

**Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
Институт Европы Российской академии наук**

**Институт лингвоцивилизационных и миграционных
процессов при фонде «Русский мир»**

**УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ
И МОДЕЛИ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ:
ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ**

Москва 2020

УДК [325.1:342.721.6](082)
ББК 66.4(0),32я43+67.401.13я43
Г67

Ответственный редактор

Ал. А. Громыко, член-корр. РАН, директор ИЕ РАН,
председатель Совета экспертов Института лингвоцивилизационных
и миграционных процессов при фонде «Русский мир»

Рецензенты

Академик РАН **А. Г. Лисицын-Светланов**

Проректор РУДН **А. В. Должикова**

В подготовке материалов к печати принимала участие

Т. Н. Степашина

Г67

Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски: [сб. статей] / [отв. ред. Ал. А. Громыко]; Федеральное гос. бюджетное учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук, Ин-т лингвоцивилизационных и миграционных процессов при фонде «Русский мир». — М. : ИЕ РАН, 2020. — 188 с. — ISBN 978-5-98163-156-6

Данный сборник статей стал развитием результатов международной конференции «Глобальное и региональное измерение миграционных процессов» 17 декабря 2019 года, организованной Институтом лингвоцивилизационных и миграционных процессов (ИЛМП) фонда «Русский мир» при поддержке Института Европы РАН. В конференции приняла участие Т.А. Локаткина, член Совета экспертов ИЛМП, начальник Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан. Конференцию открыл член-корр. РАН Ал.А. Громыко, председатель Совета экспертов ИЛМП, директор ИЕ РАН. С приветствием к собравшимся обратился заместитель Исполнительного директора Фонда «Русский мир» С.В. Шурыгин. Основными темами для обсуждения стали: взаимосвязь миграции и безопасности, противодействие нелегальной иммиграции и торговле людьми, сотрудничество со странами исхода мигрантов, миграционные аспекты региональных кризисов.

This collection of articles is prepared by a group of well-known specialists on migration from Russia, Germany, Netherlands and Italy. Its publication is a result of joint efforts of Expert Council of the Institute for linguistic, civilization and migration processes at Russkiy Mir Foundation and Institute of Europe, Russian Academy of Sciences.

ISBN 978-5-98163-156-6

© ИЕ РАН, 2020

© Фонд «Русский мир», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Приветствие. Заместитель исполнительного директора фонда «Русский мир» Шурыгин С.В.	5
Локаткина Т.А. Глобальное и региональное измерение миграционных процессов	7
Зорин В.Ю. Формирование и институализация государственной миграционной политики в современный период	12
Колесников Ю.А. Глобальное управление миграцией: утопия или необходимость?	32
Орлов А.А. Особенности современных миграционных процессов в Европе: тенденции, накопленный опыт, перспективы	47
Биссон Л.С. Реализация концепции «цивильного гражданства» в миграционной политике Европейского союза	57
Чудиновских О.С. К вопросу о статистическом обеспечении исследований миграции и миграционной политики в России	67
Алексееenkova Е.С. Законодательство в сфере иммиграции и интеграция мигрантов в Итальянской Республике	90

<i>Vasil'eva T.A.</i> Преступления солидарности – неизбежное следствие борьбы с незаконной миграцией	103
<i>Zwaan J.</i> Legal migration at the level of the European Union ...	115
<i>Loeffholz H.D.</i> Immigration and Integration of Asylum Seekers and Refugees in Germany and the EU	127
<i>Melchionda U.</i> Social and Economic Integration of Migrants. The Italian Case Among EU Practises	153
<i>Marcher A.</i> Italy's migration policies and its local dimensions	177

ПРИВЕТСТВИЕ*

Разрешите от имени фонда «Русский мир» приветствовать вас по случаю открытия международной конференции «Глобальные и региональные измерения миграционных процессов».

Сегодня миграция населения по-прежнему оказывает огромное влияние на современное экономическое, социальное, культурное и политическое развитие человечества. Регулирование миграционных процессов, социально-политическая и культурная адаптация иностранцев остаются в числе приоритетных задач правительств многих стран. После 2015 г. вопросы миграции стали одной из ключевых тем в Европейском союзе, а задолго до этого в России внимание к миграционной тематике было обусловлено распадом Советского Союза.

Миграция сегодня оказалась в центре внимания практически всех политических партий в Европе.

В России исходят из того, что для успешного реагирования на современные миграционные вызовы требуется прежде всего политическое урегулирование конфликтов, координация усилий мирового сообщества в политической, социально-экономической, гуманитарной и других областях, налаживание взаимосвязи между гуманитарной помощью, содействием социально-экономическому развитию и государственному строительству.

Чрезвычайно важна борьба с международным терроризмом в регионе Ближнего Востока и Северной Африки. Кроме того, нужно последовательно выступать за противодействие ксенофобии, расизму и нетерпимости в отношении мигрантов.

На европейском направлении, несмотря на “замораживание” сотрудничества с Россией в целом ряде областей, тем не

* Публикуем Приветствие, с которым 17 декабря 2019 г. к участникам международной конференции «Глобальное и региональное измерение миграционных процессов» обратился заместитель Исполнительного директора фонда «Русский мир» С.В. Шурыгин.

менее, сохраняется взаимодействие в рамках Диалога РФ-ЕС по миграции. Отрадно, что европейские партнеры заинтересованы в его продолжении, в том числе в рамках таких консультативных форумов по вопросам миграции, как Будапештский и Пражский процессы.

Указанные вопросы составляют и предмет изучения и, одновременно, вызов для исследователей, задача которых осмыслить причины и перспективы развития миграционных процессов, равно как и возможности максимального упреждения неизбежно связанных с ним огромных политических рисков. Можно сказать, что сейчас политики и исследователи движутся навстречу друг другу.

Желаю участникам конференции плодотворных дискуссий и выработки конструктивных рекомендаций, которые могли бы быть эффективно использованы при принятии решений властными структурами в вопросах по регулированию миграционными потоками.

**Заместитель исполнительного директора
фонда «Русский мир»
С.В. Шурыгин**

ГЛОБАЛЬНОЕ И РЕГИОНАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

1. В октябре 2018 г. президент РФ утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. (Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622).

Документ определяет следующие параметры миграционной политики:

Повышение качества правового регулирования, установление простых, понятных для людей правил; преимущественное предоставление российского гражданства и вида на жительство людям, владеющим русским языком и , способным интегрироваться в российское общество; разработка удобных миграционных статусов для лиц, которые не стремятся получить российское гражданство, но приезжают сюда для работы, учебы или в других временных целях; Использование современных информационных технологий как для оказания государственных услуг, так и для обеспечения контроля и безопасности, включая средства биометрической идентификации.

2. Работу над практической реализацией Концепции, в первую очередь, подготовка предложений по реформированию миграционного законодательства и законодательства о гражданстве Российской Федерации ведет рабочая группа (распоряжение Президента РФ от 6 марта 2019 г. № 58-рп).

* *Локаткина Татьяна Александровна* – член Совета экспертов ИЛМП при фонде «Русский мир», Начальник Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан.

В результате проведенного анализа выявлены отдельные проблемы, которые можно устранить, среди них:

- система миграционных статусов фактически вынуждает мигрантов принимать российское гражданство только для того, чтобы избежать проблем с миграционным ведомством;

- множество отдельных режимов, в особенности для трудовых мигрантов, и постоянное введение все новых «упрощенных порядков» и «особых условий», что усложняет систему управления и контроля, создают почву для коррупции;

- нередко избыточная репрессивность законодательства в отношении мигрантов, не представляющих угрозы для РФ, с одной стороны (например, аннулирование вида на жительство за два незначительных административных правонарушения), с другой – часто отсутствие возможности эффективно бороться с реально серьезными ситуациями (например, когда выявляются мигранты с такими заболеваниями, как туберкулез).

Необходимо осторожно подходить к предложениям об ужесточении ответственности. Прежде всего, следует оценить, насколько адекватны те правила, за которые мы предлагаем наказывать людей.

В качестве примера такого подхода, когда существующие много лет правила были нами пересмотрены с учетом реального удобства людей и интересов государства, можно привести подготовленную рабочей группой и одобренную Президентом Российской Федерации концепцию введения в РФ с 1 января 2021 г. единой электронной визы.

Данная универсальная виза объединит в себе четыре существующих визы: туристическую, деловую, частную и гуманитарную. На основании такой визы можно будет посетить музей и провести деловые переговоры, и совершить частные визиты (16 дней в течение 60 суток). На сегодняшний день в нескольких регионах реализуются пилотные проекты (Дальний Восток, города Калининград и Санкт-Петербург, Ленинградская область).

Кроме этого, в порядке информации, предлагаю остановиться на тех решениях, которые уже состоялись и реализуются:

- нами подготовлены, а Президентом Российской Федерации подписаны указы о предоставлении гражданства Российской Федерации в гуманитарных целях;

- урегулирован порядок, связанный с необоснованной выдачей российских паспортов;

- вид на жительство в Российской Федерации теперь носит бессрочный характер;

- упрощены условия получения разрешения на временное проживание отдельными лицами, имеющими статус беженца, и условия предоставления временного убежища;

- расширен перечень иностранных граждан, которые вправе получать разрешение на временное проживание без квоты, а также сразу – вид на жительство.

Также на сегодняшний день в проработке находятся следующие вопросы:

- создание нового миграционного режима для иностранных граждан, обучающихся в российских государственных образовательных организациях;

- создание механизма выдачи документа, удостоверяющего личность, лицам, которые давно находятся на территории России, не имеют подтверждения наличия какого-либо гражданства, но в силу определенных причин не могут получить предусмотренные действующим законодательством для лица без гражданства документы;

- возможность вынесения части миграционных процедур за пределы Российской Федерации (медицина, проведение проверок по учетам, дактилоскопия).

Помимо рабочей группы, состоящей из представителей государственных органов, при Управлении Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав

граждан давно создан и довольно успешно функционирует Экспертный совет, в который входят ведущие специалисты и эксперты в соответствующих областях. В целом нам удалось создать формат совместной работы, который позволяет последовательно и методично формировать новую модель регулирования в сфере миграции и гражданства.

Мы открыты для предложений. Никакие поступающие идеи не остаются без внимания и всесторонней проработки. Те же из них, которые обретут форму проектов нормативных актов, имеют высокие шансы быть согласованными и принятыми в максимально короткие сроки.

3. В декабре 2018 г. Российская Федерация присоединилась к Глобальному договору ООН о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который подписан в г. Марракеше, Королевство Марокко, на Конференции ООН 10–11 декабря 2018 года.

Не разделяем беспочвенную критику Глобального договора, который якобы делает подписавшие его государства уязвимыми перед миграционными угрозами.

В Договоре не говорится о том, что государства должны открыть свои границы для всех желающих, отказаться от защиты интересов собственных граждан и перестать бороться с нелегальной миграцией. Идея Договора заключается в том, что любой человек имеет право на достойное обращение и защиту своих фундаментальных прав.

Хочу подчеркнуть, что присоединение России к Глобальному договору было осмысленным шагом, тесно увязанным с работой по подготовке обновленной Концепции миграционной политики.

Это нашло свое отражение в официальном заявлении Российской Федерации при подписании Договора. Мы указали на сходство подходов Глобального договора и Концепции. Подчеркнули, что теперь нужно выработать конкретные механизмы реализации положений Глобального договора с учетом национальных интересов его участников, в том числе

в области безопасности и приоритетного обеспечения интересов собственных граждан.

Принцип приоритета интересов граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в нашей стране, прямо закреплён и в Концепции миграционной политики.

Мы также рассматриваем вопрос возможного расширения сотрудничества с Международной организацией по миграции (является координатором и секретариатом сети ООН по вопросам миграции, призванной обеспечить эффективную и согласованную поддержку в деле осуществления Глобального договора (пункт 44 Глобального договора). Это необходимо в том числе для того, чтобы иметь возможность напрямую демонстрировать мировому сообществу, что Российская Федерация активно реализует принципы и положения Глобального договора в своей миграционной политике. Кроме того, это дополнительная площадка в целях обсуждения важных моментов миграционной сферы и для возможного применения в нашей деятельности имеющихся наработок МОМ.

ФОРМИРОВАНИЕ И ИНСТИТУАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

Глобальный договор задает определенный вектор в развитии современных взглядов и подходов к проблематике международной миграции, формирует очертания универсального подхода к этой проблеме. В соответствии с отчетом Международной организации по миграции населения, количество мигрантов 2010 г. составило около 214 млн человек, это 3,1% человечества в целом. Цифра впечатляющая, но, как прогнозируют эксперты, она будет только увеличиваться. При росте данного показателя с существующей скоростью к 2050 г. мигрантами будут считаться около 405 млн человек. Некоторые ученые сравнивают это с Великим переселением народов.

В рамках международного сотрудничества и на внутригосударственном уровне предстоит выработать конкретные

* *Зорин Владимир Юрьевич* – член Совета экспертов ИЛМП при фонде «Русский мир», член Совета по делам национальностей при Президенте РФ, д.полит.н., г.н.с., Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Ордена Дружбы народов Институт этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН; профессор Финансовой Академии при Правительстве России.

Статья подготовлена на основании ранее сделанных публикаций и выступлений автора, а так же по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета: Научно-исследовательская работа по фундаментальной теме «Теория регулирования миграционных процессов» ВТК-ГЗ-ФИ-11-19, которая реализуется в период 2019–2021 гг.

механизмы реализации положений Глобального договора с учетом национальных интересов его участников, в том числе в области безопасности и приоритетного обеспечения интересов собственных граждан.

Тема миграции остается одним из наиболее острых и актуальных общественно-политических сюжетов. Если эксперты воспринимают ее, прежде всего, в контексте рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания акцент делается на вопросах безопасности (как государственной, когда речь идет о терроризме, так и общественной – проблемы бытовой преступности, распространения наркотиков).

В постсоветский период Россия вошла в мировую тройку лидеров в миграционном отношении. Страна принимает огромное количество иностранцев, уступая только США и Германии. Три четверти мигрантов являются уроженцами новых государств Центральной Азии. Причину этого феномена эксперты видят в том, что государство проводит миграционную политику, привлекая иностранную рабочую силу для обеспечения своих национальных и экономических интересов. Наиболее привлекательные для иностранцев регионы – Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ленинградская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Краснодарский край.

Российские ученые, изучающие вопросы государственной миграционной политики, выделяют целый ряд моделей управления миграционными процессами, существовавшими в постсоветский период. По мнению В.А. Волоха¹, точкой отсчета реализации современной модели можно считать октябрь 2018 г., когда была принята новая редакция Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В 2012–2017 гг. были усовершенствованы инструменты правового регулирования в миграционной сфере, включая меры ответственности за нарушение миграционного законо-

¹ Волох В.А. Миграционная политика. Учебник. М., 2017, С. 55–56.

дательства и противодействия незаконной миграции. Корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности позволила сократить нелегальную часть трудовой миграции и увеличить число лиц, законно осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации. Был ограничен въезд для нарушителей миграционного и трудового законодательства. Усилена ответственность за организацию незаконной миграции, а также за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранных граждан, введена уголовная и административная ответственность за фиктивную регистрацию и постановку на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Одновременно был принят ряд мер в целях поддержки легальной миграции. Например, упрощено регулирование трудовой деятельности иностранных граждан. Трудовой кодекс Российской Федерации дополнен главой 50 «Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства». С 1 января 2015 г. установлены правовые основы для осуществления на основании патентов трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан из стран СНГ, прибывших в порядке, не требующем получения визы.

Эксперты отмечают, что за короткий срок был принят ряд законодательных актов в сфере миграции, в частности, были внесены изменения в федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О гражданстве Российской Федерации», «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «О беженцах», в Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» и др. Таким образом, можно сделать вывод о том, что миграционное законодательство было одним из самых подвижных в российской правовой системе. Среди коренных изменений следует отметить прежде всего отмену квот для трудовых мигрантов и переход на си-

стему патентов². Самая последняя новация – со 2 октября 2019 г. вступил в силу закон, по которому иностранным специалистам с высокой квалификацией достаточно отработать в России один год, чтобы получить гражданство. Ранее этот срок составлял три года.

Закон рассчитан на представителей профессий, которые входят в список Минтруда. Это 74 специальности - в основном врачебные, инженерные и рабочие. Готовятся и другие инициативы.

Чтобы увеличить количество работающих в России высококвалифицированных иностранцев, в Минэкономразвития предложили снизить минимальную зарплату таких специалистов до 100 тыс. рублей в месяц. Сейчас иностранный работник должен получать 167 тыс. рублей в месяц, чтобы получить статус высококвалифицированного специалиста.

Особое внимание было уделено выработке комплекса мер успешной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. Следует отметить, что «успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов» была обозначена в качестве одной из приоритетных целей в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года³.

Для содействия адаптации мигрантов был определен порядок подтверждения навыков владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации иностранными гражданами, обращающимися за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента. В субъектах Российской Федерации для мигрантов было открыто более

² Замахина Т. Квоты меняют на патенты. Депутаты реформировали сферу трудовой миграции. URL: <https://rg.ru/2014/11/12/duma-patenti.html> (дата обращения: 10.01.2020).

³ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Сборник законодательных актов в области государственной национальной политики и межнациональных отношений. М.: ГБУ «МДН», 2019. С. 94–123.

500 курсов по изучению русского языка, а также 1168 центров тестирования русского языка.

Вместе с тем задача по-прежнему актуальна и решение её имеет ряд организационных и методологических трудностей. Президент В.В. Путин так обозначил приоритеты миграционной политики: «Мы радушно принимаем и должны помогать тем, кто хочет жить, учиться, работать у нас. И в то же время необходимо отсека́ть, жё́стко отсека́ть любые риски, связанные с невежеством, распространением экстремизма, разного рода радикальных течений»⁴. Сейчас у нас одна цель миграционной политики. Мигранты нам нужны, наша страна не сможет успешно развиваться без мигрантов, у нас есть и демографические проблемы. Последний выпуск программы «Национальный вопрос» 2019 г. как раз был посвящён роли трудовой миграции иностранных рабочих в реализации социально-экономических задач⁵. Сегодня данная проблема выражается в простом вопросе, а именно – поиске баланса между потребностью в иностранной рабочей силе, национальной безопасностью и реализацией национальных проектов. Мы никак не можем выйти на итоговый вариант закона по адаптации и интеграции иностранных граждан. Баланс между безопасностью и потребностью в мигрантах очень трудно найти, в определенной степени его разрешила Концепция государственной миграционной политики⁶. Второй

⁴ Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]: Официальный сайт Президента России. URL.: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

⁵ Программа «Национальный вопрос № 73». [Электронный ресурс]: ПРНК. URL.: https://www.youtube.com/watch?v=rd50lwdc4RA&feature=share&fbclid=IwAR2m5msNlwQVsXJftBVyZ4iFgAkcolo6CNujciOgCbLvLj-MO9bsZ4x_c94 (дата обращения: 20.01.2020).

⁶ Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный

вопрос – межведомственное управление и согласование. Основные противоречия между МВД, которое отвечает за фискальную часть этого направления, и гуманитарными организациями, а также ФАДН, экономическими организациями. Осложняет ситуацию и юридический статус иностранного гражданина. Сейчас с Белоруссией один миграционный режим – Союзное государство. Страны Евразийского союза – следующий режим. Несколько различных режимов с теми или иными странами действуют одновременно. И полицейскому надо разбираться, к примеру, какой армянин является гражданином России, а какой – иностранцем⁷. Кроме этого, регионы и особенно работники местного самоуправления заявляют об отсутствии каких-либо директивных документов по интеграции и адаптации, и текущая задача экспертного сообщества – заполнить эту лауну в нормотворчестве. Коллектив учёных Финансового университета при Правительстве России, например, завершил первый этап научно-исследовательской работы по этому поводу. В качестве рекомендаций рассматривается несколько предложений: от разработки Миграционного кодекса, Концепции адаптации мигрантов, до мнения, что отдельный закон по адаптации и интеграции невозможен. Нет предмета регулирования, различные аспекты вопроса разбросаны по разным законам. Их исключение из других законов нецелесообразно, т.к. якобы обрушит законодательство. Учёные Финансового университета разработали и предлагаемые формулировки по предмету регулирования и дефинициям и готовы представить их.

ресурс]: Официальный сайт Президента России. URL.: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 10.01.2020).

⁷ Численность армян в России по переписи 2010 г. – более 1 млн человек. См.: Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство [Электронный ресурс]: Росстат. URL.: https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 20.12.2019).

Научному Совету Российской академии наук предстоит разработать и внести определения по важнейшим понятиям миграционной политики государства, как это было сделано в отношении государственной национальной политики. При консенсусе экспертного сообщества станет возможным нормативное регулирование сферы миграции, разработка соответствующих законопроектов⁸.

Говоря о модели государственной миграционной политики, можно выявить мегатренд миграционных процессов. Среднегодовая численность иностранных трудовых мигрантов составляла в 2015–2016 гг. около 3 млн чел. (3–4% от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно находилось около 10 млн иностранных граждан, из них 8,5 млн – граждане стран СНГ (2 млн – граждане Украины, среди которых значительный процент составляют люди, проживавшие в зоне военного конфликта в Донбассе; 2 млн – граждане Узбекистана; 1 млн – Таджикистана; 650 тысяч – Кыргызстана). Более 1 млн иностранных граждан постоянно или временно проживали в России⁹.

Было бы интересно проследить, как тема миграции в свете реализации Концепции государственной миграционной политики воспринималась нашими согражданами. В качестве примера приведем опрос экспертов по миграционной проблематике, проведенный в Москве учеными Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая РАН. Опрос проводился в октябре-ноябре 2018 г. Ученые института оценивали влияние миграции, как внешней, так и внутрироссийской, на процессы, связанные с оттоком и притоком населения в своем регионе. Были опрошены представители

⁸ Научно-исследовательская работа по фундаментальной теме «Теория регулирования миграционных процессов» ВТК-ГЗ-ФИ-11-19, которая реализуется в период 2019–2021 гг.

⁹ Миграция и мигранты в России и мире: опыт социально-антропологических и этнографических наблюдений /ред. Степанов В.В. Москва: ИЭА РАН, 2015–2016. С. 6–16.

академических институтов, органов государственной власти и общественных организаций.

Оценивая общий характер влияния миграции на демографическую ситуацию в регионе, 60% респондентов заявили, что считают это влияние положительным и около 40% сочли его отрицательным. Вместе с тем, представители госструктур редко склонны оценивать воздействие миграции на демографию столицы как положительное. В отличие от них, научное сообщество и представители общественных организаций считают это влияние в первую очередь позитивным¹⁰.

Часть экспертов считает, что миграция отрицательно влияет на социальную обстановку в регионе. Наиболее значительное отрицательное влияние миграция оказывает (в порядке убывания) на социальную и транспортную инфраструктуру, криминогенную ситуацию, занятость и безработицу, зарплаты и доходы населения. Среди положительных факторов ведущими являются улучшение качества сферы услуг и приток квалифицированных кадров.

В то же время, по данным социологических опросов, выросла доля россиян, выступающих за ограничение миграции и проживания в стране представителей отдельных этнических групп. Рейтинг «нежелательных» этносов возглавляют цыгане (рост по сравнению с 2017 г. с 17 до 32%), китайцы (с 15 до 31%) и вьетнамцы (с 12 до 26%). Следует подчеркнуть, что наиболее сильно мигрантофобия распространена в таких крупных мегаполисах, как Москва и Санкт-Петербург. Почти треть россиян (31%) считают трудовую миграцию благом для страны, тогда как почти половина (48%) придерживается противоположного мнения.

Однако, принимая выводы социологов и соглашаясь с тем, что ксенофобские и мигрантофобские настроения имеют тенденцию к росту, не следует впадать в другую край-

¹⁰ Степанов В.В. О необходимости мониторинга общественного восприятия миграции и мигрантов в регионах России // Миграционные процессы: вызовы современности. Йошкар-Ола, 2019. С. 32–37.

ность и констатировать радикальный слом предыдущего позитивного тренда. Трудно спорить с тем, что мигрантофобия остается серьезной проблемой российского общества, однако, ее уровень также неуклонно снижается. Если в 2014 г. он составлял 76%, в 2015-м – 68%, то в 2016-м – 66%. Это снижение авторы исследования объясняют упорядочиванием пребывания мигрантов на территории России (внедрение безвизового режима), отсутствием в 2016–2017 гг. резонансных террористических актов, совершенных исламскими радикалами и ослаблением праворадикального движения. Хотелось бы подчеркнуть, что, начиная с выборов в Государственную Думу РФ 2016 г., тема мигрантофобии практически не звучала в речах кандидатов в депутаты. Вопрос оказался на периферии политических интересов. На выборах мэра Москвы в 2013 г., например, все кандидаты отметились в деле критики миграционной политики, соревнуясь в анти-мигрантской риторике с А.А. Навальным. В 2018 г. проходили очередные выборы мэра Москвы, и ситуация кардинально изменилась: вопрос миграционной политики в спекулятивном ключе не поднимался в выступлениях кандидатов на данный пост.

Ученые подчеркивают, что миграция, безусловно, нужна для нашей страны, так как позволяет решать ключевые экономические и демографические проблемы. В то же время необходимо уделять внимание тем рискам, которые она приносит. Среди проблем, выявляемых в сфере управления миграционными отношениями, ключевыми являются совершенствование нормативно-правовой базы государственной миграционной политики, преодоление мигрантофобии, а также содействие успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество.

В конце 2010-х гг. наша страна стала сталкиваться с новыми вызовами в сфере государственной миграционной политики, что было вызвано изменившейся обстановкой международной обстановкой. Возникла необходимость в выработке новой, адекватной современным рискам, модели ми-

грационной политики. Основные положения новой модели были заложены 31 октября 2018 г., когда Указом Президентом Российской Федерации В.В. Путина была утверждена обновленная Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.¹¹ Данный документ содержит ряд инновационных положений, учитывающих произошедшие за пятилетие со времен принятия первой редакции Концепции изменения в России и в мире.

Характерная особенность данной модели – поиск баланса между интересами экономического развития страны и безопасностью государства и общества; широкое внедрение инновационных методик и подходов к управлению миграционными отношениями с учетом мирового опыта¹².

Концепция обозначает цели, принципы и задачи государственной миграционной политики России. Целью ее на современном этапе является формирование в Российской Федерации миграционной ситуации, способствующей решению задач социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни населения, обеспечения безопасности, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

В новой редакции Концепции подчеркивается, что миграционная политика должна быть нацелена на создание благоприятного режима для переселения в Россию людей, в том числе, покинувших ее ранее, которые по своим качествам способны органично включиться в систему позитив-

¹¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы // Сборник законодательных актов в области государственной национальной политики и межнациональных отношений. М.: ГБУ «МДН», 2019. С. 145–165.

¹² Там же.

ных социальных связей и стать полноправными гражданами российского общества. При этом важно, обеспечивая соблюдение разумного баланса государственных, общественных и частных интересов, сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые, хотя и не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не собираются полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Российскую Федерацию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих законных экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают законодательство, бережно относятся к окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации.

Кроме того, Концепция предполагает:

- формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан, учитывающих возрастные, профессиональные, национальные, культурные и иные особенности различных категорий иностранных граждан, региональные и этнокультурные уклады жизни населения Российской Федерации;

- выработку мер, препятствующих, возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации иностранных граждан и проживающих на территории Российской Федерации лиц без гражданства, в том числе в результате невозможности получения последними документов, удостоверяющих личность;

- обеспечение на территории Российской Федерации равных возможностей для обращения за получением государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных, для всех категорий иностранных граждан, независимо от миграционного статуса, уровня дохода и иных обстоятельств¹³.

¹³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы // Сборник законодательных актов в области государственной национальной

Эффективность предусмотренных Концепцией мер непосредственно зависит от их согласованности с государственной политикой в области социально-экономического развития, промышленности, инноваций, здравоохранения, занятости, регионального развития и обеспечения безопасности, а также национальной, региональной, образовательной, научной, культурной, молодежной и внешней политикой. В полном смысле это относится к вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. В настоящее время вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов переданы в ведение Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН). По поручению президента В.В. Путина подготовлен проект закона, определяющий правовые нормы этой работы. В проекте подчёркивается, что системная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации является важнейшим условием эффективной реализации государственной национальной политики.

Важная роль в решении этих задач принадлежит институтам гражданского общества. МВД РФ и Федеральное агентство по делам национальностей РФ сегодня взаимодействуют с 1300 организаций, представляющих интересы мигрантов. В их уставах отражена деятельность по оказанию помощи в интеграции и адаптации мигрантов, на эту деятельность выделяются грантовые средства на конкурсной основе. Предусмотрены налоговые льготы НКО, предоставляющим подобные услуги населению. Интеграционные мероприятия способствуют более глубокому вхождению мигранта в социальное и культурное пространство российского общества и предназначены для иностранных граждан, временно и постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Из новаций последнего времени хотелось бы отметить и институциональные решения. Среди них распоряжение президента В.В. Путина от 6 марта 2019 г. о создании рабочей группы по реализации Концепции, возглавил которую руководитель Управления Президента по обеспечению конституционных прав граждан Максим Травников. Именно через эту группу будет вестись вся работа госорганов, связанная с миграционной политикой. Она будет генерировать законодательные изменения, рассматривать инициативы министерств и ведомств, вырабатывать согласованные решения по всем вопросам, касающимся миграции. Заниматься реализацией выработанных в Кремле установок будет правительственная комиссия по миграционной политике¹⁴.

Помимо новой Концепции миграционной политики уже приняты или находятся в процессе принятия законы, связанные с вопросами гражданства, вида на жительство для иностранцев и другие. В ближайшее время появятся новые инициативы, цель которых – упростить и сделать прозрачными процедуры, связанные с получением гражданства, оформлением вида на жительство в России и прочими сопутствующими переселению формальностями.

7 марта 2019 г. Президент России Владимир Путин утвердил перечень поручений по реформированию миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации на основе предложений, подготовленных рабочей группой по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. В поручениях сказано:

«Администрации президента Российской Федерации организовать в рамках деятельности рабочей группы по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. работу по реформированию миграционных режимов и института гражданства

¹⁴ Создана рабочая группа по реализации Концепции миграционной политики // <http://institut-migracii.ru/news/2633/>

Российской Федерации на основе предложений, подготовленных названной рабочей группой (прилагаются). Доклад – до 1 марта 2021 г., далее – один раз в полгода», – говорится в документе.

Кроме того, президент поручил правительству РФ, МВД России, МИД, ФСБ, Минюсту России совместно с администрацией президента РФ обеспечить корректировку плана мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 гг. Доклад по этому вопросу должен быть подготовлен до 1 июня 2020 года.

Президент также поручил своей администрации провести работу по модернизации механизмов регулирования трудовой миграции.

«Для привлечения иностранных граждан юридическое лицо и индивидуальный предприниматель должны зарегистрироваться в государственной информационной системе и разместить в ней информацию о потребности в иностранной рабочей силе, в рамках которой через определенное время, необходимое для подбора органами службы занятости субъектов Российской Федерации работников из числа граждан Российской Федерации, могут нанять любого имеющего единый документ иностранного гражданина», – отмечается в документе.

Согласно документу, физические лица также могут зарегистрироваться в государственной информационной системе для привлечения иностранных граждан (няни, сиделки, ремонтники и др.), что дает возможность получить доступ к официальному сервису проверки персональных данных и миграционного статуса иностранного гражданина.

«Законопослушность и регулярная уплата налоговых и иных обязательных платежей являются необходимыми и достаточными условиями сохранения иностранным гражданином права на пребывание и осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации», – отмечается в материалах.

При этом для трех категорий иностранных работников устанавливаются различные налоговые режимы. Работающие по найму граждане государств – членов ЕАЭС уплачивают налог на доходы в размере и порядке, установленных для граждан РФ. Для работающих по найму иных иностранных граждан из стран с безвизовым порядком въезда в Россию предусматривается схема налогообложения доходов с использованием авансового платежа по налогу на доходы физлиц при работе по патенту. Для самозанятых иностранных граждан предлагается разработать отдельный налоговый режим с учетом имеющегося опыта применения авансового платежа по налогу на доходы физических лиц при работе по патенту и налогу на профессиональный доход, а также определяются условия, при которых допускается работа самозанятых в интересах юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

«Поступающие в государственную информационную систему сведения о потребности в иностранной рабочей силе и трудящихся иностранных гражданах всех категорий используются государственными органами в сфере труда и занятости, а также в сфере экономического развития для формирования и анализа реальной статистической и аналитической информации о ситуации на рынке труда», – отмечается в материалах рабочей группы.

Важно отметить, что меры по ограничению допуска иностранных граждан на рынок труда не применяются к гражданам государств – членов ЕАЭС кроме случаев, когда это прямо разрешено Договором о Евразийском экономическом союзе¹⁵.

Какова же динамика развития миграционных процессов в настоящий период времени? Не так давно в ведущих информационно-новостных агентствах России появилась информация о стремительном увеличении миграционного потока в

¹⁵ Путин поручил провести реформу миграционных режимов и института гражданства // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/7923803> (дата обращения: 10.01.2020).

1-й половине 2019 г. Миграционный прирост в январе-апреле 2019 г. стал рекордным за десять лет. В январе-апреле он составил 98 тыс. человек, что на 42% больше, чем в январе-апреле 2018 г. (57,1 тыс.). Рост был полностью обеспечен увеличением числа прибывших в страну — 218,6 тыс. против 177,3 тыс. за соответствующий период прошлого года, при этом число выбывших практически не изменилось, следует из данных Росстата. Динамика числа прибывших в 2019 г. по сравнению с предыдущими годами выглядит аномальной.

Вызвав вполне объяснимый ажиотаж в СМИ, эта ситуация поставила в затруднительное положение ученых, которые не смогли сразу дать ей объяснение. Возможно, произошел недоучет числа прибывших в 2018 г. По итогам прошлого года миграционный прирост населения (125 тыс. человек) оказался самым низким за многие годы и не смог компенсировать естественную убыль населения. В результате население России сократилось впервые за 10 лет. По мнению других экспертов, показатели могли измениться, потому что методика учета миграции была скорректирована в 2019 г. Скачок в 2019 г. похож на скачок в 2011 г., когда произошло коренное изменение методики статистического учета миграции в России, тогда в него была введена большая группа мигрантов. По обновленным правилам, видимым для статистики мигрантом стал переселенец, зарегистрировавшийся по месту пребывания на срок от 9 месяцев; ранее порогом был год. Полагаем, что влияние на текущий результат оказали оба фактора. Кроме того, нельзя не учитывать и фактор Указа о новой редакции Концепции и институциональные новации в связи с её принятием.

Оценивая динамику 1-го полугодия 2019 г., отметим, что в наибольшей мере увеличился миграционный прирост с Арменией и Украиной. Основными миграционными донорами России становятся Казахстан, Украина, Таджикистан и Армения. Миграционный прирост со странами дальнего зарубежья в январе-апреле 2019 г. составил 11,6 тыс. человек. Это выше максимального значения, достигнутого в 2011 г.

(9 тыс. человек за январь–апрель, 31,4 тыс. – в целом за год). В наибольшей степени в начале текущего года увеличилось число прибывших из Китая (в 2,35 раза), Сербии (в 2,17 раза), Сирии (в 1,93 раза). Число выбытий в страны дальнего зарубежья сократилось на 7%.

Следует подчеркнуть, что граждане стран Евразийского экономического союза (Беларусь, Армения, Казахстан, Кыргызстан) имеют на территории РФ ряд преференций. Статьей 4 Договора о ЕАЭС от 29 мая 2014 г. в Союзе обеспечивается свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы, или «четыре свободы», а также проведение скоординированной, согласованной или единой политики в отраслях экономики. Граждане ЕАЭС имеют право на проживание в России на протяжении всего срока действия трудового договора, а, кроме того, в течение 15 суток после его окончания могут переоформить договор, не выезжая за пределы нашей страны. Они приравнены в трудовых правах к гражданам РФ, включая право на получение необходимого социального обеспечения.

