

О. Р. Гулина¹

МИГРАЦИОННЫЕ МОДЕЛИ В СТРАНАХ ЕС

Сегодня в государствах Европейского Союза, Норвегии и Швейцарии проживает более 500 млн человек, 43 млн из которых родились за пределами этих стран. Основной точкой миграционных потоков последнего столетия была и остается Германия, в которой осело более 10,1 млн мигрантов. Население Германии является третьим в мире — после США и России — по числу входящих в него мигрантов. Далее следует Франция (6,5 млн чел.), Великобритания (5,6 млн чел.), Испания (4,8 млн чел.), Италия (2,5 млн чел.). В Швейцарии (1,7 млн чел.), Голландии (1,6 млн чел.), Австрии (1,3 млн чел.), Швеции (1,1 млн чел.), Греции (1 млн чел.) также весомая часть населения является выходцами из других государств².

Исследования процессов миграции и интеграции в странах ЕС как политического, правового и социокультурного феномена представляют большой научный и практический интерес. В течение долгого времени ученые давали разную оценку миграционной и интеграционной политике стран Евросоюза. Политика Германии и Франции оценивалась как политика сегрегации, Великобритании — как политика расового разделения, Швеции — как политика ассимиляции, Голландии и Испании — как политика с акцентами на права этнических меньшинств³.

Современная Европа ориентирована на формирование миграционной политики, содействующей легальной миграции, ограничивающей нелегальные перемещения лиц, упрощение правил въезда для высококвалифицированных специалистов и ученых, интеграцию всех проживающих мигрантов на территориях государств — членов ЕС, а равно создание единого правового поля по регулированию вопросов миграции, интеграции и этнического многообразия.

В то же время каждое государство Евросоюза сосредоточено на поиске путей разрешения внутренних проблем, привлеченных в страну отдельными группами мигрантов. Так, в эпицентре французской политики находятся вопросы «исламизации приезжего населения» и взаимоотношения с бывшими колониями⁴. Именно они являются «причиной осторожного подхода Франции к единообразной всеобщеевропейской политике гармонизации миграционных потоков внутри ЕС»⁵. Испания, Италия, Португалия озабочены борьбой со всеми формами все возрастающей нелегальной миграции. Однако с точки зрения ЕС нет такой проблемы, которая являлась бы сугубо французской,

немецкой или итальянской, все трудности стран — участниц ЕС являются общеевропейской «головной болью».

Важным пунктом миграционной и интеграционной политики европейских государств является обеспечение равных возможностей и равного подхода для граждан, мигрантов из третьих стран и лиц без гражданства в жизни принимающего их социума. Как отражение этой политики стоит рассматривать инкорпорацию во внутреннее право государств ЕС решений Европейского суда по правам человека, Европейского суда справедливости, Директив ЕС 2000/43/ЕС и 2002/73/ЕС. Важно также создание специальных органов и процедур по контролю за реализацией права на равенство / не дискриминацию, таких как Комитет по расовому равенству (Committee of Racial Equality) в Великобритании, Бюро антидискриминации (Antidiskriminierungsstelle) в Германии, Высший совет по борьбе с дискриминацией и вопросам равенства (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) во Франции, Высший комиссариат по делам иммиграции (Consejo Superior de Política de Inmigración) в Испании и т. д.⁶

Современный лозунг миграционной политики государств в рамках ЕС может быть сформулирован как «идущие разными дорогами к единой цели» — гармонизации единого европейского пространства, организации свободного легального перемещения лиц, товаров, услуг, оптимизации миграционных потоков. Данный девиз получает свое звучание в каждой из стран в зависимости от сложившихся исторических, политических, социально-экономических и правовых предпосылок.

Так, миграционная политика Германии на протяжении последнего десятилетия обозначается как возвращение этнических немцев на историческую родину. Миграционная политика Великобритании сориентирована на всестороннюю интеграцию иммигрантов из бывших британских колоний. Политика Италии, Испании ставит целью пресечение нелегальных путей въезда в страну и сокращение миграции по линии семейного воссоединения.

Рассмотрим специфику миграционной политики Испании и Германии.

Миграционная модель Испании

1. Испания имеет один из старейших в рамках ЕС законов о миграции (Ley de Extranjería vom 2004), который в последнее время претерпел немало изменений. Несмотря на все имевшие место дополнения, в законе до сих пор отсутствуют четкие формулировки и критерии иностранцев и их правового статуса. Также в него не вошли давно обсуждаемые в стране облегченные правила въезда для высококвалифицированных специалистов, студентов и ограничения миграции по линии семейного воссоединения, установленные Директивами ЕС 2004/38/EG⁷

⁶ European Centre on Racism and Xenophobia—Annual Report on the Situation regarding Racism and Xenophobia in the Member States of the EU.FRA.2007. URL: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_report_racism_0807_en.pdf (erfüllt am 16 Oktober 2008)

⁷ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, ABL der Europäischen Union. 2004. № L 229. S. 35.

¹ Докторант кафедры истории законодательства и правовых учений, государственного права Университета Потсдама (Германия), кандидат юридических наук, доцент.

² Schleifer W., Posch W. (Hrsg.) Rechtsfragen der Migration und Integration. Graz, 2008. S. 35–36.

