

Миграционные модели Испании и Германии: законодательство и правоприменительная практика

Ольга Гулина — кандидат юридических наук, доцент, доктор права (Ph.D.) Университета Потсдама, со трудник кафедры публичного права, пра вовой истории и философии права юриди ческого факультета Университета Пот сдама. E-mail: me@olgagulina.org

В статье представлен историко-правовой анализ развития и становления миграционного права в Федератив ной Республике Германии и Королевстве Испания. Географический критерий для подобного анализа избран не случайно. Эти два государства представляют интерес в силу различных объемов миграционных потоков и избранных для их урегулирования законодательных конструкций, и предметом исследования является их миг рационное законодательство и практика его применения. Помимо этого, в исследовании дается обзор интегра ционных инициатив и программ, направленных на учет интересов мигрантов и коренного населения рассмат риваемых государств.

Ключевые слова: Миграция; Германия; Испания; интеграция; Европейский союз

1. Введение в проблему

Сегодня в государствах Европейского союза (далее — ЕС) проживает всего более 500 млн. человек, 43 млн. из которых родились за пре делами этих стран. Основной точкой мигра ционных потоков в течение последнего сто летия в Европе была и остается Германия, в которой за это время осело более 10,1 млн. мигрантов. Население ее является третьим в мире (после Соединенных Штатов Америки и Российской Федерации) по числу входящих в него мигрантов. Далее следуют Франция (6,5 млн. мигрантов), Великобритания (5,6 млн.), Испания (4,8 млн.), Италия (2,5 млн.). До вольно большую часть населения составляют выходцы из других государств и в Швей царии (1,7 млн. чел.), Нидерландах (1,6 млн.), Австрии (1,3 млн.), Швеции (1,1 млн.), Греции (1 млн.)¹.

Исследования процессов миграции и ин теграции в странах ЕС как политического, правового и социокультурного феномена представляют большой научный и практиче ский интерес. В течение долгого времени уче ные давали различную оценку миграционной и интеграционной политике стран ЕС. Поли тика Германии и Франции традиционно оце нивалась как политика сегрегации, Велико британии — как политика расового разделе ния, Швеции — как политика ассимиляции, Нидерландов и Испании — как политика от стаивания прав этнических меньшинств.

Политика современных европейских го сударств ориентирована на формирование миграционной политики, способствующей легальной миграции и ограничивающей не легальные перемещения лиц, на упрощение правил въезда на территории государств — членов ЕС высококвалифицированных спе циалистов и ученых, на интеграцию всех про живающих там мигрантов, а также на созда ние единого правового поля по урегулирова нию вопросов миграции, интеграции и этни ческого многообразия. В то же время каждое из государств сосредоточено на поиске путей разрешения собственных внутренних проб лем, связанных с миграцией. Так, для Фран ции наиболее острыми можно считать вопро сы «исламизации приезжего населения» и взаимоотношений с бывшими колониями. Именно они являются «причиной осторожно го подхода Франции к единообразной обще европейской политике гармонизации миграционных потоков внутри ЕС»². Испания, Италия и Португалия, в свою очередь, оза бочены борьбой со всеми формами нараста ющей нелегальной миграции. Однако, с точ ки зрения ЕС, нет такой проблемы, которая являлась бы сугубо «французской», «немец кой» или «испанской»: все трудности госу дарств — членов ЕС являются общеевропей скими. При таком понимании проблем миг рации изучение политико-правовых аспек тов миграционного регулирования в отдель ных государствах — членах ЕС представляется еще более интересным.

2. Миграционные модели отдельных государства Европейского союза

2.1. Миграционная модель Испании

2.1.1. Этапы развития миграционного законодательства Испании

Актуальность этой части исследования обус ловлена тем, что Королевство Испания, как уже было сказано, за последнее время из страны эмиграции превратилось в страну им миграции: количество въезжающих в страну иностранцев не оставляет в этом сомнений. По данным Национального института стати стики, к концу 2009 года в Испании прожива ло порядка 5,5 млн. иностранцев, из которых 2,3 млн. являются гражданами ЕС (757 412 граждан Румынии, 355044 подданных Соеди ненного Королевства,

¹ См.: Rechtsfragen der Migration und Integration / W.Posch, W. Schleifer (Hrsg.). Graz: Leykam, 2008. S. 35-36.

² Rey A. Einwanderung in Frankreich 1981 bis 1995: Ausgangsposition und Handlungsspielraum im Hinblick auf eine gemeinsame europäische Einwanderungspolitik. Opladen: Leske + Budrich, 1997. S. 243.

174000 граждан Германии и граждане других европейских государств). Основными центрами проживания иностранных граждан являются Каталония, Валенсия, Андалузия и столица — Мадрид³.

В эволюции испанского законодательства о миграции и интеграции иностранцев можно условно выделить четыре фазы. К первой, несомненно, должно быть отнесено принятие Органического закона о правах и свободах иностранцев в Испании⁴ от 1 июля 1985 года и Закона о праве на убежище и о статусе беженца⁵ от 26 марта 1984 года. Заметим, что эти законы были приняты до момента вступления Испании в ЕС. Немаловажно и значение практики Конституционного суда Испании в этот период. Так, Решением № 107 от 23 ноября 1984 года⁶ Конституционный суд Испании постановил, что иностранцы не пользуются всего объема прав, предусмотренного Конституцией Испании для подданных королевства. При этом права на жизнь, свободу и безопасность, а также запрет принудительного труда распространяются на иностранцев независимо от их правового статуса и длительности пребывания в стране. Все иные права, особенно политические и социальные, на иностранцев не распространяются.

