

ИЗМЕНЕНИЯ ИММИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Ивашкевич Е.Ф.

Статья посвящена анализу последних тенденций увеличения иммиграционных потоков в страны Европейского Союза из стран Восточной Европы, Азии и Африки, экономическим последствиям, проблемам социальной адаптации иммигрантов в сфере трудоустройства, обучения языку, предоставления жилья, медицинской помощи, учреждений для отправления религиозных культов и др., недоброжелательному отношению отдельных граждан и ряда политических сил европейских стран к данному процессу.

В статье кратко характеризуются основные новации иммиграционного законодательства ряда европейских стран, причины его ужесточения, ограничения в предоставлении права на въезд выходцам из других стран.

В работе использовано конституционное законодательство европейских стран, научные монографии и статьи белорусских и российских правоведов.

История человечества неразрывно связана с миграцией населения, происходившей по разным причинам, но всегда с одной целью – переменой места жительства. XX в. внес много изменений в направления и характер миграций, беспрецедентно возросли и их масштабы. Международные миграционные процессы являются неотъемлемой составляющей современного общества. Исследователи предпринимали попытки классифицировать виды миграции по разным критериям и разработать их определения. Как отмечает А.В. Похлебаева, «классифицировать миграцию можно с помощью следующих критериев: по правовому статусу – законная и незаконная; по территориальному признаку – международная и внутренняя; по мотивам – добровольная (трудовая, экономическая, профессиональная, воссоединение с семьей) и вынужденная (беженцы и перемещенные лица); по срокам – постоянная и сезонная; по целям – поиск убежища, получение статуса беженца, воссоединение с семьей, «утечка умов», учебная и трудовая миграция... При классификации миграции на законную и незаконную следует учитывать, что первым видом является миграция на законных основаниях: наличие визы, вида на жительство, предоставление правового статуса, а незаконной – миграция при отсутствии таковых элементов» [1, с. 4–5].

Резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. принята Всеобщая декларация прав человека [2, с. 1–5], в которой сформулированы права, касающиеся миграции: право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства (п. 1 ст. 13); право покидать любую страну, включая собственную, и возвращаться в свою страну (п. 2 ст. 13); право искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем (п. 1 ст. 14). Однако указанный международно-правовой документ не предполагает права свободного въезда любого лица в любое государство, не возлагает на государство обязанность безоговорочно допустить на свою территорию лицо, не состоящее в его гражданстве; бесспорно только право возвращения в свою страну.

Существуют также еще некоторые основополагающие документы, направленные на регулирование вопроса иммигрантов. Так, 16 декабря 1966 г. резолюцией ООН был принят Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах, который закрепляет право на труд, на достаточный уровень жизни, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., закрепляющий право не подвергаться пыткам, на равную защиту закона и др. Немаловажное значение имеют Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, принятая резолюцией ООН 21 декабря 1965 г., содержащая ряд запретов и обязательств по предотвраще-

нию дискриминации на основании расы, национального происхождения, Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, от 13 декабря 1985 г. и др. [3].

Международное сообщество предпринимает значительные усилия для эффективного противостояния незаконной миграции. Примером служит Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 15 ноября 2000 г. [4], которую дополняют 2 протокола: Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суши, морю и воздуху [5] и Протокол о предупреждении торговли людьми, особенно женщинами и детьми [6].

Вместе с тем при перемещении людей между государствами могут быть нарушены нормы международного и внутригосударственного права соответствующих стран и нанесен вред различным сферам общества. Также остается открытым вопрос о решении таких проблем мигрантов, как установление личности, регистрация, правовая и политическая защита, интеграция на новом месте и многие другие.

Несмотря на относительную политическую и экономическую стабильность развитых стран Западной Европы, большинство из них сталкивается с проблемами миграционных процессов. Так, вот уже двадцать лет иммиграция остается во Франции крупной политической проблемой. На сегодняшний день в стране 3,6 млн. легально проживающих иностранцев, в основном выходцев из бывших колоний – Алжира и Марокко [7, с. 38]. Ежегодно разрешение на въезд во Францию получает около 100 тыс. граждан третьих стран. Французское гражданство приобретается главным образом по рождению на основе принципа крови, даже в том случае, если ребенок рожден вне брака, но один из его родителей является гражданином Франции. Существуют также условия, по которым можно в упрощенном порядке получить гражданство: служба во французской армии или принятие участия в операциях, приравненных к прохождению военной службы; успешная учеба во французском университете; наличие у лица определенного таланта или способности, благодаря которым оно может оказать Франции важные услуги.