³ Vedder P., Virta E. Language, ethnic identity and adaptation of Turkish immigrant youth in the Netherlands and Sweden // *International Journal of Intercultural Relation*. 2005. Vol. 29. Issue 3. P. 317–337; Rey A. Einwanderung in Frankreich 1981 bis 1995. Ausgangsposition und Handlungsspielraum im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik. Opladen, 1997. S. 16.

⁴ Vaisse J. Unrest in France : Immigration, Islam and the Challenge of Integration. 2005. Nov. URL: http://www.brookings.edu/testimony/2006/0112france_vaisse.aspx (erfüllt am 27 Dezember 2008)

⁵ Rey A. Einwanderung in Frankreich 1981 bis 1995. Ausgangsposition und Handlungsspielraum im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik Opladen, 1997. S. 243.

и 2003/109/EG¹. В 2009 году мы ожидаем появления нового закона об иммиграции, который должен охватить указанные новшества и закрепить единую линию общеевропейской миграционной политики.

2. **Испанская миграционная и интеграционная политика** имеет ряд особенностей. К одной из них относится разделение правового регулирования по областям на политику миграции и задачи интеграции. В других государствах ЕС, как и в Германии, доминирует единая модель миграционного и интеграционного правового регулирования. В этом ракурсе интересным представляется вопрос о том, сохранится ли такой биполярный подход в новом миграционном законе Испании.

3. **Испания является одним из государств ЕС, которое** ведет активную борьбу со всеми формами нелегальной миграции в страну. В противовес Франции, отказавшейся проводить амнистии для нелегальных мигрантов, Испания регулярно проводит легализацию незаконно въехавших в страну мигрантов. Представляется, что подобные мероприятия принесут успех испанской миграционной политике в будущем и будут способствовать снижению напряженности в обществе.

4. **Научные исследования в области миграционной политики** Испании не столь просты, хотя имеется новая научная литература о специфике миграции и интеграции в испанском обществе². Для Германии представляет особый интерес усилить взаимодействие государственных структур и органов, дабы содействовать передаче позитивного испанского опыта по интеграции иностранцев.

Миграционная модель Германии

1. **Вопросы миграции и интеграции играют важную роль** в современной Германии. Число иностранцев, проживающих в стране, возросло до 10,1 млн человек, что составляет около 9 % всего населения³. Германия — одно из государств ЕС, население которого стареет, — становится магнитом для иммигрантов со всего мира. Экономические преимущества, приносимые каждой новой волной миграции, отступают на задний план перед социально-политическими проблемами в стране.

2. **Германия сделала много шагов в направлении** создания современной миграционной политики. От полного отрицания миграции как политического, социально-экономического и правового явления до политики всеобщей интеграции через призму управления потоков миграции как важнейшей государственной задачи.

3. **Германия старается проявлять понимание к интеграционным** тревогам и заботам иммигрантов из третьих стран, что позволяет смотреть в будущее с надеждой. В современной Германии созданы государственные органы власти, программы, инициативы, направленные на продвижение интеграции во всех сферах общественной жизни. В то же время имеется ряд «проблемных зон» интеграционной и миграционной политики, таких как качество языковых и ориентировочных курсов для иностранцев, недостаточное использование производственного потенциала проживающих в стране иммигрантов, необходимость улучшения шансов иммигрантов, не получивших образования в Германии и т. д. Интеграция в понимании немецкой миграционной политики — это не совместное существование, а мирное взаимодействие, общее совершенствование немецкого общества⁴.

4. **Специфику современного миграционного профиля** Германии отражают ограничения въезда, усложнения правил пребывания для вновь прибывающих мигрантов. Если в ближайшие 10 лет ФРГ сможет разрешить проблему интеграции первого и второго поколения мигрантов, тогда Германия станет первой страной на европейской арене, не имеющей проблем в сфере миграционной политики.

5. **Законодательство Германии — Закон о пребывании,** трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан в ФРГ от 2005 года⁵ — предоставляет множество преимуществ для высококвалифицированных мигрантов. Цель правительства Германии — привлечь в страну как можно больше квалифицированных кадров. В то же время закон ограничивает въезд в страну других групп мигрантов, таких как континентальные беженцы, мигранты по линии семейного воссоединения, беженцы и ищущие убежища.

¹ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABL der Europäischen Union. 2004. № L 16/44.

² Bruquetas-Callejo M., Garcés-Masareñas B., Morén-Alegret R., Peninx R., Ruiz-Vieitez E. Immigration and Integration Policymaking in Spain // Working Paper. IMISCOE. April 2008. № 21; Kreienbrink A. Länderprofil. Spanien // Focus Migration. 2008. № 6; Morén-Alegret R. Immigrants and Immigration policy making. The case of Spain. Country-report. Barcelona, 2004; Agrela Romero B., Gil Araujo S. Constructing otherness: the management of migration and diversity in the Spanish context // Migration: A European Journal of International Migration and Ethnic Relations. 2005. № 43. P. 9–33; Rufete Gomes J. F., Becerra I. R. Legale und illegale Zuwanderung in Spanien. Ecuadorianer in der Autonomen Gemeinschaft Murcia, IMIS Beiträge. Heft 27/2005. S. 93–95.

³ <http://www.destatis.de/basis/d/bevoe/bevoetab4.php> (erfüllt am 11 Dezember 2008).

⁴ Lautenschläger S. Fordern, fördern und einbinden // Die Politische Meinung. 2007. Juli. S. 78.

⁵ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz — AufenthG). BGBl. I. S. 2965.