Вторая фаза развития законодательного регулирования миграции в Королевстве Испания связана с принятием в 1990-х годах королевских декретов, в том числе Королевского декрета 203/1995 от 10 февраля 1995 года и Королевского декрета 155/1996 от 2 февраля 1996 года⁷, внесших существенные изменения и дополнения в миграционное законодательство страны. Так, во вводной части Органического закона о правах и свободах иностранцев в Испании 1996 года упоминаются все области миграционного регулирования, в том числе порядок въезда в страну и выезда из нее, выдачи виз, квоты для иностранной рабочей силы, усиление контроля в области предоставления права на убежище в порядке гармонизации общеевропейской политики и первые попытки отрегулировать интеграцию иностранцев, длительно пребывающих на территории Королевства Испания, установить контроль за потоками семейной миграции.

Конец XX века знаменуется началом третьей фазы развития испанского миграционного законодательства — вступлением в силу нового Закона об иностранцах (*Ley de Extranjería*), изданием Королевского декрета 864/2001 от 20 июля 2001 года и Королевского декрета 2393/2004 от 30 декабря 2003 года⁸. Также начиная с 2000 года испанское миграционное законодательство претерпело изменения в рамках единых директив ЕС, Пакта Совета Европы о миграции и праве на убежище от 16 октября 2008 года, решений Европейского Суда по правам человека и Конституционного суда Испании⁹, касающихся объема прав и свобод иностранцев в государстве.

Началом четвертой фазы можно считать 2009 год, когда была открыта новая дискуссия о необходимости внесения изменений и дополнений в действовавший Закон об иностранцах с целью гармонизации миграционного законодательства европейских государств и усиления интеграции иностранных граждан. Испанское миграционное законодательство рассматривалось при этом как не дающее гарантий и не обеспечивающее защиты интересов, требований для большинства проживающих в стране иностранцев. Как следствие, вице-министр Испании Мария Тереса Фернандес де ла Вега заявила, что «правительство видит необходимость внесения изменений и дополнений [в миграционное законодательство]. Поэтому предполагается, что старый закон закончит свое действие в 2008 году, чтобы новый закон мог вступить в силу в 2009 году»¹⁰. Для осуществления указанных планов была создана Правительственная комиссия по иммиграционной политике (*Comision Delegada del Gobierno para la Politica de Inmigracion*), координирующая деятельность пяти министерств, которая должна была содействовать:

— более тесному сотрудничеству министерств и ведомств со странами — поставщиками нелегальных мигрантов;

— продлению срока интернирования (с 40 до 60 дней) для облегчения национальным миграционным органам подготовки и реализации процесса высылки из страны нелегальных мигрантов;

³ См.: Официальный сайт Национального института статистики Королевства Испания (http://www.ine.es/en/inebmenu/mnu_migrac_en.htm).

⁴ Ley Organica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos ó libertades de los extranjeros en España // Boletín Oficial del Estado. 3 de julio de 1985. Num. 158. Pag. 20824-20829 (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/rO-lo7-1985.html).

⁵ Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo ó de la condicion de refugiado // Boletín Oficial del Estado. 27 de marzo de 1984. Num. 74. Pag. 8389-8392 (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/r1-15-1984.html).

⁶ STC 107/1984 (http://extranjeros.mtin.es/es/NormativaJurisprudencia/Jurisprudencia/Tribunal_Constitucional/documentos/STC_107_1984.pdf).

⁷ См.: Bruquetas-Callejo M., Garcés-Mascareñas B., Moren-Alegret R., Penninx R., Ruiz-Vieitez E. Immigration and Integration Policy making in Spain: IMISCOE Working Paper. 2008. No.21.PII.

⁸ См.: Ley Organica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley organica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Organica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Regimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Regimen Juridico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Comun, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal // Boletín Oficial del Estado. 21 de noviembre de 2003. Num. 279. Pag. 41193-41204 (http://estaticos.elmundo.es/especiales/2005/02/sociedad/inmigracion/ley/ley14_2003.pdf).

⁹ См.: Tribunal Constitucional, Sentencia 236/ 2007, de 7 de noviembre (<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=9397>); Sentencia 259/ 2007, de 19 de diciembre (<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=9420>).

¹⁰ http://www.newsspain.ru/novosti_politiki_340.html.

- выявлению и пресечению потоков не легальной миграции в страну;
- ограничению семейной миграции путем создания законодательных препонов воссоединению семей, в том числе родителей и детей, которые являются законными резидентами страны.

Таким образом, перед комиссией стояли задачи регулирования потоков законной миграции в страну, противодействия нелегальной миграции и содействия наиболее полной интеграции легальных мигрантов в испанское общество путем установления приемлемого соотношения их прав и обязанностей.

Как и было заявлено, 12 декабря 2009 года вступила в силу новая редакция Органического закона о правах и свободах иностранцев в Испании и их социальной интеграции¹¹ (далее — Закон об иностранцах), куда вошло большинство заранее запланированных и обсуждавшихся дополнений. Таким образом, реформой 2009 года были внесены изменения в порядок администрирования миграционных процессов, прав и свобод иностранцев, порядка осуществления воссоединения семьи как одного из путей легальной миграции, въезда в страну и выезда из нее, а также вопросов применения санкций и высылки из страны. Специфика и существо указанных изменений будут рассмотрены ниже.

2.1.2. Правовая составляющая миграционной политики Испании

В Конституции Испании закреплено, что вопросы миграционной политики страны являются предметами совместного ведения государства и 17 автономных сообществ (*comunidad autonoma*). Статья 149 (подпункт 2 пункта 1) Конституции Испании подтверждает юрисдикцию государства и автономных сообществ в области гражданства, миграции, установления и изменения визового режима, а также права убежища. При этом регионы могут оказывать влияние на принятие того или иного решения, уполномочены создавать региональные министерства по вопросам миграции для содействия наиболее полной интеграции иностранцев, устанавливать объем предоставляемых иностранцам на региональном уровне социальных прав и медицинской помощи. В рамках своих полномочий регионы принимают собственные стратегические планы интеграции, как то: второй План интеграции и иммиграции в Андалусии (*Plan Integral para la Inmigracion en Andalucia*) на 2009-2012 годы, План интеграции в Арагоне (*Plan Integral para la Inmigracion en Aragon*) на 2004-2007 годы и др.

