



И.В. Сурма, Г.В. Терентьева

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ, СОСТАВЛЯЮЩИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ ОСНОВУ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС НА ПРИМЕРЕ ИТАЛИИ

Аннотация: В статье представлен обзор основных нормативно-правовых документов, составляющих актуальную законодательную основу миграционной политики ЕС на примере опыта Италии. Кратко освещена история развития миграционного законодательства Италии в период 1990-2012 гг. Показаны основные этапы эволюции законодательства Италии в сфере миграционной политики, правовую базу которой составляют международные, европейские, двусторонние и внутригосударственные нормативные документы, такие как закон «Мартелли», закон «Турко-Наполетано», Закон «Босси-Фини», Закон «Дини», Директивы Совета Европейского Союза, Интеграционное соглашение и другие. Проанализированы принципиальные изменения в вопросе свободного передвижения и пребывания в Италии граждан ЕС и основные нововведения, касающиеся граждан стран, не входящих в Европейский Союз.

Ключевые слова: миграционная политика, законодательство, Закон «Турко-Наполетано», Закон «Босси-Фини», Закон «Мартелли», Закон «Дини», Директивы Совета Европейского Союза, интеграционное соглашение, тест на знание языка, квоты, реадмиссия, вид на жительство, репатриация.

Миграция – это неотвратимое явление нашего времени, затрагивающее практически все страны планеты. Миграция стала необходимостью, обусловленной потребностями экономического развития и требованиями обеспечить регулирование демографических процессов. Но масштабная миграция влечет ряд неотъемлемых проблем, негативно влияющих на привычный уклад жизни общества. В ранее спокойных и толерантных странах возникают и обостряются межкультурные и межконфессиональные конфликты, растет уровень ксенофобии, обусловленный также проблемами, связанными с интеграцией и ассимиляцией иммигрантов. Пропасть между благополучными и процветающими странами Европы и Северной Америки и находящимися в бедственном положении многочисленными районами Азии и Африки все увеличивается, а современные средства передвижения и открытость некоторых границ внутри международных союзов, например, таких как ЕС, делают миграцию все более доступной. Поэтому представляется целесообразным изучить опыт различных стран в сфере миграционной политики и начнем мы

с рассмотрения миграционного законодательства Республики Италия.

Правовую основу миграционной политики Италии составляют международные, европейские, двусторонние и внутригосударственные нормативные документы. Отметим, что основные принципы международного права закреплены в Уставе и конвенциях ООН. Ведущую роль в области регулирования миграционных процессов на международном межправительственном уровне играет созданная в 1951 году Международная Организация по миграции (МОМ). Тесное сотрудничество с МОМ, в частности в том, что касается защиты прав и свобод трудовых мигрантов и членов их семей, осуществляет Международная Организация труда (МОТ). В 1981 году Италия присоединилась к Конвенции МОТ № 143 от 24.06.1975 г. «О нелегальных мигрантах», обязывающей государства-участников принимать все необходимые меры для пресечения «тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов»¹.

¹ См. – ст.3 Конвенции МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся мигрантам равенства возможностей и обращения от 24 июня 1975 г.

Интересы такой категории мигрантов как беженцы защищает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). УВКБ является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи, уполномоченным ООН и обладает полной международной правосубъектностью. УВКБ было учреждено резолюцией 319 Генеральной Ассамблеи ООН 3 декабря 1949 г. А в 1950 году был принят Устав УВКБ. Целью УВКБ является предоставление международной защиты под эгидой ООН беженцам, подпадающим под действие Устава, а также изыскание окончательного разрешения проблемы беженцев путем оказания содействия правительствам в облегчении добровольной репатриации беженцев или их интеграции в принимающих странах.² В настоящее время основными международно-правовыми документами, защищающими беженцев, являются Конвенция о статусе беженцев, принятая в 1951 году и Протокол, касающийся статуса беженцев, принятый 31 января 1967 года.