В целом, обновленный вариант Концепции миграционной политики в достаточно полной мере дает ответ на вызовы современной ситуации. Вместе с тем следует отметить, что для полного завершения девятой модели есть несколько проблем, которые требуют анализа экспертов и управленческих решений. Во-первых – гуманитарные, социально-экономические вопросы миграции и силовые, правоохранные аспекты её, оказались в разных ведомствах федерального Центра. Первые отнесены к Федеральному агентству по делам национальностей, Министерству труда и социальной защиты, Министерству экономического развития Российской Федерации. Вторые – к Министерству внутренних дел и другим силовым службам. Данная разобщённость порождает проблему межведомственного согласования. Во-вторых, нарушилась существовавшая ранее модель взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества. Напомним, что при реформирован-

ной Федеральной миграционной службе существовал такой авторитетный орган как Общественный совет, аналоги которого были созданы практически во всех регионах страны. Сегодня же в Общественном Совете МВД нет ни одного представителя из сферы миграции. Правда, недавно создан Экспертно – консультативный совет по вопросам миграции при Главном Управлении по вопросам миграции МВД России, однако он не имеет повторений на уровне УВД в субъектах Федерации.

Подводя итоги, хотелось бы поделиться размышлениями относительно тенденций миграционной политики. Думается, что она будет развиваться в соответствии с теми мегатрендами, которые, с одной стороны, формируются сегодня во всем мире, а, с другой – учитывая накопленные позитивные практики в данной сфере и инновационные тенденции, заложенные в современных документах стратегического планирования.

Следует отметить, что позитивные практики управленческих решений в области миграционных отношений, накопленные в нашей стране, могут быть полезными, особенно в условиях возрастающей турбулентности в мире. Хочется думать, что формирующая сегодня на наших глазах при активном участии институтов гражданского общества и научно-экспертного сообщества модель управления миграционными процессами будет исходить из необходимости достижения баланса между удовлетворением экономических и демографических запросов государства, обеспечением национальной безопасности страны и общества, защитой законных гражданских прав как старожильского населения, так и легально находящихся в стране мигрантов

Совсем недавно страна отмечала 300-летие создания подразделений по вопросам миграции системы МВД России, которые прошли непростой исторический путь своего развития. Управление миграцией остаётся одной из злободневных задач и современной России. Уверен, что мы с вами будем на уровне современных миграционных вызовов и вместе с ор-

ганами государственного управления и институтами гражданского общества обеспечим реализацию миграционной политики государства.

Список литературы

1. Волох В.А. Миграционная политика. Учебник. М., 2017.
2. Замахина Т. Квоты меняют на патенты. Депутаты реформировали сферу трудовой миграции. URL: <https://rg.ru/2014/11/12/duma-patenti.html>
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы // Сборник законодательных актов в области государственной национальной политики и межнациональных отношений. М.: ГБУ «МДН», 2019. С. 145–165.
4. Миграция и мигранты в России и мире: опыт социально-антропологических и этнографических наблюдений /ред. Степанов В.В. Москва: ИЭА РАН; 2015–2016. 285 с.
5. Мишина В. Гражданам Киргизии больше не нужен патент для работы в РФ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2787293>
6. Мкртчян Н., Флоринская Ю. Миграционный прирост: аномальные показатели // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. №12 (95). М., 2019.
7. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–июнь 2019 года с распределением по странам и регионам // <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/17595161/>
8. Степанов В.В. О необходимости мониторинга общественного восприятия миграции и мигрантов в регионах России // Миграционные процессы: вызовы современности. Йошкар-Ола, 2019.
9. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Сборник законодательных актов в области государственной национальной политики и межнациональных отношений. М.: ГБУ «МДН», 2019. С. 94–123.
10. Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986>

11. Стенографический отчёт о заседании Совета по межнациональным отношениям [Электронный ресурс]: Официальный сайт Президента России. URL.: <http://kremlin.ru/events/president/news/62160> (дата обращения: 10.01.2020).

12. Программа «Национальный вопрос № 73». [Электронный ресурс]: ПРНК. URL.: https://www.youtube.com/watch?v=rd50lwdc4RA&feature=share&fbclid=IwAR2m5msNlwQVsXJftBVyZ4iFgAkcolo6CNujciOgCbLvLj-MO9bsZ4x_c94 (дата обращения: 20.01.2020).

13. Численность армян в России по переписи 2010 года – более 1 млн человек. См.: Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство [Электронный ресурс]: Росстат. URL.: https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 20.01.2020).

ГЛОБАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ: УТОПИЯ ИЛИ НЕОБХОДИМОСТЬ?

Миграция в эпоху глобализации

Среди важнейших международных проблем современности, таких как угроза распространения оружия массового уничтожения (ОМУ), международного терроризма, экологического, демографического и ряда других вызовов, на одно из первых мест вышла масштабная миграция населения. Всего в мире насчитывается более 340 млн мигрантов и беженцев (что составляет почти 3,5% населения Земли)¹⁶.

В эпоху глобализации в начале XXI века растут негативные тенденции (агрессивные милитаристские настроения, вмешательства во внутренние дела других стран, торговые войны и экономические санкции, изменения климата, общий рост населения на планете, и одновременное обнищание его значительной части и т.д.). К сожалению, и через 12 лет после финансового кризиса 2008 г. мировая экономика не пришла в себя. Последствия колониального прошлого по-прежнему влияют на отношения по линии Юг-Север в их классическом понимании, крупные международные игроки не готовы в полной мере солидаризироваться с проблемами развивающихся стран.

Современная мобильность обусловлена, прежде всего, внешними военными вмешательствами внутренними во-

**Колесников Юрий Александрович* – член Совета экспертов ИЛМП при фонде «Русский мир», независимый эксперт, консультант ДГПЧ МИД РФ, член Консультативного комитета Совета ООН по правам человека.

¹⁶ UN DESA. Migration Data Portal, 2019.

оруженными конфликтами, ростом нищеты, отсутствием продовольственной безопасности, преследованиями, терроризмом или нарушением и ущемлением прав человека (прежде всего в странах Ближнего Востока и Северной Африки). Значительная часть мигрантов ищет новые экономические возможности, в том числе доступ к образованию и другие жизненные перспективы.

Раньше чаще всего речь шла о следующих причинах перемещения людей. Во-первых, историческая – США, Канада, Австралия и некоторые другие страны формировались как иммигрантские. Ряд стран до сих пор вынуждены принимать мигрантов, «оплачивая колониальные счета» (Великобритания, Бельгия, Франция). Во-вторых, экономическая – ряд стран был напрямую заинтересован в иммигрантах как дешевой рабочей силе (Германия). Экономические мотивы движут людьми в поисках более благоприятных условий проживания. В этом случае миграция может носить как временный, так и постоянный характер. В-третьих, политическая – последние годы некоторые страны «открыли свои двери» беженцам из стран, охваченных вооруженными конфликтами. Во многом это происходило под влиянием либеральных настроений, господствовавших в европейских обществах (Швеция, Дания, Нидерланды и др.).

Каждая из стран проводила политику по взаимодействию с мигрантами, необходимо активно изучать этот опыт в решении проблем, вызванных с интенсификацией миграционных потоков.

Проблемы с «перемещенными лицами» в действительности вызваны сочетанием вышеназванных причин, они затронули многие государства. Перспектива их решения, с учетом продолжающихся вооружённых конфликтов и тяжёлой гуманитарной ситуации в ряде регионов мира, в ближайшее время не просматривается.

Главное внимание мирового сообщества естественно должно уделяться тем, для кого миграция – единственный способ спасти свою жизнь и человеческое достоинство. Со-

гласно Управлению верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)¹⁷, общее количество вынужденных мигрантов в мире, включая беженцев и внутренне перемещенных лиц, составляет более 70 млн человек¹⁸. Наибольшее количество беженцев (около 6,6 млн чел.) – выходцы из Сирии, значительное их число находится в соседних странах (Турция, Ливан, Иордания). Кроме того, за прошедший год по всему миру родину покинуло еще около 1 млн беженцев (можно ожидать, что затянувшиеся конфликты в Йемене и Южном Судане также усилят миграционное давление на соседние страны).

Вынужденные перемещения людей и прежде происходили во многих регионах мира с растущим числом женщин, мужчин и детей, пускавшихся в опасные путешествия в поисках безопасности и достоинства и сталкивавшихся в дороге и в местах назначения со злоупотреблениями и эксплуатацией. При этом мигрирующие люди подчас выпадают из установленных категорий защиты, а иногда нуждаются в особых мерах по защите их прав. Такая уязвимость во многом является результатом условий пребывания в их родных странах исхода и/или обстоятельств, заставляющих их мигрировать. Значительным пробелом остаётся недостаток знаний о стандартах в области защиты прав человека, в частности, о том, как принимающие государства могут приводить в действие эти стандарты.

Существенно нараставшие в последние десятилетия миграционные потоки требовали выработки новых подходов к преодолению возникших проблем, включая вопросы предсказуемости и управляемости миграцией, обеспечения и защиты прав беженцев и иммигрантов.

Многие обозначенные проблемы так или иначе уже обсуждались на различных площадках, в том числе ООН, на региональных и национальных уровнях, с особым акцентом

¹⁷ The UN Refugee Agency (UNHCR).

¹⁸ Figures at a Glance. UNHCR, 19 June 2019.

на интеграцию и адаптацию иммигрантов. Однако значительные усилия ведущих стран-реципиентов мигрантов не дали желаемого результата, даже несмотря на значительные финансовые вливания в деятельность международных структур (УВКБ ООН, Международная организация по миграции (МОМ)¹⁹ и некоторые другие) и различных правозащитных организаций. В этой связи со стороны руководства ряда западных стран в последние годы звучали оценки, что, мол, идеи мультикультурализма не оправдали возлагавшихся на них надежд.

Актуальность усиления «международной координации»

Анализ последствий значительного наплыва мигрантов в Европу в 2015 г. стал результатом одновременного перемещения большого количества людей из разных стран, которые включали в себя как сирийских и других беженцев, так и мигрантов, а также тех, кто просто решил воспользоваться ситуацией для улучшения своих жизненных условий. Можно говорить о том, что имел место *«смешанный поток»* – современный вариант «мобильности людей». При этом отмечалась высокая скоординированность в действиях беженцев и мигрантов, в которых, несомненно, приняли участие международные криминальные и террористические структуры (в том числе стран исхода беженцев).

С другой стороны, проявилась очевидная недостаточность легальных, регулируемых каналов международной миграции в европейские страны; неготовность властей ряда этих стран и руководства Евросоюза в целом к реагированию на экстренную ситуацию, хотя миграционная угроза из соседних стран Средиземноморья уже давно присутствовала – наибольшая часть беженцев (сирийцев и не только их) прибыла с турецкой территории, где они уже находились длительное время.

¹⁹ International Organisation for Migration (IOM).

Неспособность к координации усилий для решения возникшей ситуации как на региональном, так и международном уровнях подтолкнула к активизации дискуссий не только в рамках ООН и ее гуманитарных и правозащитных организаций, но и в структурах Евросоюза, на площадках ОБСЕ и «двадцатки», при этом настойчиво проводилась мысль о необходимости усиления «международной координации в миграционных делах».

В результате этого в сентябре 2016 г. на пленарном заседании высокого уровня Генассамблеи ООН была принята «Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах»²⁰, которая дала толчок разработке двух глобальных документов – «Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции»²¹ (ГДМ) и «Глобального договора о беженцах»²² (ГДБ). В конце 2018 г. страны – члены ООН завершили работу над этими документами.

Российская Федерация, и как подавляющее большинство стран-членов ООН, рассматривает миграцию как один из актуальных вызовов в области социально-экономического развития отдельных стран и целых регионов мира. После принятия международным сообществом Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 г.²³ (Повестка-2030) и ГДМ, миграционная проблематика прочно заняла свое место в списке приоритетных направлений обеспечения устойчивого развития.

Необходимо отметить, что Повестка-2030, которая является комплексным рамочным документом и задает ориентиры для национальных правительств и международного сообщества в целом, отдельно затрагивает миграцию, содержит

²⁰ New York Declaration for Refugees and Migrants (A/RES/71/1), 2017.

²¹ The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (A/RES/73/195), 2019.

²² The Global Compact on Refugees (A/73/12 (Part II)), 2018.

²³ Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (A/RES/70/1), 2015.

соответствующие целевые показатели и признает позитивный вклад мигрантов в обеспечение всеохватного роста и устойчивого развития. При этом многими странами-членами ООН было высказано мнение, что ключевой задачей на миграционном направлении в контексте развития должен стать поиск механизмов оптимизации и контроля над процессами миграции для повышения их позитивного вклада в социально-экономической сфере при учете национальных интересов и приоритетов.

В декабре 2017 г. в докладе Генсекретаря ООН А. Гутерреша «Реализация целей миграции на благо всех»²⁴ прозвучало предложение «разработать ориентированный на практические действия глобальный договор, от субнационального до глобального», где будет содержаться конкретная стратегия реагирования на перемещения больших групп мигрантов.

Большинство стран-членов ООН, в том числе Российская Федерация, поддержало такой подход, поскольку исходило из того, что будущий Глобальный договор о миграции будет способствовать формированию скоординированного подхода к оценке потенциала и вызовов современной миграции, станет основой долгосрочного всестороннего международного взаимодействия в вопросах, касающихся мигрантов и мобильности людей, поможет налаживанию эффективного управления миграционными процессами, укрепит вклад мигрантов в устойчивое развитие.

Принятый ГДМ охватывает многие аспекты международной миграции, включая гуманитарную составляющую, развитие и права человека. Ожидается, что он задаст новый вектор в подходах международного сообщества к реагированию на миграционные вызовы и станет основой долгосрочного международного сотрудничества в вопросах, касающихся мигрантов и мобильности людей.

²⁴ Report of the UN Secretary-General. Making migration work for all. (A/72/643), 2017.

Но достижение этого Договора – это своего рода компромисс между странами приема и происхождения мигрантов; при этом западные страны рассчитывали, что он будет способствовать регулированию международной миграции, обеспечению надлежащего контроля над миграционными потоками, налаживанию механизмов реадмиссии, созданию дополнительных каналов законной миграции, борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми. Со своей стороны, развивающиеся государства надеялись на то, что он обеспечит возможность беспрепятственного перемещения их граждан в более благополучные страны, гарантирует права таких мигрантов, облегчит их денежные переводы на родину, окажет содействие экономическому развитию стран исхода.

В результате ГДМ явился первым соглашением, достигнутым в результате межправительственных переговоров и заключенным под эгидой ООН, которое охватывает все аспекты международной миграции, касается всех категорий мигрантов и предоставляет уникальную возможность улучшить управление миграционными процессами, ответить на современные миграционные вызовы и укрепить вклад мигрантов в устойчивое развитие.

В целом Глобальный договор не противоречит российским подходам к миграционному досье, вместе с тем в документе имеется ряд проблемных для нас моментов, в частности закрепляемая договором т.н. концепция «разделения ответственности» (responsibility-sharing). Менее противоречивым представлялось понятие «разделение бремени» (burden-sharing), что больше соответствовало бы задачам решения современных миграционных проблем.

В этой связи Российской Федерации при поддержке ряда стран удалось затвердить юридически необязывающий характер Договора, отфиксировать принцип добровольности его выполнения, блокировать попытки ввести запрет на высылку мигрантов, избежать смешивания понятий «беженец» и «мигрант», не допустить декриминализацию ответственности за незаконное пересечение мигрантами государственных

границ, убрать ссылки на несоответствующие рекомендации международных организаций, а также более четко прописать механизм обзора выполнения документа.

Практические шаги стран по регулированию миграцией

Примечательно, но США изначально дистанцировались от участия в консультационном процессе по ГДМ, поскольку, по их мнению, Договор, мол, мог подорвать суверенное право страны применять национальное иммиграционное законодательство и контролировать свою государственную границу. Ряд государств (Австрия, Доминиканская Республика, Венгрия, Латвия, Польша, Словакия, Чехия и некоторые другие) позднее приняли решение не участвовать в одобрении Договора и не были представлены на конференции в Марракеше. Их основные озабоченности: он якобы узаконит право на массовую экономическую миграцию, которая может стать непосильным бременем и принести значительные политические, социально-экономические риски и проблемы с безопасностью для стран приема мигрантов.

В результате 19 декабря 2018 г. в ходе 73-й сессии Генассамблеи ООН была принята резолюция (A/73/195), утвердившая Глобальный договор как итоговый документ международной конференции в Марракеше («за» проголосовали 152 страны; «против» – 5 стран (США, Израиль и три страны Евросоюза); «воздержалось» 12 стран (в том числе Австралия, Алжир, Ливия, Лихтенштейн, Сингапур, Швейцария, Чили и 5 стран Евросоюза).

Утверждая упомянутые решения (включая Глобальный договор о беженцах) страны-члены ООН, в том числе Российская Федерация особо отмечали, что оба документа должны обеспечить понимание того, что наиболее важным является содействие созданию в государствах массового исхода населения устойчивых предпосылок для налаживания мирной жизни и возвращения людей на родину, а также предотвращения и политического урегулирования кон-

фликтов, являющихся главной причиной вынужденной миграции.

На практике приходится констатировать, что большинство стран пока продолжают во многом действовать в духе своих текущих национальных подходов, прежде всего рассматривая возможности ужесточения миграционного и внутреннего законодательства, а в крайних случаях также прибегая и к строительству заградительных барьеров.

1. По такому пути, в частности, пошло руководство США, заявив о намерении завершить начатую ранее установку защитного сооружения вдоль государственной границы с Мексикой (для этого даже были привлечены средства из оборонного бюджета страны). В Европе к таким шагам в период острейшего миграционного наплыва прибегла Венгрия.

2. Другую линию избрали европейские страны, которые в лице Евросоюза предприняли определенные шаги для преодоления последствий недавнего миграционного наплыва в Европу (в текущем режиме на поддержку сирийских беженцев из общего бюджета было потрачено 10 млрд евро). Несмотря на это, внутренние противоречия по проблеме беженцев между странами-членами ЕС заметно обострились, что в свою очередь привело к большим изменениям в управлении общим пространством свободы, безопасности и правосудия. При этом, по мнению ряда экспертов, европейцы зашли дальше всех норм приличий в уступках Турции в связи с миграционным кризисом, откровенно пытаясь откупиться от нарастания миграционных и беженских проблем.

Конечно, достижение соглашения ЕС-Турция (недавно состоялся перевод второго транша) по возвращению части беженцев и мигрантов на турецкую территорию сняло определенные вопросы, поскольку позволило «купировать» огромное количество находящихся на территории этой страны потенциальных сирийских и других беженцев и мигрантов. Но оно в принципе не решает проблему нелегальных беженцев, а служит лишь частичным и имиджевым решением проблемы.

Кроме того, создан Трастовый фонд для помощи Африке (в него планируется вложить 1,8 млрд евро), введены новые миграционные правила и усилен миграционный контроль, возвращена часть мигрантов из Северной Африки в свои страны (около 6 тысяч человек). Для нормализации миграционной ситуации в Европе в целом следует обеспечить надлежащий контроль над беженскими потоками, пресекать противоправные действия со стороны мигрантов, наладить механизмы реадмиссии, создать дополнительные каналы законной миграции. Недопустимо, чтобы мигранты становились объектом политического манипулирования со стороны сил, разжигающих этническую, религиозную и социальную ненависть. В конце 2019 г. было также сообщено о выделении по линии Евросоюза 297 млн евро на оказание конкретной помощи беженцам и местным сообществам в Иордании и Ливане.

Основные тренды глобальных миграционных процессов характерны и для Российской Федерации. Для страны постсоветского периода с 1993 г. и по настоящее время данные проблемы являются чрезвычайно актуальными. Отмечается интенсификация внутренней миграции и ее сосредоточение вокруг крупных экономических центров роста, а также в приграничных зонах. По данным ООН, страна занимает одно из ведущих место в мире среди стран с наибольшей численностью международных мигрантов. В настоящее время на территории страны находится более 53 тыс. чел. из 58 государств, получивших убежище. С 1992 г. по настоящее время в российское гражданство принято более 800 тыс. чел. За последние годы на прием и обустройство беженцев затрачено более 18,2 млрд руб.²⁵

С целью оптимизации системного подхода к регулированию миграционных потоков в прошлом году в стране принята обновленная «Концепция государственной миграционной

²⁵ Выступление Первого заместителя Министра внутренних дел РФ А.В. Горового на Глобальном форуме по беженцам в Женеве (17–18 декабря 2019 г).

политики Российской Федерации на 2019–2025 годы», которая содержит ряд положений, реализующих принципы и цели Глобального договора о миграции, в том числе в контексте развития.

В рамках Евразийского экономического союза Российская Федерация совместно с партнерами работает над укреплением международного сотрудничества, над развитием инновационных форм взаимодействия для эффективного управления миграцией. Договор о ЕАЭС позволил вывести сотрудничество государств-членов в сфере трудовой миграции и социальной защиты на более качественный уровень, став эффективным механизмом регулирования трудовой миграции на региональном уровне.

3. Следует отметить, что еще до того, как в Европу устремился значительный поток беженцев и мигрантов с берегов Средиземноморья, Российской Федерации в конце 2014 г. и в течение 2015 г. пришлось решать вопросы по оказанию помощи беженцам с юго-востока Украины, которые из-за нарастания обстрелов их территории в ходе внутреннего вооруженного конфликта в стране вынуждены были покинуть свои жилища и спасаться на российской стороне.

При этом число людей, перебравшихся за короткий срок в Российскую Федерацию (их оказалось порядка одного миллиона чел.) было вполне сопоставимо с количеством прибывавших в то время в Европу. В связи со сложившейся ситуацией федеральными властями страны были приняты необходимые меры по организации приема и финансированию помощи этим беженцам, их размещению, в том числе в домах отдыха и санаториях, в частном секторе, а также выделении средств на личные нужды, распределении детей в дошкольные и школьные учебные заведения. И хотя только половина из них заявила о готовности оформить свой статус, многим по их желанию была оказана помощь в получении разрешения на работу, нахождения такой работы, переезда к месту жительства и работы.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации данная работа была организована самостоятельно, без привлечения каких-либо дополнительных ресурсов из международных источников или со стороны ооновских структур. Неоднократно места компактного проживания украинских беженцев посещали представители Верховного комиссара ООН по делам беженцев, при этом отмечалась эффективная организация по приему и оказанию существенной помощи этим людям. Кроме того, за весь период конфликта на юго-востоке Украины по линии МЧС России было также доставлено порядка 100 тысяч тонн различных гуманитарных грузов для оставшегося населения этих регионов.

Не менее важным для международных миграционных усилий представляется содействие созданию в государствах массового исхода людей устойчивых предпосылок для налаживания мирной и достойной жизни и возвращения людей на родину. Подчас решение сложных проблем в области миграции лежит в плоскости политического урегулирования в государствах исхода беженцев и мигрантов; нужно также не забывать о помощи им в социально-экономическом развитии и государственном строительстве, а не в создании предпосылок для участия мигрантов в теневой экономике.

Оказывая развивающимся странам финансово-техническую помощь в достижении Целей устойчивого в области развития (ЦУР)²⁶, Российская Федерация способствует упорядочению потоков миграции, и, следовательно, предотвращению появления связанных с ней нежелательных проблем. Кроме того, российские проекты в социальной сфере допускают в числе реципиентов-мигрантов и членов их семей.

Так, Российская Федерация ежегодно выделяет в фонд Всемирной продовольственной программы ООН (ВПП) более 30 млн долл. Немалая часть этих средств идет на финансирование проектов по развитию устойчивых систем школьного питания в Армении, Киргизии и Таджикистане, в том

²⁶ UN. The Sustainable Development Goals, 2015.

числе в самых отдаленных и труднодоступных районах этих государств. Усматриваем в этом весомый «накопительный» эффект, при котором сегодняшние учащиеся школ из зачистую самых необеспеченных семей как раз из «группы миграционного риска» завтра станут основой развития своих районов, поселков и сел.

4. Летом 2018 г. Российская Федерация выступила с инициативой по содействию добровольному возвращению сирийских беженцев, реализации которой необходима международная поддержка. В Дамаске был создан Центр приема, распределения и размещения беженцев, а Бейруте и Аммане сформированы оперативные центры. Налажено эффективное взаимодействие со странами приема беженцев (Иорданией, Ливаном и Турцией), а также специализированными международными структурами, прежде всего УВКБ.

В результате приложенных усилий с 18 июля прошлого года с территорий соседних иностранных государств добровольно домой вернулись 447 тыс. сирийцев. По данным УВКБ, более 1,2 млн ВПЛ смогли вернуться к местам своего постоянного проживания, а всего на родину хотели бы вернуться 76% сирийских беженцев.

Российская Федерация исходит из того, что возвращающиеся сирийцы внесут весомый вклад в созидательную работу по восстановлению и развитию своей страны. Одновременно будет снижаться нагрузка с государств, принявших у себя значительное количество беженцев и вынужденных мигрантов из Сирии. Будет также продолжено оказание всестороннего российского содействия этой стране в вопросах восстановления инфраструктуры и доставки гуманитарной помощи.

Важно, чтобы члены международного сообщества, прежде всего УВКБ и МОМ, активнее подключались к российским усилиям. Необходимо оказывать содействие всем районам Сирии, помогать всем нуждающимся сирийцам без выдвигания предварительных условий и политизации. При этом нельзя забывать огромное количество людей, находящихся в отчаянной ситуации в Йемене, Южном Судане, Аф-

ганистане, рохинджей, да и на севере Африки имеется высокий миграционный «потенциал». Новые потоки беженцев в Европу, а с ними и мигрантов, в том числе нелегальных, могут возникнуть и на Балканах, в юго-восточной части Европы.

17–18 декабря 2019 г. в Женеве страны-члены ООН провели двухдневный **Глобальный форум по беженцам**, на котором были подведены первые итоги проделанной работы. Конечно, разговор в основном шел о тех практических шагах и усилиях, которые были предприняты странами и международными структурами, и, прежде всего, о том, какие взносы (обязательства) и какое дополнительное содействие может быть оказано в контексте решения актуальных миграционных проблем.

Заключение

Сегодня вопрос уже не стоит о том, нужна ли международная миграция. Вопрос в том, как обеспечить ее эффективное регулирование, чтобы усилить положительный эффект и снизить отрицательные последствия. Решения, принимаемые международными структурами, правительствами, общинами на родине мигрантов и в принимающих странах, институтами гражданского общества, частным сектором с учетом всей имеющейся информации могут содействовать реализации положительного потенциала миграции в социальном, экономическом и политическом плане.

Начиная с 2022 г., ход реализации Глобального договора о миграции будет обсуждаться на проводимом под эгидой ООН **Форуме по рассмотрению проблем международной миграции** (на местном, национальном, региональном и общемировом уровнях) и взаимодействия с другими соответствующими субъектами для закрепления достигнутых результатов и выявления возможности для дальнейшего сотрудничества. По итогам будет приниматься согласованная на межправительственном уровне декларация о прогрессе,

которая может учитываться в рамках работы Политического форума высокого уровня по устойчивому развитию.

Отмечая компромиссный характер принятого Глобального договора о миграции, необходимо задействовать его большой потенциал для налаживания долгосрочного всестороннего международного сотрудничества прежде всего по *созданию эффективных каналов регулирования законной миграции*, развитию инструментов противодействия нелегальной миграции, включая реадмиссию, а также борьбе с преступлениями в миграционной сфере.

Преодоление последствий миграционных кризисов, затронувших отдельные страны и целые регионы мира, требует координации усилий всех государств. Необходимо развивать многостороннее сотрудничество в этой сфере при центральной координирующей роли ООН в целях эффективного решения проблем, связанных с массовым перемещением больших групп беженцев и мигрантов.

В вопросах миграционной политики Российская Федерация не видит себя вне мирового сообщества и исходит из того, что совместными усилиями можно сделать многое для максимизации благотворного воздействия миграции на процессы глобализации и мировой интеграции.

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕ: ТЕНДЕНЦИИ, НАКОПЛЕННЫЙ ОПЫТ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Массовые миграционные процессы стали в последние годы глобальной, общемировой проблемой. Поиски ее решения ведутся как на международном уровне – в рамках ООН, так и на региональных и субрегиональных ступенях пирамиды межправительственных организаций и иных международных структур, а также в рамках конкретных государств.

Согласно оценкам ООН, в настоящее время в мире насчитывается более 260 млн международных мигрантов. Начиная с 2000 г. их численность возросла на 49%, превысив показатель роста численности мирового населения, который составляет 23%²⁷. В результате количество мигрантов увеличилась с 2,8% до 3,4% от численности мирового населения²⁸.

* *Орлов Александр Арсеньевич* – член Совета экспертов ИЛМП при фонде «Русский мир», директор Центра исследований ООН и других международных организаций, профессор кафедры дипломатии, к.ист.н., в.н.с. Института международных исследований МГИМО МИД России, Почетный работник МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посланник.

²⁷ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision* (POP/DB/MIG/Stock/Rev.2017).

²⁸ ООН, Генеральная Ассамблея, *Реализация целей миграции на благо всех*, доклад Генерального секретаря (A/72/643).

ООН прогнозирует, что социально-экономические и политические риски, демографические тенденции в сочетании с таким угрожающим фактором, как стремительные климатические изменения, ставшие предметом рассмотрения на прошедшем в Мадриде (Испания) в декабре 2019 г. Всемирного климатического форума, будут способствовать дальнейшему росту миграции в будущем.

По данным ООН, большинство международных мигрантов перемещается между странами упорядоченным и легальным образом. Их (мигрантов) можно условно разделить на несколько категорий. В частности, для пространства бывшего СССР весьма актуальны такие категории, как «маятниковая миграция», когда мигранты перемещаются с определенной периодичностью между принимающей страной (то есть в нашем случае Россией) и страной их происхождения, а также «возвратная миграция», когда мигранты возвращаются в страны своего происхождения после того, как поработали какое-то время за рубежом. К классическому варианту «возвратной» миграции можно отнести, к примеру, трудовую миграцию из Испании в страны Западной Европы (прежде всего Германию, Францию и Швейцарию) в годы франкизма. Большинство таких мигрантов, как известно, вернулось затем на родину. Считается, что «маятниковая» и «возвратная» миграции, имеющие временный характер, могут быть полезными как для принимающей стороны, поскольку позволяют удовлетворять возникающие потребности на рынке труда, так и «направляющей» стороны, сокращая уровень безработицы, обеспечивая приток валюты из-за рубежа и т.д. В совокупности эти виды миграции могут рассматриваться как разумная альтернатива нерегулируемой миграции.

Согласно подсчетам ООН, мигранты, в том числе нелегальные, вкладывают около 85% своих доходов в экономику принимающих стран, включая уплату ими налогов. Оставшиеся 15% доходов отправляются в страны происхождения мигрантов посредством денежных переводов. В 2017 г. сумма денежных переводов в мире составила 596 млрд долл.

США, из которых 450 млрд долл. были отправлены в развивающиеся страны²⁹. Общий объем денежных переводов, таким образом, в три раза превышает объем официальной помощи в целях развития. Мигранты зачастую заняты на таких работах, которые местная рабочая сила не горит желанием выполнять. Во многих случаях им навязываются эксплуататорские трудовые договоры, или они вообще не связаны какими-либо письменными документами с работодателями. Нарушение трудовых и гражданских прав мигрантов является весьма распространенной практикой. В целом же разнообразные притеснения мигрантов – это повсеместное явление, которое в большей или меньшей степени характерно для всех стран, где есть мигранты, будь то легальные или проникшие туда незаконным образом.

Согласно последним оценкам, 23% из почти 25 млн человек, занятых принудительным трудом в мире, являются международными мигрантами. Как показывают исследования специалистов ООН, присутствие мигрантов, как правило, не оказывает долгосрочного негативного воздействия на заработную плату местных работников в принимающих странах. Экспертами признается, что в краткосрочной перспективе из-за наплыва мигрантов могут возникать проблемы дестабилизирующего характера с рабочими местами и размерами зарплат.

При этом, как показывает практика миграционных процессов в XXI веке, количество нелегальных мигрантов в целом постоянно растет, хотя могут наблюдаться определенные колебания по годам. В частности, в течение шести лет (с 2014 по 2019 гг.) в страны Евросоюза морским путем (т.е. нелегально) прибыло около 2 млн мигрантов.

²⁹ World Bank, Global Knowledge Partnership on Migration and Development, “Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook”, Migration and Development Brief 28, October 2017, World Bank, Washington, D.C. (<http://www.knomad.org/sites/default/files/2017-12/Migration%20and%20Development%20Report%2012-14-17%20web.pdf>).

По годам эта статистика выглядит следующим образом:

2014 год – 216 054 чел.

2015 год – 1 015 078 чел.

2016 год – 362 753 чел.

2017 год – 172 301 чел.

2018 год (январь-октябрь) – 81 012 чел.³⁰

2019 год – 107 546 чел.³¹

Число погибших в Средиземном море с начала мониторинга превысило 34 тыс. беженцев (это официальная статистика с 1993 г. по май 2018 г.)³². Пик нелегального миграционного бума в Европу пришелся на 2015 г., когда в государства Евросоюза проникло более одного миллиона беженцев, которых в ряде стран, прежде всего в Германии, встречали с энтузиазмом, почти как героев. В последующий период этот нескончаемый поток мигрантов несколько сократился в силу целого ряда причин, но отнюдь не иссяк. Сама географическая палитра миграции – нестабильна и меняется год от года. Если в 2014–2017 гг. основная масса нелегальных мигрантов стремилась попасть в Евросоюз с территории Турции в Грецию и из Ливии в Италию, то затем на первый план выдвинулась Испания, на территорию которой в 2018 г. прибыли по морю 42 470 мигрантов (в том же году в Италии «высадились» 20 885 беженцев, а в Греции – 23 421)³³. В следующем 2019 г. – произошла новая корректировка направления основных миграционных потоков. Так, Италия и Испания, по оценкам МВД этих стран, приняли вдвое меньше беженцев, чем годом раньше, а лидером по числу вынужденных иммигрантов снова стала Греция, принявшая более 60 тыс. беженцев. Примерно в семь раз вырос за год поток беженцев на Кипр – теперь этот показатель составляет 7 тыс. человек³⁴.

³⁰ Источник: El País, 3 de octubre de 2018, p. 4.

³¹ URL: <https://ru.euroneus.com/2019/12/25eu-immigration-2019>

³² Ibid.

³³ El País, 3 de octubre de 2018, p. 4.

³⁴ URL: <https://ru.euroneus.com/2019/12/25eu-immigration-2019>

Что касается Испании, то в 2019 г. значительно (на 70,8%) увеличился поток мигрантов, прибывающих на Канарские острова. В период с начала января по 15 декабря 2019 г. туда прибыло 2 162 беженца³⁵.

Целесообразно отметить, что, согласно данным ООН, доля женщин-мигрантов в рабочей силе составляет 67%, несмотря на то, что они часто сталкиваются с более ограниченными возможностями трудоустройства, чем мужчины. Женщины-мигранты, как правило, переводят домой более высокую долю своего дохода, по сравнению с мужчинами.

В то же время чисто визуально тезис о преобладании женщин в миграционном потоке, в частности, когда речь заходит о нелегальных мигрантах, прибывающих в Европу по морю на переполненных надувных лодках и иных утлых плавсредствах, вызывает определенное сомнение. Когда по телевидению показывают очередную спасенную партию таких мигрантов, то в основном можно увидеть крепких молодых людей и совсем немного женщин и тем более детей, которые составляют незначительное меньшинство. В таких группах, как правило, не оказывается пожилых людей и даже людей среднего возраста. Это, конечно, повышает градус сомнения относительно конечных целей подобной миграции и реальной степени отчаяния, толкающей мигрантов на опасные путешествия по водам, в частности, Средиземного моря. Получается, что молодые мигранты ради собственного благополучия оставляют на родине своих родителей и иных родственников, которые, как можно предположить, нуждаются в их опеке и внимании. Это не совсем вписывается в каноны гуманности, которые активно проповедуются в странах Западной Европы и в иных государствах, относящихся к «цивилизованному миру». Конечно, можно предположить, что молодые мигранты будут направлять своим пожилым родственникам денежные переводы и тем самым их поддержи-

³⁵ URL: <http://www.rtve.es/noticias/20191226/rescatados-mas-60-migrantes-ultimas-horas-costas-espanolas/1994467.shtml>

вать, но все же трудно избавиться от ощущения, что мы имеем дело с политикой поощрения (пусть даже косвенного) разделения семей ради получения дополнительной рабочей силы для использования на неквалифицированных работах мигрантов в странах-импортерах, прежде всего в Западной Европе.