Помимо Конституции Испании, миграционная политика страны регулируется также Законом об иностранцах, о котором говорилось выше и в который в 2009 году были внесены существенные изменения и дополнения. Однако эти изменения и дополнения не изменили самой структуры закона. По-прежнему в статьях 1—2 определяются цели и существо данного закона, статьи 3—24 устанавливают права и свободы иностранцев, статьи 25—49 определяют основы того или иного режима пребывания иностранцев на территории государства, статьи 50—66 — особенности правового урегулирования случаев нарушения правового режима иностранцами, то есть санкции, а статьи 67—72 — специфику и порядок внесения изменений и дополнений в данный правовой акт. По существу, реформа Закона об иностранцах в 2009 году коснулась следующих аспектов.

В закон были внесены изменения в части уточнения критериев, в соответствии с которыми выделяются различные группы иностранцев и определяется их правовой статус, а также в части давно обсуждавшихся упрощенных правил въезда в страну для высококвалифицированных специалистов и студентов в соответствии с требованиями, установленными директивами ЕС — 2004/38/ЕС¹² и 2003/109/ЕС¹³.

Так, согласно абзацу 1 статьи 41 Закона об иностранцах, иностранные специалисты и исследователи, имеющие приглашение работодателя (организации) и (или) приезжающие в рамках государственных соглашений, получают законные основания для пребывания в стране, причем ответственность за соблюдение всех условий Закона об иностранцах возлагается на принимающую сторону. Студенты в соответствии с абзацем 2 статьи 33 указанного закона получают вид на жительство на весь период обучения в стране.

Права и свободы иностранцев

Статья 13 (пункт 1) Конституции Испании¹⁴ гарантирует иностранцам права и свободы, закрепленные как в самой Конституции Испании, так и в международном праве и международных договорах. При этом

¹¹ Ley Organica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Organica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos ó libertades de los extranjeros en Espana ó su integracion social // Boletin Oficial del Estado. 12 de diciembre de 2009. Num. 299. Sec.I. Pag. 104986-105031 (<http://www.boe.es/boe/dias/2009/12/12/pdfs/BOE-A-2009-19949.pdf>).

¹² Директива Европейского парламента и Совета 2004/38/ЕС от 29 апреля 2004 года о праве граждан Союза и членов их семей на свободное проживание и выбор места жительства на территории государств-членов. См.: Official Journal of the European Union (OJ) 2004 L 158/77.

¹³ Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года относительно статуса постоянно проживающих граждан третьих стран. См.: OJ 2004 L 16/44.

¹⁴ Одобрена Генеральными кортесами на пленарных заседаниях Конгресса депутатов и Сената 31 октября 1978 года, утверждена испанским народом на референдуме 6 декабря 1978 года, подписана Его Величеством Королем перед Генеральными кортесами 27 декабря 1978 года.

ограничения прав иностранцев, закрепленные в междуна родном (европейском) праве, равно как и в международных договорах, на национальном уровне также допустимы. Согласно решению Конституционного суда, недопустимы лишь ограничения *jus naturale* - естественных прав человека¹⁵.

В контексте ранее упомянутых решений Конституционного суда Испании свобода объединений, свобода собраний и свобода проведения демонстраций для иностранцев (независимо от их статуса — легального или нелегального) получили новое толкование, как и право нелегальных мигрантов на забастовки (ст. 7.1, 8, 11 Закона об иностранцах¹⁶). В статье 22 Закона об иностранцах урегулировано право мигрантов (в том числе и нелегально находящихся на территории государства) на защиту и представительство. В зависимости от финансового положения иностранца, государству вменяется в обязанность предоставление ему защиты (представительства), а также услуг переводчика на безвозмездной основе.

Статья 6 Закона об иностранцах определила возможность предоставления избирательных прав на муниципальном уровне иностранцам, которые являются гражданами государств, предоставляющих подобные права испанским гражданам на своей территории (в 2008—2009 годах Испания подписала значительное количество соглашений о таком сотрудничестве, в том числе с Аргентиной, Колумбией, Новой Зеландией, Перу, Уругваем, Тринидадом и Тобаго, Венесуэлой и др.). Статья 13 Закона об иностранцах предоставляет иностранцам, имеющим вид на жительство или право на длительное пребывание в стране, доступ к государственной программе помощи для оплаты жилья.

Кроме того, согласно статьям 15—16 Закона о муниципалитетах¹⁷, каждый иностранный гражданин обязан зарегистрироваться по месту пребывания в муниципалитете, не уведомляя при этом о своем статусе. Данная обязанность вытекает и из статьи 6 Закона об иностранцах.

Воссоединение с семьей как один из путей легальной миграции

Проблема семейной миграции и регулирования ее объемов долгое время являлась одной из наиболее острых для испанских миграционных органов. Статья 17 (п.«д» абз. 1) Закона об иностранцах отныне четко закрепляет, что с целью воссоединения семьи приехать друг к другу могут только супруг (супруга), несовершеннолетние дети и усыновленные (удочеренные) лица — так называемое «ядро семьи». По инициативе министра по делам миграции Селестино Корбачо Чавеса (Celestino Corbacho Chaves) родители мужа (жены) исключены из этого списка и, как следствие, им недоступен упрощенный порядок миграции. Вопросы воссоединения семьи в случае так называемого «гражданского брака» могут быть рассмотрены лишь при наличии каких-либо особых обстоятельств, к которым относятся невозможность зарегистрировать брак на родине одного из гражданских супругов и (или) легальное физическое нахождение одного на территории Королевства Испания в течение не менее чем 1 года.