Основополагающим документом в сфере защиты прав человека является Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКЧП), подписанная 4 ноября 1950 года в Риме Комитетом Министров Совета Европы, вступившая в силу в 1953 году и в дальнейшем дополненная 14-ю протоколами.³ Конвенция устанавливает неотъемлемые права и свободы для каждого человека и обязывает государства гарантировать эти права каждому человеку, который находится под их юрисдикцией. Главное отличие Конвенции от иных международных договоров в области прав человека — это существование реально действующего механизма защиты декларируемых прав — Европейского суда по правам человека, рассматривающего индивидуальные жалобы на нарушения конвенции.

В Европе правовое положение трудящихся-мигрантов регулируется, прежде всего, Европейской социальной хартией Совета Европы 1961 года. Этот документ является обязывающим инструментом, который регулирует широкий круг экономических и социальных прав в области занятости и социальной сплоченности. В 1996 году была открыта для подписания пересмотренная Европейская социальная хартия, вступившая в силу 1 июля 1999 года, в кото-

рой внесены поправки к Хартии и расширен список гарантированных прав. Выполнение государствами взятых на себя в соответствии с Хартией обязательств подлежит международному контролю на основании докладов, регулярно представляемых договаривающимися сторонами.

Общая иммиграционная политика ЕС осуществляется на основании статьи 63 Договора «Об учреждении Европейского сообщества», подписанного в Риме 25 марта 1957 г. (с изменениями от 16 апреля 2003 г.)⁴. В контексте реализации данной политики 16 декабря 2008 года была принята Директива 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Совета «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран». Директива регулирует пребывание граждан третьих стран на территории ЕС свыше трех месяцев, а также механизм борьбы с нелегальной иммиграцией. Целью Директивы является стандартизация принципов и норм национальных законодательств в данной области государств-членов ЕС и ассоциированных участников «Шенгенского соглашения».

Проблема вопросов ответственности государств за граждан третьих стран или лиц без гражданства, находящихся на их территории или въезжающих с их территории в соседние государства потребовала введения в международную юридическую практику понятия «реадмиссии», которое в настоящем своде актов права ЕС в области справедливости, свободы и безопасности (*acquis*)⁵ определяется как «действие государства, разрешающего повторный въезд лица (собственных граждан, иностранных граждан или лиц без гражданства), о котором стало известно, что оно (данное лицо) незаконно въехало, пребывает или проживает на территории другого государства». Понятия реадмиссии и соглашения о реадмиссии в своде актов ЕС основаны, прежде всего, на определениях, представленных в «Зеленой книге о политике Сообщества в отношении возвращения нелегальных мигрантов»⁶.

⁴ См. — URL: <http://eulaw.ru/content/2001> (дата обращения 20.06.2012)

⁵ Со сводом актов права ЕС можно ознакомиться на сайте: См. — URL: http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm (Дата обращения — 01.08.2012)

⁶ COM (2002) 175 final, от 10 апреля 2002 г. См. — URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0175en01.pdf (Дата обращения — 05.07.2012).

² См. — гл.1 Устава УВКБ, принятого в 1950 г. Генеральной Ассамблеей ООН, приложение к резолюции 428

³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская Конвенция, подписанная в Риме 4.11.1950, вступившая в силу в 1953 году)

Политика и общество 3 (99) • 2013

Здесь реадмиссия определяется как «решение принимающего государства о повторном въезде конкретного лица», а соглашение о реадмиссии – как практические процедуры и способы транспортировки для возвращения и реадмиссии договаривающимися сторонами лиц, незаконно проживающих на территории одной из сторон. Соглашение о реадмиссии — это «соглашение, четко излагающее взаимные обязательства договаривающихся сторон, а также организационные и рабочие процедуры для упрощения возврата и транзита лиц, которые не отвечают или перестают отвечать условиям въезда, пребывания или проживания в запрашивающем государстве»⁷.