В своих рекомендациях по вопросам миграционной политики ООН акцентирует внимание на том, что целесообразно максимизировать выгоды от миграции, а не задаваться целью только минимизировать риски. Необходимо укреплять верховенство права на всех уровнях, чему может способствовать открытие маршрутов для легальной миграции. Важно стремиться исключить такие ситуации, когда миграция становится актом отчаяния и т.д. В то же время признается, что государства и общественность принимающих государств имеют законные основания требовать поддержания безопасности границ и создания потенциала для определения того, кто может въезжать на территорию указанных государств и пребывать на ней.

В исследованиях ООН отмечается, что задачу максимизации выгод от миграции трудно будет решить без конструктивного подхода к нелегальной миграции. Масштабы нелегальной миграции возрастают в тех странах, где есть спрос на рабочую силу, который не может быть удовлетворен внутренними трудовыми ресурсами, но не хватает легальных каналов для его покрытия за счет иностранных рабочих. В этом контексте содержится рекомендация о необходимости наращивания коллективных усилий государств и международных институтов по расширению и укреплению каналов для легальной миграции, принятия превентивных мер с целью устранения и предотвращения факторов и обстоятельств, которые могут приводить к росту миграции, тем более неконтрольной. Среди таких факторов называются быстрое изменение климата, экономические и социальные причины, нехватка продовольствия, возникновение эпидемий, нестабильность политической ситуации в стране исхода или угроза ее возникновения. Это приводит к крайним лишениям, которые приходится переносить людям. При этом обычно экс-

перты ООН уходят от первопричин возникновения таких ситуаций, которые, как мы видим по опыту последних десятилетий, в целом ряде случаев напрямую связаны с иностранным вмешательством во внутренние дела вполне стабильных государств, осуществленным главным образом США при поддержке их союзников в целях экспорта демократии и иных атрибутов западной политической модели.

Большое значение в контексте регулирования миграции имеет проблема адаптации основной части иммигрантов к новой социокультурной среде, а также к системе административного управления принимающих стран. В этой связи приходится констатировать, что практически все типы программ по интеграции мигрантов, применявшихся, в частности, в рамках Евросоюза, оказались либо малоэффективными, либо неэффективными вообще. В частности, провалилась согласованная лидерами Евросоюза в июне 2018 г. программа создания за пределами границ ЕС центров приема беженцев (как их иногда называют, «платформ десантирования»), где могли бы размещаться мигранты, добывающиеся получения разрешения на въезд в государства Евросоюза. Эту инициативу синхронно отвергли все североафриканские государства, где могли бы разместиться такие центры (Марокко, Алжир, Тунис, Ливия и Египет).

Налицо тенденция, когда общества в целом ряде европейских стран, принявших значительные потоки мигрантов, в том числе нелегальных, приобретают замкнутый анклавный характер. Соответствующий мигрантский анклав становится похожим на мини-государство со своими собственными законами, языком, образом жизни, чуждым обычаям принимающей страны. Такие анклавы, как хорошо известно, существуют в Великобритании, Германии, Дании, Франции и в ряде других стран. Примечательно, что полной интеграции зачастую не происходит даже во втором и третьем поколениях мигрантов, у которых по-прежнему сильны всевозможные скрепы, связывающие их со страной исхода, что дает основание для постановки вопроса: где же их реальная

родина – та страна, откуда они прибыли, или та, где они живут сейчас? В этой связи характерен пример ряда футболистов сборной Германии турецкого происхождения, для которых президент Эрдоган оказался бóльшим морально-политическим авторитетом, чем канцлер Меркель в тот самый момент, когда турецкий лидер подвергался суровому осуждению на Западе за диктаторские проявления.

Могут возразить: но это нормально. В существовании диаспор нет ничего плохого, они были, есть и будут. Это форма самоорганизации и взаимопомощи людей определенной национальности, религии или прежней государственной принадлежности на чужбине. Здесь спору нет. Однако члены классических диаспор, как правило, встроены в новое общество, в новое государство, и не являются в нем инородными элементами, даже если сохраняют определенные признаки принадлежности к другой культуре и другим традициям. Новые иммигранты последней миграционной волны – это в значительной степени новый, до конца не понятый и не исследованный феномен. Его последствия могут проявиться через годы и даже десятилетия. Хотя некоторые его негативные проявления хорошо известны и видны невооруженным взглядом уже сейчас.

Необходимо констатировать в этой связи, что нарастание миграционного потока в последние годы, прежде всего из тех стран, которые не связаны общей культурой, религией и традиционными устоями жизни и быта с принимающими мигрантов государствами, уже стало одним из весомых факторов усиления праворадикальных тенденций. Пока трудно с высокой степенью научной объективности оценить, к каким последствиям для партийно-политического ландшафта целого ряда государств Евросоюза это приведет, но то, что эта тенденция не останется временным явлением – вполне очевидно. Сейчас модно говорить о появлении «новой реальности» в экономике, предполагающей существенное замедление темпов экономического роста в экономически развитых государствах. С той же степенью определенности можно констатировать рождение «новой реальности» в политике,

означающей выдвижение на авансцену партий «новой консервативной волны». Эти партии и движения будут в ближайшие годы жестко конкурировать с либералами и социал-демократами, активно используя в своих интересах миграционный фактор и связанные с ним негативные проявления, серьезно раздражающие определенную часть европейской общественности.

Отмеченные моменты, естественно, не могут не беспокоить Россию, тем более, что благополучие нашей страны в определенной мере зависит от притока мигрантов. В этой связи возникает необходимость создания собственной, выверенной, отечественной модели миграционной политики. Работа в этом направлении ведется и на государственном уровне, и в научной среде. Ясно, что нам придется выстраивать систему стратегических приоритетов в этой области, если и не с чистого листа, то во многом на основе инициативных действий, учитывая как собственный опыт (а у нас огромный опыт вполне успешного выстраивания межнациональных отношений), так и зарубежную практику, в том числе последних лет. Миграционная проблема для России определяется, с одной стороны, потребностью в привлечении все более значительного массива зарубежных трудовых ресурсов, особенно в условиях серьезного демографического кризиса. С другой стороны – необходимостью предотвратить нарушение сложившегося социального и демографического баланса, в том числе на региональном уровне, избежать рисков, связанных с перспективой осложнения проблем поддержания безопасности в случае разрушения или деформации традиционной среды жизни населения.

Подводя краткий итог, можно сформулировать некоторые выводы.

1. Проблема миграции имеет как положительные, так и отрицательные аспекты.

2. Само это явление приобретает в современных условиях во многом неизбежный характер. В ближайшие годы следует ожидать увеличения миграционных потоков, что вызвано прежде всего социально-экономическими, политическими, демографическими, а также климатическими факторами.
3. В этих условиях необходимо миграции упорядоченный характер, свести к возможному минимуму неконтролируемую миграцию.
4. На государственном уровне необходимо «максимизировать» (выражаясь языком документов ООН) положительные аспекты миграции. Важно заранее детально прорабатывать вопросы трудоустройства мигрантов (чем и в каких регионах они должны заниматься), чтобы не создавалась искусственная конкуренция с местной рабочей силой, чреватая возникновением социальных, межконфессиональных и межэтническими конфликтов. Должны решаться вопросы «встраивания» мигрантов в традиционное общество, чтобы исключить возникновение обособленных анклавов, могущих быть разносчиками опасных радикальных воззрений и практик.
5. Особое внимание необходимо обращать на нелегальную миграцию как потенциальный источник экстремизма, в том числе религиозного, и терроризма. В этих целях необходим строгий пограничный контроль, выявление нелегальных мигрантов на местах, их последующая депортация либо легализация их статуса (что допускается рекомендациями ООН) и т.д. Конкретный набор мер здесь хорошо известен. Важно, чтобы механизм не давал сбоев.

Вне всякого сомнения, необходимо дальнейшее наращивание международного взаимодействия в вопросах миграционной политики. Даже в Евросоюзе, где не любят признавать собственных ошибок, убедились в контрпродуктивности по-

литики «открытых дверей» для всех мигрантов, которая реально проводилась в течение нескольких лет, в том числе и по политическим мотивам.

Хотелось бы надеяться, что недалек тот день, когда наши западные соседи созреют для предметного разговора о глубинных причинах современной миграции и о том, какие меры необходимо предпринять для ее введения в прочные правовые рамки, приемлемые для всех государств-реципиентов миграционных потоков.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ «ЦИВИЛЬНОГО ГРАЖДАНСТВА» В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Интеграционное развитие на европейском пространстве и создание Европейского союза как нового типа политического сообщества породили вопросы об основаниях существования наднациональной идентичности. Общемировые миграционные процессы, затронувшие страны ЕС, также обострили проблематику социального и политического сплочения. Учреждение Маастрихтским договором института гражданства Европейского союза в 1992 г. создало предпосылки для гармонизации не только социальных прав граждан стран-членов Союза, но и прав граждан третьих стран, законно проживающих на территории ЕС.

На сегодняшний день на территории ЕС-28 проживает более 22 млн иммигрантов из третьих стран, что составляет около 4,4% от общей численности населения всего Евросоюза³⁶. Наибольшим числом разрешений на пребывание в странах Евросоюза на конец 2018 г. пользовались граждане Марокко (1,9 млн), Турции (1,9 млн), Китая (1,2 млн) и Украины (1,2 млн), а также Сирии (963 тыс.), Албании (877 тыс.), Индии (741 тыс.), России (717 тыс.), Алжира (704 тыс.). Напомним, что разрешение на пребывание (или вре-

* *Биссон Любовь Сергеевна* – к.полит.н., старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции, Институт Европы РАН.

³⁶ Eurostat, Migration and migrant population statistics – Statistics Explained, March 2019. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (дата обращения 11.11.2019)

менный вид на жительство) в ЕС представляет собой разрешение, выданное компетентным национальным органом на легальное пребывание на территории государства не менее чем на три месяца. Основными причинами выдачи временного вида на жительство в ЕС служит семейное воссоединение, трудоустройство, образование, а также предоставление статуса беженца и субсидиарной защиты. Три четверти выданных разрешений приходится всего на пять государств ЕС: Германия (22,7%), Италия (17,5%), Франция (13,9%), Испания (13%), Великобритания (7,4%)³⁷.

Присутствие в качестве резидентов граждан третьих стран, которые часто представляют собой носителей иной культуры, традиций и вероисповедания, ставит задачу по разработке программ и мер интеграции иностранцев на территории ЕС. Одной из целей миграционной политики Евросоюза служит социально-политическая интеграция иммигрантов, легально проживающих в странах – членах на постоянной основе. При этом полномочия ЕС в этой сфере ограничены мягким правом и политическими инструментами, такими как разработка Общих базовых принципов интеграции иммигрантов³⁸, стратегий, рекомендаций³⁹ и планов действий⁴⁰. Роль государств – членов в вопросах интеграции

³⁷ Eurostat, Residence permits-statistics on stock of valid permits at the end of the year, 2018. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_stock_of_valid_permits_at_the_end_of_the_year#cite_note-2 (дата обращения 17.11.2019)

³⁸ Brussels European Council, Presidency Conclusions, 4 and 5 November 2004, 14292/1/04, Brussels, 8 December 2004, Annex I, “The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union”, point 1.5 2005/C53/01

³⁹ European Commission Handbook on Integration for policy-makers and practitioners. Third edition, April 2010 - Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009 – 174 pp.

⁴⁰ Action Plan on the integration of third country nationals, Brussels, 07.06.2016, COM(2016) 377 final.

иммигрантов весьма сильна и остаётся определяющей в таких важных аспектах, как, например, установление условий натурализации. Однако существенным и качественно новым, на наш взгляд, стало развитие концепции «цивильного гражданства» (*civic citizenship*). Впервые она была озвучена на саммите ЕС в Тампере в октябре 1999 г. и была закреплена в виде директивы 2003 года.

От концепции к закреплению прав

Миграционная политика Европейского союза включает себя довольно широкий спектр регулирования: охрана границ и противодействие незаконной иммиграции, общая система убежища ЕС, сотрудничество с третьими странами, а также совершенствование легальных каналов миграции. Взаимосвязь миграции и безопасности по-прежнему остаётся первостепенной при определении приоритетов развития миграционной политики Евросоюза. Однако даже в условиях миграционного кризиса беженцев 2015 г. Европейский союз подтвердил своё намерение развивать каналы законной миграции и меры по интеграции⁴¹.

До вступления в силу Амстердамского договора пребывание граждан третьих стран и гармонизация их прав были предметом межгосударственного сотрудничества. Саммит в Тампере действительно стал новой вехой в развитии как всего пространства свободы, безопасности и правосудия, так и миграционной политики ЕС. Главы государств и правительств стран – членов единогласно провозгласили цель обеспечить права легальных иммигрантов, которые были бы «максимально приближены к правам граждан ЕС»⁴². Позднее это было подтверждено в Стокгольмской программе 2009 года.

⁴¹ European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015, COM(2015) 240 final.

⁴² См. Presidency Conclusions, 15-16 October 1999. – Paragraph 18, 21.

Термин «цивильное гражданство» был предложен в Сообщении Комиссии ЕС 2003 года об иммиграции, интеграции и занятости⁴³. Главным инструментом реализации концепции гражданского гражданства в Европейском союзе стала директива 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе⁴⁴. Законодательство, принятое ранее на наднациональном уровне в отношении равенства прав и недискриминации в сфере занятости⁴⁵, в том числе и в отношении граждан третьих стран, не затрагивало целый ряд основных прав таких, как право на семейную жизнь, свободу передвижения, защиту от выдворения.

Переговоры о конкретных положениях директивы продемонстрировали противоречия в подходах Комиссии и государств – членов. В результате текст претерпел ряд существенных изменений по сравнению с первоначальным вариантом. Усилиями Комиссии минимальный срок постоянного проживания на территории ЕС для получения статуса долгосрочного резидента был снижен с десяти (как предлагал Совет) до пяти лет. Среди условий приобретения статуса долгосрочного резидента директива также установила наличие медицинской страховки и достаточных средств для проживания и содержания, в том числе членов своей семьи без обращения к системе социальной помощи соответствующего государства – члена. В 2019 г. в Бельгии, например, требуе-

⁴³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final.

⁴⁴ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L016, pp.44-53.

⁴⁵ Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, 2000/43/EC, 29 June 2000; Regulation extending the provisions of the Regulation 1408/71 to nationals of third countries, 2003/895/EC, 14 May 2003.

мая сумма была установлена в размере 843 евро в месяц, в Австрии – 903. Как правило государства устанавливают эту сумму в зависимости от национального уровня минимальной оплаты труда.

Впервые за гражданами третьих стран был закреплён целый ряд прав, максимально приблизивший их статус к гражданам ЕС в сфере занятости и самозанятости, доступа к образованию и профессиональной подготовке, признания квалификаций, социального обеспечения и защиты, налоговых льгот, свободы передвижения. Крайняя осторожность национальных государств по отношению к гармонизации прав иммигрантов проявилась в закреплении возможности введения дополнительных условий для получения статуса постоянного резидента в виде интеграционных тестов на знание языка, культуры и истории, а также законодательства принимающей страны. В 2011 г. правила предоставления статуса долгосрочного резидента ЕС распространились на лиц, пользующихся международной защитой. В новой редакции директивы особо отмечалось, что «статус долгосрочного резидента представляет собой реальный инструмент для интеграции граждан третьих стран в общество, в котором они живут»⁴⁶.

Современное состояние и противоречия

В докладе Комиссии 2011 г. о ходе имплементации и реализации директивы⁴⁷ подчёркивалось, что она оказала ограниченное воздействие. В 2008 г. было выдано 1 208 557 разрешений ЕС на постоянное проживание, причём 80% из них

⁴⁶ Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection, OJ L 132, p. 1.

⁴⁷ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2011) 585 final.

были выданы лишь четырьмя государствами – членами (Италия, Австрия, Чехия, Эстония). В 2017 г. этот показатель вырос до 3 млн и более. Комиссия отметила отсутствие информации о европейском статусе постоянного резидента не только у граждан третьих стран, но и у национальных миграционных ведомств. Существует также «конкуренция» с давно существующими национальными системами, что допускается статьёй 13 директивы (21 государство-член ЕС из 25⁴⁸ сохранило свои национальные системы⁴⁹). Критический анализ Комиссии связан с тем, что, как и в случае с директивой о «голубой карте»⁵⁰, предполагалось, что европейский статус резидента сделает ЕС более привлекательным в целом для трудовых и высококвалифицированных мигрантов, в которых нуждается экономика и рынок труда. ЕС сможет повысить свои позиции в конкуренции за умы. Однако достигнуть ожидаемого результата по числу выдаваемых ежегодно разрешений ЕС пока не удалось. С этим связано предложение Комиссии реформировать данные директивы с целью снять административные барьеры, упростить правила выдачи и расширить права обладателей статуса долгосрочного резидента и голубой карты ЕС.

Стоит отметить роль Европейской комиссии в обеспечении равенства соблюдения прав граждан третьих стран на территории ЕС через процедуру выявления нарушений (*infringement procedures*). Так, были установлены непропорционально завышенные сборы за выдачу разрешений некоторыми странами – членами в ходе имплементации директивы. В результате выявленных ЕК нарушений Нидерланды, Италия, Болгария, Греция снизили сумму сборов. Деятель-

⁴⁸ Действие директивы не распространяется на Великобританию, Ирландию и Данию.

⁴⁹ Национальные схемы были упразднены в Австрии, Италии, Люксембурге и Румынии.

⁵⁰ Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155, pp. 17–29.

ность Суда ЕС по защите прав иммигрантов также составляет важный фактор формирования общей миграционной политики ЕС. Возросшая роль Суда уже проявилась в ряде решений, вынесенных в отношении имплементации директивы и её трактовки. Принципиальным стало решение, которое закрепило положение, согласно которому «главной целью директивы служит интеграция граждан третьих стран, которые проживают в государствах – членах ЕС на долгосрочной основе»⁵¹. Таким образом, Суд постановил, что права не рассматриваются как награда за успешную и завершённую интеграцию. Напротив, под интеграцией понимается закрепление прав, указанных в директиве, поскольку они являются причиной или предпосылкой для интеграции (вопреки тому, что принято утверждать в рамках дискурса политических партий и национальных правительств). Лица, законно и постоянно проживающие в стране в течение пяти лет, пользуются более широким кругом прав, что, в свою очередь, способствует их интеграции в принимающее сообщество.

Постнациональная форма гражданства

Интенсификация международной миграции, а также продвижение и распространение концепции универсальных прав человека дали повод ряду исследователей [Baubock, 1994; Soysal, 1994, 2001] говорить о появлении новых форм принадлежности к политическому сообществу. В современных процессах региональной интеграции, в условиях свободы передвижения и отсутствия внутренних границ сторонники постнационализма находят подтверждение тому, что легитимность национального государства в области предоставления и защиты основных прав как граждан, так и иммигрантов, может ставиться под сомнение. Законные иммигранты, проживающие на территории одного из государств – членов

⁵¹ *Commission v. Netherlands*, para 66; *Singh*, para 45; *Kamberaj*, para 90.

ЕС на постоянной основе, пользуются, например, почти неограниченным доступом на рынок труда или защитой от высылки, что не доступно для других категорий мигрантов. Это право гарантируется на наднациональном уровне, независимо от государства проживания, что создаёт новые основания для формирования наднациональной лояльности. В результате членство и принадлежность к политическому сообществу может возникать не только посредством института гражданства. Учреждённый в 1992 г. институт гражданства ЕС обеспечивает равенство прав граждан всех 28 стран – членов на территории ЕС. С этой точки зрения принцип гражданского гражданства преодолевает исключительность, присущую государственному национализму. Действующее в ЕС законодательство, закрепляющее права и статус граждан третьих стран, максимально приближенные к правам и статусу граждан ЕС, может выступать в качестве субсидиарной формы гражданства Европейского союза [Acosta, 2011, 2015]. Наднациональные институты берут на себя обязательство защиты и гарантии прав и свобод индивидов от посягательства национальных правительств. Это ведёт к возникновению наднациональной формы гражданства.

Стоит отметить, что данный подход подвергается критике со стороны приверженцев традиционного либерального понимания гражданства, единственным источником и гарантом которого, с их точки зрения, может выступать только национальное государство [Calhoun, 2007; Hansen, 2009]. Лишь получение гражданства одной из стран-членов автоматически гарантирует статус гражданина Евросоюза. Тем не менее, появление статуса долгосрочного резидента ЕС действительно позволяет говорить о возможности альтернативной формы взаимоотношений индивида и государства, а также служит примером частичного выведения за пределы суверенитета государств – членов обеспечения прав иммигрантов и свидетельствует о наделении ЕС новой компетенцией.

Выводы

Полномочия Европейского союза в области интеграции граждан третьих стран, как правило, ограничиваются применением либо финансовых инструментов (различные структурные фонды ЕС выделяют средства на проекты и программы по интеграции иммигрантов в государствах-членах), либо использованием мягких инструментов таких как стратегии и планы действий. После вступления в силу Амстердамского договора реализация концепции «цивильного гражданства» и закрепление прав и статуса иностранцев, проживающих на территории ЕС на законных основаниях более пяти лет, а рамках действующей директивы 2003/109/ЕС привнесли новое качество в миграционную политику Евросоюза. Статус и права законных иммигрантов регулируются наднациональными нормами и выходят за рамки компетенции государств – членов, что проявляется в прецедентом праве Суда ЕС. Кроме того, европейский статус долгосрочного резидента максимально приближен к статусу, обеспечиваемому институтом гражданства ЕС, что позволяет говорить о пост-национальной форме членства в принимающем сообществе. Тем не менее, перспективе развития гражданского гражданства до субсидиарной формы гражданства ЕС, предоставляемого иммигрантам, на наш взгляд, препятствует несколько факторов. Во-первых, параллельное существование подобных национальных схем сокращает число выдачи разрешений на статус резидента ЕС. Во-вторых, несмотря на деятельность Суда ЕС и Комиссии, по-прежнему национальные миграционные ведомства ответственны за принятие, рассмотрение и выдачу разрешительных документов. Кроме того, директива наделяет национальные государства правом вводить условия интеграции (главным образом тестов на знание языка). В-третьих, недостаточна степень соответствия прав легальных иммигрантов правам граждан ЕС, при этом и права граждан ЕС все ещё неравномерно соблюдаются в различных странах – членах.

Список литературы

1. Потемкина О.Ю. (2009) Иммиграционная политика ЕС: опыт для ЕврАзЭС, *ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС* (под ред. М.Г. Носова), Доклады Института Европы РАН № 242.
2. Потемкина О.Ю. (2010) «Гражданское гражданство» ЕС: риски и преимущества, *Миграция в XXI веке*. №3. С. 61–64.
3. Acosta Arcarazo, D. (2015), Long-Term Residence as a Post-National Form of Membership, *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, pp. 200–219.
4. Acosta Arcarazo, D. (2011) The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109. Leiden: Martinus Nijhoff, 266 p.
5. Baubock, R. Transnational Citizenship: Membership and Rights of International Migration, Edward Elgar, 1994, 360 p.
6. Calhoun, C. (2007) Nationalism and cultures of democracy. *Public Culture*, No.19(1), pp. 151–173.
7. Hansen, R. (2009). The poverty of postnationalism: Citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society*, 38(1), pp. 1–24.
8. Potemkina O.Yu. (2009) Immigracionnaja politika ES: opyt dlja EvrAzJes, in *EvrAzJeS i integracionnyj opyt ES* (pod red. M.G. Nosova), Doklady Instituta Evropy RAN № 242.
9. Potemkina O.Yu. (2010) «Civil'noe grazhdanstvo» ES: riski i preimushhestva, *Migracija v XXI veke*. №3. pp. 61–64.
10. Soysal, Y. (1994) Limits of Citizenship: Migrants and Post-national Membership in Europe.
11. Soysal, Y. N. (2012). Post-national Citizenship: Rights and Obligations of Individuality, in *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology* (eds E. Amenta, K. Nash and A. Scott).
12. Tonkiss, K. E. (2013). Post-national citizenship without post-national identity? A case study of UK immigration policy and intra-EU migration. *Journal of Global Ethics*, 9(1), pp. 35–48.

К ВОПРОСУ О СТАТИСТИЧЕСКОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ИССЛЕДОВАНИЙ МИГРАЦИИ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Миграционная политика и исследования миграции должны опираться на адекватную количественную информацию, которая позволяет увидеть объемы миграции, ее состав по широкому кругу переменных (направлениям, гражданской принадлежности, полу, возрасту, причинам и т.д.). Динамические ряды позволяют наблюдать, как изменяется миграция во времени и каким образом она реагирует на те или иные меры миграционной политики, чтобы потом внести соответствующие коррективы. Часто роль статистики недооценивается, и тогда мы наблюдаем, что миграционная политика либо неэффективна, либо ведет к ухудшению ситуации. Для проведения исследований и рекомендаций в области политики нужны данные, характеризующие потоки и контингенты мигрантов, причины и последствия миграции, интеграцию мигрантов, их положение на рынке труда, процесс натурализации, положение женщин и детей и т.д., как для описательных работ, так и для углубленного анализа. И мы хотим, чтобы вся актуальная информация из разных источников обрабатывалась и публиковалась в понятной и удобной форме.

В Российской Федерации, вопреки мнению многих, существует целая система источников данных по миграции, которая включает в себя разных производителей (национальное статистическое ведомство – Росстат, а также раз-

* *Чудиновских Ольга Сергеевна* – член Совета экспертов ИЛМП при фонде «Русский мир», к.э.н., зав. Лабораторией экономики народонаселения и демографии Экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.

личные федеральные органы исполнительной власти), которые собирают и разрабатывают административную статистику, связанную с миграцией. Ключевыми «фигурами» в этой системе, обеспечивающими (с разным успехом) российское общество статистикой миграции являются, конечно, Федеральная служба государственной статистики (Росстат) и Главное управление по вопросам миграции МВД (ГУВМ). Другие ведомства собирают информацию, позволяющую получить представление о некоторых сегментах миграции (например – образовательной миграции) и пролить свет на ее отдельные аспекты (такие как здоровье мигрантов, их вклад в демографические процессы, правонарушения со стороны и в отношении мигрантов и пр.⁵²). Несмотря на то, что в постсоветское время шло интенсивное развитие систем сбора данных, их хранения и обработки, происходила автоматизация всех процессов, нельзя сказать, что имеющаяся в стране в настоящее время информация позволяет получить точное представление об основных параметрах международной и внутрироссийской миграции. В предлагаемой статье мы хотим остановиться на ситуации, которая сложилась в сфере государственной статистики миграции. В частности, речь пойдет о данных, разрабатываемых Росстатом и Главным управлением по вопросам миграции МВД России.

Росстат как производитель статистики миграции. Федеральная служба государственной статистики уполномоче-

⁵² Подчеркнем, что такие виды статистики собираются в отношении иностранных граждан, хотя термин «мигрант» имеет более широкое толкование и подразумевает, в том числе, факт рождения в другой стране, проживание по новому месту жительства (и отсутствие по старому месту) в течение определенного периода и пр. В разных системах сбора данных используются свои критерии учета, на которые следует обращать внимание при работе с данными. Обычно при публикации данных ведомство сопровождает их соответствующими пояснениями. Методология формирования данных (в т.ч. по мигрантам) подробно описана в инструкциях по заполнению форм статистического наблюдения – федерального или ведомственного.

на проводить переписи населения, выборочные обследования и, главное, вести так называемый текущий учет миграционных потоков, который используется для оценок численности населения, демографических прогнозов. В отношении *переписей* населения ситуацию условно можно считать благополучной. Еще с советского времени программы переписей содержали базовые миграционные вопросы: о месте рождения, непрерывности проживания в текущем месте жительства (с рождения или нет), годе переезда, национальном составе населения⁵³. После распада СССР всероссийские переписи 2002 и 2010 гг., проводившиеся в соответствии с международными рекомендациями⁵⁴, включали вопросы позволившие показать влияние миграции на состав российского населения – как в целом по стране, так и по ее регионам. Именно переписи позволяют собрать сведения о так называемых контингентах мигрантов – лицах, на дату переписи проживающих на территории страны, но родившихся за ее пределами, или имеющих иное гражданство. Эта информация имеет прямое отношение к широко распространенным и тиражируемым СМИ сведениям о том, что Россия входит в

⁵³ Нужно отметить, что вопрос о гражданстве в советских переписях прямо не задавался, эта опция была предусмотрена только для граждан государств вне СССР, информация вносилась в поле, предназначенное для записи национальности респондента.

⁵⁴ Рекомендации разрабатываются Отделом статистики ООН (Нью-Йорк) и Европейской экономической комиссией ООН совместно с Конференцией Европейских статистиков (Женева). Для каждого раунда переписей они пересматриваются и обновляются. См., например, Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, Rev.3 United Nations 11 Sep 2017 <https://www.un.org/development/desa/capacity-development/tools/tool/principles-and-recommendations-for-population-and-housing-censuses-rev-3/> а также Conference of European Statisticians Recommendations for the 2020 Censuses of Population and Housing. United nations 2015 <http://www.unece.org/publications/2020recomm.html>

число стран-лидеров по приему⁵⁵ и экспорту⁵⁶ международных мигрантов. Публикации в СМИ о наплыве мигрантов в России сопровождаются фотографиями временных трудовых мигрантов – в рабочей обстановке или в сопровождении органов миграционного контроля. Между тем, данные ООН, на которые ссылаются авторы публикаций в СМИ, чиновники и даже исследователи (именно в контексте трудовой или незаконной миграции), нуждаются в очень аккуратной интерпретации. На самом деле это оценки численности населения, родившегося за пределами страны проживания, или наоборот – проживающего за пределами страны своего рождения. ООН регулярно собирает данные национальных переписей населения и на их основе составляет картину итогов международной миграции во всем мире⁵⁷. Подчеркнем, что речь идет о постоянном населении. Поскольку переписи проводятся, как правило, раз в десять лет, в межпереписной период применяются разные методики расчета для получения более актуальных оценок. Но главным источником информации все-таки служат переписи населения.

В российском контексте в число «международных мигрантов» (около 11,6 млн человек на 2019 г.) включаются люди, многие из которых родились в бывших союзных республиках: около 30% – на Украине и 22% – в Казахстане. В большинстве случаев эти мигранты переехали в Россию еще до распада СССР. В их число входят многие представители российского истеблишмента – политики, деятели науки и культуры. Большинство «международных мигрантов», жи-

⁵⁵ Гусенко М. Точки притяжения. Россия – на четвертом месте в мире по числу принятых мигрантов. Российская газета – Федеральный выпуск № 210(7968) 18.09.2019 <https://rg.ru/2019/09/18/rossiia-zaniala-chetvertoe-mesto-v-mire-po-chislu-priniatyh-migrantov.html>

⁵⁶ Россия заняла четвертое место среди стран-поставщиков мигрантов. ТАСС 18 сентября 2019 г. <https://tass.ru/obschestvo/6898215>

⁵⁷ <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>

вущих в России, имеют российское гражданство (по данным переписи 2010 г. – свыше 90%). То же самое касается «эмиграции» из России. Из почти 10,5 млн человек, родившихся в нашей стране и проживающих за ее пределами, более трех четвертей живут в республиках бывшего СССР, в том числе почти треть – на Украине и четверть – в Казахстане.

Предстоящая перепись населения 2020 г., сроки проведения которой могут быть сдвинуты в связи с пандемией коронавируса⁵⁸, будет проходить не только с применением новых технологий⁵⁹. В ее программу будет включен расширенный блок вопросов, связанных с миграцией. В частности, впервые в российской практике, в программу переписи будет включен вопрос о наличии опыта проживания за рубежом. Конечно, новая перепись сохранит преемственность с предыдущими в отношении базовых вопросов о месте рождения, гражданстве и этнокультурных характеристиках населения, что позволит увидеть, что изменилось в составе российского населения за межпереписной период⁶⁰.

Но в отношении программы переписи и ее будущих результатов остаются некоторые вопросы. В частности, в переписной лист включен вопрос о том, зарегистрирован ли респондент по адресу, где проживает (и проходит перепись). Велика вероятность того, что люди, стремясь дать «социально одобряемый» ответ в условиях обязательности регистрации, в подавляющем большинстве случаев подтвердят ее наличие. Также не ясна практическая ценность информации, которую Росстат получен с помощью этого вопроса.

⁵⁸ <https://www.rbc.ru/society/02/04/2020/5e8571039a7947beb6ae76ff>

⁵⁹ Впервые предполагается обирать часть информации с использованием сети Интернет, а лица, проводящие поквартирный опрос, будут оснащены планшетами, что значительно упростит обработку собранных данных.

⁶⁰ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 2648-р «Об утверждении форм бланков переписных листов Всероссийской переписи населения 2020 года» https://gks.ru/vpn_popul

Еще одной проблемой является сокращение масштабов отсутствия ответов на ряд ключевых вопросов, связанных с миграцией. В ходе Всероссийской переписи населения 2010 г. в отношении 4,5 млн человек осталось не указанным место рождения, 5,6 млн не указали национальность, свыше 4,1 млн человек – гражданство⁶¹. Заметим, что это явление встречается в ходе любого статистического мероприятия типа переписи или обследования, но впервые оно приобрело столь значительные масштабы, существенно превысив показатели переписи 2002 г. Причина этого кроется в сложностях в доступе в жилые помещения респондентов, с которыми столкнулись работники переписи. В ситуациях «закрытых дверей» информация собиралась из сведений, хранящихся в местных органах регистрации населения. Набор характеристик в этих записях чрезвычайно ограниченный, потому отсутствие информации вылилось в итоге в такие значительные совокупности населения с неизвестным местом рождения, гражданством и национальной принадлежностью.

Также не вполне оправданным представляется решение Росстата продолжить в ходе будущей переписи традицию, начатую в 2002 г. С помощью отдельного вопросника будут собирать сведения о краткосрочных мигрантах, пребывающих в нашей стране менее года, с указанием цели пребывания. Опыт предыдущих переписей показал низкую эффективность этого мероприятия, большие искажения, в первую очередь, в отношении охвата. Эти данные крайне редко используются, имеет место большой и неравномерный (по странам) недоучет. Кроме того, неясно, для чего нужно считать временных мигрантов, прибывших на учебу, поскольку учет студентов системы высшего и среднего профессионального образования ведут, соответственно, Министерство образования и науки и Министерство просвещения (ежегодно формируя статистические отчеты по форме ВПО-1 и СПО-1).

⁶¹ <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=11> ;
https://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

Но решения о программе переписи уже приняты, и остается лишь пожелать, чтобы она прошла успешно, насколько это возможно в текущих условиях.

О потенциале обследования рабочей силы. Во многих странах выборочные обследования, проводимые на постоянной основе государственными статистическими агентствами, являются главным источником информации о международных и внутренних мигрантах. Широкий охват населения, репрезентативная выборка и регулярность сбора данных позволяют странам иметь актуальную информацию о демографических и социально-экономических характеристиках мигрантов. Именно выборочные обследования показывают, отличаются ли (и чем) мигранты от местного населения, помогают объяснить, от каких факторов зависят эти различия. Например, официальная статистика США о мигрантах основана преимущественно на материалах обследований, хотя административные данные также имеют большое значение. Важнейшая информация о присутствии мигрантов и их положении на национальном рынке труда собирается в рамках Текущего обследования населения⁶². Другие национальные обследования населения страны также используются для сбора данных о мигрантах. Практически одинаковые вопросы (страна рождения, год переезда, наличие гражданства США и пр.) позволяют обеспечить сопоставимость данных и получить разнообразную информацию о демографических и социально-экономических характеристиках мигрантов⁶³. Страны ЕС регулярно проводят обследование рабочей силы (и ряд других обследований), которое, в условиях свободно-

⁶² <https://www.bls.gov/news.release/forbrn.nr0.htm/labor-force-characteristics-of-foreign-born-workers-summary> (Доступ из России к сайту Бюро статистики труда США может быть ограничен).