Санкции как следствие нарушений правовых предписаний Закона об иностранцах

В целом в рамках проведенной реформы возросло количество штрафов, равно как и их размеры (ст. 55 Закона об иностранцах). Закон об иностранцах различает три вида нарушений — легкие, средней тяжести и тяжелые. За нарушения первой группы (*infracciones leves* — нарушение срока подачи документов (ст. 52В), сокрытие информации о семейном положении (ст. 52А), сокрытие информации о трудовой занятости на территории Королевства Испания (ст. 52С) и др.) предусматривается штраф в размере до 500 евро; за вторую группу (*infracciones graves* — занятия трудовой деятельностью без разрешения (ст. 53В), умышленное сокрытие информации, которая тем или иным образом может влиять на принятие лица в гражданство (ст. 53С) и др.) — от 501 до 10000 евро; за третью группу (*infracciones muy graves* — любая деятельность, способная подорвать стабильность и безопасность как государства в целом, так и его частей (ч. 1-А ст. 54), сотрудничество с лицами и организациями, содействующими въезду нелегальных мигрантов в страну (ч. 1-В ст. 54), использование иностранной рабочей силы без надлежащего разрешения (ч. 1-Д ст.54), дискриминация иностранцев и (или) членов их семей по признаку расы, национальности, исповедуемой религии (ч.1-С ст.54) и др.) - от 10001 до 100000 евро. В случае предоставления перевозчиком неправомерной и (или) недостоверной информации в контексте требований миграционного законодательства о перевозимых пассажирах, штраф составляет от 5 000 до 10 000 евро за каждого пассажира. Гораздо ранее, в законе 2006 года, была установлена конфискация имущества и (или) ценностей, полученных в процессе использования нелегальной рабочей силы и (или) используемых в процессе перемещения нелегальной рабочей силы на территорию Королевства Испания (ч. 5 ст. 55). При этом Закон об иностранцах в редакции 2009 года допускает возможность вынесения штрафных санкций до 750000

¹⁵ См.: STC 94/1993. S. 101-103.

¹⁶ Изменения в соответствующие статьи внесены Органическим законом от 11 декабря 2009 года: Ley Organica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Organica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

¹⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local // Boletín Oficial del Estado. 3 de abril de 1985. Num. 80. Pag. 8945-8964 (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/17-1985.html).

ев ро¹⁸. Дополнительно установлена возможность возложить на работодателя, использующего нелегальную рабочую силу, обязанность нести расходы по высылке нелегального мигранта с территории государства — в том числе расходы по ведению процесса, транс портные расходы и т. д.

2.1.3. Современные проблемы и успехи миграционной политики Испании

Новая испанская миграционная политика нацелена на урегулирование потока мигрантов в страну. В 2002 году на саммите ЕС в Севилье Испания наряду с такими странами, как Германия, Италия и Великобритания, впервые представила свое видение миграционных проблем. При этом Испании как члену ЕС пришлось отказаться от политики упрочения контактов со странами Латинской Америки в пользу принятия единообразной политики ЕС. Это означало усиление визового режима и контроля для граждан третьих государств и инкорпорирование стандартов и директив ЕС во внутреннее право.

Таким образом, став полноправным членом ЕС, Королевство Испания оказалось обязано проводить общеевропейскую политику противодействия нелегальной миграции. В этом контексте было принято решение о том, что иностранец получает статус легального мигранта в случае, если он докажет, что более 10 лет находился на территории Королевства Испания. По мнению ряда авторов, «подобная модель урегулирования потоков нелегального переселения в Испанию, в частности регулярно проводимые процессы амнистии, действуют на мигрантов, "как мерцающие надежды", и создают тем самым обновленные требования для их легализации»¹⁹.

Большой резонанс в испанском обществе вызвало выступление 9 февраля 2011 года государственного секретаря Испании по вопросам иммиграции Анны Террон, заявившей о готовящихся изменениях и дополнениях в Закон об иностранцах и в Регламент к Закону об иностранцах²⁰. Так, предполагается узаконить проживание в стране иностранцев, имеющих детей, рожденных на территории Королевства Испания. В рамках принципа «семейной оседлости» (*arraigo familiar*) родители таких детей будут предоставлена «временная резиденция» (*una residencia temporal*). Если это осуществится, то нелегальные мигранты получат еще одну законную возможность свободно проживать в стране.

Здесь нужно отметить, что подобная политика Испании пользуется поддержкой ЕС, о чем неоспоримо свидетельствует тот факт, что ежегодно вплоть до 2013 года Европейская комиссия по правам человека будет переводить на гуманитарные нужды в сфере миграции финансовые средства в размере 18,7 млн. евро из Европейского фонда интеграции (*Fondo Europeo para la Integración, FEI*) и около 2,3 млн. — из Европейского фонда поддержки беженцев (*Fondo Europeo para los Refugiados, FER*).

Современные дискуссии в области миграционной и интеграционной политики сводятся к вопросу о необходимости подписания «контракта с иностранцами об обязательной интеграции в стране», широко известного во Французской Республике как *contract d'accueil et d'integration*. Ряд политических партий Испании (к примеру, оппозиционная Народная партия) выступают в поддержку этой инициативы, чтобы в случае нарушения обязательств данного контракта со стороны иностранца у государственных органов было правовое основание для лишения его вида на пребывание (жительство) в стране и порядок высылки данного лица из страны был упрощен. Более того, указанный контракт обязаны будут подписать и те, кто въезжает в страну впервые, и те, кто уже давно проживает в Испании и приходит в иммиграционное ведомство для продления вида на жительство, а также те, кто захочет легально проживать на территории Испании в рамках программы миграционной амнистии.