Правовое положение иммигрантов в значительной мере определяется нормами Ордонанса от 2 ноября 1945 г. с последующими изменениями об условиях въезда во Францию и пребывания в ней иностранцев. Иностранцы граждане, за исключением граждан Европейского Союза (далее – ЕС), могут въезжать на французскую территорию только по визам, предоставляемым соответствующими органами. Уполномоченные на это органы обладают широкими

возможностями по отказу в выдаче, причем до недавнего времени они не обязаны были мотивировать свой отказ. Лишь законы от 12 мая 1998 г. и от 27 ноября 2003 г. установили правила, обязывающие соответствующие органы мотивировать свой отказ, однако не всем категориям лиц, а только определенным. Во Франции существуют две разновидности видов на жительство – на 1 год с возможностью возобновления и на 10 лет. Разрешение на въезд во Францию в целях длительного пребывания ограничено рядом конкретных обстоятельств.

В целом французское миграционное законодательство направлено на ужесточение критериев, согласно которым можно получить французское гражданство. Так, отныне иммигранты, приезжающие в страну из-за пределов ЕС, должны будут заключать специальный контракт, обязуясь выучить французский язык, уважать культурные традиции страны пребывания и французский образ жизни. С 2007 г. предусмотрено обязательное прохождение анализа ДНК, наличие стабильных источников дохода при воссоединении семей иммигрантов. Кроме того, отменяется правило, позволявшее иммигрантам получить французское гражданство спустя 10 лет проживания во Франции. Что же касается трудовых вакансий, то они предоставляются, если никакой французский гражданин или проживающий во Франции гражданин третьей страны не может заполнить соответствующую вакансию [7, с. 40].

В Германии 1,4 млн. представителей «второго поколения» (дети иммигрантов) не имеют, согласно действующему законодательству, ни германского гражданства, ни права на то, чтобы остаться в Германии на длительный срок, если они не являются гражданами другого государства – члена ЕС. Важнейшими легальными возможностями для временной или постоянной иммиграции в Германию являются: право на убежище для тех, кто подвергается политическим преследованиям, и их ближайших родственников; легальные возможности трудоустройства (работа по контракту, сезонные работы); специальные правила для студентов-иностранцев и для специалистов определенных профессий (иностранных менеджеров, деятелей искусства, спортсменов, журналистов, сотрудников международных организаций и др.) [8, с. 52].

Подробно статус иностранцев ФРГ регулируется Законом о регулировании и ограничении миграции и об установлении правил пребывания и интеграции граждан ЕС и иностранцев от 20 июня 2002 г., который, в свою очередь, состоит из ряда законов. Федеральное правительство назначает специального уполномоченного по делам иностранцев. Права человека распространяются на иностранцев так же, как на германских граждан, за немногими исключениями, связанными с правами гражданства, а также с возможной проблематикой чрезмерного за-

селения страны иностранцами и их давления на рынок труда. С 1993 г. весьма либеральное отношение к поселению иностранцев сменилось законодательным ужесточением. Примером тому может служить Закон о борьбе с международным терроризмом от 9 января 2002 г. В частности, 1 января 2005 г. в ФРГ окончательно вступил в силу новый закон об иммиграции, регулирующий миграционные процессы на рынке труда, интеграцию иностранцев и право на предоставление убежища. Помимо этого, значительно усилены предписания по обеспечению безопасности. Если до сих пор существовало пять форм вида на жительство в Германии, то теперь их число сокращается до двух – это разрешение на временное пребывание и разрешение на постоянное поселение. Переселенцы и члены их семей, намеревающиеся въехать в Германию, должны будут предварительно доказать, что владеют основами немецкого языка. Координировать и контролировать процедуру предоставления вида на жительство для иностранцев будет осуществлять новый специальный орган – Федеральное ведомство по делам миграции. Высококвалифицированные кадры – ученые и специалисты по компьютерным технологиям – могут уже по прибытии на работу в Германию получить бессрочный вид на жительство в ФРГ. На разрешение поселиться в стране могут претендовать и иностранцы, инвестирующие в Германию, по меньшей мере, 1 млн. евро и способные создать здесь минимум 10 рабочих мест. Пребывание в Германии иностранных студентов, окончивших немецкий вуз, может быть продлено на один год, с тем чтобы выпускники могли подыскать себе здесь работу.

Основной тенденцией иммиграционной политики Соединенного Королевства стало ее постоянное ужесточение, что нашло отражение в законодательстве, особенно после теракта в Лондонском метро в июне 2005 г., когда погибло 52 человека. Основные акты, действующие в данной сфере, – это Акт об иммиграции 1971 г., Акт о британском гражданстве 1981 г., Акт об убежище и иммиграции 1996 г., Акт о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г. и др. [9]. Так, Акт об иммиграции 1971 г. предоставлял право свободного въезда на территорию Соединенного Королевства не только британским гражданам, а также гражданам бывших колоний, родившимся в Великобритании, и гражданам Содружества при наличии пятилетнего срока законного проживания в стране. Акт о британском гражданстве 1981 г. внес изменения в Акт об иммиграции, оставив право свободного въезда лишь у британских граждан и граждан Содружества, которые обладали таким правом на момент вступления в силу Акта 1981 г. Для пребывания остальных лиц на территории страны необходимо разрешение Государственного секретаря внутренних дел. Акт 1996 г. запретил принимать на работу лиц, не имеющих документального подтверждения закон-