⁶³ Среди них нужно отметить Обследование доходов и участия в программах (Survey of Income and Program participation, SIPP), Американское обследование общин (American Community Survey, ACS), Американское обследование жилищных условий (American Housing Survey, AHS).

го перемещения работников между странами ЕС и отсутствия статистики выданных разрешений и виз в отношении граждан стран ЕС, является единственным источником сбора сведений о трудовой миграции в пределах Евросоюза⁶⁴. Кроме обследования рабочей силы информация, в том числе о трудовых мигрантах в ЕС, также собирается в ходе Обследования доходов и условий проживания (European Union Survey on Income and Living Conditions, SILC)⁶⁵, которое дает ответы на вопросы, связанные с интеграцией мигрантов.

Помимо традиционного блока «миграционных» вопросов (схожих с переписными) о стране рождения, гражданстве, годе переезда, время от времени в основную анкету добавляется специальный расширенный модуль, позволяющий собрать более детальную информацию о мигрантах или по специфическим темам, связанным с миграцией. Например, в 2014 г. модульное обследование рабочей силы в странах ЕС было посвящено положению мигрантов и их потомков в первом поколении на рынке труда (Labour market situation of migrants and their immediate descendants). Повторное использование этого тематического модуля предполагается в обследовании 2021 года⁶⁶.

Опыт проведения модульных обследований миграции имеется и в странах СНГ, преимущественно являющихся донорами рабочей силы⁶⁷. Реже проводятся специализирован-

⁶⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-labour-force-survey>

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

⁶⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_-_ad_hoc_modules#Overview_of_the_ad_hoc_modules

⁶⁷ Обзор о состоянии внедрения в национальную статистическую практику стран Содружества основных методологических положений по измерению трудовой деятельности, занятости и недоиспользованию рабочей силы с учетом резолюции 19-ой МКСТ. Статистический комитет Содружества независимых государств. Москва, 2016. С. 5.

ные обследования, направленные непосредственно на изучение миграции. В рамках таких обследований выделяются несколько групп населения по миграционному статусу – отсутствующие члены домохозяйства (находящиеся за рубежом), вернувшиеся мигранты (имевшие опыт проживания за пределами страны) и «не мигранты». Подобные обследования при поддержке Международной организации труда проводили национальные статистические службы Украины и Молдовы⁶⁸.

Несмотря на то что Россия является центром притяжения для значительных миграционных потоков (в основном – из стран бывшего СССР), потенциал выборочных обследований для изучения миграции и ее последствий Росстат начал использовать лишь недавно. В Российской Федерации проводится несколько регулярных выборочных обследований домохозяйств⁶⁹, но только обследование рабочей силы применимо для сбора данных по миграции. Это самое масштабное по охвату обследование проводится в России с 1992 г. в соответствии с рекомендациями Международной организации труда⁷⁰. Начиная с января 2017 г., в ходе личных интервью ежемесячно опрашивается около 77 тыс. человек (т.е. свыше 900 тысяч в год), относящихся к постоянному населению страны. Анкета обследования содержит около 90 вопросов, но вплоть до недавнего времени тема миграции в ней была практически не представлена. Вопрос о гражданстве в анкете присутствовал, но по сути допускал три варианта ответа: гражданство России, другой страны (без уточнения) и два гражданства. Отсутствовали вопросы о стране рождения и годе переезда в Россию. Сравнение данных обследования (до

⁶⁸ https://www.ilo.org/budapest/what-we-do/publications/WCMS_247459/lang--en/index.htm

⁶⁹ https://www.gks.ru/itog_inspect

⁷⁰ https://www.gks.ru/search?q=%D0%BE%D0%B1%D1%81%D0%B%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5+%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B5%D0%B9+%D1%81%D0%B8%D0%BB%D1%8B&date_from=&content=on&date_to=&search_by=all&sort=relevance

2017 г. оно называлось Обследованием населения по проблемам занятости – ОНПЗ) с административной статистикой Федеральной миграционной службы показало колоссальный недоучет иностранных мигрантов. По нашим оценкам он мог достигать 90 процентов иностранцев, находящихся в России свыше года. Безусловно, это вызывает вопросы о репрезентативности характеристик мигрантов, которые все-таки были охвачены обследованием.

В 2014 г. впервые в рамках ОНПЗ было проведено первое модульное обследование труда мигрантов⁷¹, результаты которого были достаточно спорными⁷². Только в 2019 г. в рамках повторного (раз в 5 лет) проведения этого модульного обследования в анкету были включены вопросы о миграционном статусе самих респондентов, в том числе, о стране рождения, стране проживания в 1992 г., сроке непрерывного проживания в России и причине переезда. Итоги обследования были опубликованы в конце 2019 г.⁷³ По данным обследования в России проживают 4,2 млн чел. в возрасте от 15 до 72 лет, родившихся за пределами страны. Большинство из них давно переехали в Россию, и чаще всего уже получили гражданство. Около 85% респондентов жили в России свыше пяти лет. К сожалению, в опубликованных Росстатом таблицах не содержится сведений о гражданстве этих мигрантов, и это обстоятельству сужает возможности анализа, так как правовой статус иностранцев может оказывать влияние на их положение на рынке труда. В этой связи большие надежды исследователи связывают с перспективой работы с микро-данными обследования, которые пока еще не доступны.

Текущий учет миграции. Если переписи и обследования дают информацию о контингентах мигрантов, переехавших в разные годы и проживающих в нашей стране на момент про-

⁷¹ https://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html

⁷² Обобщение мирового опыта по измерению трудовой миграции на основе выборочных обследований населения. Статистический комитет Содружества независимых государств. Москва, 2015. С. 61.

⁷³ https://gks.ru/free_doc/new_site/imigr18/index.html

ведения опроса, то данные о миграционных потоках (числе лиц, переехавших в течение года) Росстат собирает в ходе так называемого текущего учета населения. Эта форма сбора информации, основанной на регистрации (и снятии с учета) населения по месту жительства, существует в нашей стране с 1930-х гг. Она сформировалась как один из атрибутов советской паспортной системы и сопутствующей ей системы прописки паспортов по адресу проживания их владельца. Можно по-разному относиться и к системе прописки, но на ее основе был создан и десятилетиями осуществлялся надежный учет миграционных потоков, которые, конечно, в условиях железного занавеса преимущественно были внутренними. Ареалы миграции за пределы СССР начали расширяться в середине 1980-х гг. После распада СССР межреспубликанские миграции стали международными, во всех бывших республиках в разное время было реформировано законодательство в сфере свободы передвижения, регистрации по месту пребывания и месту жительства, въезда и выезда, правового положения иностранных граждан, института гражданства. В России это оказало существеннейшее влияние на подходы к учету миграции.

Текущий учет миграции – это главный «мост», связывающий Росстат с МВД⁷⁴, поскольку первичная информация о лицах, прибывших к новому месту жительства (или выбывших за пределы России) поступает в Росстат из ГУВМ МВД России. Со второй половины 1990-х гг. и вплоть до настоящего времени эта система сбора данных постоянно претерпевает изменения. Часть из них происходит в плановом порядке, когда Росстат меняет методологию учета. Другие происходят непреднамеренно, если в нормативно-правовой базе регистрации населения (которая также является предметом реформ) образуются пробелы, и Росстат перестает полу-

⁷⁴ Следует отметить, что из МВД (а ранее ФМС) Росстат получает сводные статистические отчеты о вынужденной, трудовой миграции и о лицах, прибывших по линии Госпрограммы содействия добровольному переселению соотечественников.

чать первичную информацию о части потоков, или получает ее в искаженном виде.

Ситуацию с текущим учетом миграционных потоков трудно признать удовлетворительным. Начиная с 1930-х гг., и до сих пор сбор сведений о мигрантах происходит на бумажных носителях – бланках, которые часто заполняются вручную. Такая технология является вопиющим анахронизмом и ведет к колоссальным затратам ручного труда – как сотрудников МВД, так и статистиков. Отсутствие обмена данными между МВД и Росстатом в электронном виде не позволяет оперативно обновлять собранную информацию о мигрантах или вносить исправления.

С 2011 г. Росстат перешел на новую методологию учета. Помимо традиционных данных о лицах, зарегистрированных по месту жительства, в статистику стали включаться многочисленные группы мигрантов с временным статусом, зарегистрированных по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. Это было связано в первую очередь с тем, что начиная с середины 1990-х гг., в России было введено два типа регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания. Мигранты, регистрирующиеся по месту временного пребывания, по существовавшим тогда правилам, не попадали в статистику долгосрочной миграции, хотя срок этого «пребывания» мог составлять несколько лет. Имел место очень значительный недоучет долгосрочной миграции, как международной, так и в пределах России.

Расширение сферы охвата сразу привело к значительному росту показателей учтенной миграции (таблица 1). Однако большая часть пользователей, увидев такую динамику, по-видимому, не сочли нужным задуматься над причинами столь быстрых изменений. Даже официальные лица, выступая на международных конференциях высокого уровня, сообщали, что «развитие экономики и повышение уровня жизни населения, происходящие последние 10 лет, привели к тому, что число ежегодно прибывающих в Россию мигрантов увеличилось за эти годы в 4 раза, (с 119 тыс. человек в

2004 г. до 482 тыс. в 2013 г.)»⁷⁵. Понятно, что рост показателей миграции в данном случае никоим образом не связан с экономическими успехами России и относится исключительно к изменениям методологии учета.

Таблица 1.

**Итоги международной и внутренней миграции населения России
в 2000–2018 гг., в тыс.**

	Миграция в пределах России	Прибывшие из зарубежных стран	Выбывшие в зарубежные страны
2000	2303,0	359,3	145,7
2001	2140,6	193,5	121,2
2002	2017,3	184,6	106,7
2003	2039,0	129,1	94,0
2004	1998,3	119,2	79,8
2005	1911,4	177,2	69,8
2006	1935,7	186,4	54,1
2007	1998,0	287,0	47,0
2008	1934,3	281,6	39,5
2009	1707,7	279,9	32,5
2010	1910,6	191,7	33,6
2011	3058,5	356,5	36,8
2012	3778,5	417,7	122,8
2013	4014,6	482,2	186,4
2014	4072,6	590,8	310,5
2015	4135,9	598,6	353,2
2016	4131,3	575,2	313,2
2017	4184,5	589,0	377,2
2018	4345,9	565,7	440,8

Источник: Росстат. Общие итоги миграции населения (по потокам передвижения). <https://www.gks.ru/folder/12781>

Новая методология учета имеет ряд существенных недостатков, которые прямо влияют на качество данных. Например, выбытия мигрантов, имеющих временную регистрацию,

⁷⁵ Тезисы выступления замминистра Любови Ельцовой на пленарном заседании 103-й сессии МОТ <https://rosmintrud.ru/employment/migration/53>

учитываются автоматически по истечении срока регистрации. Но многие люди выбывают досрочно, и потом могут снова приехать в Россию и встать на миграционный учет. Это приведет к завышению показателей прибытий, т.к. выбытие этого человека по данным Росстата еще не состоялось. Кроме того, многие иностранцы регистрируются на сроки, не превышающие 9 месяцев. При повторных регистрациях на короткие сроки суммарно (при наличии нужных оснований и документов) эти люди могут находиться в России в течение срока, превышающего 9 месяцев. Но статистика их не увидит. Как отмечалось ранее, при существующей технологии сбора данных (на бумажных носителях) нет возможности учесть досрочные выбытия мигрантов. Состояние информационных ресурсов ГУВМ, как показала проверка Счетной палаты (об этом будет сказано ниже), по-видимому, пока не позволяет даже оценить, сколько мигрантов, оформляющих многократные регистрации на короткие сроки, находятся в России длительное время.

Кроме спорного качества данных, наблюдаются проблемы с полнотой учета. Несогласованность в межведомственном взаимодействии между Росстатом и ГУВМ привела к тому, что в 2018 г. многие подразделения по вопросам миграции не передавали в органы статистики сведения, что привело к недоучету прибытий (по оценке Росстата – 10%, по оценкам автора этой статьи – существенно большему). Это позволило некоторым исследователям сделать вывод об исчерпании потенциала миграции в Россию⁷⁶. С 2019 г. Росстат ввел формы отчетности для федерального статистического наблюдения⁷⁷. Органы МВД начали передавать сведе-

⁷⁶ Ломская Т. Приток мигрантов в Россию достиг исторического минимума. Страна становится менее привлекательной для жителей СНГ. Ведомости 08 апреля 23:01 <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/04/08/798624-chislo-migrantov-rossii>

⁷⁷ Приказ Росстата от 10.08.2018 N 493 «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального ста-

ния для нужд статистики в более полном объеме, что привело к улучшению учета и росту показателей. На этом основании был сделан вывод теперь уже об историческом максимуме миграционного притока⁷⁸. Между двумя публикациями с взаимоисключающими заголовками прошло всего несколько месяцев. Безусловно, пользователи статистики должны быть проинформированы об обстоятельствах, которые влияют на полноту данных. Росстату необходимо существенно расширить свою работу в этом направлении. В настоящее время имеющиеся на сайте пояснения явно недостаточны даже для продвинутых пользователей статистики⁷⁹.

Сравнительно недавно в Государственную думу был внесен законопроект «О едином информационном ресурсе, содержащем сведения о населении»⁸⁰. В том числе, там говорится об учете миграции граждан России и иностранцев. Пока нет ясности, каким будет алгоритм накопления и передачи сведений, как повлияет централизация всех сведений о населении на качество статистики миграции. Но эти перспективы и вопросы необходимо предусмотреть в новом программном продукте. Если России удастся создать полноценный регистр населения, то многие проблемы, годами присущие Федеральному статистическому наблюдению за миграционными процессами будут решены. Но это, по-видимому, вопрос отдаленного будущего.

Нужно отметить, что во многих странах мира, сохраняющих систему регистрации населения по месту постоянного жительства и имеющих регистры населения, именно они обеспечивают национальную статистику данными о потоках (а иногда и о контингентах) международных и внутренних

статистического наблюдения в сфере здравоохранения, за травматизмом на производстве и миграцией населения».

⁷⁸ ТАСС. Приток мигрантов обновил 10-летний максимум <https://tass.ru/obschestvo/6691952>

⁷⁹ [https://gks.ru/storage/mediabank/%D0%9C%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F\(1\).html](https://gks.ru/storage/mediabank/%D0%9C%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F(1).html)

⁸⁰ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/759897-7>

мигрантов, а также демографической статистикой в целом⁸¹. Регистры часто находятся в управлении национальных налоговых ведомств, но традиционное и конструктивное взаимодействие их с органами статистики позволяет последним разрабатывать (и публиковать) данные по широкому спектру вопросов, связанных с миграцией населения. Безусловно, статистике миграции, собранной на основе регистров населения, также свойственны определенные недостатки, но они несопоставимы с проблемами, которые наблюдаются в российском текущем учете миграции в настоящее время.

Ситуация с информационными ресурсами ГУВМ МВД России и вопросы статистического обеспечения миграционной политики. Зависимость Росстата от данных, получаемых из ГУВМ, только формально переадресует критику в адрес этого ведомства. До перехода функций ФМС России в ведение МВД информационные ресурсы миграционной службы динамично развивались, совершенствовались алгоритмы выгрузки данных из ЦБДУИГ, были видны перспективы автоматизации текущего учета миграции. После апреля 2016 г., в соответствии с внутренним регламентом МВД все базы данных бывшей ФМС были передислоцированы в Департамент информационных технологий, связи и защиты информации. Организационные изменения привели к тому, что на протяжении нескольких лет нормальное функционирование ЦБДУИГ практически не поддерживалось. Только в 2019 г. были предприняты шаги по восстановлению этой работы, которые дали надежду на некоторое улучшение ситуации. Однако проверка, проведенная Счетной палатой, показала, что имеют место многочисленные проблемы, решить которые в короткие сроки трудно⁸². В настоящее время ситуация

⁸¹ Подробнее о принципах сбора статистики миграции на основе регистров см, например, Poulain M, Herm A. Central Population Registers as a Source of Demographic Statistics in Europe. *Population-E*, Vol.68 (2), 2013 стр. 183–212 http://www.journal-population.com/numero_revue/2013-2-volume-68-numero-2/

⁸² Счетная палата нашла ошибки в системах миграционного учета.

с восстановлением потенциала информационных ресурсов ГУВМ остается неясной. Такое положение дел не может не вызывать тревоги, потому что это ведомство собирает наибольший объем разнообразнейшей информации, связанной с миграцией граждан России и иностранцев. Этот вопрос имеет государственное значение и заслуживает внимания не на ведомственном, а на более высоком уровне. От наличия данных зависит адекватность нашего понимания ситуации, и, следовательно, ешения в сфере миграционной политики в будущем.

В последнее время активно обсуждается вопрос о формировании новой информационной платформы для сбора, хранения и обработки данных, поступающих в органы по вопросам миграции. Это понятно, потому что информационные технологии стремительно развиваются, появляются новые потребности пользователей (в том числе – в управленческих структурах). Создавая новое (и весьма дорогое) программное обеспечение, необходимо предусмотреть преемственность с тем, что было сделано и накоплено ранее. Хочется выразить надежду, что потенциал Центрального банка данных по учету иностранных граждан будет технически совместим с новым программным продуктом и мы сможем получать статистику международной миграции в ретроспективе, строить временные ряды с учетом новых данных. Начинать с «нуля» было бы очень неосмотрительно. Для своего времени ЦБДУИГ был настоящим информационным прорывом, выделяя Россию в этом отношении не только на постсоветском пространстве, но и обеспечивая признание в странах с развитыми административными источниками данных. Кроме обновления банка данных надо продолжать со-

РИА Новости, 3 марта 2020 г.
<https://ria.ru/20200303/1567454068.html> В публикации, в частности, говорится о том, что при проверке было выявлено «большое количество недостоверных данных в государственных информационных системах паспортно-визовых документов и миграционного учета».

вершенствовать регламентные статистические отчеты 1-РД и 2-РД, которые, в нынешних условиях неопределенности с ЦБДУИГ, остаются для многих пользователей единственным надежным источником базовых сведений о миграционной ситуации. В новой Концепции государственной миграционной политики⁸³ и плане мероприятий по ее выполнению⁸⁴ заявлены достаточно масштабные и амбициозные цели в сфере информационного обеспечения, в том числе «определение параметров анализа миграционной ситуации, отражающих ее влияние на экономические, социальные, культурные, национальные, этноконфессиональные и иные аспекты жизни российского общества, и организация на основе указанных параметров мониторинга миграционной ситуации, позволяющего предоставлять актуальные и объективные данные для принятия управленческих решений в сфере миграции»⁸⁵. Выполнение этих задач может быть заблокировано отсутствием, в первую очередь, в недрах самого ГУВМ, необходимой информации, или ее ненадежностью.

Статистика и миграционная политика. Как было отмечено в начале этой статьи, статистика помогает не только получить представление о миграционной ситуации, но и проверить, какие нормы законодательства работают неэффективно и скорректировать их. В новой Концепции государственной миграционной политики России содержатся утверждения, которые не находили подтверждения собственной статистикой ГУВМ МВД России. В частности, утверждалось, что в годы, предшествовавшие принятию новой Концепции была «проведена корректировка правил осу-

⁸³ Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

⁸⁴ План мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2019 г. № 265-р

⁸⁵ См. План мероприятий стр. 15.

щества иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации, что позволило сократить число иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации, и способствовало увеличению числа иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на законных основаниях»⁸⁶. Как показали данные миграционного учета, число лиц, приезжающих с целью работы как минимум вдвое превышает число иностранцев, получающих документы на трудовую деятельность. Из почти пяти миллионов человек, ежегодно встающих на миграционный учет, свыше двух миллионов не обращаются за разрешительными документами (и не являются гражданами стран ЕАЭС, которым разрешения и патенты не нужны). В таблице 2 приведен пример 2019 г., который показывает, доля документированных трудовых мигрантов в среднем по России составляет всего 42%. В Москве этот показатель еще ниже: только треть иностранцев, приехавших с целью работы, обращаются за разрешительными документами. Такая картина была типичной для всего периода, начиная с 2015 г. В Московской области ситуация лучше, почти 60 процентов потенциальных трудовых мигрантов все-таки получают документы на работу.

Одной из главных причин этого стали введенные в 2015 г. новые правила доступа иностранцев на российский рынок труда. Помимо увеличения числа процедур и документов, необходимых для оформления, например, патента, резко выросла цена собственно оформления и ежемесячная плата, взимаемая в региональные бюджеты. По самым приблизительным оценкам, для легальной работы в таком, наиболее привлекательном для иностранцев, регионе как Москва, работник должен расстаться с двумя месячными зарплатами. Глядя на соотношение документированных и undocumented трудовых мигрантов, и представляя себе основные причины такой ситуации, власти города могли

⁸⁶ См. Концепция раздел II, параграф 11.

Таблица 2.

**Число лиц, поставленных на миграционный учет с целью
«работа» и число оформленных документов на работу в 2019 г.
и соотношение этих категорий. Россия, Москва
и Московская область, в тыс. и %**

	Оформлено разрешений на работу (тыс.)			Поставлено на миграционный учет с целью "работа" (тыс.)			Отношение числа оформленных документов к числу лиц, поставленных на миграционный учет с целью "работа", %
	Разрешений на работу	Патентов	Всего	Всего	В том числе, граждане стран ЕАЭС	Без граждан стран ЕАЭС	
Россия	126,9	1767,3	1894,1	5478,2	963,8	4514,5	42,0
Москва	27,1	459,1	486,2	1879,3	393,0	1486,3	32,7
Московская область	7,3	218,1	225,5	493,9	101,4	392,5	57,4

Источник: данные формы 2-РД ГУВМ МВД России.

бы предпринять меры для изменения пропорций в сторону легальной составляющей. Логичным шагом была бы более гибкая и адекватная политика в отношении цены патента, оплата которого для многих стала непосильной. Но вместо этого решением московских властей с 2020 г. цена патента была увеличена⁸⁷. Игнорирование объективной информации могло привести к усугублению ситуации с незаконной миграцией, если бы обстоятельства не изменились коренным и неожиданным образом. Конечно, картина миграции в России в 2020 г., а, возможно и 2021 г., будет совершенно иной из-за пандемии коронавируса и тяжелой ситуации в экономике. Трудно прогнозировать, что произойдет с миграционными потоками. Но это никак не перечеркивает сделанного нами наблюдения о пренебрежении статистикой при принятии решений в сфере регуляторов миграции.

⁸⁷ <https://tass.ru/ekonomika/7002386>

Второй пример – положительный – основан на информации (также из новой Концепции) об упрощении правил приема в гражданство отдельных категорий иностранных граждан – инвесторов, предпринимателей и квалифицированных работников. Статистика ГУВМ показала, что за период с 2015 по 2018 гг. новыми «упрощающими» правилами не воспользовался ни один инвестор, а воспользовались всего один предприниматель и 88 квалифицированных специалиста. Причина таких показателей, по-видимому, была в том, что новые правила вовсе не были столь простыми, а, главное, в том, что инвесторы и предприниматели не всегда заинтересованы в получении гражданства. Более привлекательным для них был бы упрощенный порядок получения вида на жительство. По-видимому, на основе таких показателей лица, принимающие решения, сделали правильные выводы. В 2019 г. был принят закон, упростивший (с ноября 2019 г.) ряду категорий иностранцев, в том числе – перечисленным выше, доступ к виду на жительство⁸⁸.

Доступ к данным. До недавнего времени пользователи (в том числе – академическое сообщество), могли наблюдать, как растет потенциал административных источников, как появляются новые виды данных и открывается доступ к информации (статистике) которая еще совсем недавно была закрытой или ее не существовало вовсе. К сожалению, в последние годы происходят процессы, которые трудно назвать конструктивными. Они касаются не только ухудшения качества статистики, но и возврата к практикам закрытия данных, которые не являются предметом защиты и не содержат государственных секретов. Проведенный нами небольшой опрос российских исследователей показал низкую степень

⁸⁸ Федеральный закон от 02.08.2019 N 257-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лицам без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство.

их удовлетворенности текущим положением дел. В личном опыте автора этой статьи также есть много негативных примеров. Официальные запросы, направленные в некоторые органы исполнительной власти, или остаются без ответа, или статистика предоставляется в крайне усеченном виде, что затрудняет анализ или делает его невозможным. В качестве примера могу привести взаимодействие с консульским департаментом МИД России, откуда в прошлом мы получали статистику приема в гражданство и статистику консульского учета граждан Российской Федерации в загранучреждениях России. В последние годы данные предоставляются без распределения по странам (фактически – два показателя: принято в гражданство и состоит на консульском учете). На просьбу пояснить, с чем связаны такие ограничения, сотрудники департамента сообщают, что было принято решение дать только эти сведения. Такая ситуация стала возможной, потому что в наших органах исполнительной власти не разработаны регламенты предоставления статистики внешним пользователям, а чиновники на местах могут принимать решения на основании личных взглядов и предубеждений. Трудно анализировать происходящие процессы и оценить качество статистики, если доступ к ней закрыт. При этом внутри ведомства данные редко становятся предметом компетентного анализа.

Выводы. В настоящее время в нашей стране при наличии множества разных источников данных сохраняются (и появляются новые) проблемы качества статистики, ее наличия, доступа к данным. В значительной мере это зависит от реорганизации ведомств, характера межведомственного взаимодействия между основными производителями статистики, и от многих обстоятельств, которые к статистике не должны иметь прямого отношения. Основная часть проблем лежит в сфере информационных ресурсов Главного управления по вопросам миграции. От их решения зависит не только состояние ведомственной статистики (самого МВД), но и качество федерального статистического наблюдения за миграцион-

ными процессами, которое Росстат осуществляет на основе данных МВД. Спецификой ситуации в России можно назвать усложнение доступа пользователей к административным данным, что ограничивает разнообразие и глубину исследований. Сужается фактическая и аналитическая база для развития миграционной политики. Пользователи статистики (исследователи, практические работники) должны изучать метаданные, знать природу цифр. Для этого нужно развивать диалог между производителями статистики и пользователями, выгоды будут обоюдными.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ИММИГРАЦИИ И ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В ИТАЛЬЯНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

По данным на 31 декабря 2018 г.⁸⁹ в Италии пребывало 5 млн 255 тыс. иностранных граждан, что составляет 8,7% населения страны. В стране представлено более 200 национальностей, наибольшую долю составляют румыны, албанцы, марокканцы, китайцы и украинцы (в сумме более 50% иностранцев).

Миграционный кризис, начавшийся в 2014 г., привел на берега Италии рекордное количество беженцев – около 170 тысяч человек за год. В 2016 и 2017 гг. их прибыло 180 000 и 119 000 соответственно. В 2017 г. Италия приняла 67% мигрантов, направляющихся в ЕС. Однако затем, начиная с 2018 г., наблюдалось заметное снижение числа прибывающих. Это стало, с одной стороны, отражением общей тенденции сокращения потока, направленного в ЕС, а с другой – результатом договоренностей 2017 г. с Ливией и проводимой с 2018 г. министром внутренних дел М. Сальвини жесткой миграционной политики. Так, за период с января по сентябрь 2018 г. в страну прибыло 20 777 человек, что почти в 5 раз меньше, чем за аналогичный период в 2016 и 2017 гг. Данная тенденция нашла отражение и в 2019 г. Количество высадившихся у берегов Италии в период с января по февраль упало на 97,75% по сравнению с аналогичным периодом в

* *Алексеенкова Елена Сергеевна* – к.полит.н., с.н.с., руководитель Центра итальянских исследований Института Европы РАН.

⁸⁹ Immigrazione. Camera dei deputati. Servizio studi XVIII legislatura. 24 settembre 2019. URL: https://www.camera.it/temi/documentazione/temi/pdf/1105627.pdf?_1557674616893

2017 г. и на 95,67% – по сравнению с аналогичным периодом 2018 года⁹⁰.

Динамика ключевых категорий мигрантов в Италии 2005 – 2019 гг. В 2015-2017 гг. представлены изменения в % от имеющегося числа мигрантов данной группы.					
	2005	2010	2015	2015- 2017 (%)	2019
Румыния	248 849	887 763	1 131 839	3	1 206 938
Албания	316 659	466 684	490 483	-9	441 027
Марокко	294 945	431 529	449 058	-6	422 980
Китай	111 712	188 352	265 820	6	299 823
Украина	93 441	174 129	226 060	4	239 424
Филиппины	82 625	123 584	168 238	-1	168 292
Индия	37 971	105 863	147 815	2	157 965
Бангладеш	35 785	73 965	115 301	6	139 953
Молдавия	54 288	105 600	147 388	-8	128 979
Египет	52 865	82 064	103 713	9	126 733

Источник: www.istat.it

Итальянское законодательство в сфере иммиграции трансформировалось наиболее активно, начиная с 90-х гг. XX в. Это происходило по мере того, как страна становилась все более привлекательной для иностранцев – граждан стран Восточной Европы. Тогда они еще не входили в Европейский союз, но их граждане искали возможности для трудоустройства у более развитых соседей, в балканских государ-

⁹⁰ Dipartimento della Pubblica sicurezza. Cruscotto statistico giornaliero. 14.3.2019.
URL: http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/cruscotto_statistico_giornaliero_14-03-2019.pdf

ствах, а также у южных соседей ЕС – в странах Африканского континента.

Основные направления государственной политики в области иммиграции в Италии были установлены законом 40/1998 (так называемый «закон Турко – Наполитано»). Впоследствии они были закреплены в законодательном акте от 25 июля 1998 г. №286 (286/1998), который получил название «Сводный текст об иммиграции и положении иностранцев»⁹¹ и стал фундаментальным документом в сфере регулирования иммиграции. В данный документ были внесены многочисленные поправки, самые важные из которых были сделаны законом 189/2002 (так называемый «закон Босси-Фини») и законом 113/2018 («Закон о безопасности»). Тем не менее они не изменили общей концепции миграционной политики Италии, заложенной в «Сводном тексте».

«Сводный текст» содержит в себе нормы, касающиеся двух главных сфер регулирования миграции: 1) права на иммиграцию, т.е. основные принципы регулирования миграционных потоков; 2) права на интеграцию, т.е. положения, касающиеся возможности обретения иностранцами тех прав, которыми владеют граждане.

В документе ставятся три ключевые задачи миграционной политики: 1) управление миграционными потоками; 2) предотвращение нелегальной иммиграции; 3) содействие интеграции мигрантов.

1. Управление миграционными потоками. В Италии иммиграция иностранных граждан из стран, не входящих в Европейский союз, регулируется в соответствии с принципом «программирования» потоков. Каждые три года правительство проводило анализ миграционных потоков, процессов интеграции и внутренней потребности в рабочей силе, н

⁹¹ DECRETO LEGISLATIVO 25 luglio 1998, n. 286. Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. (GU n.191 del 18-8-1998 – Suppl. Ordinario n. 139). URL: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1998;286>

основании которого затем устанавливало количество иностранцев, которые могли въехать в страну с целью трудоустройства. Это делалось посредством трехлетнего планового документа. Трехлетний план разрабатывался Правительством при участии комиссий Парламента на основе анализа темпов миграции, изучения возможных сценариев вмешательства, общих характеристик миграционных потоков и содержал перечень мер для интеграции иностранцев. Последний принятый плановый документ был разработан для трехлетнего периода 2004–2006 гг. Затем, видимо, вследствие стремительно меняющейся миграционной ситуации трехлетнее планирование стало уступать место ежегодному. Ежегодный инструмент регулирования – «Декрет о потоках» – является более гибким инструментом планирования, с помощью которого правительство устанавливает ежегодные квоты по приему трудовых мигрантов, исходя из целей, содержащихся в документе о трехлетнем планировании, и данных о фактическом запросе на рабочую силу, поступающих от экономических субъектов и местных администраций в Министерство труда. Декрет формирует квоты для граждан из стран с высоким миграционным давлением, с которыми Италия подписала соглашения о сотрудничестве по иммиграционным вопросам. Однако в случае невозможности принятия ежегодного «декрета о потоках» (например, вследствие отсутствия трехлетнего плана) глава правительства может издать переходных декрет, которых проходит по упрощенной процедуре (без обязательного утверждения парламентом), при этом обозначенные в нем квоты не могут превышать установленные в последнем «декрете о потоках»⁹².

«Сводный текст» регулирует также вопрос представления иностранным студентам доступа к образованию на территории Италии. Закон 145/2013 либерализовал въезд иностран-

⁹² Immigrazione. Camera dei deputati. Servizio studi XVIII legislatura. 24 settembre 2019. URL: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105627.pdf?_1557674616893

ных студентов с целью получения образования и вопрос получения студенческих виз, а также въездных документов для исследователей. Позже законодательный декрет №. 71 от 11 мая 2018 г. учел Директиву 2016/801 / ЕС от 1 мая 2016 г., касающуюся условий въезда и проживания граждан третьих стран для проведения исследований, учебы, обучения, волонтерства, программ обмена студентами или образовательных проектов.

Циркуляр Министерства внутренних дел от 18 января 2018 г. облегчает режим пребывания на территории Италии иностранных инвесторов. Этот циркуляр последовал после Закона №. 232 от 11 декабря 2016 г., запустившего программу «Виза для инвесторов в Италию», которая предназначена для граждан стран за пределами Европейского союза и которые обязуются делать стабильные инвестиции в государственные облигации не менее 2 млн евро в государственные облигации или 1 млн евро в виде акций итальянских компаний, или пожертвование в размере не менее 1 млн евро в таких областях, как культура, образование, иммиграционное управление, научные исследования или восстановление культурного и ландшафтного наследия. Виза для инвесторов представляет собой новый тип въездных виз в Италию.

2. Предотвращение нелегальной иммиграции. По данным ОЭСР, в стране находится от 279 до 461 тыс. нелегальных иммигрантов⁹³. Незаконный въезд и пребывание на территории страны считается преступлением, наказуемым штрафом или депортацией. Мера наказания варьируется в зависимости от тяжести преступления: от штрафа за содействие нелегальной иммиграции до принудительной высылки за совершение тяжких преступлений. Закон «Босси-Фини» (189/2002) стал первым в череде документов, ужесточающих контроль за пребывающими на территории страны ино-

⁹³ Immigrazione. Camera dei deputati. Servizio studi XVIII legislatura. 24 settembre 2019. URL: https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105627.pdf?_1557674616893

странцами и расширяющим возможности их выдворения в случае нелегального пребывания. Закон 125/2008 определял новые виды правонарушений для нелегальных иммигрантов и тех, кто оказывал содействие в их нелегальном пребывании на территории Италии (включая работодателей, которые их нанимают). Закон 94/2009 еще большее ужесточил положения, направленные на пресечение пособничества и подстрекательства к иммиграции, вводя возможность лишения свободы на срок до пятнадцати лет. Также он продлевал максимальный срок содержания под стражей для нелегальных иммигрантов - до 6 месяцев в Центрах идентификации и депортации (*Centri di identificazione ed espulsione*, CIE). Они заменили Центры временного пребывания и помощи (*Centri di permanenza temporanea ed assistenza*, CPT), сформированные еще законом Турко-Наполитано. Если немедленное выдворение невозможно, предусматривается содержание по стражей в специальных репатриационных центрах (*Centri di permanenza per i rimpatri*, CPR). Эти центры были учреждены законодательным декретом 13/2017 и заменили CIE. Вводился максимальный срок такого задержания – 90 дней. Однако в течение многих лет процедура депортации для итальянских властей осложнялась царившем в странах исхода хаосом (вооруженными конфликтами, гражданскими войнами и пр.) и неготовностью принять обратно эмигрировавших граждан. С целью решения данной проблемы руководство страны стремилось к заключению двухсторонних соглашений со странами исхода и налаживанию сотрудничества с местными силами правопорядка, которые могли бы способствовать осуществлению процедуры выдворения в максимально сжатые сроки. Руководством страны в сотрудничестве с национальными правительствами стран Африки (Алжир, Камерун, Эфиопия, Гамбия, Гана, Ливия, Мали, Тунис, Нигер и др.) проводится информационная кампания «*Aware migrants*» с целью донесения до потенциальных эмигрантов достоверной информации о перспективах и возможностях иммиграции в Италию.