2.1.4. Современная интеграционная политика Испании

В последнее время вопросы интеграции иностранцев являются приоритетными для государственных деятелей всех уровней власти в Королевстве Испания. Впервые интеграционная стратегия государства была озвучена в плане Министерства труда и социальных вопросов в 1994 году²¹. Целями принятия данного документа были названы создание социальной стабильности в испанском обществе, интеграция проживающих в стране мигрантов, борьба с нелегальной занятостью иностранных рабочих, мобилизация общества на борьбу с расизмом и ксенофобией, содействие развитию испанского общества в соответствии с идеалами прав человека, толерантности и демократии. Важными пунктами интеграционной политики должны были стать создание Форума по социальной интеграции иммигрантов (*Foro para la Integración Social de los Inmigrantes*) и постоянный контроль за процессами интеграции в стране (*Observatorio Permanente de la Inmigración*).

¹⁸ См.: Cerdan L., Maas C. *Ley de Extranjería — Ein Überblick über die Neuerungen im spanischen Ausländerrecht// Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik(ZAR)*. 2010. H.3.S. 105- 108, 108.

¹⁹ Laubenthal B. «Papiere für alle». *Proteste illegaler Einwanderer in Murcia (Spanien) // IMIS- Beiträge*. 2005. H.27. S. 109-129, 128.

²⁰ См.: Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 // *Boletín Oficial del Estado*. 30 de abril de 2011. Num. 103. Sec.I. Pag.43821-44006 (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd557-2011.html).

²¹ Plan para la Integración Social de los Inmigrantes (PISI). N.º: Martínez Veiga U. *La integración social de los inmigrantes extranjeros en España*. Madrid: Editorial Trotta; Fundación IQ de Mayo, 1997.

Одной из основных задач форума является вовлечение министерств, ведомств и гражданского сектора в регулирование миграционных и интеграционных процессов, а также создание и объединение коммун мигрантов. Королевским декретом 155/1996²² от 2 февраля 1996 года на форум была возложена обязанность разработать план социальной адаптации мигрантов в стране. В апреле 2007 года был принят новый Стратегический план гражданства и интеграции²³ (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración) на 2007—2010 годы с бюджетом в 2 млрд. евро. В начале января 2011 года все заинтересованные организации были привлечены к обсуждению нового плана - на 2011-2014 годы. Принятие его ожидается лишь к концу 2011 года, поэтому рассмотрим пока содержание Стратегического плана гражданства и интеграции на 2007-2010 годы.

План, который был призван дать новый импульс развитию интеграционной политики, состоял из 10 глав. Во введении и первой главе этого документа дан краткий обзор истории иммиграции в Испанию. Иммиграция рассматривается как возможность стимулировать социальное, политическое и экономико-хозяйственное развитие страны. Кроме того, здесь также сформулированы десять важнейших задач интеграционной политики Испании, к которым, к примеру, относится создание развитой системы взаимоподдержки и обмена информацией с государствами, откуда в страну въезжает большинство мигрантов, обеспечение иностранцам и лицам с миграционным прошлым доступа к образованию, трудовой занятости, здравоохранению, государственным программам и к государственной службе наравне с местным населением. Глава вторая «Иммиграция в Испанию» состоит из обзора правовых, политических и общественных стратегий иммиграционной политики, существовавших в стране с 1985 года по настоящее время. Третья глава представляет собой обзор норм действующего миграционного законодательства и описание специфики интеграционных мер в 17 регионах Испании. Четвертая глава описывает специфику общеевропейских интеграционных мер и необходимость подобных мер на национальном уровне. В пятой главе регламентируется взаимодействие правительства и иных государственных органов с союзами (объединениями) иммигрантов, причем упоминается «специальный фонд» — Фонд содействия и поддержки интеграции иностранцев (Fondo de Apoyo a la Acogida e Integración de Inmigrantes) — в поддержку доброй деятельности. Для сравнения, если в 2005 году бюджет данного фонда составлял 120 млн. евро, из которых 50 % были выделены для работы с союзами (организациями) иммигрантов и региональных органов власти, то в 2008 году он составлял уже 200 млн. евро²⁴.

Особое внимание в данном разделе стратегического интеграционного плана посвящено Форуму по социальной интеграции иммигрантов (Foro para la Integración Social de los Inmigrantes), который состоит из 30 участников, 10 из которых представляют государственные учреждения и организации, 10 — иммигрантские союзы (организации), 10 же составляют иные представители общественности. На пленарном заседании форума 21 июня 2006 года была утверждена его структура: Комиссия по образованию и упорядочиванию (Comisión de Educación y Normalización); Комиссия по трудовой занятости и профессиональному образованию (по повышению квалификации) (Comisión de Empleo y Formación); Комиссия по вопросам политической интеграции и политического участия (Comisión de Políticas de Integración y Participación); Комиссия по правовым вопросам, взаимоотношениям с ЕС и между народным сообществом (Comisión Jurídica, Unión Europea y Asuntos Internacionales). Шестая глава плана посвящена основополагающим принципам интеграционной политики Испании, согласно которым интеграция — это двусторонний процесс взаимовлияния, взаимодействия, взаимной ответственности мигрантов и принимающего общества, универсализация прав и свобод человека и т. д. В седьмой главе перечисляются механизмы и процедуры оценки эффективности данного стратегического плана, как то: ежегодные мониторинги, публикации отчетных материалов «лучшего иммиграционного и интеграционного региона (автономии)», передача опыта, встречи заинтересованных сторон на высшем уровне и др. Заключительные главы — восьмая, девятая и десятая - посвящены вопросам организации, распределения полномочий и обязательств в рамках «Стратегического плана гражданства и интеграции».

