путем реинтеграции принятых / добровольно возвращенных молдован. Это позволяет усилить возможности по приему и предоставлению помощи в добровольном возвращении принятым/ нерегулярным мигрантам, являющимся гражданами третьих стран, и способствует плавному переходу к устойчивой системе возвращения в Молдове²¹.

Значение реинтеграции подчеркивается в Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020).²² Это гарантирует более быстрый и эффективный процесс реинтеграции, максимизируя возможные плюсы и минимизируя негативные последствия миграции. Важно создать условия для реинтеграции рабочих мигрантов²³. Основные цели:

- упрощение возвращения рабочих мигрантов и их экономической, социальной и др. реинтеграции;

²⁰ Вопрос реинтеграции лучше проанализирован в пояснительной записке об интеграции.

²¹ <http://www.iom.md/index.php/en/media-center/press-releases/189-eu-backs-further-readmission-reform-and-support-to-returning-moldovans>

²² Утверждена постановлением Правительства №655, 8 сентября 2011 г., опубликована в Monitorul Oficial №152-155 от 16 сентября 2011 г.

²³ Статья IV пункт 21b

- создание механизма работы с возвращенными рабочими мигрантами, их основными способностями и потребностями;
- укрепление правовой системы и принятие мер для реинтеграции молдавских граждан: добровольно возвращенных или принятых на основании Соглашения между ЕС и Молдовой.

План действий на 2011-2015 гг. по реализации Национальной стратегии в области миграции и убежища (2011-2020)²⁴ оговаривает, что органы власти будут предпринимать следующие меры по реинтеграции граждан:

- Создание механизмов для признания знаний и профессионального опыта мигрантов, полученного за рубежом, посредством их использования на местном рынке труда после возвращения;
- Разработка и развитие механизма учета возвращенных мигрантов в страну с целью упрощения их доступа на рынок труда;
- Развитие проектов с целью передачи знаний и новых компетенций после возвращения эмигрантов в страну;
- Запуск и реализация совместных мер со странами назначения для упрощения возвращения и реинтеграции рабочих мигрантов на молдавском рынке труда;
- Диверсификация моделей участия мигрантов при выделении государством социальных фондов и страхового социального обеспечения трудовых мигрантов;
- Разработка программ реинтеграции лиц из уязвимых категорий населения: несовершеннолетних, одиноких женщин, лиц с ограниченными возможностями и т.д.;
- Развитие сотрудничества с международными институтами и НПО с целью упрощения добровольного возвращения, реадмиссии и реинтеграции молдавских мигрантов;
- Разработка программ для стимулирования возвращения молдавских трудовых мигрантов из-за рубежа и их интеграции;
- Мониторинг реализации программ возвращения трудовых мигрантов из-за рубежа и их реинтеграции.

Для решения текущих проблем граждан Республики Молдова, которые постоянно пребывают за рубежом (диаспора) распоряжение Правительства №90 от 26.09.2011²⁵ обозначило следующие задачи для органов власти:

- вход доступных по цене компаний на рынок с целью либерализации пассажирского авиапотока;
- ускорение процесса подписания двусторонних соглашений о социальной защите с основными странами назначения,
- введение мер государственной политики для защиты детей, оставшихся без попечения родителей в результате миграции,
- разработка специализированных программ для социальной и экономической интеграции возвращенных мигрантов в Республике Молдова,
- оценка возможности создания одного или нескольких специализированных институтов (фондов, банков и т.д.), которые позволили бы накопить средства для поддержки диаспоры (бюджетные средства, частный сектор, зарубежная помощь и

²⁴ Утверждена постановлением Правительства №1009, 26 декабря 2011 г., опубликована в Monitorul Oficial №1-6 от 6 января 2012 г.

²⁵ Опубликовано в Monitorul Oficial №160-163 от 30.09.2011 г.

т.д.). Они также позволили бы направить поддержку от диаспоры в Молдову. В конце 2012 года было создано Бюро по отношениям с диаспорой.

Заключение

В контексте Республики Молдова реадмиссия и возвращение имеют преимущественно процедурное наполнение, в то время как реинтеграция рассматривается в большей степени как социально-экономический процесс. В их реализации участвуют два разных органа центральной власти, а именно Министерство внутренних дел и Министерство труда, социальной защиты и семьи. В связи с этим возникает вопрос: не должна ли эта политика быть пересмотрена и не должен ли орган, отвечающий за реадмиссию и возвращение, играть более активную роль в размещении граждан. Это позволило бы ограничить дальнейшую эмиграцию тех же лиц.