«Закон о безопасности» 113/2018⁹⁴, разработанный правительственной коалицией двух популистских партий – «Лиги» и «Движения пяти звезд» – и принятый осенью 2018 г., ставил целью сокращение возможностей для нелегального присутствия мигрантов на территории Италии. По мнению его инициаторов, итальянская система предоставления убежища в том виде, в котором она существовала ранее, представляла ряд «лазеек». Ими пользовались иммигранты, не всегда действительно нуждающиеся в убежище. В связи с этим закон пересматривает ряд правил предоставления статуса беженца и международной защиты и вводит положения, в соответствии с которыми мигрант может быть данного статуса лишен. Кроме того, закон увеличил срок содержания в репатриационных центрах CPR до 180 дней, делегировав им также функции идентификации нелегальных мигрантов. Иммигранты, чья личность не установлена, могут быть задержаны на срок до 30 дней в так называемых hotspot (центрах высадки мигрантов) и центрах первичного приема (CAS, CARA) прежде чем они попадают в CPR. Закон отменил защиту по гуманитарным основаниям (в 2017 г. ее получали 25% прибывших мигрантов). Она была заменена возможностью получить разрешение на пребывание «по особым обстоятельствам» на два года без права продления. В связи с невозможностью продления данного статуса многие эксперты прогнозируют резкое увеличение количества нелегальных иммигрантов в стране⁹⁵. Закон предусматривает процедуру лишения статуса беженца и гражданства в случае совершения иммигрантом тяжких преступлений. С целью ускорения процедуры рассмотрения обращений за получением статуса беженца «Закон о безопасности» вводит список стран, счи-

⁹⁴ DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113 // Gazzetta Ufficiale. Roma, 4 ottobre, 2018. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/10/04/231/sg/pdf>

⁹⁵ Villa M. I nuovi irregolari in Italia. ISPI. 18 dicembre 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>

тающихся «безопасными». Выходцам из данных стран будет автоматически отказано в предоставлении статуса беженца. В целом итальянские эксперты весьма скептически относятся к данному закону, который, как ожидается, будет лишь способствовать, а не препятствовать увеличению числа нелегальных иммигрантов в стране.

3. Интеграция иммигрантов. Итальянское законодательство предусматривает при наличии определенных условий предоставление иностранцам гражданства (путем натурализации, рождения или брака), что является высшей формой интеграции. Среди факторов интеграции исследователи выделяют доступ к образованию, интеграцию в рынок труда, доступ к услугам здравоохранения и социальную включенность.

В целом об эффективности итальянской политики интеграции можно косвенно судить по данным рынка труда. Именно этот критерий – интеграцию в рынок труда – большинство специалистов в сфере миграции считают основой социальной интеграции в целом. Данные статистики свидетельствуют, что 70% иммигрантов в Италии в возрасте с 15 до 64 лет трудоустроены⁹⁶. Причем показатель для автохтонного населения составляет лишь 64,8%. В 2017 г. 42% новых предприятий, зарегистрированных Торговой палатой Италии, были созданы иностранцами, а 9,6% предприятий Италии в 2017 г. принадлежали иностранцам, производя 6,9% ВВП. Однако, по мнению исследователей, беженцы как категория мигрантов оказываются в наименьшей степени включенными в рынок труда⁹⁷ (лишь 26% беженцев трудоустраиваются в первые 5 лет по прибытии, в то время как среди трудовых мигрантов эта цифра составляет 79%⁹⁸). В целом

⁹⁶ Rapporto Italia 31. Percorsi di ricerca nella società italiana. Roma: EURISPES, Edizioni Minerva, 2019. P. 51.

⁹⁷ Villa M., Emmi V., Corradi E. Migranti: la sfida dell'integrazione. Cesvi, ISPI. Milano, 2018. URL: https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/paper_ispi-cesvi_2018.pdf

⁹⁸ Ibid.

на рынке труда наблюдается сегрегация между иммигрантами и итальянцами по степени квалифицированности труда и устойчивости занимаемых позиций. Так, в частности, 21% иностранцев, имеющих диплом о высшем образовании, выполняют работу, связанную с ручным неквалифицированным трудом. Среди итальянцев эта цифра составляет лишь 0,5%. В технических, интеллектуальных и управленческих профессиях заняты 83% итальянцев с высшим образованием и лишь 36% иностранцев с дипломом. В целом для Италии характерно, что иммигранты первого поколения демонстрируют наибольшую степень несоответствия занимаемой должности и уровня квалификации (выполняя менее квалифицированную работу, чем предполагает их уровень образования). Для мигрантов второго поколения данная корреляция характерна в меньшей степени, поскольку они проходят через обучение в итальянской системе образования, что делает процесс их интеграции в рынок труда более успешным.

Специальная система создана в Италии для содействия интеграции беженцев и лиц, ищущих убежища. Закон № 189/2002 институционализировал прием беженцев с помощью SPRAR⁹⁹ – системы защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев. Одновременно с этим Министерством внутренних дел была создана координирующая структура системы – Центральная служба информации, продвижения, консалтинга, мониторинга и технической поддержки местных органов власти. Воспользоваться возможностями, предоставляемыми системой SPRAR, могли лица трех категорий. Во-первых, беженцы – обладатели статуса, который присваивается лицам, обосновавшим свой страх перед преследованием лично «по признакам расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям» (Статья 1 Женевской Конвенции). Во-вторых, обладатели статуса субсидиарной защиты. Данный вид за-

⁹⁹ SIPROIMI. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati. Un sito ufficiale. URL: <https://www.sprar.it/la-storia>

щиты предоставляется людям, которые, хотя и не считаются беженцами, «столкнутся с реальным риском нанесения серьезного вреда» в случае возвращения в страну исхода: риском смертной казни, применения пыток, а также риском угрозы жизни во время вооруженного конфликта. И в-третьих, иностранцы, получившие защиту по гуманитарным основаниям. В Италии гуманитарная защита использовалась в самых разных случаях – от проблем со здоровьем до тяжелых экономических условий в стране происхождения заявителей. Максимальный срок действия вида на жительство, предоставляемого по гуманитарной защите, составлял два года. В рамках системы SPRAR осуществляются меры по социальной адаптации и интеграции беженцев в национальный рынок труда. Однако на 2018 г. лишь 14% беженцев и лиц, ищущих убежища, были охвачены системой SPRAR.

Крайне важным и наиболее спорным нововведением «закона о безопасности», принятого осенью 2018 г., стал пересмотр оснований для предоставления защиты и, как следствие, оснований для доступа иммигрантов к системе SPRAR. В частности, закон отменил защиту по гуманитарным основаниям (в 2017 г. ее получали 25% прибывших иммигрантов), заменив ее возможностью получить разрешение на пребывание «по особым обстоятельствам» на два года без права продления.

Вместе с этим закон 113/2018 переименовывал систему защиты лиц, ищущих убежища, беженцев и несовершеннолетних без сопровождения SPRAR в SIPROIMI – «Систему защиты лиц, пользующихся международной защитой, и несовершеннолетних без сопровождения». Доступ к системе в соответствии с законом зарезервирован только для обладателей статуса международной защиты и всех несовершеннолетних без сопровождения. Кроме того, новое законодательное положение предусматривает, что доступ к ней имеют обладатели вида на жительство – жертвы насилия или торговли людьми, жертвы бытового насилия, по состоянию здоровья, жертвы трудовой эксплуатации, стихийных бедствий. Таким

образом, системой SPRAR, очевидно, будет охвачено еще меньшее количество иммигрантов, чем до 2018 г.

Кроме того, принятие «закона о безопасности» привело к увеличению количества иммигрантов в стране, которым отказано в предоставлении статуса беженца (80% отказов зафиксировано в Италии в 2019 г., 67% – в 2018). С 2008 г. гуманитарная защита была предоставлена примерно 100 тыс. просителей убежища. Четверть всех прошений об убежище в 2017 г. проходила по гуманитарным основаниям. Те, кому был предоставлен этот статус, получили двухлетний возобновляемый вид на жительство и право на работу. По мнению большинства экспертов, эти люди пополняют ряды иммигрантов, находящихся в стране нелегально. Помимо этого, в связи с невозможностью продления данного статуса теми, кто получил его ранее, многие эксперты прогнозируют резкое увеличение количества нелегальных иммигрантов в стране¹⁰⁰. Если в 2017 г. по оценкам в Италии находилось 491 тыс. нелегальных иммигрантов, то в 2021 г. их число может достичь 750 тыс. В соответствии с законом иммигранты, которым отказано в предоставлении или продлении статуса беженца, должны быть депортированы. Однако возможности репатриации ограничены количеством соглашений между Италией и странами исхода мигрантов. Поэтому очевидно, что большая часть «новых нелегалов» останется на территории Италии на неопределенное время. Они никак не будут охвачены итальянской системой интеграции.

«Национальный план интеграции для иммигрантов, находящихся международной защитой» был утвержден в сентябре 2017 г. Он предусматривает конкретные меры по имплементации политики их интеграции. В документе поставлены конкретные цели в обеспечении интеграции иммигрантов, распределены функции между национальными, региональными и муниципальными органами власти, а также

¹⁰⁰ Villa M. I nuovi irregolari in Italia. ISPI. 18 dicembre 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/i-nuovi-irregolari-italia-21812>

негосударственными акторами, предусмотрены каналы финансирования интеграционных проектов. План предполагает меры по обучению иммигрантов итальянскому языку, программы профессионального обучения, выхода на рынок труда, обеспечения социальной включенности, предотвращению ксенофобии и дискриминации.

Кроме того, в Италии реализуется большое количество точечных или «пилотных» программ, направленных на социо-экономическую и культурную интеграцию иммигрантов. Данные программы сильно дифференцированы по категориям иммигрантов. Значительная часть программ интеграции проводятся в партнерстве, под эгидой и при финансировании институтов ЕС, ООН и других международных организаций. Так, с 2018 г. под эгидой МОМ и Европейской комиссии реализуется проект *Skills2work* («Навыки для работы»), целью которого является помощь беженцам в освоении навыков, необходимых для вхождения на рынок труда, подтверждения их квалификации, компетенций и пр. Другой проект – *Visti per Startup* («Визы для стартапов») – ориентирован на тех предпринимателей, кто хотел бы начать свой бизнес в Италии в сфере инноваций и технологий. В 2018 г. Министерством труда и социальной политики был запущен проект *INSIDE*, целью которого является создание 672 рабочих мест для иммигрантов, находящихся под международной защитой. В 2018 г. был запущен также проект “*Protagonisti! Le nuove generazioni italiane si raccontano*” («Протагонисты! Новые поколения итальянцев рассказывают о себе»), в рамках которого молодое поколение иммигрантов рассказывает о своем опыте успешной интеграции. Для беженцев и лиц, находящихся под международной защитой, организованы специальные образовательные программы. Отдельные обучающие программы, участие в спортивных мероприятиях и секциях предусмотрены для несовершеннолетних иммигрантов. Программа *Partecipazione* («Участие»), запущенная в июне 2018 г. в пяти итальянских регионах (Сицилия, Калабрия, Лацио, Эмилия-Романья и Пьемонт), стремится содей-

ствовать защите и активному участию беженцев в экономической, социальной и культурной жизни Италии. Реализуемая УВКБ ООН в партнерстве с INTERSOS программа намерена укрепить компетенции беженцев, способствовать социальной сплоченности и интеграции для беженцев и лиц, ищущих убежища. Она состоит из трех действий: обучение, финансирование и реализация проекта.

Большое внимание уделяется изучению интеграции внутри диаспор. Так, в частности, в 2018 г. было возобновлено издание ежегодника, в котором освещаются вопросы социального взаимодействия и интеграции в 16-ти диаспорах Италии. С 2018 г. проводится также «Национальный саммит диаспор».

Эффективность системы интеграции оценивается итальянскими экспертами неоднозначно. Несмотря на законодательно гарантированный доступ к системе образования и здравоохранения, иммигранты не могут воспользоваться ими наравне с гражданами Италии в силу языкового барьера (хотя им предоставляется возможность изучать язык, в т.ч. системой SPRAR, на это уходит значительное время), общего состояния социальной фрустрации и др. В меньшей степени эти проблемы характерны для мигрантов второго поколения. По данным Евростата за 2016 г., 54% иммигрантов в Италии находится на грани бедности и социального исключения, 3,8 иммигрантов из 1000 находятся в заключении (для итальянцев эта цифра составляет 0,6 человека на 1000).

Таким образом, трансформация итальянского миграционного законодательства в 2018 г., очевидно, повлечет за собой противоречивые последствия. С одной стороны, сокращение количества лиц, получивших статус беженца и право на защиту, может способствовать лучшему распределению средств на интеграцию тех, кто данный статус получил. С другой стороны, отказ в предоставлении и продлении убежища по гуманитарным основаниям приведет к увеличению количества нелегальных иммигрантов, проблема депортации которых по-прежнему системно не решена.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ СОЛИДАРНОСТИ: НЕИЗБЕЖНОЕ СЛЕДСТВИЕ БОРЬБЫ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ?

Одним из наиболее серьезных вызовов, с которыми сталкивался Европейский союз в последние годы, явилось массовое прибытие лиц, ищущих убежище, из ближневосточных и африканских стран. По данным Евростата в государствах – членах ЕС было подано 431 тыс. ходатайств о предоставлении международной защиты в 2013 г., 627 тыс. – в 2014 г., по 1,3 млн ходатайств в 2015 и 2016 гг., 705 тыс. – в 2017 г., 638 тыс. – в 2018 г. Наибольшее число первичных ходатайств о предоставлении убежища было подано в 2018 г. в Германии (28% от общего числа), Франции (19%), Греции (11%). Вместе с тем по сравнению с 2017 г. существенно сократилось число ходатайств в Италии (на 66%), Австрии (на 49%) и Швеции (на 19%). Следует отметить, что 37% ходатайств о предоставлении убежища удовлетворялось уже на первичном уровне, то есть соответствующим лицам предоставлялись статус беженца, дополнительная защита или разрешение на пребывание по гуманитарным основаниям¹⁰¹.

В связи с тем, что государственные структуры не в полной мере справлялись с поставленными задачами, с 2010 г. значительно увеличилось число инициатив неправительственных и религиозных организаций, неформальных групп

* *Васильева Татьяна Андреевна* – член Совета экспертов ИЛМП при фонде «Русский мир», д.ю.н., доцент, заведующая Сектором прав человека Института государства и права РАН.

¹⁰¹ См.: Eurostat. Statistics Explained. Asylum Statistics. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2018 (дата обращения: 21.01.2020).

граждан, направленных на оказание содействие мигрантам и лицам, ищущим убежище¹⁰². Массовый приток лиц, ищущих убежище, в очередной раз привлек внимание к проблемам обеспечения баланса интересов национальной безопасности и прав человека, в том числе – допустимости привлечения к уголовной ответственности представителей гражданского общества за акты солидарности с мигрантами¹⁰³.

Применение мер уголовного характера за оказание содействия нелегальным мигрантам с неурегулированным статусом во въезде и пребывании на территории Союза предусмотрено в европейском законодательстве. В соответствии с Директивой Совета ЕС 2002/90/ЕС от 28 ноября 2002 г., определяющей содействие несанкционированному въезду, транзиту и проживанию¹⁰⁴, государства – члены Союза должны предусмотреть надлежащие санкции в отношении тех, кто в нарушение законодательства намеренно оказывает

¹⁰² См.: Transnational solidarity at times of crisis. Integrated Report on Reflective Forms of Transnational Solidarity. Deliverable 2.1. November 2016. P. 35–36. URL: TransSOL <https://transsol.eu/files/2016/12/Integrated-Report-on-Reflective-Forms-of-Transnational-Solidarity.pdf> (дата обращения: 27.01.2020).

¹⁰³ Традиционно под солидарностью понимаются действия, направленные на улучшение условий, прекращение страданий или обеспечения прав человека, которые осуществляются из гуманитарных соображений или в интересах защиты достоинства личности. В качестве актов солидарности рассматривается оказание содействия мигрантам в обеспечении базовых потребностей в еде и одежде, доступе к основным правам (жилище, медицинская и юридическая помощь). См.: Provera M. The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union // CEPS Paper in Liberty and Security in Europe. 2015 February. No. 80. P. 5. URL: <https://www.ceps.eu/ceps-publications/criminalisation-irregular-migration-european-union/> (дата обращения: 28.01.2020).

¹⁰⁴ Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence // OJ. L 328. Vol. 45. 5 December 2002. P. 17–18.

содействие лицам, не являющимся гражданами государства – члена, во въезде или транзите через территорию этой страны (п.1 (а) ст. 1) или в целях извлечения финансовой выгоды в проживании на ее территории (п.1 (b) ст. 1). Санкции должны носить эффективный, соразмерный и превентивный характер (ст. 3). Вместе с тем в Директиве допускается свобода усмотрения государств – членов Союза в отношении того, применять или нет предусмотренные в п.1 (а) ст. 1 санкции в тех случаях, когда целью соответствующего поведения является оказание гуманитарной помощи заинтересованным лицам (п. 2 ст. 1)¹⁰⁵. При этом гуманитарная оговорка не распространяется на действия, связанные с пребыванием иммигрантов с неурегулированным статусом на территории страны. Само понятие «гуманитарная помощь» в тексте Директивы не раскрывается.

Директива ориентирована на борьбу с нелегальной миграцией, нелегальным трудоустройством, трафиком людей и сексуальной эксплуатацией детей (п. 5 преамбулы). Однако неопределенность его формулировок создает возможности для ее использования в более широком контексте, в том числе – для криминализации солидарности.

В Рамочном решении Совета от 28 ноября 2002 г. об усилении уголовно-правовой базы в целях предотвращения содействия несанкционированному въезду, транзиту и прожи-

¹⁰⁵ Как отмечал представитель Финляндии в ходе опроса об имплементации Директивы, гуманитарная оговорка имеет значение прежде всего для беженцев и лиц, ищущих убежище, а также для потенциальных правонарушителей, которые, не преследуя личную выгоду, оказывают содействие в незаконном въезде в страну. См.: Questionnaire for the National Report on the Implementation of the Directive: Facilitation of Unauthorised Entry & Stay of 28 November 2002 in Finland by K. Stenman P. 118. Odysseus Network. Academic Network for Legal Studies on Migration and Asylum in Europe. URL: <http://odysseus-network.eu/directive-200290-on-facilitation-of-unauthorized-entry-and-stay/> (дата обращения: 25.01.2020).

ванию¹⁰⁶ уточнены некоторые аспекты уголовной политики государств – членов Союза в данной сфере. Они должны предпринимать предусмотренные Директивой меры, если правонарушение осуществлялось полностью или частично на их территории, их гражданами или во благо юридических лиц, учрежденных на их территории (п. 1 ст. 4). Вместе с тем применение этих мер не должно наносить ущерба предусмотренной международным правом защите, предоставляемой беженцам или лицам, ищущим убежище (ст. 6). За совершение предусмотренных Директивой правонарушений к ответственности могут привлекаться не только физические, но и юридические лица.

Максимальное уголовное наказание за совершение преступлений, предусмотренных п.1(а) ст. 1 Директивы, для физических лиц не может превышать восьми лет или шести лет в том случае, если такая санкция является самым суровым наказанием, предусмотренным за совершение преступлений аналогичного характера в национальной уголовной системе¹⁰⁷ (п. 3 ст. 1). К физическим лицам могут применяться также дополнительные наказания в виде конфискации транспортных средств, являвшихся орудием совершения преступления, запрета осуществления профессиональной деятельности, если совершение преступления было связано с данной деятельностью, а также депортации (п. 2 ст. 1).

Юридические лица могут привлекаться к ответственности при условии, что предусмотренные в Директиве действия совершены лицом, входящим в состав главного органа или являвшимся таким органом, уполномоченным представлять юридическое лицо, от его имени принимать решения или осуществлять контроль (п. 1 ст. 2). К юридическим лицам могут применяться наказания в виде штрафа, исключе-

¹⁰⁶ Council Framework Decision of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence (2002/946/JHA) // OJ. L 328. Vol. 45. 5 December 2002. P. 1–3.

¹⁰⁷ Это характерно для Швеции и Финляндии.

ния из числа получателей помощи или льгот, временного или постоянного запрета осуществлять коммерческую деятельность и т.д. (п. 1 ст. 3).

Государства – члены не испытывали серьезных проблем с имплементацией Директивы 2002/90/ЕС в национальное законодательство, поскольку в большинстве стран такие составы преступлений уже были предусмотрены. Различия были связаны в основном с тем, составляют ли соответствующие деяния преступления и / или административные проступки, а также с конкретными санкциями за правонарушения. Так, в разных государствах – членах Союза наказания в виде лишения свободы за оказание содействия во въезде и транзите через территорию страны варьируются довольно существенно: до 2 лет – Австрия, Бельгия, Испания, Мальта, Финляндия; от 2 до 5 лет – Италия, Нидерланды, Германия, Португалия; от 5 до 10 лет – Греция, Кипр, Болгария, Румыния, Польша, Ирландия; от 10 до 15 лет – Великобритания¹⁰⁸.

Вместе с тем в отношении имплементации гуманитарной оговорки позиции государств различаются довольно существенно. Большинство государств отказалось вводить положение об освобождении от уголовной ответственности по гуманитарным основаниям, полагая, что вполне достаточно общих норм уголовного кодекса (УК). Так, Нидерланды, которые инициировали закрепление в Директиве этой оговорки, на национальном уровне признали целесообразным учитывать связанную с гуманитарными обстоятельствами спе-

¹⁰⁸ Commission Staff Working Document REFIT Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitation Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA). Brussels, 22.3.2017. SWD (2017) 117 final. P. 84–87. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2017/0117/COM_SWD\(2017\)0117_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2017/0117/COM_SWD(2017)0117_EN.pdf) (дата обращения: 24.01.2020).

цифику в процессе рассмотрения конкретных дел¹⁰⁹. В пояснительной записке к проекту Закона о внесении изменений в Закон об иностранцах № 33 от 18 января 1995 г. министр по делам беженцев, иммиграции и интеграции Дании отмечал, что не намерен вносить изменения в отношении лиц, действующих по гуманитарным основаниям. Расширение санкций не направлено на тех, кто бескорыстно пытается помочь членам своей семьи или единоверцам. При вынесении наказания суды по-прежнему могут придавать особое значение оказанию помощи по гуманитарным основаниям¹¹⁰. В Германии министры внутренних дел земель сочли вполне достаточными общие положения УК, хотя неправительственные организации и настаивали на закреплении специального положения, считая, что общие положения распространяются только на особые случаи¹¹¹.

¹⁰⁹ См.: Questionnaire for the National Report on the Implementation of the Directive: Facilitation of Unauthorised Entry & Stay of 28 November 2002 in the Netherlands by B.van Melle under supervision of Dr. T.P. Spijkerboer. P. 261. Odysseus Network. Academic Network for Legal Studies on Migration and Asylum in Europe. URL: <http://odysseus-network.eu/directive-200290-on-facilitation-of-unauthorized-entry-and-stay/> (дата обращения: 25.01.2020).

¹¹⁰ См.: Questionnaire for the National Report on the Implementation of the Directive: Facilitation of Unauthorised Entry & Stay of 28 November 2002 in Denmark by U.I. Jensen. P. 82. Odysseus Network. Academic Network for Legal Studies on Migration and Asylum in Europe. URL: <http://odysseus-network.eu/directive-200290-on-facilitation-of-unauthorized-entry-and-stay/> (дата обращения: 25.01.2020).

¹¹¹ См.: Questionnaire for the National Report on the Implementation of the Directive: Facilitation of Unauthorised Entry & Stay of 28 November 2002 in Germany by Prof. Dr. K. Hailbronner under collaboration of Dr. G. Jochum. P. 137. Odysseus Network. Academic Network for Legal Studies on Migration and Asylum in Europe. URL: <http://odysseus-network.eu/directive-200290-on-facilitation-of-unauthorized-entry-and-stay/> (дата обращения: 25.01.2020).

Согласно Рабочему документу об оценке исполнения положений директивы подготовленному в 2017 г. аппаратом Комиссии,¹¹² только семь государств-членов (Бельгия, Греция, Италия, Мальта, Великобритания, Финляндия, Испания¹¹³) предусмотрели гуманитарную оговорку, однако в большинстве случаев они отошли от формулировок Директивы и предложили собственные решения. Так, в данных странах не привлекаются к уголовной ответственности по гуманитарным основаниям лица, если:

- они действуют от имени организации, целью которой является оказание помощи лицам, ищущим убежище (Соединенное Королевство);

- речь идет о спасении людей на море или их перевозке любым транспортным средством в связи с необходимостью международной защиты в соответствии с международным правом (Греция);

- соответствующие действия направлены на предотвращение серьезного ущерба субъекту или объекту этих действий или осуществляются в целях спасения или оказания гуманитарной помощи иностранцам, находящимся на территории страны (Италия);

¹¹² Commission Staff Working Document REFIT Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitation Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA). Brussels, 22.3.2017. SWD (2017) 117 final. P. 15.

¹¹³ В рамках опроса об имплементации Директивы представитель Испании ранее отмечал, что закрепление оговорки обусловлено не только гуманитарными соображениями, но и необходимостью прекращения незаконной практики целевого финансирования неправительственных организаций, оказывающих содействие нелегальным мигрантам на границах или на территории страны, органами публичной администрации. См.: Directive 2002/90 Facilitation Unauthorised Entry & Stay Synthesis Report by K. Nailbrunner & G. Jochum. P. 27.

– помощь оказывается лицам, находящимся в непосредственной опасности, при высадке, попытке высадки или транзите через территорию страны (Мальта);

– действия, которые с учетом мотивов совершающих их лиц и обстоятельств, связанных с безопасностью мигрантов в собственной стране или стране постоянного проживания, рассматриваемых в совокупности, признаются совершенными в связи с оправдывающими обстоятельствами (Финляндия).

Характер и интенсивность миграционных потоков может обуславливать различия в подходах. Однако в целях единообразного осуществления европейского законодательства следует четко установить, какие действия не составляют правонарушений в соответствии с Директивой и попадают под действие гуманитарной оговорки.

Можно отметить и более частные различия. Так, в пяти государствах – членах Союза (Литва, Эстония, Греция, Дания, Кипр) предусматривается наказание владельцев жилья, предоставляющих помещение мигрантам с неурегулированным статусом. А в двух странах ответственность за совершение таких действий исключается, если жилье предоставляется близким родственникам (Франция) или сделка не предполагает несправедливых преимуществ (Италия). Вместе с тем, по мнению правозащитников, сдача жилья не может юридически рассматриваться в качестве умышленного действия, направленного на облегчение пребывания лица. Государства – члены ЕС должны привлекать к ответственности только тех лиц, которые сдают мигрантам жилье на кабальных условиях¹¹⁴.

В ряде стран допускаются исключения в отношении лиц, оказывающих содействие в проживании на территории страны, если речь идет о близких родственниках (Австрия, Гер-

¹¹⁴ См.: Fundamental Rights Conference 2014. Fundamental Rights and Migration to the EU. Conference Conclusions. P. 2. URL: FRA. European Union Agency for Fundamental Rights. https://fra.europa.eu/sites/default/files/frc-2014-conclusions_en_0.pdf (дата обращения: 27. 01. 2020).

мания, Франция) или это связано с осуществлением профессиональных обязанностей (Германия). Так, немецкие суды узко трактуют понятие «проживание», поэтому таксисты, которые перевозят мигрантов с неурегулированным статусом за деньги, не привлекаются к ответственности¹¹⁵.

В последние годы растет число лиц, привлеченных к ответственности за преступления солидарности. С 2015 по 2019 гг. уголовные дела возбуждались в отношении 158 лиц и представителей 16 неправительственных организаций¹¹⁶ в 11 государствах – членах ЕС (Бельгия, Великобритания, Германия, Греция, Дания, Италия, Испания, Нидерланды, Франция, Хорватия, Швеция)¹¹⁷. В шести государствах (Великобритания, Греция, Дания, Франция, Хорватия, Швеция) было привлечено к уголовной ответственности 30 человек, причем 19 человек – во Франции¹¹⁸.

В некоторых случаях привлечение к ответственности за преступления солидарности свидетельствовало об отходе от существовавшей в течение длительного времени практики. В частности, речь идет о церковном убежище в Германии, формы временной защиты лиц, ищущих убежище, для которых возвращение на родину может предполагать серьезные социальные последствия, опасность лишения свободы и даже представляет угрозу их жизни. Эта мера предполагает обращение к властям с просьбой еще раз рассмотреть обсто-

¹¹⁵ См.: Directive 2002/90 Facilitation Unauthorised Entry & Stay Synthesis Report by K. Hailbronner & G. Jochum. P. 27.

¹¹⁶ В отношении неправительственных организаций дела возбуждались преимущественно во Франции, Греции и Италии.

¹¹⁷ Как показывают эти данные, дела возбуждались даже в тех странах, где на законодательном уровне была предусмотрена гуманитарная оговорка.

¹¹⁸ См.: Vosyliūtė L., Conte C. Crackdown of NGOs and volunteers helping refugees and other migrants. Final Synthetic Report. June 2019. P. 23–30. RESOMA Research Social Platform on Migration and Asylum. URL: <http://www.resoma.eu/node/194> (дата обращения: 28.01.2020).

ательства конкретного дела и предотвратить депортацию. Принимая решение о церковном убежище, приход предоставляет соответствующим лицам возможность проживания и удовлетворения базовых потребностей, в необходимых случаях – даже медицинскую помощь. Все эти действия финансируются за счет пожертвований представителей этого или других приходов. Представители церкви должны проинформировать полицию, органы местного самоуправления, вышестоящую церковную администрацию, Федеральное управление по миграции и беженцам о предоставлении церковного убежища¹¹⁹.

Как показывает практика, в последние годы ужесточаются подходы Федерального управления по миграции и беженцам. Оно все реже принимает положительные решения в отношении лиц, находящихся под защитой церкви. Так, в апреле 2019 г. Управление приняло такое решение только в отношении 2 из 147 дел, хотя в 2015–2016 гг. положительные решения принимались в 80% случаев¹²⁰. В прошлом году впервые был наложен штраф на пастора Евангелической лютеранской церкви из Имменштадта (Бавария) У. Гемперта в связи с предоставлением церковного убежища 22-летнему афганцу, который был привезен в страну в возрасте четырех лет, владел немецким языком, был интегрирован в немецкое общество и которому отказали в предоставлении убежища. Как отмечал благочинный церковного округа Кемптен, в который входил соответствующий приход, Й. Диттмер, проблема состоит не в размере штрафа (4 000 евро), а в наказуемости решения, принятого по долгу совести из гуманитарных соображений при полной кооперации с органами публичной власти. В поддержку пастора состоялся марш, в ко-

¹¹⁹ См.: Asyl in der Kirche. URL: <https://www.kirchenasyl.de/herzlich-willkommen/welcome/> (дата обращения: 29.01.2020).

¹²⁰ См.: German authorities rejected almost all 2019 church asylum cases. DW. 8 June 2019. URL: <https://www.dw.com/en/german-authorities-rejected-almost-all-2019-church-asylum-cases/a-49111674> (дата обращения: 30.01.2020).

тором приняли участие 400 человек, в том числе – 50 священников. У. Гемперт намерен подать апелляцию, чтобы уточнить в суде, является ли предоставление церковного убежища уголовным преступлением¹²¹.

Криминализация солидарности приобрела характер острой политической проблемы и была вынесена на обсуждение Европейского парламента¹²². Она стала одной из составляющих первой европейской гражданской инициативы в сфере миграции¹²³ и совместного заявления представителей 101 европейской неправительственной правозащитной организации¹²⁴.

¹²¹ См: Church asylum: When solidarity is criminalized. Penalty order issued against Bavarian Pastor. The Lutheran World Federation. 31 July 2019. URL: <https://www.lutheranworld.org/news/church-asylum-when-solidarity-criminalized> (дата обращения: 29.01.2020)

¹²² European Parliament resolution of 5 July 2018 on guidelines for Member States to prevent humanitarian assistance from being criminalized (2018/2769(RSP)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314_EN.pdf (дата обращения: 22.01.2020).

¹²³ Гражданская инициатива «Мы – гостеприимная Европа. Позвольте нам помочь!» (*We are a Welcoming Europe. Let us Help!*), зарегистрированная Европейской комиссией 15 февраля 2018 г., предусматривала прекращение криминализации солидарности, обеспечение доступа к правосудию мигрантов – жертв злоупотреблений и эксплуатации, поддержку тех граждан, которые хотят оказывать беженцам спонсорскую помощь. В поддержку данной инициативы было собрано 146 195 подписей. См. подробнее: Migration Policy Group. *We are a Welcoming Europe*. URL: <https://www.migpolgroup.com/index.php/portfolio-item/welcoming-europe/> (дата обращения: 22 01. 2020).

¹²⁴ Joint Statement: The EU must stop the criminalisation of solidarity with migrants and refugees. International Federation for Human Rights. 26 July 2019. URL: <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/joint-statement-the-eu-must-stop-the-criminalisation-of-solidarity> (дата обращения: 22 01. 2020).

Такое развитие событий порождает ряд вопросов: возможно ли обеспечение миграционной безопасности страны без ущемления прав человека, отказа от гуманитарной составляющей, является ли криминализация солидарности неизбежным следствием глобальных миграционных процессов или это та мера, которая может применяться только в условиях кризиса. Позиция, изложенная в Рабочем документе об имплементации Директивы 2017 г., подготовленном аппаратом Комиссии, достаточно однозначна. Директива ЕС 2002/90/ЕС и Рамочное решение от 28 ноября 2002 г. должны толковаться только в свете положений Хартии ЕС об основных правах, в первую очередь – о праве на свободу и безопасность, достоинстве личности, праве на жизнь и праве на убежище. И те государства – члены, которые рассматривают гуманитарную помощь мигрантам и спасение их на море в качестве предусмотренных Директивой правонарушений, нарушают право ЕС, поскольку соответствующие действия связаны с защитой жизни и достоинства людей¹²⁵. Вместе с тем необходимо учитывать, что в настоящее время в государствах – членах ЕС уже сложилась определенная практика криминализации солидарности. Изменение этой практики потребует политической воли и серьезных усилий.

¹²⁵ Commission Staff Working Document REFIT Evaluation of the EU legal framework against facilitation of unauthorised entry, transit and residence: the Facilitation Package (Directive 2002/90/EC and Framework Decision 2002/946/JHA). Brussels, 22.3.2017. SWD (2017) 117 final. P. 30.

LEGAL MIGRATION AT THE LEVEL OF THE EUROPEAN UNION

Introduction

In this contribution the several elements of the immigration law and policy of the European Union (hereafter: EU or Union) are presented. The involvement of the EU in these matters is closely related to the EU internal market policy, notably the working of the principle of free movement of persons, i.e. of EU nationals. In that context EU immigration policy covers more particularly substance matters regarding the admission of third country nationals (TCN's) to the territory of the Union respectively its member states.

The topic is gradually gaining more and more importance in light of the demographic developments in Europe: generally speaking the population is ageing, the increase of the population is often slow, and not seldom numbers are declining. Furthermore movement of persons within or – from third countries – to the Union is influenced by economic and/or political divergences between member states as well as between regions within member states. As a consequence 'brain drain' tendencies are appearing in several member states. On top of that increased migration flows over the years – the reference is for example to the migration 'crisis' of 2015/2016 – have an impact on the (national, regional or local) societies of the member states, as well as on their labour markets.

* *Prof Dr Jaap W. de Zwaan* – em. Professor of the Law of the European Union, Erasmus School of Law, Erasmus University Rotterdam, and former Director of the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' in The Hague, The Netherlands

Internal Market and Free Movement of Persons

The point of departure of the debate concerns the working of the Internal Market, the area without internal frontiers in which - inter alia- a free movement of persons is ensured¹²⁶.

Nationals of EU member states, so EU citizens¹²⁷, can profit from this fundamental freedom when moving from one member state to another. They can cross internal borders without being subjected to controls; they have access to the labour market in the other member state; their professional qualifications have to be recognized by the authorities of the host state; and they must be treated in all relevant aspects in a non-discriminatory manner, so on equal basis with nationals of the host state¹²⁸.

The functioning of the internal market and, in that connection, the abolishment of internal controls and obstacles, requires the Union to also reflect about the admission, yes or no, of migrants presenting themselves at the external borders of the Union. Points of references here are asylum and immigration, and in this last respect both the legal and the illegal variant of this phenomenon.