Подводя итог, необходимо отметить, что Королевство Испания имеет одну из старейших в мире традиций регулирования вопросов миграции. Принятый в 1985 году Органический закон о правах и свободах иностранцев в Испании был неоднократно изменен и дополнен. Последняя редакция этого закона от 2009 года демонстрирует стремление государства (под воздействием решений Конституционного суда Испании, решений Европейского Суда по правам человека, директив ЕС 2004/38/ЕС, 2003/109/ЕС и др.) содействовать «гармонизации» и «унификации» процессов правового регулирования миграции, однако ряд исторических, экономических и национальных особенностей накладывает отпечаток на миграционное законодательство Королевства Испания. К таким особенностям относятся вопросы легитимизации

²² Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985 // Boletín Oficial del Estado. 23 de febrero de 1996. Num. 47. Pág. 6949- 6977 (http://noticias.juridicas.com/base_datos/Derogadas/rO-rd_155-1996.html).

²³ Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010 (http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_1313_577775293.pdf).

²⁴ Вся информация о деятельности и бюджете данной организации находится в свободном доступе на интернет-портале Фонда содействия и под держки интеграции иностранцев (http://www.juntadeandalucia.es/empleo/www/pmigratorias/fondo_apoyo_2009.php?nav=1&valnav=28&idreg=264).

не легальных мигрантов, ограничения семейной миграции, разделения миграционной и интеграционной политики, а также нашедшее отражение в законодательстве разделение интеграционной политики на региональный и государственный компоненты. Испания является одним из тех государств ЕС, которые ведут активную борьбу со всеми формами нелегальной миграции в страну. В противоположность Франции, отказавшейся проводить амнистии для нелегальных мигрантов, Испания регулярно проводит легализацию нелегально въехавших в страну мигрантов. Представляется, что подобные мероприятия по легализации нелегальных мигрантов принесут успех испанской миграционной политике и будут способствовать снижению напряженности в испанском обществе.

Испанское миграционное законодательство имеет свою особенность, выражающуюся в разделении миграционной и интеграционной политики. Законодательство Германии, равно как и Франции, представляет единую модель правового регулирования миграции и интеграции, однако, какая из этих моделей более эффективна — покажет время.

2.2. Миграционная модель Германии

2.2.1. Эволюция миграционного законодательства в Германии

Путь Германии к созданию ее современной миграционной политики был довольно долгим: от полного отрицания миграции как политического, социально-экономического и правового явления до политики всеобщей интеграции посредством управления потоками миграции, понимаемого как важнейшая государственная задача.

Часть 3 абзаца 1 статьи 73 Основного закона Федеративной Республики Германии²⁵ гласит, что федеральный центр обладает исключительной компетенцией по законодательному регулированию эмиграции и иммиграции в государстве. В рамках исполнения указанной компетенции, 28 апреля 1965 года был издан первый Закон об иностранцах²⁶, который устанавливал порядок выдачи разрешений на работу и проживание для иностранных граждан, желающих работать на территории страны. Однако при этом закон никак не регламентировал порядок выдачи вида на жительство для иных групп населения. Закон не делал различий между иностранцами в зависимости от целей их пребывания в стране. Так, абзац 1 § 5 данного закона гласил, что «разрешение на пребывание может быть выдано до въезда или после въезда в страну». Несмотря на требования о трансформации миграционного законодательства, власти не спешили его усовершенствовать. В 1981 — 1982 годах правительство объявило, что Германия не является страной иммиграции и ни когда ею не будет²⁷, и ужесточило условия пребывания иностранцев в стране.

Вторым этапом правового регулирования миграции необходимо считать 1990-е годы, когда вследствие политического компромисса было принято решение о недопустимости ограничения права на убежище и была озвучена инициатива «Green Card» о привлечении специалистов в области информационных технологий, а также проведена реформа Закона об иностранцах 1965 года. Недостатками этой реформы можно считать отсутствие четкого различия между положением высококвалифицированных и неквалифицированных рабочих-мигрантов; ограничительное толкование вида на пребывание, связанного с учебой на территории Германии; установление «драконовских» ограничений на воссоединение семей мигрантов на территории страны; достаточно длинный перечень различных правовых оснований на пребывание в стране: разрешение на проживание — *Aufenthaltserlaubnis*, право пребывания — *Aufenthaltsbefugnis*, вид на жительство — *Aufenthaltserlaubnis* и др.

Необходимость изменений была очевидна, ее следствием стало принятие нового Закона о титулах на пребывание, занятости и интеграции иностранцев на территории Федеративной Республики Германии от 31 декабря 2004 года²⁸ (далее — Закон об иностранцах 2004 года). Данный закон утвердил две основные категории вида на жительство: постоянное — *Niederlassungserlaubnis* (§9) и временное — *Aufenthaltserlaubnis* (§7). Виза, которой посвящен § 6, также является своего рода видом на жительство. В зависимости от причины пребывания на территории Германии, указанной при подаче заявления на выдачу визы, виза соответствует одному из вышеуказанных типов вида на жительство. Основные нововведения данного закона сосредоточены в главе 3 (§43—45), посвященной интеграции иностранцев на территории Германии.

2.2.2. Краткий обзор различных групп мигрантов, прибывающих в Германию

Принятое в Германии деление мигрантов на группы в соответствии с Законом об иностранцах 2004 года можно рассмотреть на примере сообщества иммигрантов из стран Содружества Независимых Государств.

²⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949. BGBl. I.S.944.

²⁶ Das AuslG vom 28.04.1965 trat am 01.10.65 in der Kraft. BGBl. I. S.353.