ного пребывания на территории страны. Акт 1999 г. закрепил механизм государственного контроля по предотвращению фиктивных браков, заключаемых в целях приобретения права на проживание в стране. Акт о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 г. расширил возможности государства по лишению гражданства Соединенного Королевства. Согласно этому закону любой гражданин может быть лишен гражданства, если Государственный секретарь внутренних дел установит, что лицо причинило серьезный вред жизненным интересам Соединенного Королевства. Между тем в Великобритании, как и во Франции, существуют категории лиц, которые могут получить гражданство на льготных условиях. Так, в Великобритании упрощены правила приема на работу иностранных врачей. Постоянная нехватка медицинского персонала в системе государственного здравоохранения вынуждает правительство открывать двери для иностранцев, получивших дипломы и дававших клятву Гиппократа за пределами ЕС, и дает им возможность поработать в Великобритании.

Лицо, не являющееся британским гражданином, может быть депортировано из страны, если государственный секретарь внутренних дел счел, что такая депортация послужит «общественному благу», если лицо совершило после достижения 17 лет преступление, за которое полагается тюремное заключение, если имеется решение о депортации кого-либо из членов семьи и в других случаях.

С сентября 1995 г. в соответствии с Шенгенскими соглашениями стран – членов ЕС Великобритания открыла границы для свободного въезда и выезда граждан ЕС. Однако в соответствии с решением Высокого суда, принятым в октябре 1995 г., никакой помощи в приобретении жилья бездомным гражданам ЕС, работающим в Великобритании, местные власти оказывать не обязаны.

Таким образом, есть основания утверждать, что в последнее время в ЕС наблюдается тенденция к ужесточению иммиграционного законодательства, что обусловлено значительным увеличением в Европе числа иммигрантов, в том числе и незаконных, необходимостью обеспечения стабильности социально-экономического статуса данной категории лиц и членов их семей, нарастающей угрозой террористической деятельности со стороны деструктивных элементов общества и др. В связи с этим в середине июня 2008 г. Европарламентом был одобрен Европейский иммиграционный пакт, который предусматривает возможность лишения свободы до 8 месяцев для незаконных иммигрантов из стран Латинской Америки, Азии, Африки и Восточной Европы, отказ в дальнейшем во въезде в ЕС в течение последующих 5 лет. В данном документе приоритетным при предоставлении вида на жительство является не воссоединение с семьей, как это было раньше, а потребности страны в трудовой имми-

грации. В нем также намечается тенденция к отказу от практики расширенной легализации иммигрантов, от возможности подавать документы для легализации одновременно в нескольких государствах ЕС.

Миграционные процессы, происходящие на территории ЕС, имеют несколько отличительных черт. Так, мигранты, являющиеся гражданами государств – членов ЕС, обладают значительными привилегиями и преимуществами на всей территории ЕС по отношению к лицам, не имеющим такого гражданства. Они имеют такие права, как право на свободное перемещение по территории ЕС, право перемещать товары и капитал, также они могут в некоторой мере участвовать в политической жизни государства пребывания, а именно голосовать на выборах депутатов Европейского парламента и на муниципальных выборах. Несомненно, принятие законопроектов в сфере регулирования миграционных процессов на уровне всего ЕС имеет положительный результат, так как позволяет выработать систему и методику регулирования этих процессов на межнациональном уровне, что в значительной степени повышает уровень эффективности разрешения этой проблемы. Однако не стоит забывать, что каждая страна имеет свои особенности и вследствие этого ей необходимо принимать специфические законодательные акты, которые могут различаться в регулировании конкретных вопросов с общепринятыми документами и программами.

Список использованных источников

1. Похлебаева, А.В. Понятие миграции и ее классификация / А.В. Похлебаева // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2005. – № 3. – С. 4–5.
2. Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар.-правовых док. / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999. – С. 1–5.
3. Права человека: сб. междунар. правовых док. / сост. В.В. Щербов. – Минск: Белфранс, 1999.
4. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 195–3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 55. – 2/943.
5. О ратификации Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 96–3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 55. – 2/944.
6. О ратификации Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности: Закон Респ. Беларусь, 3 мая 2003 г., № 197–3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 55. – 2/945.

7. Последние изменения в законодательстве ЕС в сфере миграции // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2003. – № 3. – С. 37–42.
8. Самара, Г. Социокультурная адаптация мигрантов Германии / Г. Самара // Альма-матер: Вестн. высш. школы. – 2006. – № 1. – С. 52–54.
9. Законодательные акты о гражданстве: в 4 т. – Т. 1.: Страны Европы. – М.: Тера, 1993.