Movements of TCN's within the EU and, from third countries, to the EU are matters covered by the asylum and immigra-

¹²⁶ The full text of Article 26 (2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) reads: 'The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties.'

¹²⁷ The reference to EU citizenship is laid down in the second and third sentences of Article 20(1) TFEU that reads as follows: 'Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union. Citizenship of the Union shall be additional to and not replace national citizenship'.

¹²⁸ See the basic elements of the principle of movement of persons in Directive 2004/38 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States of 29 April 2004, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038&from=en>

tion law and policy of the Union¹²⁹. An exception concerns family reunification, i.e. the situation wherein a family member of a primary EU beneficiary, having a third country nationality, intends to move to an EU member states in order to be reunited with that beneficiary. That last situation is rather a component of the internal market policy of the Union¹³⁰.

Whereas the working of the internal market basically is a matter covered by the competences of the EU, asylum and immigration are substance matters where member states still possess wide competences.

Asylum

Having said that, in the area of asylum law and policy measures have been taken at the EU level with regard to:

- standards for the qualification of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, the so-called *Qualification Directive* of 2011¹³¹;
- the determination of the member state responsible for the examination of an application for international protection, the so-called *Dublin Regulation* of 2013¹³²;
- standards for the reception of applicants for international protection, the so-called *Reception Directive* of 2013¹³³;
- common procedures for granting and withdrawing international protection, the so-called *Procedural Directive* of 2013¹³⁴;

¹²⁹ Part Three, Title V, Articles 78 and 79, TFEU.

¹³⁰ See Directive 2004/38, already mentioned, in particular Article 2(2) and Article 3.

¹³¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:en:PDF>

¹³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>

¹³³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>

– minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons, the so-called *Temporary Protection Directive* of 2001¹³⁵;

– the establishment of a fingerprint mechanism, the so-called *Eurodac Directive* of 2013¹³⁶.

All member states are bound to the provisions of the Geneva Convention of 28 July 1951 and the New York Protocol of 31 January 1967 regarding the status of refugees¹³⁷. In that light all substance matters mentioned deal with common interests of the member states. Therefore, in the interest of a smooth functioning of the EU internal market it was considered better to deal with these substance matters commonly.

The legal basis of the EU's Asylum policy is Article 78 TFEU¹³⁸.

As a consequence of the adoption, at the EU level, of the legislative activities mentioned, the scope of the competences of the member states in the areas concerned, has decreased accordingly.

Immigration

On the contrary, immigration is a substance matter essentially covered by national competences. Here obviously a relationship

¹³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=en>

¹³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF>

¹³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:EN:PDF>

¹³⁷ See for both texts: <https://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>

¹³⁸ The first paragraph of Article 79 reads: 'The Union shall develop a common policy on asylum, subsidiary protection and temporary protection with a view to offering appropriate status to any third-country national requiring international protection and ensuring compliance with the principle of non-refoulement. This policy must be in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951 and the Protocol of 31 January 1967 relating to the status of refugees, and other relevant treaties'.

does exist with the fact that social-economic substance matters – such as labour market policy, salaries, taxation, social security and pension rights- reflect fundamental national choices.

The prescriptions of EU immigration policy are included in Article 79 TFEU. When reading the several paragraphs of that treaty provision, it appears that the contribution of the EU to immigration law and policy regarding TCN's is in the first instance connected to the working of the internal market. It furthermore serves a number of common interests of the member states. In that respect EU immigration policy provides measures that are complementary to national legislative and policy measures. The fifth paragraph of Article 79 –dealing with the volumes of admission of TCN's to the member states- confirms nonetheless the primary national responsibility in this area¹³⁹.

The objectives of EU immigration policy are laid down in paragraph 1 of Article 79:

‘The Union shall develop a common immigration policy aimed at ensuring, at all stages, the efficient management of migration flows, fair treatment of third-country nationals residing legally in Member States, and the prevention of, and enhanced measures to combat, illegal immigration and trafficking in human beings’.

The operational framework of the EU activities in the immigration domain, is circumscribed in paragraph 2 of Article 79, which reads as follows:

‘For the purposes of paragraph 1, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt measures in the following areas:

(a) the conditions of entry and residence, and standards on the issue by Member States of long-term visas and res-

¹³⁹ That fifth paragraph of Article 79 reads: ‘This Article shall not affect the right of Member States to determine volumes of admission of third-country nationals coming from third countries to their territory in order to seek work, whether employed or self-employed’.

idence permits, including those for the purpose of family reunification;

(b) the definition of the rights of third-country nationals residing legally in a Member State, including the conditions governing freedom of movement and of residence in other Member States;

(c) illegal immigration and unauthorised residence, including removal and repatriation of persons residing without authorisation;

(d) combating trafficking in persons, in particular women and children.’

So, according to the treaty structure the EU actually deals with:

- i. Managerial and procedural matters;
- ii. Rights of migrants having a third country nationality and residing legally in the EU;
- iii. Issues of common interest to the member states;
- iv. Combat of crime.

At i. Managerial and procedural issues

The reference here is to:

– The establishment of the *general conditions for entry and residence* in the EU. Those main conditions concern respectively the possession of financial resources; not posing a burden for social assistance systems; having a public health assurance; and not posing a threat for the public order.

– The so-called *Single Permit Directive* of 2011.¹⁴⁰ This directive provides for the possibility to apply, through a single application, for a residence permit as well as a work permit. It also presents a set of rights guaranteeing the TCN concerned an equal treatment compared to nationals of the host country.

¹⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=EN>

At ii. Rights of Third country nationals

The reference here is to legislative measures such as:

– The so-called *Long Term Residents Directive* of 2003, and amended in 2011.¹⁴¹ The directive refers to a period of five years legal residence before a TCN has the right to move from one member state to another. However, access to the international market is conditional, namely dependent of an assured working place respectively economic activities in the other member state. Once having legal residence in the other member state, it is the principle of equal treatment that applies in all respects. Since its amendment in 2011, the personal scope of the directive includes people enjoying international protection.

– The *Family Reunification Directive* of 2003.¹⁴² Whereas the personal scope of family reunification in the framework of the internal market cooperation applies practically to all those being ‘economically dependent’ of the primary (EU) beneficiary, the personal scope of this directive –where thus a TCN is the primary beneficiary- is more limited. In fact, it covers the spouse (as from 21 years) and minor children, the understanding being that an adequate infrastructure and facilities are available. Polygamy is not recognised. On the other hand, the directive practises minimum standards, which means that member states individually can go beyond what has been written down in the several provisions.

At iii. Issues of common interest to the member states

The reference here is to legislative measures such as:

– The *Blue Card Directive* of 2009.¹⁴³ This directive covers highly skilled workers. It provides for modalities of a fast track

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=en> and <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0051&from=EN>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN>

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=EN>

procedure and allows for a single application to obtain at the same time a residence as well as a work permit;

- The *Seasonal Workers Directive* of 2014¹⁴⁴. The background for the adoption of this directive concerns the structural need for seasonal work all over the EU. Actually the annual number of seasonal workers in the EU is over 100.000. At the same time the directive serves to protect seasonal workers against exploitation;

- The *Intra-Corporate Transfers Directive* of 2014¹⁴⁵. Here the background is globalisation and international business activities. The directive aims to simplify, to the benefit of the target group, the administrative procedures when applying for a visa, a work permit and a residence permit;

- The *Directive* of 2016 providing arrangements for *Research, Studies, Exchange, Unremunerated Training or Voluntary Service* in a member state¹⁴⁶. For all these categories the directive provides simplified procedures to obtain a residence permit.

At iv. Combat of crime

The reference here is to decisions regarding the combat of illegal migration and the combat of international crime.

Illegal migration

With regard to the prevention and combat of illegal migration the main EU instruments are related to:

- The control of the external borders of the EU. Notably the Mediterranean has become important in light of the migration crisis of 2015 and 2016. In this context the *European Border and Coast Guard*, an EU Agency and earlier called Frontex, supports

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=EN>

¹⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0066&from=EN>

¹⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0801&from=EN>

the responsible member states in their efforts to control events taking place at sea¹⁴⁷;

- Cooperation with third countries. Here the reference is to so-called *return and readmission* agreements which the Union negotiates and concludes with third countries. The basic idea is to provide for arrangements and procedures that are fair, humane, effective but also transparent. In the third paragraph of Article 79 an explicit reference to these agreements can be found¹⁴⁸. Meanwhile, though, so far only a relatively low rate of returnees has been realized;

- The *responsibility of employers* who employ illegal migrants. A directive of 2009¹⁴⁹ provides for sanctions and other measures to be issued against the employers concerned. The prescriptions in the directive have a minimum character so that member states can go beyond by imposing tougher sanctions;

- Cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the International Organisation for Migration (IOM).

International crime

The main EU instruments regarding the prevention and combat of international crime with regard to immigration concern:

- Smuggling¹⁵⁰;

¹⁴⁷ The last version of the regulation concerned is to be found here: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1896&rid=1>

¹⁴⁸ That third paragraph reads: ‘The Union may conclude agreements with third countries for the readmission to their countries of origin or provenance of third-country nationals who do not or who no longer fulfil the conditions for entry, presence or residence in the territory of one of the Member States’.

¹⁴⁹ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/directive_2009_52_ec_1.pdf

¹⁵⁰ See for example a Directive of 2002 and a Council Framework Decision of 2002: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0090&from=EN>

– Human trafficking, notably women trafficking¹⁵¹.

Integration

Another element of the EU immigration law and policy is connected to integration. Integration aims to allow foreigners to properly participate in the local community where they live and have legal residence. Knowledge of the people, the history and the language of the host country are important elements of courses and programmes offered to the newcomers.

However, at the present state of play the integration substance matter is basically a national competence. In this regard the fourth paragraph of Article 79 TFEU states the following:

‘The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may establish measures to provide incentives and support for the action of Member States with a view to promoting the integration of third-country nationals residing legally in their territories, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States’.

It follows that the Union’s impact on this matter is only modest, the reference usually is to ‘soft’ EU competences. Illustrative in this regard is the fact that the provision of the fourth paragraph refers to –only- supportive measures respectively to the exclusion of legislative measures. The reference to the so-called co-decision procedure, the ‘ordinary’ legislative procedure according to which the Council –representatives of the member states at ministerial level- and the European Parliament –composed of members directly elected by the people- are jointly responsible for the decision making,¹⁵² does not alter this fact.

respectively

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0946&from=EN>

¹⁵¹ See for example a Directive of 2011: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2011:101:TOC>

¹⁵² See for the modalities of this procedure Article 294 TFEU.

The Need for a Monitoring and Coordinating Mechanism

Finally but not least some words about the side effects of the mobility of persons within the EU, and the mobility -from third countries- to the Union.

Economic, financial and political divergences between the member states of the EU (North-South and East-West) can lead to people going on the move. Such developments may have a serious impact on the economic developments (positive but also negative ones) in the countries concerned.

In practise there does not exist detailed information about mobility taking place between the member states of the EU and, certainly not, about mobility taking place between third countries and individual member states of the EU. A proper tracking mechanism does not exist.

That being so, it may be a good idea to develop a monitoring system, to reflect 'offer and demand' at the European level. Information about the regions in the member states should clarify the differences with regard to economic development, the need for labour capacity and, in case such needs do exist, in which sectors. On the other hand Information about migrants should clarify the number of migrants, whether they are EU citizens or third country nationals, their skills and capacities respectively in which sectors they can potentially be employed.

In such a way –and in direct connection with a more intensive coordination at EU level of the national labour market policies- a sort of EU 'vacancy bank' (a data base of vacancies) can be established.

In fact, each individual member state has such a system. At the European level we should therefore develop a similar system 'as if we are a single country'. Such a monitoring system can bring huge benefits to all member states and their citizens.

In view of the general role of the European Commission as initiator and supervisor of EU cooperation, it is indicated to grant a primary role in this exercise to that institution.

Final Remarks

Legal migration is becoming more and more important as a policy domain of the Union. As explained, the reference in this respect is to the still existing economic and political divergences between the EU member states, the ageing of the population in Europe generally speaking, and the increasing impact of migration from outside the EU on the society in the member states.

In light of the fact that the policy competences in this area to a large extent are still concentrated at the national level, a new balance has to be found between national and European responsibilities. The objective should be a smooth social-economic development of the society at the European level, to the benefit of the citizens of all the member states.

The relevance of the immigration file at the EU level can be illustrated by the fact that legal migration -in connection with the coordination and approximation of the national labour market policies- is a topic appearing high on the agenda of the Croatian Presidency of the Council of the Union in the first half year of 2020.

**IMMIGRATION AND INTEGRATION
OF ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES
IN GERMANY AND THE EU**

The Culture of Europe is
the Culture of Migration

Klaus-Dieter Lehmann

President of the Goethe Institute

First of all, I would like to thank not only the Institute of Europe and its Director Gromyko but also Ruskiy Mir for the kind invitation and for the perfect organization of this interesting conference-agenda. I am here today in the Institute for the second time after 2017 when the 30th anniversary of the Institute's foundation has been celebrated.

This time I have prepared a presentation about the most recent developments of immigration and integration into Germany and the European Union (EU). I would like to distinguish six points. After a general introduction (Chapter 1) I am going to deal with the most recent developments as far as the asylum seekers and refugees into Germany and its infrastructure are concerned (2.). The numbers of applications are on the decrease also in 2019. So far the efforts have been strengthened by the government addressing the employment of skilled foreign workers

* **Dr. Hans Dietrich Freiherr Loeffelholz von Colberg** is the former Chief Economist and Head of Research with the Office for Migration and Refugees, Nuremberg. The paper is an extended version of the invited speech given at the International Conference „Global and Regional Aspects of Problems with Migration“ hold on December 17, 2019, at the Institute of Europe of the Russian Academy of Science, Moscow.

from outside the country for economic and also for demographic reasons in Germany (3.)

It remains very important focusing the integration of newcomers may be asylum seekers or refugees or may be skilled or unskilled immigrants (4.). The integration of the newcomers is a very important target of the government and the civil society. It means huge challenges for the educational system in Germany, for the labor markets in the whole country where also the social and fiscal policy is requested (5.) Finally I will make a short summary and draw some political conclusions for other political areas and especially for the research and scientific sphere (6.).

Introduction

Western parts of Germany and the European Union have experienced galore of immigration and integration. Very different people have come from abroad to the country and the developing Union in the past 70 years after the end of the World War II. Germany has learned a lot from its immigration and integration history also in the 19th century and the early 20th. The inhabitants in the western and southern part of Germany, particularly in its main industrial metropolitan areas in and around Cologne and Hamburg, Munich and Stuttgart are accustomed and inured on immigration and integration of newcomers from abroad.

In the Ruhr area between Düsseldorf and Dortmund where I have been researching and teaching immigration and integration issues since 40 years immigration took place already as early as in the 1860s until 90s into the mining and steel industry. Its coal pits and steel mills have had become dependent on immigrants from Poland. The people here on Rhine and Ruhr learned and knew immigrants and have a lot of experience. It has been strengthened with the recruiting of foreigners as „guest workers” from the 1950s to the 1970s. These people immigrated in the course of the economic miracle of the German economy and the increasing labor shortages in the heavy industries and the vibrant automotive sector. Here the increasing labor demand would not

covered by the indigenous workers of which many of them did not return from the battlegrounds of the WW II.

In stark contrast stands the eastern part of Germany, the former German Democratic Republic (GDR) since erecting of the Berlin Wall on August 13, 1961. The contrast to the open western societies and its admired economies holds also for the new EU-member states, the former COMECON-states. Those have become EU-member states in the „great” enlargement phase of the EU. Eight new members acceded on May 1, 2004: Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovak Republic, Tschech Republic and Hungary, two additional members on January 1, 2007, with Bulgaria and Romania. There have been rather painful experiences only as countries of leaving, fleeing and emigrating towards the West. It is not only in Germany but also in the European Union that huge difference between its western and eastern parts are yawning and even increasing in terms of cohesion.

The immigration history of former Federal Republic Germany (FRG) since 1947 up to 1989 and the united Germany from 1990 to 2019 is displayed in the following chart 1. It makes clear: The (net-)inflows¹⁵³ of ethnic Germans into the FRG in the 1940s and 50s and of foreigners from 1955 on is influenced by political and economic determinants. The erecting of Berlin Wall and particularly the German unification 1990 meant deep paradigm changes. In the course of the wars on the Balkans up to 2001 the migration of refugees into Germany increased whereas the enlargement of the EU on May 1, 2004, has had no immediate effect for Germany. The country restricted the inflow of new European citizens into the labor market until 2011 and 2014 resp.¹⁵⁴ As soon as the „Arabic Spring” evolved from 2011 on to a traumatic nightmare in some countries around the Mediterrean See

¹⁵³ Immigrants net of emigrants.

¹⁵⁴ In contrast to Germany other EU-countries like Ireland, the United Kingdom and Sweden opened its labor markets from the beginning of the enlargement, from 2006 on also Spain, Finnland, Greece and Portugal.

the immigration into Germany sprung up. The peak was reached in 2015 and 2016 with 467,000 and 745,000 refugees and asylum seekers respectively. The most have fled the civil war in Syria. It was the second such peak in the German history after the peak in 1992 and 1993.

The ups and downs of the long immigration history in Germany are reflecting not only the influence of political factors but also economic developments. The temporary recruitment stop of the guest-worker programs on November 23, 1973 was the immediate reaction of the government to the increasing general unemployment. It sprung up in the course of the first oil crisis 1972 and was followed by the downturn of the business cycle as the result of the second one in the early years of the 1980s. The economic downswings in the 1990 after the boom of the German unification process, the bust of the dotcom-bubble 2000 and the global financial and economic crisis have had reduced the demand of the industries and the need for workers from abroad. However the need increased very fast in times of the economic upswings due to the unfavorable demographics on the labor markets. This is particularly true in the long term export-driven business cycle from 2010 to 2018.

Over the time, in Germany we are distinguishing seven different phases of remarkable immigration in the past three-quarter century:

- (1) Immigration of ethnic Germans into the „new” FRG dis-
pelled in the wake of the WW II from the former East- and
Middle-Germany and the return of prisoners of war out of
the Soviet Union from 1945 to 1955.
- (2) Guest-worker programs 1955–1973 with Italy (1955),
Greece and Spain (1960), Turkey (1961), Morocco (1963),
South Korea (1964), Portugal (1964), Tunisia (1965) and
Yugoslavia (1968)¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Treaties have also been closed on a rather lower and temporary level by the GDR for so-called „treaty-workers” with Poland (1965), Hungary (1967), Mozambique (1979) and Vietnam (1980). In the frame-

- (3) Recruitment stop and family reunification in FRG 1973 to 1985.
- (4) Unification of FRG and FDG in 1990 with huge immigration of ethnic Germans and foreigners to the „new” Germany – mostly the western parts – before and after the unification.
- (5) Immigration into Germany in the wake of the wars on the Balkans in the areas of former Yugoslavia 1991 to 2001
Immigration in the course of the EU-enlargement 2004 and

work of the „socialist brother help” workers from Cuba, Nicaragua, Yemen and Angola have been employed in the GDR. On the eve of the German unification about 100,000 (1989) such workers have been employed after estimated 26,000 in 1980 and 3,500 at the beginning of these programs in 1966.

The figures of foreign workers in the FRG increased from 1,1 million in 1966 to 2 millions 1980. Due to return programs sponsored by the government from 1982 to 1989 the amount foreign worker has decreased to 1,7 million before it reached 2,1 millions in 1994.

Meanwhile, more than 4 millions of persons with a foreign citizenship are working in Germany. With 54% more than half are coming from the EU-member states and 85,000 from the Russian Federation. They are representing one eighth of the whole workforce in the country and mirroring almost exactly the structure of the population of 81,7 millions of persons in Germany 2017 of which are 9,4 millions of foreigners (11,5%).

In addition to these foreign people, i.e. citizens in Germany with only a foreign citizenship and with migration background, there are 9,8 millions of Germans equal 12% of the population with similar background. Summing up, almost a quarter (23.5%) of the population and the workforce in Germany are people with migration background.

According to the official statistics since 2011 a person owns such a background if his- or herself was born in Germany with a foreign citizenship or at least one of his or her parents was born with another citizenship than a German one. For further information click to https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Migrationsatlas/migrationsatlas-2019-11.pdf?__blob=publicationFile&v=4

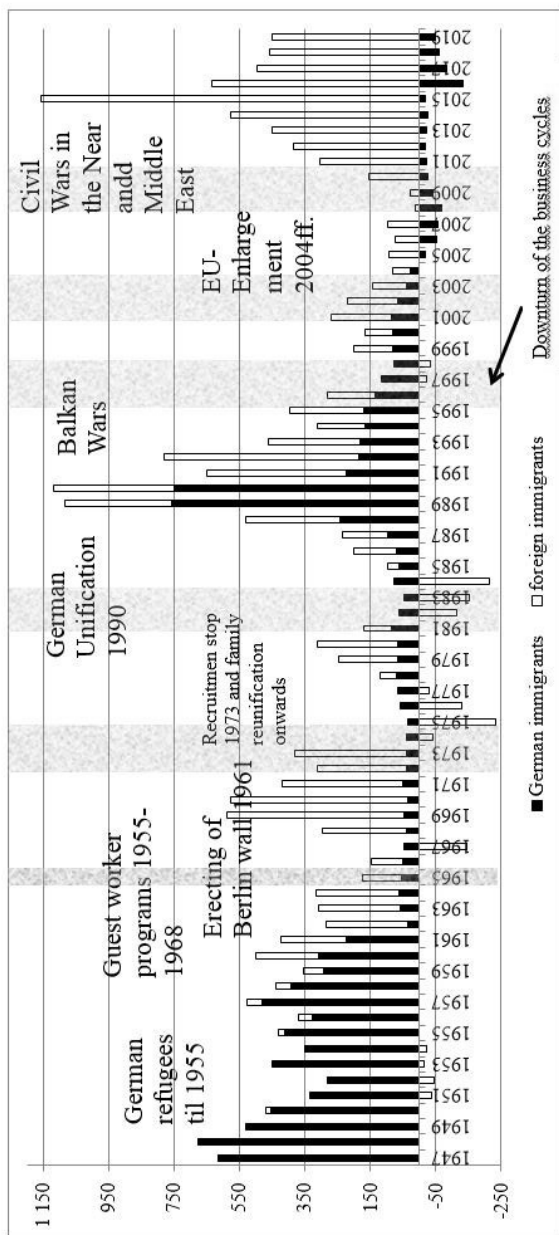
2007, particularly since 2011 and 2014 after the expiring of the seven years applied restrictions of the access to the labor market for workers from the new EU-member states.

- (6) Immigration in the course of the EU-enlargement 2004 and 2007, particularly since 2011 and 2014 after the expiring of the seven years applied restrictions of the access to the labor market for workers from the new EU-member states.
- (7) Immigration of refugees and asylum seekers 2015 and 2016 sparked by the civil wars in the Middle East.

Despite of such a long history Germany has most of the time declined to be seen and accepted by its inhabitants – without and with immigration background – and by the politicians as „country of immigration“. This has been profoundly changed since the beginning of the millennium with the paradigm changes of the Schröder administration in the coalition with the Greens. It took a new chancellor after the long chancellorship of the “unification chancellor” Helmut Kohl (1982–1998) and the new political party for implementing the necessary legislation, political measure and programs for developing and understanding by its people Germany as a country of immigration, openness and diversity. Many multi- and intercultural connections and co-operations between the indigenous people and the newcomers emerged and came to the fore. This holds not only on the labor market and in the Germany economy but also with respect to other structural, social, cultural and other areas of integration that support the identification with the receiving society in Germany¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Cf. For details see Friedrich Heckmann (2015).

Chart 1: Immigration of Foreigners and Ethnic Germans into Germany 1947-2019^a depending on political and economic factors; inflows net of outflows in 1,000 persons



Source: Own exhibit based on official statistical data...^a 2019 preliminary data.

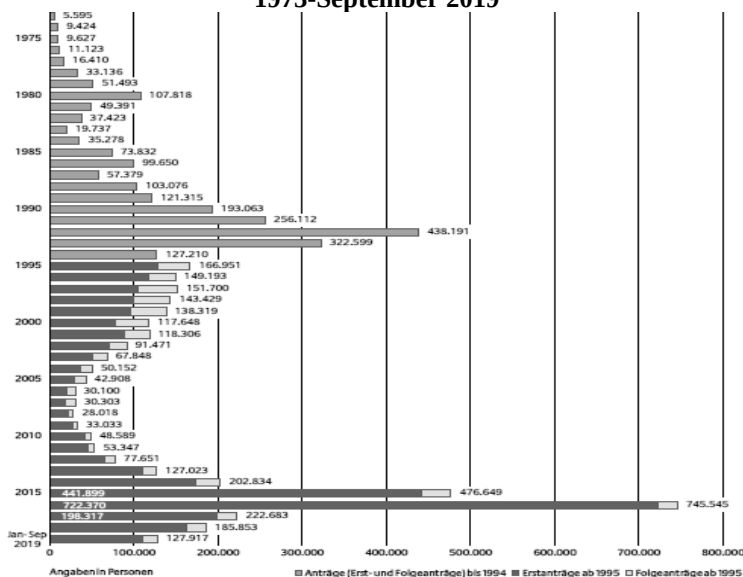
The immigration of asylum seekers and refugees to Germany and the EU

Against this backdrop it seems hardly surprising at all that since 2015 the flight of Syrians, Iraqis, Afghanis and Iranians having been gone on the run out of the civil wars and unrest in their countries to the West was focused on Europe, the European Union and especially on Germany. Here 185,000 applications for asylum have been filed in 2018¹⁵⁷, only a quarter of the peak two years ago (745,000 cf. chart 2). In the EU almost 28% of all 646,000 applications have been filed in Germany (with 16% of the EU-population), 18% in France (13%) and 10% in Greece (2%). Germany remains with 1,8 millions of asylum seekers and refugees as of December 2018 the top target amounting to 2,1 applications per 1,000 inhabitants. In some of the most populous countries as Poland, United Kingdom and Italy less than one asylum seeker and refugee per 1,000 inhabitants filed an application. The same is true for the traditional “classical immigration country” USA with a rate far below one. However smaller EU-member states like Greece, Cyprus, Malta and Luxemburg have experienced and are actually confronted with far higher application rates with more than five per 1,000 inhabitants.

As to the recognition of these applications EU-wide 582,270 decisions have been made in 2018 according to the figures of the statistical body of the EU, Eurostat. 71 % of the decisions have been made in four member States: Germany, France, Italy and United Kingdom that comprise 55% of the total population in the

¹⁵⁷ According to Article 16a of the German Constitution (*Grundgesetz* GG) *political* persecuted human beings are granted asylum in the Germany. Others not personally persecuted can claim flight protection according to reasons stipulated by the Refugee of Convention of Geneva as of 1951. Subsidiary protection can be delivered by the German law to refugees expelled by civil wars and threatened by death penalty, torture or by inhuman treatment. With extreme penury or other needs, as for instance in medical extreme cases, a prohibition of deportation can be stated.

**Chart 2: First application and reapplications for asylum in Germany
1973-September 2019**



Source: Exhibit of the Federal Office for Migration and Refugees.

EU-28. 122,070 (21%) got the protection according to the 1951 Refugee Convention of Geneva, 61,900 (10.6%) enjoyed the subsidiary protection and only 33,400 (5.7%) the protection granted by the legislation of the arrived EU-country¹⁵⁸. The slight unequal distribution of applications, decisions and receptions within

¹⁵⁸ Taking together, only 37% of the EU-wide decisions consist of some form of protection. 63% are not granted any regular status only a tolerated one. It is not known how many unrecognized refugees and asylum seekers are remaining and staying or moving in the member states of the EU or returning to their country of origin. In Germany almost 181,000 such people have lived in December 2018 as tolerated persons with exceptional leave to stay and remaining for humanitarian reasons. These reasons are accepted temporarily by the authorities so that these persons cannot be deported.

the EU is fiercely discussed and criticized within the Union, particularly in the four mentioned countries. The new EU-commission under the presidency of Ms. von der Leyen is determined to changing the distribution and proposing a more equal scheme in the spring of 2020. As an incentive she is using the negotiations about the next EU-budget for the period 2021–2027 to offer more funds for those countries that are less reluctant to receive asylum seekers and refugees. Less money should be provided to those that will not change the declining attitudes toward these groups.

Why is Germany so attractive for the „huddled masses” of the world? Germany is seen worldwide as a safe and rich heaven with a humanitarian constitution as a result of the WW II and a strong material and immaterial infrastructure and reliable institutions. The European Union as a whole is targeted and also desired as „space of freedom, security and law”. It was explicitly proclaimed in treaty of Lisbon having been taken effect on December 1, 2009. It broadcasted a very important signal to asylum seekers and all kind of refugees. It holds particularly true for the inflow having been started in the fall of 2015 and up to the spring 2016 until Chancellor Merkel¹⁵⁹ and the EU as a whole have

¹⁵⁹ Until today the German chancellor Angel Merkel is criticized not only in Germany but also by some European member states, particularly in the East, the so-called Visegrad-States, for her opening of the German borders in the first days of September, 2015 – attuning and coordinating it with the Austrian Chancellor Faymann. She received and welcomed the refugees stranded in Vienna and Budapest under undeserving condition. On September 5, she assured the public and the civil society: „We make it”. She is defending this famous statement and the following measures as a necessary and appropriate „act of humanitarian solidarity“. Since then she has been deplored that so few other EU-States have joint her and that up to now there is no common strategy and policy for a fairer and more equal distribution of refugees within the EU. It is hoped that the new European Commission under the aegis of President Ursula von der Leyen can develop an common strategy comprising all EU-member States also such

made an important deal with Turkish President Erdogan. He promised stopping the refugees from Syria to go onboard of rubber boats and dinghies on the Turkish shores of the Mediterranean Sea heading to the Greek islands, especially Lesbos. For the deal the EU mobilized funds in the amount of 3 billion € per year. Up to now the deal seems watertight.

However, prior the deal the refugees have come not only from Syria but also from other regions nearby from the Near East and Middle East (chart 3). They are coming also from and fleeing countries around the Mediterranean Sea. More and more are leaving their home countries – partly their failed states – in East and West Africa where the living has become rather difficult and onerous in the wake of civil wars and the spreading of jihadist movements below the Sahel Zone.

After the asylum seekers and refugees have been recognized according to the German law they are distributed within the German Federal States („Länder“) according to its populations and economies (chart 4) ¹⁶⁰. The most populous state North-Rhine Westphalia got in 2017 about 21% of the newcomers, Bavaria almost 16% and Baden-Württemberg 13%. After a while and depending on their residence labor status they are moving to the metropolitan areas of Munich, Stuttgart, Frankfurt and Düsseldorf where are appealing long established networks of their countrymen. There the labor markets are attracting and renown due to its full employment and therefore labor shortages. Here the refugees and recognized asylum seekers are expecting a job, a decent live for themselves and for their families. In the middle and long term they can rely on the structural, social and cultural

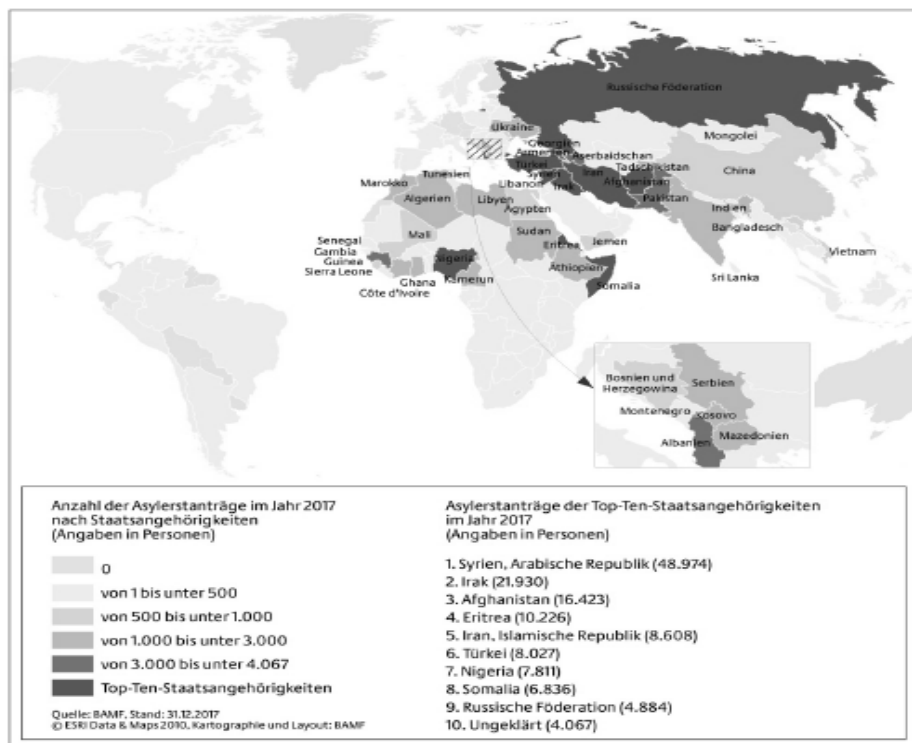
that have been more or less reluctant until now. She is trying to come forward with a paper and appropriate scheme in the spring 2020.

¹⁶⁰ The so-called *Königsteiner Schlüssel* has been applied since a long time. It was developed already in the 1950s in the FRG and combines the share of the population in each Federal State as%age of the whole population in the FRG with the share of tax revenues in each Federal State as%age of the total revenues.

integration in the urban societies. With regard to the increasing ageing and shrinking of the whole employed population it seems very important that these states are also strengthening their integration efforts for these people in the foreseeable structural change of the economies facing digitalization and automatization of many spheres of the daily live.

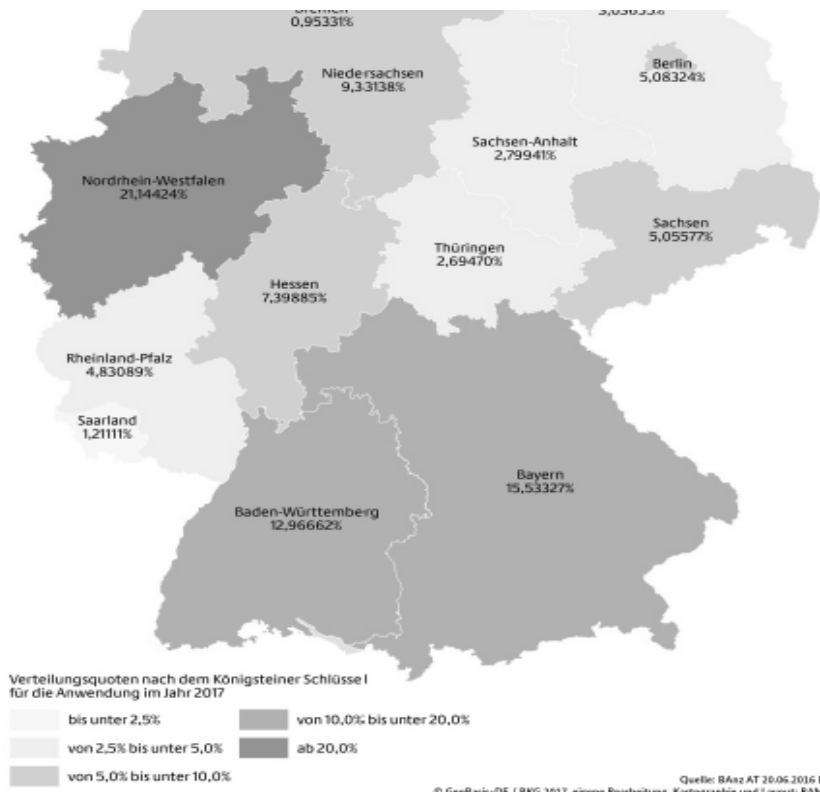
Chart 3: Application for asylum in Germany 2017 according to the countries of origin

Karte I - 1:
Asylerstanträge im Jahr 2017 nach Staatsangehörigkeit



Source: Exhibit of the Federal Office for Migration and Refugees.

Chart 4: Regional distribution of asylum seekers within the Länder (federal states) in Germany 2017



Source: Exhibit of the Federal Office for Migration and Refugees.