²⁷ См.: Aufzeichnungen zur Ausländerpolitik und zum Ausländerrecht in der Bundesrepublik Deutschland / Bundesministerium des Inneren (Hrsg.). Bonn, 1991. S.3.

²⁸ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz - AufenthG). BGBl. I. S.2965.

1. Первую группу составляют этнические немцы, получившие статус **переселенцев** или **поздних переселенцев** (Spataussiedler). Немецкие власти озаботились вопросом возвращения этнических немцев сразу после окончания Второй мировой войны. Был принят ряд законов, в том числе Федеральный закон об изгнанниках и беженцах от 19 мая 1953 года²⁹. В январе 1993 года вступил в силу Закон об урегулировании последствий войны от 21 декабря 1992 года³⁰, согласно которому подтверждалось право этнических немцев и членов их семей на возвращение, а также то, что дети, рожденные после 31 декабря 1992 года, являются немцами. В контексте толкования статьи 116 Основного закона Федеративной Республики Германии было объявлено, что «немцем является каждый, кто обладает немецким гражданством или является изгнанником, беженцем или членом семьи указанных лиц с территорий, принадлежавших немецкому народу по состоянию на 31 декабря 1937 года». Законодательной базой для приема переселенцев послужил Федеральный закон об изгнанниках и беженцах, о котором речь шла выше, определявший, что лица, родившиеся до 1 января 1993 года (абз. 1, 2 §4 Nr.3), принадлежавшие к немецкому народу, претерпевшие гонения и (или) ущерб в связи с принадлежностью к немецкому народу, обладающие достаточным знанием немецкого языка, имеют право на переселение в Германию в статусе «позднего переселенца».

2. **Гуманитарные беженцы.** Это мигранты, получившие вид на жительство на основе специального Закона о мероприятиях, проводимых в рамках гуманитарной помощи беженцам, от 22 июля 1980 года³¹, действовавшего до 31 декабря 2004 года. По смыслу данного закона, в качестве гуманитарных беженцев в страну въехали мигранты еврейского происхождения, которые, однако, были не единственными переселенцами, принятыми Германией в особом, упрощенном порядке. Впервые подобный механизм был применен в 1980-х годах в отношении беженцев из Социалистической Республики Вьетнам; в 1990-х были приняты албанские беженцы, сегодня рядом с немецкими политическими партиями также активно обсуждается возможность возобновления действия указанного закона и принятия беженцев из Республики Ирак, исповедующих христианство.

Бывший канцлер Германии Гельмут Коль положил начало наиболее крупному потоку гуманитарной иммиграции, провозгласив необходимость усиления немецких еврейских общин и осознания «исторической ответственности Германии» за геноцид еврейского населения Восточной Европы и СССР в ходе Второй мировой войны. Благодаря этому с 1989 года в страну прибыло 190000 граждан стран Содружества Независимых Государств, получивших статус «еврейских беженцев». Из них около 80000 были интегрированы в местные еврейские общины, насчитывающие сегодня до 104 000 человек.

В январе 2005 года вступили в силу новые иммиграционные правила, в соответствии с которыми линия «еврейской иммиграции» была существенно ограничена необходимоостью предоставить данные о доходах, образовании, связях, которые будут способствовать вовлечению вновь прибывшего в активную трудовую деятельность; подтвердить знание немецкого языка на базовом уровне; получить от Центральной благотворительной организации евреев в Германии (Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, ZWSt) положительный «интеграционный прогноз». Данная организация проводит особую процедуру проверки того, является ли податель заявления «истинным» евреем, так как изначальной целью облегченного приема является усиление еврейских общин.

3. **Прибывшие по линии воссоединения семей.** Законодательное оформление миграции по линии воссоединения с семьей изложено в §27 Закона об иностранцах 2004 года. Закон различает несколько видов семейного воссоединения: воссоединение супругов (§29), причем различается также воссоединение, когда один из супругов является гражданином(-кой) Германии (§28) и (или) когда один из супругов является гражданином(-кой) третьих стран (§30); воссоединение родителей и детей (§32); воссоединение родителей в возрасте старше 65 лет и иных членов семьи (§36).

Последний случай воссоединения семьи нетипичен для законодательства стран ЕС. Так, в противовес испанской практике, немецкие миграционные органы в порядке исключения допускают воссоединение с «ядром семьи» пасынков, совершеннолетних детей, свекра (свекрови), тестя (тещи)³², отдельно живущих одиноких родственников второй и третьей линии, деверя и золовки³³. При этом основную массу прибывающих по линии воссоединения с семьей составляют граждане Турции, Словакии и России женского пола в возрасте от 27 до 45 лет, воссоединяющиеся с супругами — гражданами Германии в соответствии с § 28 Закона об иностранцах 2004 года³⁴.

4. **Трудовая миграция.** Данные статистики утверждают, что российские высококвали-

²⁹ Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge vom 19.05.1953. BGBl. I. S. 1902.

³⁰ Gesetz zur Bereinigung von Kriegsfolgen — KfbG vom 21.12.1992. BGBl. I. Nr. 58. S.2094 ff.

³¹ Gesetz über Maßnahmen für im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen aufgenommene Flüchtlinge vom 22.07.1980. BGBl. I. S. 1980, 1057.

³² См.: Oberhauser Th. AufenthG §36. Rn. 1 // Ausländerrecht: AufenthG, FreizügG/EU, AsylVfG, StAG: Handkommentar / R.M.Hofmann, H.Hoffmann (Hrsg.). Baden-Baden: Nomos, 2008.

³³ 4. Senat des Hamburgischen OVG, Beschluss vom 23.08.1994. Az.: As IV 150/94; Rn.3ff.

³⁴ См.: Kreienbrink A., Rühl S. Family Reunification in Germany: Small Scale Study IV in the Framework of the European Migration Network: Working Paper of Federal Office of the Migration and Refugees. 2007. No. 10. P. 40-43.