Efforts of addressing and employing skilled foreign workers from outside the EU for economic and demographic reasons

With respect to the mentioned decreasing figures of refugees and asylum seekers who have managed through the European and German borders the Federal Government has strengthened its efforts to addressing and employing skilled foreign workers from

outside the EU¹⁶¹ particularly for economic and also demographic reasons.

In the current business cycle the corporate economy as well as the Small and Medium Enterprises (SME or „*Mittelstand*“) are pointing to its increasing difficulties addressing and employing additional skilled staff from the domestic labor market. It takes a too long time fulfilling the gaps left by the retired “baby boomers” of the 1950s and 1960s despite of the increasing the general statutory pension age since 2012. The recruitment time has been lengthened because of legislations the government introduced and the Bundestag passed it in 2015 contradicting the prolongation of the work-life beyond the age of 65 years.

The demographics in Germany are expected in the middle and longer time to face an aging and shrinking population in the next decade with the retirement of the mentioned baby boomers and the permanent low fertility rates. As far as the workforce of today more than 45 millions of persons is concerned the projections published by the labor market research of the potential of employable persons are pointing to its shrinking by 2040 to only 36-42 millions of persons. The exact development depends on the employment attitudes and net immigration in the future.

Immigration alone cannot and should not solve the demographic challenges neither of Germany nor of the EU. Yet it seems very important addressing and employing its domestic potentials as well as skilled foreign workers from abroad. Since the Blue Card EU took effect on August 1, 2012, Germany’s economy in the south and west of the country has been widely used the opportunities offered by this residence permit. 46,526 Blue Cards EU have been issued from 2012 to 2018, in the first place to Indians working in Germany and enjoying the free movement within the whole EU. The second rank make up citizen from the Russian Federation (4,164).

¹⁶¹ Meanwhile two thirds of the annual immigrants into Germany are persons from inside the EU. They are using the precious right of free movement of labor, one of the four fundamental freedoms of the EU beside the free movement of services, goods and capital.

In addition to this on March 1st, 2020 a new bill is to taking effect for supporting and improving labor immigration into Germany with respect to short-term demand of the economy before the next upswing and to the long term challenges of the unfavorable demographics. The bill is also addressed to skilled foreign workers. Skilled Immigrants and their integration are seen by the government as well by the population as important determinants of the coping with the technological change. It is expected that in the course of the further digitalization, automatization and developing and implementing the artificial intelligence in many areas of the daily life immigrants could play an important complementary role.

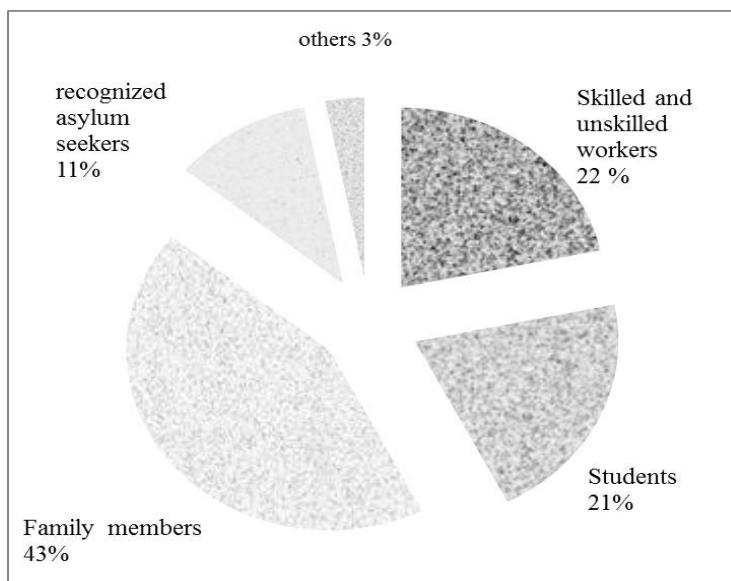
It's very interesting that not only refugees are coming to Germany, but also skilled and unskilled workers and students (chart 5). These groups got 2018 about 22% and 21% resp. of the residence permits issued. A very huge additional group is that of family members of the mentioned immigrants coming to Germany after a while (43%). It is necessary that these family members, particularly the spouses, are learning the German language successfully on the level A1 according to the Common European Reference Framework for Languages in advance in their home countries – there mostly organized by the Goethe-Institutes – before moving to their relatives already in Germany and enjoying the free movement within the EU. A second important prerequisite for the family reunification is the provision that the means for living on its own and not on welfare are secured by working sustainably.

Integration of Newcomers

In the course of the above mentioned paradigm changes immigration and integration have been closely handled together by the government, authorities and citizens since 2005. The former Minister of the Interior, Wolfgang Schäuble and the President of the *Bundestag* today - has said fifteen years ago these are „two sides of one coin“. Immigration and integration are belonging together particularly for avoiding huge economic and social costs

of non-integration for the German society and also the immigrants and their families. The country has experienced such relevant cost of non-integration of newcomers from the 1970s to 1990s on: Those cost have been huge amounts engendered not only by high unemployment expenditure and other social benefits for immigrants but also by low wages and contributions to the macroeconomic value added (GDP). Insofar less taxes and social contribution have been paid than possible in the case of better integration, particularly in the labor market.

Chart 5: Residence permits for immigrants into Germany according to their residence status 2018



Source: Own Exhibit Own exhibit based on official statistical data of the Federal Office for Migration and Refugees.

Immigration and integration from the beginning after the entrance in the country is very important for Germany for avoiding these huge costs. However, it means huge investment in the proficiency of German language by obligatory language courses and also subsequent vocational training. It is the workplace where the

integration is taking place and where the shortages of skilled workers having been deplored permanently by the corporate economy and the SME since the beginning of the current upswing of the business cycle almost ten years ago. Therefore the Federal Government summoned the “skilled worker summit” on December 16, 2019 in the chancellery with participation of the relevant ministries from Economy until Labor and Social Affairs and the Corporate Economy as well as the SME. The Unions and the Industry Associations have also been present.

The Minister for Labor and Social Affairs Hubertus Heil: “Germany needs specialists. That is why the Immigration Act is a major step forward for our economy and the labor market, but also for our society as a whole. Now it is a matter of filling the law with life. We want to ensure that specialists quickly find their way to the companies where they are needed. We want to avoid unnecessary bureaucracy, simplify recognition procedures, better equip visa offices and digitize application procedures. As Minister of Labor and Social Affairs, it is particularly important to me that the specialists are well received and that we support them in their integration into companies and society. That is why I am delighted to be joining forces today and to be committed to pulling together to make the Immigration Act a success.”

In this context the Federal Government has furthermore focused a new field for alleviating the certified access of skilled workers from abroad to the demanding German labor market. It is characterized by almost full employment in most parts of the country. Since 2012 the recognition of degrees the immigrants having been successfully closed in their home country has been profoundly simplified. It established responsible institutions and administrative infrastructures on the local level for supporting these people and for improving the cost-benefit balance of immigration and integration. The most important benefit is the investment Germany is sparing by the external education of these immigrants and their degrees.

The recognition can be submitted and reached within a short time according to the German educational and vocational stand-

ards. Since the Recognition Act came into force in 2012, a good 280,000 applications for recognition and certificate assessment have been submitted. The Recognition Act shows the appreciation for qualifications acquired abroad. Germany as a business and innovation location relies on foreign specialists. People make use of their right to a recognition process – often with success: in the past year, more than half of the foreign vocational qualifications were fully recognized compared to the German 'comparison profession'.

The recognition process checks whether a foreign vocational qualification corresponds to the respective German reference profession. From 2012 to 2018, official statistics recorded a total of around 140,700 applications for recognition only for professions regulated under federal law, including around three quarters in the regulated area (in particular health and nursing staff and doctors) and a quarter in the unregulated area. In 2018, around 29.200 equivalence tests were applied for occupations with federal responsibility (plus 16,8% compared to the previous year).

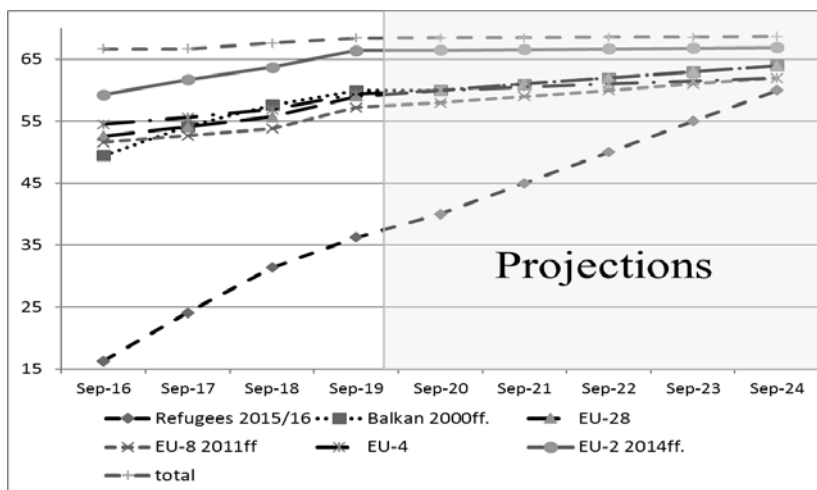
In 2018, 52,5% of the completed procedures in professions regulated by federal law were granted full equivalence. No equivalency was found in only 2,3% of the cases. More than two thirds of the applications submitted in 2018 (69,4%) were acquired in a third country, particularly in Syria (3,177 applications), Bosnia and Herzegovina (2,880 applications) and Serbia (2,472 applications). In particular, the expected increasing demand for professional recognition by specialists from third countries will pose new challenges for the responsible authorities. In the future, the question of sufficient staffing for processing applications will be all the more important – as will the question of how knowledge can be shared even better and necessary cooperation and networking can be further deepened as part of the recognition process.

The recognition of degrees is only one reason why so much asylum seekers and refugees of the most recent wave of immigration into Germany get access to its labor market¹⁶² perked up by

¹⁶² It is noteworthy that besides the labor market in Germany with 45 millions of employed and officially for the taxation, the social securi-

the business cycle. At the fall of 2019 more than one third of these people (36,6% in October) are employed in regular jobs (chart 6). For comparisons, other immigrant groups from within and outside the EU are displayed. All employment rates converge to the overall and “usual” rate of two third on average. The rates are usually moving to 70-80% for males and 50–60% for females.

Chart 6: Real and projected employment ratios of different groups of immigrants between September 2016 and September 2024 in % within each group



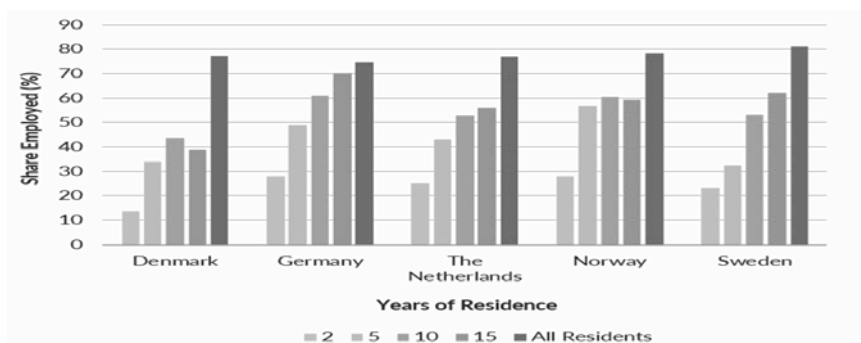
Source: Own exhibit and projections based on statistical data of the *Zuwanderungsmonitor* of the Institute of Employment Research: The Research Institute of Federal Employment Agency. Current Issues. Nurem-

ty and the labor market protection registered people not any relevant black market, shadow economy or informal employment are existent. Only one percent of the workforce – about 400,000 to 500,000 persons – is estimated to work in such irregular occupations. The most important reasons for its meaninglessness is the overall vibrant official labor market, its deregulation in the mid-2000s and the increased control intensity by the authorities on the workplaces in the construction and the service sectors. There is no colluding of the entrepreneurs and the government at the expense of the migrants. They are additionally protected by the German law of non-discrimination.

berg 2017-2019. – „Refugees” are immigrants from Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syria. „Balkan” depicts the immigrants from Albania, Bosnia-Herzegovina, Kosovo, (North-)Macedonia and Serbia.- „EU-28” depicts the EU-Member States since July, 1, 2013, „EU-2” the new EU-Member States as of January 1, 2007 Bulgaria and Romania. – „EU-8” depicts the EU-Member States as of May 1, 2004 Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovenia, Slovak Republic, Tschech Republic and Hungary. – „EU-4” depicts the south-European EU-Member States Greece, Italy, Portugal und Spain.

In the next five years it is expected and projected that also the rates for the most recent refugees are going to increase to the “normal” levels and confirm the “rule of thumb”: It is derived from the long experience in Germany that after one year of the residence in Germany 10% of immigrants are integrated into the labor market, after two years 20%, after three years 30%, after five years 50% and after seven more the 60% on average, the males rather more. Brücker et al. 2019, p. 20, underscore that due to the excellent performance of the labor market recently arrived refugees are finding employment slightly faster than previously such cohorts in Germany in the 1990s. The upswing in the business cycle has created high demand for all types of labor. It remains to be seen if the denting of the economy in 2019 will change the pattern.

Chart 7: Employment ratio of adult refugees according to the duration of their residence in the host country



Source: Patrick Joyce (2018): Newcomers in the North: Labor Market Integration of Refugees in Northern Europe. MPI.

Regarding the labor market integration of adult refugees Germany is even more successful than the Scandinavian countries and the Netherlands in the longer run (chart 7). After ten years Germany 60% of these immigrants are working and after 15 years even 70% – more than in every other country compared. It underscores the importance of the educational systems also for young immigrants in the country on the one side and the openness and absorptivity of the labor market for these new entrants on the other.

Challenges for the educational systems and labor market requirements

Waves of young refugees and asylum seekers as such in 2015 and 2016 are posing huge challenges for the educational systems and also for the labor market in Germany. More than 35% of these people have been arrived Germany in their twenties. 20% have come as teenagers and 23% even younger. Both groups have been in the obligatory schooling age until 16 years. Only 22% have been in the age of 30 years and more¹⁶³.

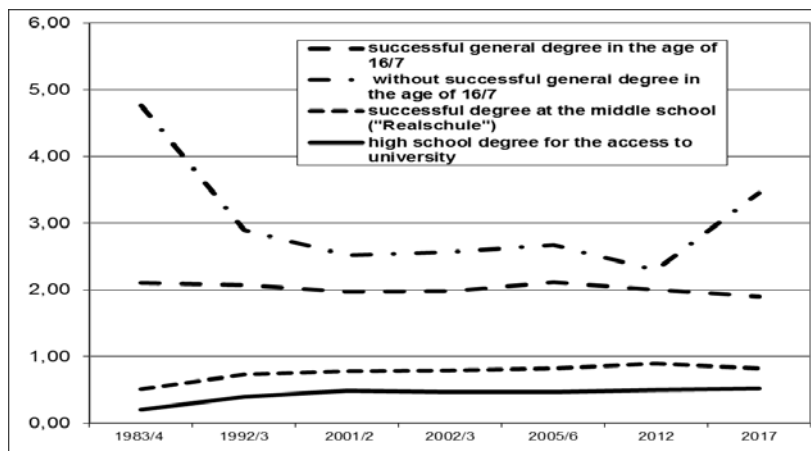
It goes without saying that the general as well as the vocational education system in Germany has to cope with the diversity these people have brought with. The young people made up 50% to 70% and more of in many classes in the primary and secondary schools in Germany most of them funded by the German *Länder* and its municipalities. Most of these young people have fled their civil war-torn and of Islamists soaked countries of the Near and Middle East and also in Africa posing particular problems in the schools due to their traumatic experience also on the flight over the Mediterranean Sea. It could be the main reason why the convergence of the frequency of degrees foreign pupils closed successfully compared with their German classmates

¹⁶³ For details of the personal characteristics of the refugees and asylum seekers see Brücker et al. (2019), 5ff.

(chart 8) came to an end in 2017: 3.5 times so many foreign classmates left the classes without any degree compared with the German pupils (17.6% vs. 5.1%).

As to the middle school and the high school the foreign pupils learning in Germany have caught up remarkably the German classmates in the intergenerational comparison. It shows that the educational integration is a long term task requiring a long and deep breath before the young people from abroad or even born in the country become fit for the challenges of the modern economy and the skill requirements of its very different labor markets. But the latter itself must be organized not least according to the justified needs and interests of the youth independent of their immigration background.

Chart 8: Ratio of the frequency of school degrees German pupils have obtained compared with their foreign classmates in Germany in different school years 1983-2017



Source: Own calculation and exhibit based on official education data.

An over-protected labor market for the “insider” – mostly elder workers with long affiliation to “their” enterprise who cannot be laid off or only by accepting high severance pays – is not only

bad for the young immigrants but for all younger people (outsider”) seeking jobs that offer a appropriate living on their own for themselves and their families. By deregulation of the labor law 15 years ago introduced and implemented by the Schröder administration Germany has had not only solved the insider-outsider problem. It has had led to 2 millions of unemployed persons today compared with more than 5 millions in the spring of 2005¹⁶⁴.

The youth unemployment rate has fallen dramatically too. It is the second lowest in the EU with 5.8% according to the current statistics of Eurostat. It differs from the awful 33% in Spain, 28% in Italy and even 20% in France. Such a severely unbalanced labor market at the expense for young nationals in general and immigrants in particular are generating huge and sustained macroeconomic cost of non-integration. It should be reduced there by profound labor market reforms to which the mentioned member states have been unwilling and even unable up to now. It entails the threat of marginalization, parallelization and separation of remarkable parts of the young societies taking consolation and refuge to Islamism and Djihadism and even to homegrown terrorism.

Summary and Conclusions

For summing up and drawing some political conclusions it is noteworthy that Germany can review 75 years of experience with immigrants in the western part of the country as the older members of the EU can. Against this background “We make it” chancellor Merkel could and would have said on September 5, 2015 when hundred of thousand of asylum seekers and refugees knocked the door of Germany and got entrance was not only a hollow phrase. Since then the civil society in Germany has accomplished a great deal of her promise. The most important is integrating of asylum seekers and refugees in the labor markets and in the educational systems upstream. Meanwhile more than

¹⁶⁴ The general unemployment rate has dropped dramatically from 13% in 2005 on average to near at 3% today.

one third of these immigrants have arrived in the labor market and the economy getting an additional push. As this was said here in the Institute two years ago in the framework of the celebration of the 30th anniversary of its foundation it was not a prophecy or even forecast. It reflected many decades of the experience we have made in Germany. Insofar it was believed by the author what Chancellor Merkel having been said with her famous words in September 2015.

Closing with some important conclusion: In Germany we are convinced that such evidence based information presented here should be communicated and spread to multipliers and people interested in such fact and figures in terms of immigration and integration. Very important for the wider communication are not only researchers, but also teachers, scientists and policy advisors: They have got the responsibility of independent information by the society and by the funds of the German state. And they have to communicate their results on this very important field as experts and influencers also as encouragement for the civil society that its strenuous efforts and strains, sometimes struggle and stress in the past four years have paid off.

In the scientific and political community of Germany it is also important hearing to the advice of experts as far as the consistency between the different policy areas is concerned. So it requires not only contradiction-free designing and implementing of the immigration and integration policy but also appropriate adjustments of other policy spheres. Particularly addressed in Germany are the labor market policies that must secure the access of outsiders who are trying to get a decent job in the official part of it and not be pushed aside in the shadow economy, unemployment or both by the insiders. Then and only then the immigrants *and* the domestic workers as well as the taxpayers are benefitting from immigration and integration of newcomers from abroad. And the benefits minus the unavoidable cost of integration could be huge and permanent for the whole society and economy.

The consistency requirement concerns also the social policy for upholding the incentives to work instead of living on welfare.

It concerns last but not at least the general and vocational educational policy by funding more diversity in the classrooms by employing more teachers and social workers. It requires also providing the personal, material and immaterial infrastructure for coping with the huge challenges immigration and integration are posing also in the future. The remaining gender pay and employment gaps between male and female immigrants and between the newcomers and the domestic people are posing particular challenges which we have to work on. Referring to the past we are confident and convinced in Germany and hopefully also in the whole EU that “we make it” applies also for the next wave of immigration and integration into Germany and the EU.

References

BAMF 2020 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – German Federal Office for Migration and Refugees): Migrationbericht 2018. Available under <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2020/20200108-am-migrationsbericht-2018.html> (accessed 13.1.2020)

BAMF 2020 (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – German Federal Office for Migration and Refugees): Bundesamt in Zahlen 2018. Available under <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2018.html> (accessed 17.1.2020)

Brücker, Herbert, Philipp Jaschke and Yuliya Kosykova (2019), Integration Refugees and Asylum Seekers into the German Economy and Society: Empirical Evidence and Policy Objections. Washington, DC: Migration Policy Institute. Available under <https://www.migrationpolicy.org/research/integrating-refugees-asylum-seekers-germany> (accessed 16.1.2020)

Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/de/data/browse-statistics-by-theme> (accessed 13.1.2020)

Institute of Labor Market Research 2020: Zuwanderungsmonitor Dezember 2019 http://doku.iab.de/arbeitsmarktdaten/Zuwanderungsmonitor_1912.pdf (accessed 13.1.2020)

Heckmann, Friedrich (2015), Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung. Wiesbaden: Springer

Joyce, Patrick (2018), *Newcomers in the North: Labor Market Integration of Refugees in Northern Europe*. MPI.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2010), *Social and Labor Market Integration of Ethnic Minorities in Germany*. In: Klaus F. Zimmermann and Martin Kahanec (eds.), *Ethnic Diversity in the European Labor Markets: Challenges and Solutions*, pp. 109–136. Cheltenham, UK, and Northampton, USA: Edward Elgar.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2016), *Managing Highly Skilled Labor Migration in Germany: Law and Practice*. In: Marya Rozanova (ed.), *Labor Migration and Migrant Integration Policy in Germany and Russia*. St. Petersburg State University, pp. 59-76.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2017), *Importance of the Economy and the Labor Markets for the Managing of Immigration and the Migrants Integration – Approaches and Experiences in Germany and the EU*. Paris: RUDN.

Loeffelholz, Hans Dietrich von (2019), *Migration und Integration von Flüchtlingen: Herausforderungen und Chancen für Arbeitsmarkt und Wirtschaft*. Europainstitut der Russischen Akademie der Wissenschaften und Russkij Mir: Moskau.

Statistisches Bundesamt (2020), *Migration und Integration*. https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/_node.html (accessed 13.1.2020).

SOCIAL AND ECONOMIC INTEGRATION OF MIGRANTS. THE ITALIAN CASE AMONG EU PRACTISES

Different meanings of the word «integration»

The meaning of the term “integration” is, in some ways, controversial for at least three reasons:

The first one is that identifies in the same time one of the possible models of incorporation of the migrants in the receiving society, but can also be used to identify one specific model of inclusion of migrants. So we use the term integration as a functional concept indicating the different forms in which receiving countries include the migrants and we can, therefore, distinguish between different forms of “integration”, like segregation, assimilation, multiculturalism.

However, integration is also used to indicate one of these ways of inclusion, and in particular, we can use it against assimilation or multiculturalism or segregation to refer to a two-way integration, in which both migrants and receiving societies have to adapt each other, against models in which only migrants are supposed to adapt to the receiving society (assimilation) or in which neither the former nor the latter have to make efforts to adapt (segregation or multiculturalism).

And in 2011 EU Commission launched the "European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals" (COM/2011/0455 final), claiming for a stronger cooperation with the countries of origin to build a 'three-way process' between migrants, receiving societies and countries of origin.

* *Ugo Melchionda* Expert Member, EURISPES, International Department Italy representative of OECD experts group on migration.

Thirdly we can also recognise that “integration” is a typical European wording for inclusion of migrants into receiving societies, whereas USA, Australia or Canada more frequently use “assimilation, or incorporation” to refer to the same inclusion process, without giving to these terms the same connotation we are used to giving in Europe. And in this case, integration has a long history behind it, which is the same history of dynamics of immigration in Europe and the history of how the European countries perceived the inclusion of immigrants in their societies, Such changes could be summarized along three development lines:

The progressive enrichment of the concept of integration, which was transformed in 2003 from a one-way linear process of adaptation of migrants to receiving societies, to a two-way process involving both the receiving society and migrants and more recently, 2011, to a three-ways process involving migrants, receiving counties and origin countries.

The vertical dimension of the integration process, which initially identified with the national dimension, was successively extended to the supranational and the local, regional levels.

The horizontal dimension of the integration phenomenon which initially referred to the micro-level of individual immigrants and their households, to their interaction with individual natives, was successively extended to the level of collectivities of both immigrant groups and natives and how they relate to each other. Eventually, it was extended at the level of institutions, both global institutions relevant to all residents or specific ones for immigrants and to an extensive series of stakeholders (associations, churches, NGOs...).

We do not need to trace the detailed history of such concept and its development, from the first years of immigration to Europe, after the end of WWII, to the “oil crisis” of the ‘70s, from to the settlement of “guest workers”, which followed the close of European borders, to the new migrants’ crisis of the first XXI century we are currently facing, but we can say that the integration issue became a topic of policies and researchers in Europe only some decades ago. No one before half of ‘70s had seen

Turkish workers in German enterprises or Algerian workers in French ones or Pakistan and Indian workers in the UK as “Muslim”. No one thought there was any question referring to their “integration” in the receiving societies.

Moreover, successively, in the 30 years through the middle 70’ and 2003, after the transformation of the past guest workers in settled migrants, who had got family reunification, the main aspect of integration was linked to the legal status of migrants. The concept of integration was, so to say, unidimensional, the objective of the integration policies was to guarantee, through admission policy their legal status. Once the migrants received, thanks to legal admission, equal formal status with native citizens, they were supposed to be able to make all efforts to reach a full inclusion in the receiving societies, i.e. to attain occupational, services and rights opportunities identical to native citizens, changing their expectations, behaviours and identities, without asking the same effort to the receiving society.

In 2003 a European Commission EC 2003) document for the first time looks at the integration of immigrants as a process involving both the parties; immigrants and receiving society and recognises that integration is a two-way process, in which migrants as well receiving countries have to engage, adapting each other. Furthermore, it is a process involving horizontally several aspects: the legal/political, the socioeconomic, and the cultural/religious dimensions of integration.

Several steps were made after this first one

- The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy adopted by the Justice and Home Affairs Council in November in 2004 and reaffirmed in 2014,
- A common agenda for integration — Framework for the integration of third-country nationals in the European Union adopted, in 2005 by the European Commission
- The Commission Communication Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth of 3 March 2010.

One of the most relevant was done in 2011: the already cited “European agenda for the integration of third-country nationals”

where EU and EU countries recognised that integration policies, could not be effectively implemented without involving the countries of origin as a third key actor in the process of immigrants' integration: 'Countries of origin can have a role to play (...) in three ways:

(1) to prepare the integration already before the migrants' departure;

(2) to support the migrants while in the EU, e.g. through support via the Embassies; (3) to prepare the migrant's temporary or definitive return with acquired experience and knowledge' (EC 2011, 10).

This shift had three relevant effects:

- a) first of all increased the vertical multilevelness of policies,
- b) widened the horizontal number and diversity of involved stakeholders,
- c) unexpectedly produced the effect to create a set of different interests and positions which could be involved in the integration process.

After such a document, other essential documents followed in the later years:

- The Action Plan on the integration of third-country nationals adopted on 7 June 2016 by the European Commission
- On 7 June 2016, the European Commission adopted an Action Plan on the integration of third-country nationals. The Action Plan provides a comprehensive framework to support Member States' efforts in developing and strengthening their integration policies, among which:
 - Pre-departure and pre-arrival measures, to prepare migrants and the local communities for the integration process;
 - Education, including language training, the participation of children to Early Childhood Education and Care, and civic education;
 - Employment and vocational training, to promote early integration into the labour market and migrants entrepreneurship;
 - Access to essential services such as housing and healthcare;

- Active participation and social inclusion to support migrants' participation in cultural life and fighting discrimination.

Italian legislation: the integration agreement

The general Italian legislation on integration is represented by the "Unified Text Containing the Measures Governing Immigration and the Legislation on the Status of Foreigners" Legislative Decree no. 286 of 25 July 1998 and successive modifications.

Section V of such text contains measures aiming at promoting migrants' integration: referring to Health Care, Education, Housing, Participation in Public Life and Social Integration, so articulated:

Measures on health care providing health care for foreigners registered with the National Health-Care Service as well as irregulars not registered with the National Health-Care Service);

Measures on education and the right to study and to exercise a profession, with mandatory schooling for children under 16 even if irregular ones and provision of Intercultural education);

Measures on housing and social welfare, reception centres and right to access to social housing and social services on the same basis than Italian citizens;

Measures against discrimination and on the establishment of a fund for migratory policies.

Furthermore, from 10 March 2012, foreign nationals aged over sixteen that enter Italy for the first time and file an application for the issuance of the residence permit with a duration of at least one year, have to sign an agreement with the Italian State.

- By signing such agreement, foreign nationals undertake to obtain specific integration objectives in the period of validity of their permit, and the State undertakes to support their integration process. Just some categories (people with disabilities or unaccompanied minors or victims of trafficking are exempted).

- By signing the agreement, the foreigners receive 16 initial credits. Through the attendance of one training session on civic activities and life in Italy, the credits are confirmed. The non-

participation in the training sessions will lead to the loss of 15 out of the 16 credits assigned.

- Further 30 credits will be obtained the acquisition of knowledge of Italian language, or Vocational training - Formal qualifications - Registration in the National Healthcare Service Signing of a rental agreement or taking out of a mortgage for the purchase of a residential property.

- The credits accrued can be lost in case of: a) criminal convictions; b) enforcement – also not final – of detention orders; c) final infliction of pecuniary penalties exceeding 10 thousand Euros.

- One month before the expiration of the two-year term, the One-Stop-Shop for Immigration at the Prefecture begins the assessment phase through the documents filed by the applicant or acquired by the Office. Failing such documentation, the applicant may ask to be tested on his/her level of knowledge of the Italian language, civic culture and civil life in Italy.

- The minimum level of knowledge required to comply with the integration agreement corresponds to level A2 of the Common European Framework of Reference for Languages, issued by the Council of Europe.

- In case the Agreement is not fulfilled, the Prefect rules a partial non-fulfilment.

- final credits equal to or lower than zero, cause the termination of the Agreement with the annulment of the residence permit or the rejection of its renewal, and the expulsion of the foreigner from the national territory.

- The non-fulfilment of the obligation to provide education to minor children determines the total loss of the credits as well as the termination of the

- Foreign nationals that signed the Integration Agreement but that at the moment of the assessment own one of the following types of residence permits: for asylum purposes, pending application for asylum, subsidiary protection, humanitarian reasons, family reasons, EC residence permit for long-term residents, residence card for a foreign family member of EU citizens, foreign-

ers owning another residence permit exercising one's right to family reunification are excluded from the assessment of the Integration.

OECD and the Institute of Public Affairs definitions of integration

Following the OECD-EU report of 2018 *“Settling in report”*, the most accurate and complete effort in this direction, we will borrow its definition of integration as *“the ability of immigrants to achieve the same social and economic outcomes as natives taking into account their characteristics”*.

A slightly different definition, which has the same goal, is provided by the Institute of Public Affairs published in June 2019 its report *“European Benchmark for Refugees Integration. A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanisms in 14 EU Countries”*, which defines integration as the *“process of succeeding socially and economically and of becoming an accepted part of society.”*

Identifying the dimensions relevant for the task

Following the paradigm of the OECD report on integration, the European benchmark for refugees integration, as well as complying to the “Zaragoza indicators”, introduced in 2010 International Conference under the Spanish Presidency, the objectives of the call: “promote migrants’ access to civic and social rights, social services and facilities following their legal status, as well as intercultural interaction and adaptation to increased diversity of the population” could be translated into the following series of dimensions along which we can assess migrants’ social and economic outcomes and eventually compare them among different EU countries and to natives’ ones:

- *Labour market*
- *Education and skills*
- *Living conditions*
- *Civic engagement and social integration*
- *Spatial concentration*

– *Youth Integration*

– *Legal integration*

Each of such dimensions can offer a series of outcomes' indicators which we can elaborate either to compare different outcomes in different domains or to compare the same results in different countries or for various immigrant groups (the breakdown of the outcomes per gender, level of instruction, and citizenship) or for different time series.

The Oecd 2018 “*Settling in report*” documents the social and economic outcomes of migrants in Oecd and Eu countries and selected G20 countries focusing over 72 indicators of Integration, the “*European Benchmark for refugees integration*” collected data “along 118 indicators in total, covering access to education, employment, lifelong learning, housing and family reunification”, both represent a massive set of indicators, among which it is possible to elicit the following ones:

Labour market Indicators:

Unemployment rates and unemployment benefits from the welfare system

Lower skill jobs held by migrants and natives (rates out of population)

Over-qualification rates

Evaluation of foreign degree as highly as natives' for job placement

Education and skills Indicators

Percentage of highly educated

Percentage of low educated (no further than primary school educated)

School attendance beyond primary school

Living conditions indicators

Incomes rates

Relative poverty rate

Absolute poverty rate

Social integration indicators

access to civic and social rights: rates of access to social services and facilities (e.g. language tuition and healthcare)

Participation in the political life of the community rate

Youth condition

outcomes of youths with a migrants background concerning education and employment compared to native young people.

Data about migrants' integration

Of all such data, the present article will illustrate the Italian situation through the following selected series

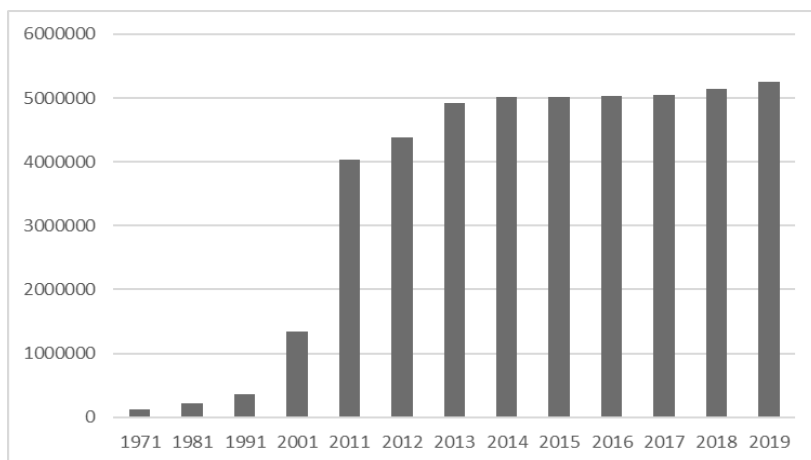
- Demographics
- Employment
- Education
- Social integration
- Active citizenship
- Discrimination

Demographics

Foreign population legally residing in Italy has progressively increased in the last 50 years from a little more than one hundred thousand (121,116) in 1971 to about five million in 2015, and since that year its growth has been minimal: in 2019 its increase on the previous year was just 2%.

The most significant increase was in the period 2001-2011 when the new legislation issued in 2008 gave to thousands of migrant workers the possibility to be admitted for work reasons. The increase stopped after the crisis of 2008 and is sustained today mainly by family members of migrant workers.

**Italy, Foreign population present on December 31
of years 1971-2019**



Source; Istat.

This trend is confirmed by the breakdown of stay permits along the last 30 years: residence permits for work reasons fell in 2008, just after the economic turmoil and represent today a small part of the temporary residence permits, while family and asylum reasons are the growing ones.

Employment

Before discussing employment outcomes for migrants and natives and the differences we find among them, we have to consider that they have different activity rates, and such rates have changed in the past years, according to Eurostat data in a typical way for each of the great classes which compose the overall population: native-born, EU-born and Non-Eu born citizens, as the following diagram shows. It is essential to distinguish among foreigners EU-born and Non-Eu born citizens, as the current integration policies and, above all, social integration dynamics are differentiated for EU citizens and Non-Eu citizens present in the different countries.

Activity rates for EU born citizens and nationals of the EU countries increase in linear way since 2008, while on the contrary activity rated for Non_eu born citizens decrease since 2008 and just in the last few years change their trend.

Focusing our attention on the employment and unemployment outcomes of migrants, compared to native workers, we find that unemployment of Non-EU born was in Italy in the last year higher than unemployment of nationals (14.4% against 11.5%), but in any case lower than unemployment rate of Non-Eu nationals in the European Union (15.2%).

Employment and unemployment in EU countries and Italy by citizenship (absolute and percentage values)

Geo	Employed persons		Unemployed persons	
	Reporting country	Non-EU28 countries	Reporting country	Non-EU28 countries
Italy	20,168.2	1,622.0	2,344.4	272.1
European Union	205,810.8	9,350.2	14,371.3	1,682.4
Italy	88.5%	85.6%	11.5%	14.4%
European Union	93.1%	84.8%	6.9%	15.2%

Source: Author's elaboration upon Eurostat data.

According to OECD statistics, which in this case do not distinguish among EU foreign citizens and Non-EU foreign citizens, the trend of long term unemployment for native workers and foreign workers in Italy and the European Union has increased for both natives and foreign workers after the economic turmoil of 2008.

The rate of long term unemployment of Non-national workers, over the total unemployment rate, which was very similar in Italy and the EU before the economic turmoil (41.2% vs 41.3%) increased of 14 points in Italy and 7 points in the EU during the ten years from 2006 to 2016, showing the weakness of Italian economy, compared to the strengthen of the EU.

**Long term unemployment rates for foreign-born workers
in the EU and Italy**

	Long-term unemployment of the foreign-born population (% of total unemployment)	
Country	2006-07	2015-16
Italy	41.2	55.2
European Union	41.3	48.4

Source: OECD-EU 2018.

OECD shows us also the quality of such employment. The following table shows that employment rates for native-born and foreign-born workers in Italy and the EU are very different: in Italy native-born are employed for almost 40% in highly skilled jobs and only for 30.2% in low skilled jobs, while, on the contrary, foreign-born workers are employed for only 13.5% in highly skilled jobs and more than 30% in low skilled jobs.

Such dynamics are slightly different in the EU: native-born workers have better job conditions than foreign-born workers (only 7.8% of the formers are employed in low skilled jobs against 20% of the latter, and vice-versa 42.7% of nationals enjoy highly-skilled jobs against 31.8% of foreign workers).

In conclusion: within the EU labour market, both the national workers than the migrant workers have better positions than Ital-

ian and migrant workers in Italy, but in Italy the ethnic segmentation of the labour market is much more spread and radicated.

Employment rates in EU countries by citizenship

	Low-skilled employment		Highly skilled employment	
	Foreign-born	Native-born	Foreign-born	Native-born
Italy	30.4	8.2	13.5	39.8
European Union	20.0	7.8	31.8	42.7

Source: OECD-EU 2018.

The different condition of labour integration offered to migrant workers, regarding national workers is very clearly shown in the following table, which shows how national and migrant employed workers suffer job overqualification in very different rates. In the Italian labour market the rate of overqualified national workers is similar to the EU average (20% against 22.8%, but such average values are much higher for migrant workers and sharply different in Italy and the EU. In Italy, the overqualification rate increases to 76.2% for migrant employed workers, while in the EU it increases to 46.5%.

Similar trends are visible for male and female employed workers: both at the Italian and the EU level.

Over-qualification rates by citizenship and gender, 2018

	Total		Male		Female	
	Third-country nationals	National	Third-country nationals	National	Third country nationals	National
Italy	76.2	20.0	69.1	12.8	73.2	16.7
European Union	46.5	22.8	37.6	20.3	41.8	21.6

Source: OECD-EU 2018.

Two more indicators confirm these conditions of difficulties for migrant workers: the percentages of temporary contract and part-time employment.

In Italy as well in the EU migrant workers have a higher rate of temporary contracts and part-time jobs

Workers with temporary contracts represent in the EU 13.5% of the total among nationals and 16,4% in Italy, but their rate increases to 25.8% among Non-EU workers in the whole EU and 22.3% in Italy.

The trend is in the same way present among female workers with small differences in the values.

Workers with temporary contracts in the EU and Italy

	Total		Females	
	Nationals	Non-EU28	Nationals	Non-EU28
Italy	16.4	22.3	17.7	18.2
European Union	13.5	25.8	14.2	25.1

Source: Author's elaboration upon Eurostat data.

In the same way, workers who have part-time jobs are around 18% of the total among nationals both in the EU and in Italy (18.7% and 17.5%, respectively) but represent more than a quarter among Non-EU workers (25.9% and 25.1%). In this case, female condition is somewhat different, as female part-time employed represent 30% of employed among nationals, but more than 40% among Non-EU employed workers.

Share of part-time employment in total employment for the population aged 20-64, in EU by country of birth and sex, 2018

	Total		Females	
	Nationals	Non-EU28	Nationals	Non-EU28
Italy	17.5	26.1	31.4	43.3
European Union	18.7	25.9	30.7	41.4

Source: Author's elaboration upon Eurostat data.

Education

One more essential field of immigrants integration is represented by educational attainments.

The OECD-EU report of 2018 describes the different levels of educational attainments in the EU and Italy in the academic year 2015-16. Low educated people (according to the International Standard Classification of Educational Degrees (ISCED), no higher than lower secondary education) represent the 39.0% among national and 57.3% among Third-country nationals in Italy, while highly educated (people with tertiary education) represent 17.1% among national and only 10.7% among Third-country national.

In the EU the trends are similar: 23.3% of low qualified among National, against 45.4% among Third-country nationals and 28.8% of high qualified against 23.5%, but the average values are lower for low qualified people and higher for highly qualified, showing that average cultural conditions in EU countries are more favourable than Italian ones.

Low- and highly educated, by citizenship, Percentages, 15- to 64-year-old, 2015-16

	Low educated			Highly educated	
	Third-country nationals	National		Third-country nationals	National
Italy	57.3	39.0		10.7	17.1
European Union	45.4	23.3		23.5	28.8

Source: OECD-EU 2018.

Such different values among National and non-EU citizens are due to several factors, most of them linked to the emigration path, as often migration breaks education continuity, but other factors are specific to receiving countries school system.

Eurostat, for example, shows that early leaving phenomena are three times more common among Non-Eu pupils than among native pupils both at the EU average level than at the Italian level.

12.3% of Italian pupils leave training and school, as 9.5% of EU pupils, on average, do, but non-EU pupils do the same in almost 40% of cases in Italy and almost in a quarter of cases in EU. The same happens for female pupils with slight differences in favour of girls.

Early leavers from education and training by sex and citizenship 2018

	Total		Females	
	National	non-EU	National	non-EU
Italy	12.3	39.4	10.0	37.9
European Union	9.5	24.3	7.8	22.3

Source: Author's elaboration upon Eurostat data.

The reasons for such differential educational attainments can be researched in the general integration process, as Non-Eu pupils have the worst economic conditions. Anyway, also the school system per se has low capacities to provide enough quality education. Prof F.C. Rosati of "Tor Vergata" University of Rome, presented in the Istat Conference held in Rome on December 10th 2019 (La statistica per la ricerca: caratteristiche, integrazione e impatto della presenza straniera in Italia, available at <https://www.slideshare.net/tag/convegno-roma101219>) the following data on immigrants' learning gap, according to INVALSI test scores.

Immigrant learning gap as a percentage of native test scores. 2011/12 and 2017/18 academic years

	Difference of INVALSI test scores for migrants pupils			
Academic year	First Generation		Second Generation	
	Grade 2	Grade 10	Grade 2	Grade 10
2011/12	-13.6	-5.4	-7.5	-12.8
2017/18	-19.5	-10.5	-12.7	-9.0

Source: F.C. Rosati, presentation in ISTAT 2019

As data provided by prof. Rosati show, the disadvantage of immigrant students is relatively significant and persists along with the grades, the years and the generations. In the academic year 2011/2012, the difference between native and immigrants pupils was equal to -13.5%, in grade 2 and -5.4% in grade 10 for the first generation, and was reduced in the grade 2 for the second generation (-7.5%), but increased for the second generation (-12.8%). Seven years later, in the academic year 2017/2018, almost all differences were increased, with the only exception of second-generation Grade 10 scores.

Social Inclusion

Among the indicators of social inclusion of migrants, we choose two of the clearest: the income and the risk of poverty. In both the cases migrants are in worse conditions (lower incomes, or higher exposition to risk of poverty), and in Italy, conditions are generally worse than in the EU (the mean and the median for Non-EU countries citizens are considerably lower: respectively 12,243 euro and 11,438 euro in Italy against 15,378 and 13,115 euro in EU), while for Italian and EU citizens the same statistics are higher (20,000 euro the mean and a little less than 18.000 the median).

Furthermore, the income distance between natives and immigrants in Italy is much higher than for EU we have an average value of almost 8,000 euro per year, while in the EU, such difference is inferior to 5,000. The same, if we consider the median: half of the Italian citizens have an income inferior or equal to 17,867, while half of the immigrants in Italy have an income less or equal to 11,438 euro. In the EU, on the contrary, half of the native population has an income very close to the Italian one (17,671 euro), but half of the migrants have an income inferior or equal to 13,315 euro.

**Mean and median income by broad group of citizenship
(population aged 18 and over).Euro**

	Mean equivalised net income		Median equivalised net income	
	Reporting country	Non-EU28 countries	Reporting country	Non-EU28 countries
Italy	20,307	12,243	17,867	11,438
European Union	20,074	15,378	17,671	13,315

Author's elaboration upon Eurostat data

Better outcomes Italy has in the contrast of risk of poverty. Also, in this case, people exposed to the risk of poverty are more numerous in Italy than in the EU, and also, in this case, Non-Eu citizens are much more exposed to the risk of poverty than Nationals, either in Italy or in the EU. Nevertheless, in this case, the distance between national and Non-Eu citizens is shorter in Italy (20.5 points) than in the EU (24.6 points). Finally, in both cases, women are more exposed to the risk of poverty or social exclusion and Non -Eu women represent the most exposed group, with points equal to 45.3 in the EU and 47.0 in Italy.

People at risk of poverty or social exclusion by broad group of citizenship (population aged 18 and over)

	National		Non-EU28 countries	
	Total	Females	Total	Females
Italy	25.2	26.7	45.7	47.0
European Union	20.4	21.6	45.0	45.3

Source: Author's elaboration upon Eurostat data

Housing

One factor determining the level of integration is represented by housing and more generally lodgement conditions; the spatial concentration of migrants in old downtowns or peripheral quarters, the conditions of the buildings, their property, the crowding of houses and their cost.

We do not have specific data in some of these topics (spatial concentration), and other are not entirely relevant to compare migrants and natives (as ownership of the house, which is too much common among Italians to offer a real significative benchmark).

However, other indicators, like overcrowding rate and cost of housing, perceived as an overburden rate, are useful indicators of integration conditions.

Overcrowding rate of houses is a problem for a slight minority of EU citizens (13.5%) and a more extensive proportion of Italians (22.7%), but it is a problem for a third of Non-EU nationals living in the EU and for more than half (55%) of them living in Italy.

Overcrowding rate, by citizenship 2017

	National/EU citizens	Third countries citizens
Italy	22.7	55.3
European Union	13.5	33.2

Source: Author's elaboration upon Eurostat data

Also, the cost of housing represents an overburden for a very little minority of Italians (6.6%), due to the diffusion of house ownership and for about 10% of EU Citizens, but it represents a problem for almost a quarter of Third-countries nationals living either in the UE or in Italy.

Housing cost overburden rate by citizenship

	National/EU citizens	Third countries citizens
Italy	6.6	24.7
European Union	9.9	24.0

Source: Author's elaboration upon Eurostat data

Health

Health insurance seems to be the best card of Italian Integration model: registration to the National Health System is mandatory for all people living in Italy, free for people under an income

threshold established by the law and open even to irregular migrants and their children. Regular migrants have access to services provided by the National health system at the same conditions than Italian citizens, and the local units utilise very often interpreters and cultural mediators, able to build a bridge between medical staff and foreign customers.

Furthermore, considering that Italian population is ageing and migrant population is mainly composed of young work-force, we will not be surprised that the self-perceived health status is good or very good for 72,2% of Italians, and 87.1% of migrants, while the self-perception of bad or very bad health status is common to 7.2% of Italians, but only to 0.8% of migrants.

Such figures are also more impressive if compared to UE averages, where distances between national citizens and migrants are much closer: 68.4% of EU national citizens perceive themselves in very good or good status and 8.6% of them perceive themselves in bad or very bad health status, while immigrants coming from third countries perceive themselves as healthy in 75.6% of cases and bad health conditions in 6.0% of cases.

Health status, as self-perceived, in Italy and EU countries

	National/EU citizens			Third countries citizens		
	Very good or good	Fair	Bad or very bad	Very good or good	Fair	Bad or very bad
Italy	72.2	20.6	7.2	87.1	12.1	0.8
European Union	68.4	23.0	8.6	75.6	18.4	6.0

Source: Author's elaboration upon Eurostat data

Active citizenship

Active citizenship can usually be assessed through three indicators

- Participation in national or local political life;

- Citizenship acquisition;
- Long term residence permits.

The first is the most direct indicator, while the second and third are more and more indirect indicators, as the citizenship is acquired after a precise choice and a lengthy procedure following the application and long term stay permit is issued almost automatically, provided that some conditions are present (five years of regular presence, income, absence of criminal records...).

Nevertheless, participation to national and local political life is a somewhat controversial indicator, for the different meanings that participation or non-participation to electoral races implies, and international institutions like Eurostat prefer to provide data on long term residence permits and citizenship applications, rather than on the first one indicator.

Following Eurostat methodology, we will use the long term residence permits and the ratio of citizenship acquisition as indirect indicators of active citizenship.

In the first case, we note that Third-country nationals living in Italy have a rate of EU long term permits out of the total of presences which is higher than the EU average (63.6% against 54.4%). Third-country migrants present in Italy represent 7.8% of all Non-EU immigrants in the EU, but the 2,3 million of long term residence permits represent 18% of all EU residence permits of this kind.

Long term residence permits

Country	Number 2017	Share of all non-EU citizens holding long term residence permits
Italy	2,293,099	63.6
European Union	12,564,060	54.4

Source: Author's elaboration upon Eurostat data.

Also, the rates of citizenship acquisition present positive outcomes for Italy. In 2018 135,804 foreign citizens acquired Italian citizenship (3,9% of the Non-Eu population present in the coun-

try), while 672.768 Non-Eu citizens acquired one of EU member states citizenship, corresponding to a naturalisation rate of 3.1%.

Ratio between new Italian citizens among foreign population in 2018

Country	Total foreign citizens	Non-EU citizens		
	Foreign Population	NON-EU	Acquired citizenship	Naturalisation rate
Italy	5,047,028	3,509,089	135,804	3.9
European Union	38,726,447	21,583,107	672,768	3.1

Source: Istat 2019/

Discrimination

A final interesting issue is the perception of discrimination, as self-reported by foreign-born citizens in the EU and Italy. The first remarkable point is that foreign-born citizens in EU and Italy seem to share the same perception of discrimination: a little more than one foreign-born out of seven reports to be or to have been discriminated either in Italy or in the EU.

People residing in the EU over ten years report in the same way the perceived discrimination against them, also if the phenomenon seems a little better (12.8% against the previous 13.8%). We have no data for Italy.

Self-reported discrimination, by the length of residence in OECD countries

	Foreign-born	Foreign-born residing over ten years
European Union	13.8	12.8
Italy	13.8	-

Source: OECD-EU 2018

Conclusions

Is it possible to identify a sort of Italian model of integration? Which are its constituents? Which are its strong and weak points?

From the analysis of indicators, we can summarise three characteristics of Italian society and its way to migrants' integration:

- Economic integration in the labour market does not offer excellent integration outcomes to migrants: over-qualification, worst job condition, lower incomes are the main features of labour market integration;
- It is almost the same with educational attainments: higher early leavers and less learning outcomes among migrants and their descendants

Notwithstanding Italy has not provisions for right of voting to local elections for Non-Eu citizens, the active participation to local life, as expressed by higher rates of long term permits and citizenship acquisition, together with health conditions (in the double sense of facilitate access to the National Health system and, of better health conditions) represent the strong points of the Italian model of integration.

References

UNDESA 2019: United Nations Population Division Department of Economic and Social Affairs, Workbook: UN_MigrantStockTotal_2019.xlsx

OECD 2019, International Migration Outlook 2019.

OECD -UE 2018: Settling in 2018. Indicators of Migrants integration.

Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population/overview>

Istat: <http://stra-dati.istat.it/Index.aspx>

Istat2019: Conference 10 December 2019 "L'immigrazione in Italia. Dati e attori istituzionali).

NIEMI Project): The European Benchmark for Refugee Integration: a Comparative analysis of the national integration evaluation mechanism in 14 EU Countries.

ITALY'S MIGRATION POLICIES AND ITS LOCAL DIMENSIONS: INSIGHTS OF THE AUTONOMOUS PROVINCE OF BOLZANO

Migration is and has been a key topic of the international debate and became one of the most challenging, but also contradictory, issues of our time. The discussion is related to the need of governing migration, borders and citizenship, but also to topics, such as the revival of the nation-state, national security or questions of sovereignty (Ambrosini et al. 2020). Italy is no exception. Questions of security and legality regarding immigration dominate often the discourse; integration processes are of lesser importance (Caneva 2014). For a long time, Italy was considered a country marked by emigration, because of its rather short history of immigration. Therefore, immigration and integration policies do not have a long tradition and became more complex due to policies introduced by the European Union (EU), such as the Dublin agreement (Wishtaler 2015). In the past years, many migration decrees were mainly realized as a reaction to emergencies or increasing European pressure (Petrovic 2013). Therefore, governance manifests itself at multiple levels, ranging from the supranational level of the EU to sub-national levels with sometimes distinct regulations and responsibilities. Even though the national and European regulations are decisive for the local or regional level, their immigration and integration policies can be very different (Wishtaler 2015). The ‘migration crisis’ of the last years represents one good example to illustrate the multiple interactions between local, national and international levels and shows that the Italian society is becoming more and more multi-ethnic.

* *Anja Marcher* – Center for Advanced Studies, Eurac Research, Bolzano, Italy.

The reception and integration of asylum seekers during and since the ‘migration crisis’ are of particular interest for the present contribution. After describing the situation in Italy, the article will focus on the regional level of South Tyrol, an Autonomous province located in the North, and aims to give some insights regarding the reception and integration of refugees and asylum seekers at the local level.

Italy’s reception system

According to the UNHCR (2020a), the number of people that fled conflicts, war, prosecution, and/or human rights violations has risen continuously, from about 65.3 million worldwide in 2015 to 70.8 million in 2019, from which 3.5 million were seeking asylum in their country of arrival. Thousands of people risk their lives to reach Europe by sea, many die or go missing. The central Mediterranean route via Italy is still one of the main (and deadliest) ways to Europe with a dramatic peak of deaths in 2016 (5,096) (UNHCR, 2020b). The national Dossier on Immigration, for example, referred to the period between summer 2018 and 2019 as *annus horribilis*, because of the tightened border controls in the Mediterranean (IDOS 2019). The number dropped from 153,842 and 181,436 sea arrivals in 2015 and 2016 to 11,471 sea arrivals in 2019 (UNHCR 2020b). The migration policies became more restrictive, as regular entry channels for non-EU-workers were closed, agreements with military and border control authorities of Libya were established to prevent migrants from reaching Europe, and with the Legislative Decree 113/2018, also known as ‘Decree on Security and Migration’, rescue activities in the Mediterranean sea were criminalized. An additional consequence of the Decree is the cancellation of the humanitarian protection¹⁶⁵, one of the three forms of protection guaranteed by the

¹⁶⁵ Humanitarian protection: Right of residence on the national territory but without having the same status as Italian citizens. It was temporary and renewable on request (APB & Eurac 2015).

Italian legislation so far¹⁶⁶, making it impossible to renew permits and issue new ones and increasing the number of irregular migrants. Moreover, it increases the risk of exploitation and social exclusion for people without legal status and assistance (IDOS 2019).

The highest share of refugees and asylum seekers arrives at the points of disembarkation in the South (so-called ‘hotspots’; Cpsa (*Centri di primo soccorso e accoglienza*)). This first reception phase focuses on first-aid measures and identification and afterwards, asylum seekers and refugees are allocated in reception centres throughout the country. This second phase of reception takes place in different facilities and is divided into a first and second reception. The first reception takes place in centres managed by the Ministry of the Interior, such as Cda (*Centri di accoglienza*) and Cara (*centri di accoglienza per richiedenti asilo*¹⁶⁷), and focuses on the completion of the identification and the asylum application. Figure 1 shows the number of people seeking asylum in Italy. The numbers increased in the last years, with a rapid decrease in 2019 due to changes of the before mentioned migration and border controls under the first Conte Government (June 2018 to September 2019).

In case of an exceeded capacity of and because of limited space in the governmental centres, people were and can be hosted in other, temporary reception centers, the so-called CAS (*centri di accoglienza straordinaria*¹⁶⁸). These facilities are dispersed all over the country and their number increased strongly after 2014. In contrast to this first reception, the so-called second reception takes place in other facilities focusing on integration services for asylum seekers and refugees, such as legal counselling, health assistance, language, and vocational training. Before 2018, this reception took place in the SPRAR centres (*Sistema di protezione*

¹⁶⁶ Refugee status or subsidiary protection represent the highest levels of recognition, where persons are (basically) equal to Italian citizens (APB & Eurac 2015).

¹⁶⁷ Reception Centre & Reception Centre for Asylum Seeker.

¹⁶⁸ Extraordinary Reception Centre.

*per richiedenti asilo e rifugiati*¹⁶⁹), facilities that were run by municipalities in cooperation with other organisations, e.g. NGOs. This changed with the enforcement of the Legislative Decree 113/2018. Now, asylum seekers are excluded from this form of reception. The former-SPRAR facilities are now called SIPROIMI (*Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati*¹⁷⁰), as only people with international protection and unaccompanied minors are entitled to integration services¹⁷¹. Asylum seekers remain, therefore, in the first reception centres and are destined to wait for the outcome of their application, without the possibility to follow any integration courses or training (IDOS 2019). Even a group of experts of the United Nation warned Italy of the risks and the negative impacts that the new decree will have on migrants's lives (UN 2018).

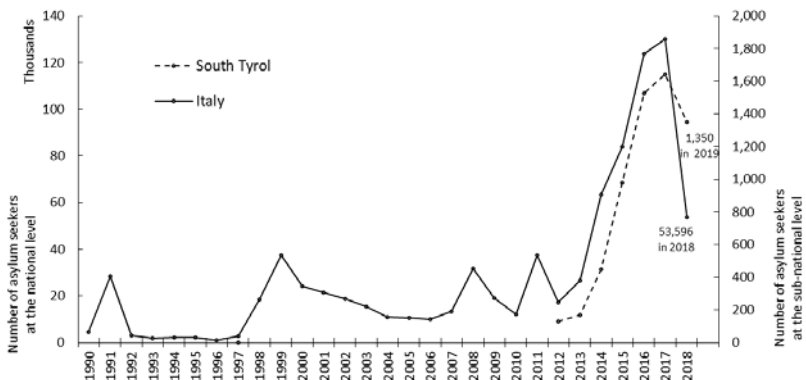


Figure 1. Number of asylum seekers in Italy, 1990 – 2018 (Italian Ministry of the Interior 2020), and in South Tyrol, 2012-2019 (APB 2017, 2020; APB & Eurac (2015)) (own illustration)

¹⁶⁹ Protection System for Asylum Seekers and Refugees.

¹⁷⁰ Protection System for Beneficiaries of International Protection and Unaccompanied Minors

¹⁷¹ For more details see Camera dei Deputati (2019).

In general, the delivery of integration services in Italy is not uniform and varies between the regions and/or depends on the managing entities and their location (Galera et al. 2019). The Autonomous Province of Bolzano (also called South Tyrol), for example, used the CAS facilities for the first and second reception of refugees and asylum seekers coordinated by the province; applicants were, therefore, registered in the provincial capital (first reception) and then accommodated in other regionally dispersed structures of the province (second reception). The municipalities introduced later, together with and under the coordination of the district communities (*Comunità Comprensionali*), also the (former) SPRAR system. Therefore, responsibilities have been decentralised to specific local communities, both at the district and municipal level, which required a new multi-level governance approach. Often municipalities were confronted with this ‘new’ phenomenon and were partly left alone in dealing with it (Kofler & Marcher 2017). The reception facilities were responsible for managing literacy and language courses or facilitated training or internships for the newcomers (APB 2020).

In contrast to other European countries, such as Germany, Italy gives asylum applicants the possibility to enter the labor market, sixty days after the asylum request.¹⁷² Until the reform of 2018, all kinds of employment contracts were permitted, as foreseen for Italians. But despite the possibility to work, asylum seekers face additional difficulties in accessing the labor market due to bureaucratic issues related to their permit of stay, the lack of recognition of formal and informal competences, language skills (German or Italian) or because of reservations or prejudices on the part of the host society. Even if the law still allows them to work, the changes in 2018, led to further complications because they lost their right to enlist themselves as residents (Galera et al. 2019). Moreover, employment opportunities for asylum seekers also differ between regions. Unpaid voluntary work for the public

¹⁷² Art. 22 Decree no. 142, August 18, 2015.

interest was, for example, an additional working possibility in the Autonomous Province of Bolzano.

Some insights from Bolzano

The Autonomous Province of Bolzano represents a special case within Italy, because of its autonomy and its extended scope of action. In contrast to other Italian provinces, it is characterized by the cohabitation of three different language groups: German, Italian and Ladin-speaking residents and its unique statute of autonomy. A wide range of areas is governed by the province, such as education, culture, or housing. Therefore, it has also some power to design and affect central aspects of integration as they affect a wide range of provincial competencies (Wisthaler 2015, Marcher et al. 2019). In general, South Tyrol has like Italy still little experience with immigration and started tentatively to develop integration policies (Wisthaler 2015). During the last few years, some changes occurred: The province established an integration act (2011), realigned its overall approach (2014), which is reflected in the renaming of the coordinating body (from ‘Coordination Unit for Immigration’ to ‘Coordination Unit for Integration’) and elaborated new integration guidelines in 2016 (Mitterhofer et al. 2016).

Since the 1990s the migration balance of the region was positive and today, about 9.5 percent of its residents (50,746 people) have foreign citizenships¹⁷³ from 138 different countries: a third of whom come from the European Union (EU-28). About 30 percent have a European passport from non-EU-member states, while 19.3 percent are from Asian and 14.1 percent from African countries (Astat 2020). Furthermore, the higher numbers of refugees in Italy and the changes of Italians migration policies affected also the local reception and integration issues in South Tyrol. The number of people living in different reception facilities (CAS or SPRAR) helps to get an idea of how many asylum seekers are

¹⁷³ The national share of foreign citizens is about 8.5 percent of the total population (IDOS 2019).

presently living in the region. The number of people living in different reception facilities increased strongly after 2015, with a slight decrease in 2019 (see Figure 1). The development is similar to the national level, as asylum seekers were distributed in facilities all over the country. But the numbers vary, according to the national Dossier on Immigration, in 2018 about 2,992 asylum seekers lived in South Tyrol, also with a slight decrease to 2,531 in June 2019 (IDOS 2019). Nonetheless, the increase of the last years led to the creation of up to thirty reception centers (CAS) in different parts of the province (APB & Eurac 2017). Those reception centers were and are managed by different local NGOs under the supervision of the province.

The arrival of asylum seekers has also challenged some municipalities and parts of the South Tyrolean society, and last but not least the asylum seekers. They rarely know anyone, cannot choose where to settle and depend in the beginning on the receptiveness of the host society (Marcher et al. 2017). Some local experiences in South Tyrol show that the integration process can be positive for the newcomers, but have to be well-managed and depend strongly on single actors and the work and engagement of volunteers in each municipality. Prior experiences with refugees of some places, in the 1990s, where refugees and displaced people predominantly from Ex-Yugoslavia were hosted in central reception facilities, had a positive effect on the reception of the asylum seekers and facilitated the encounter with the hosting society (Marcher et al. 2019).

Research conducted before 2018 (Marcher et al. 2017; Kofler & Marcher 2017), showed that during that time more remote regions in South Tyrol that were of little interest for migrants became more affected. Suddenly, their communities had to deal on-site with questions of immigration and integration, as the residents within the reception facilities became part of the local reality. During the asylum procedures, with a duration between 15 and 20 months (APB 2020) or in several cases even more than 2 years, asylum seekers depended strongly on personal engagement and ties of single actors of the reception centres or within the

public administrations. And their work depended also on their ability to gain the trust of the local population. Therefore, gaining trust and reducing fears and insecurity of the population was and still is an additional task of the persons in charge, but would have been impossible without the help and engagement of volunteers.

The study also showed that volunteers were essential to supplement the basic state services, providing free literacy and language courses in Italian and in German or organising free vocational training for the asylum seekers. Besides, volunteers served as mediators between the newly arrived and the host society, organising cultural or information events to enable encounters and reduce fears. From the viewpoint of the municipalities and their residents, the distribution of asylum seekers and smaller numbers within the accommodation facilities helped to manage the ‘new’ situation at the beginning. But they had not just a central role with the reception, there are at the forefront in implementing integration issues. Good cooperation between all actors was central to facilitate the involvement and participation of asylum-seekers in society.

One advantage was and still is the good economic situation of South Tyrol with full employment and increased demand for labour. This has facilitated access to the labour market for some asylum seekers at that time (Marcher et al. 2017). Labour integration during the asylum procedure can have positive and negative effects. In general, it is important for personal autonomy and independence (Konle-Seidl and Bolits 2016) and first experiences may facilitate the integration process in the long run, as recognised refugees are likely to stay in the hosting society for a long time (Worbs and Bund 2016). Nonetheless, too-early involvement of asylum seekers in the labour market may also have a negative impact on language skills or the motivation for learning the language. Our research has shown that some residents of the reception centres were no longer motivated to learn the language because of their job; their priority was to earn money and to be a bit more independence, and not to learn the language (Marcher et al. 2017; Kofler & Marcher 2017). This shows on the one hand,

that they are autonomous and that they tried to build their ‘new’ lives, despite structural and social difficulties. On the other hand, the potential lack of language skills may also affect their long-term integration process.

Nonetheless, the most important aspect regarding the long period during the asylum procedure is not just the economic inclusion, it is the support of the newcomers and their social inclusion that create a positive outcome in the long-term. The new decree of 2018 is, therefore, not the right approach. Even if the number of asylum seekers in the reception facilities decreased, the number of vulnerable, socially excluded without legal status and assistance increased and the situation in the Mediterranean got worse. More reasonable governance of immigration at the national and supra-national levels would help too. Italy and South Tyrol are becoming more and more multi-ethnic, thus creating more opportunities for the entrance and settlement at the national level¹⁷⁴ as well as supporting early integration would help to reduce some of those problems.

Acknowledgments

I would like to thank Camilla Valerio (Eurac Research) for her comments that greatly improved the manuscript.

References

Ambrosini, Cinalli & Jacobson (2020) *Migration, Diasporas and Citizenship. Between policies and public spheres*. Palgrave macmillan.

Ambrosini (2018) *Irregular Immigration in Southern Europe. Actors, Dynamics and Governance*. Palgrave macmillan.

¹⁷⁴ “Students, highly skilled professionals, care workers, seasonal workers, and family members deserve specific channels of entrance and regulations for their stay. Furthermore, the creation of legitimate opportunities for labour immigration could create an alternative to the improper use of asylum applications. More attention should also be paid to the experience, which until now has been embryonic, of “human corridors” that would allow asylum seekers to arrive safely and directly from countries at war to European soil.” Ambrosini (2018, 138).

APB [Autonomous Province of Bolzano] (2020) Sozialstatistiken. Retrieved 11 February 2020. <http://www.provinz.bz.it/familie-soziales-gemeinschaft/soziales/veroeffentlichungen-statistiken/veroeffentlichungen.asp>

APB [Autonomous Province of Bolzano] (2017) News. Retrieved 3 October 2017. <http://www.provincia.bz.it/news/it/news.asp>

APB [Autonomous Province of Bolzano] & Eurac (2015) *Asyl und Flüchtlinge in Südtirol*. Bolzano, 1st edition.

APB [Autonomous Province of Bolzano] & Eurac (2017) *Asyl und Flüchtlinge in Südtirol*. Bolzano, 2nd edition.

Astat (2020) Bevölkerung. Retrieved 10 February 2020. <https://astat.provinz.bz.it/de/bevoelkerung.asp>

Camera dei Deputati (2019) *Diritto di asilo e accoglienza dei migranti sul territorio*. Retrieved 1 February 2020. https://temi.camera.it/leg17/temi/accoglienza_dei_migranti_sul_territorio.

Caneva (2014) *The integration of migrants in Italy: an overview of policy instruments and actors*. INTERACT Research Report 2014/05. San Domenico di Fiesole, Italy.

Galera, Giannetto, & Ravazzoli (2019) Migrants in the Italian Alps: Key Data and Policies. In: Perlik, Galera, Machold, & Membretti (eds.), *Alpine Refugees. Immigration at the core of Europe*, Cambridge Scholar Publishing, pp. 143-155.

IDOS (2019) *Dossier Stastico Immigrazione 2019*. Rome.

Italian Ministry of the Interior (2020) I numeri dell'asilo. Retrieved 6 February 2020. <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/i-numeri-dellasilo>

Kofler & Marcher (2017) Immigrazione e reti sociali nelle aree montane. In Membretti, Kofler, & Viazzo, (eds.) *Per forza o per scelta. L'immigrazione straniera nelle Alpi e negli Appennini*, Aracne Editrice, Canterano, Rome, pp.175-185.

Konle-Seidl & Bolits (2016) *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices*. Policy Department—Economic and scientific policy. Brussels, Belgium: European Parliament.

Marcher, Mitterhofer, Kofler, & Wisthaler (2019) Accommodation and Integration of Asylum Seekers in South Tyrol. In: Perlik, M., Galera, G., Machold, I., & Membretti, A., (eds.), *Alpine Refugees. Immigration at the core of Europe*, Cambridge Scholar Publishing, pp. 183-90.

Marcher, Kofler, & Streifeneder (2017) Social and Labor Integration of Asylum Seekers in Rural Mountain Areas—A Qualitative Study. In: *Mountain Research and Development*, 37(4):388-395.

Mitterhofer, Wisthaler, & Stawinoga (2016) *Zusammenleben in Südtirol: Vielfalt in den Gemeinden: Ein Überblick über Integrations- und Inklusionspolitiken auf Gemeindeebene*. Bolzano-Bozen: Eurac Research.

Petrovic (2013) *Rifugiati, profughi, sfollati. Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi: Breve storia del diritto d'asilo in Italia dalla Costituzione ad oggi*. Milano: FrancoAngeli.

UN [United Nations] (2018) *Legal changes and climate of hatred threaten migrants' rights in Italy, say UN experts*. Retrieved 13 February 2020. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23908&LangID=E>

UNHCR (2020a) Figures at a glance. Statistical yearbooks. Retrieved 5 February 2020. <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

UNHCR (2020b) Mediterranean Situation. Retrieved 5 February 2020. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean/location/5205>

Wisthaler, V. (2015) Immigration in Südtirol: Regionale Integrationspolitiken und lokale Entscheidungsprozesse. in: *Politika 15 Südtiroler Jahrbuch für Politik*, Alber, Elisabeth; Engl, Alice; Pallaver, Günther; (Hrsg.), Raetia, Nomos, Bozen, Baden-Baden, S. 75-104.

Worbs & Bund (2016) *Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland. Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen*. Report No. 1/2016. Germany: BAMF (Federal Office for Migration and Refugees).

Научное издание

**УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИЕЙ
И МОДЕЛИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ:
ВОЗМОЖНОСТИ И РИСКИ**

Подписано в печать 20.03.2020. Формат 60×90 ¹/₁₆
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Тираж 200 экз. Заказ № 2108

Издательство «Нестор-История»
197110 СПб., Петрозаводская ул., д. 7
Тел. (812) 235-15-86
e-mail: nestor_historia@list.ru
www.nestorbook.ru

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии издательства «Нестор-История»
Тел. (812) 235-15-86