лицированные специалисты (§19 Закона об иностранцах 2004 года) и «создатели рабочих мест» (§21 данного Закона) не являются «весомой составляющей» в группе третьих стран, откуда специалисты прибыли в Германию. Наибольшее количество квалифицированных специалистов прибывают в страну из Соединенных Штатов Америки (15 %) и из Канады (35 %). При этом российские ученые (§20 указанного Закона) лидируют по численности среди своих коллег из других стран, ежегодно прибывающих в Германию (составляя около 40 % от общего числа прибывающих в страну специалистов)³⁵.

5. Студенты и учащиеся. Германия наравне с Соединенными Штатами Америки и Великобританией является излюбленным местом учебы иностранных студентов (11,4 % против 27,7% и 12,1 % соответственно). В 2009-2010 учебном году порядка 55854 человек были зачислены в немецкие высшие учебные заведения. Большую часть иностранных учащихся составляют граждане Китайской Народной Республики — 7,2 % от общего числа студентов; российские граждане составляют 4,7 %.

2.2.3. Современные проблемы миграционного и интеграционного законодательства Германии

Вопросы миграции и интеграции играют важную роль в современной внутренней политике Германии. Число иностранцев, проживающих в стране, возрастает с каждым днем, при том что население страны достаточно стремительно «стареет». По данным Института прогнозирования развития рынка труда (Institut für Zukunft der Arbeit), «в долгосрочной перспективе именно иммигранты будут способствовать наполнению налоговых и социальных касс. Каждый ныне живущий в Германии иностранец в течение своей жизни за платит в них на 11 тыс. евро больше, чем получает. В общей сумме это составит 82 млрд. евро поступлений»³⁶. Процесс, о котором идет речь, учитывается и в высших эшелонах власти государств — членов ЕС. Канцлер Германии Ангела Меркель сформулировала это очень точно: «Технологии, таланты и толерантность — Европа живет инновациями. <...> Европа без постоянной и все увеличивающейся силы изменений никогда бы не стала той Европой, которую мы знаем сегодня»³⁷.

Расширяя свои границы, государства ЕС подтверждают, что приоритетными для них остаются вопросы свободного передвижения рабочей силы, услуг, товаров, в том числе и из третьих стран. Однако в последнее время в Германии, как и во Франции, все чаще говорят о том, что экономическая выгода от приема каждой новой волны миграции из третьих стран не превышает наносимого ей же ущерба, — так много социально-политических и интеграционных проблем возникает внутри государств ЕС в связи с миграцией.

Немецкие власти стараются относиться с пониманием к проблемам иммигрантов из третьих стран, связанным с интеграцией, что позволяет смотреть в будущее с надеждой. В настоящее время в стране созданы специальные органы государственной власти, программы, инициативы, способствующие интеграции приезжих во всех сферах общественной жизни. В то же время в немецкой интеграционной и миграционной политике существует и ряд «проблемных зон», таких как невысокое качество языковых и ориентировочных курсов для иностранцев, недостаточное использование производственного потенциала проживающих в стране иммигрантов, недостаточная конкурентоспособность иммигрантов, не получивших образования в Германии, на рынке труда и т.д. Но интеграция, на которую направлены меры немецкой миграционной политики, — это не просто сосуществование приезжих с коренным населением, а их мирное конструктивное взаимодействие, общее совершенствование немецкого общества³⁸. При этом современное миграционное законодательство Германии характеризуется достаточно жесткими ограничениями на въезд в страну, усложнением правил пребывания на ее территории для вновь прибывающих мигрантов. Если в ближайшие 10 лет государство сможет разрешить проблему интеграции первого и второго поколения мигрантов, оно станет первым на европейской арене, сумевшим преодолеть проблему в сфере миграционной политики.

3. Заключение

Настоящая статья призвана дать читателю краткий обзор специфики миграционной политики Германии и Испании. На основании рассмотренного и проанализированного материала можно заключить, что миграционная политика Германии на протяжении последнего десятилетия была ориентирована на возвращение этнических немцев на историческую родину. Сегодня наблюдается смена задач и приоритетов — в стране все больше говорят об интеграции уже прибывших в страну иностранцев как важной цели миграционной политики страны. Что же касается вновь прибывающих иностранных граждан, современное немецкое миграционное законодательство предоставляет преимущества высококвалифицированным рабочим-мигрантам в соответствии с еще одной важной задачей — привлечения в страну квалифицированной рабочей силы. При этом одной из основных задач миграционной

³⁵ См.: He/3 B., Sauer L. Migration von Hochqualifizierten und hochrangig Beschäftigten aus Drittstaaten nach Deutschland: Working Paper von BAMF. 2007. Nr. 9. S.32.

³⁶ Berliner Zeitung. Nr. 41. 2006. 2010. 9-15. Oktober.

³⁷ Merkel A. Europas Zukunft gestalten // Die Politische Meinung. 52. Jg. 2007. Nr. 448. S. 31 -37.

³⁸ См.: Lautenschlager S. Fordern, fordern und einbinden // Die Politische Meinung. 52. Jg. 2007. Nr.452. S.5-10, 7-8.

политики Испании преследуются пресечение нелегальных путей въезда в страну и сокращение объемов миграции по линии семейного воссоединения.

Таким образом, общими целями современной миграционной политики европейских государств, идущих к этим целям различными путями, можно считать гармонизацию национальных миграционных законодательств, организацию свободного легального перемещения лиц, товаров, услуг, оптимизацию миграционных потоков в рамках единого европейского пространства. Конкретные же меры, принимаемые отдельными государствами для решения этих задач, зависят от сложившихся исторических, политических, социально-экономических и правовых предпосылок.