Необходимо учитывать, что реадмиссия и возвращение являются двумя элементами одного процесса, в котором, действуя на основе соглашения, одно государство возвращает лицо, а другое государство это лицо принимает. То есть реадмиссия и возвращение не взаимно заменяющие друг друга понятия. Используя терминологию, применяемую в *acquis* ЕС, подчеркнем, что прием собственных или иностранных граждан запрашиваемым государством определяется как реадмиссия, а репатриация лиц запрашивающим государством — как возвращение.

В качестве субъектов подобных отношений могут выступать не только отдельные государства, но и объединения (союзы) нескольких государств. Например, Евросоюз заключает подобные соглашения от своего лица, в частности соглашения о реадмиссии были им заключены со Шри Ланкой, Гонконгом, Грузией, Украиной и другими государствами. В то же время страны ЕС могут и самостоятельно выступать в качестве сторон договора о реадмиссии. Так, Италия вела неудачные переговоры с Тунисом, пытаясь заключить договор о реадмиссии, чтобы как-то противостоять потоку беженцев из этой страны, вызванный политическими событиями на Севере Африки. Что касается Ливии, то после начала натовских бомбардировок, Каддафи в одностороннем порядке расторг соглашение о реадмиссии, которое было у Ливии с Италией, и все ливийские беженцы фактически оказались «приняты» Европой.

При этом стоит отметить, что до начала политического кризиса весной 2011 года Ливия фактически служила для Европы своеобразной буферной зоной,

и в 2004 году многолетнее эмбарго на поставки оружия режиму Каддафи было снято под предлогом необходимости защиты и охраны ливийских границ от незаконного проникновения, в чем ЕС был заинтересован, потому что огромный поток беженцев из Северной и Восточной Африки шел в Европу именно через Ливию. Сама Ливия стала пристанищем для беженцев из Судана, Чада, Египта и Туниса, которые способствовали росту и так немалой безработицы и обостряли прочие социальные и санитарные проблемы ливийских городов. В отличие от цивилизованной Европы Ливия не соблюдала никаких «прав иммигрантов» и выдворяла нелегалов безо всяких соблюдения каких-либо прав и интересов выдворяемых лиц⁸.

Цивилизованный же порядок предусматривает соблюдение, во-первых, различных юридических и бюрократических процедур, а во-вторых, элементарных норм, касающихся прав человека, оговоренных в известных международных документах. Именно поэтому соглашение о реадмиссии предполагает так же формирование необходимых структур и механизмов для его реализации, речь идет о путях возмещения затрат по выдворению нелегальных эмигрантов, о создании и обеспечении мест их временного содержания и соблюдении прочих прав, предусмотренных международными обязательствами.

Одним из методов противодействия нелегальной иммиграции является усовершенствование охраны внешних границ Евросоюза. Условия въезда иностранцев в ЕС регулируются «Визовым Кодексом» – Регламентом ЕС №810/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г., вступившим в силу 5 апреля 2010 года; Директивой 2009/50/ЕС Совета от 25 мая 2009 года «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы»; Шенгенским кодексом о границах 2006 года, устанавливающим единые правила пересечения всеми людьми как внутренних, так и внешних границ Шенгенского пространства.

Кроме этого, потребовалось учитывать, например, такое явление, как транзит через приграничные страны в ЕС. То есть мигрант, направляющийся, например, в благополучную Данию или Норвегию, в качестве транзитных стран, скорее всего, будет использовать

⁷ См. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0564:FIN:EN:PDF> (Дата обращения – 09.07.2012)

⁸ Немировский Б. Полковник Каддафи — пограничник Европы. // Русский архипелаг // – URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/europa-dis/kaddafi/> (дата обращения 01.09.2011)

такие государства-члены ЕС, как Италия, Греция, Испания или Мальта. Это важно учитывать, поскольку правовое регулирование миграции внутри ЕС налагает на эти приграничные государства особые обязательства и определенные функции. Но чем больше либерализировалось миграционное законодательство внутри ЕС, приведя в конечном итоге к ликвидации пограничного контроля на границах между странами – членами союза, тем жестче старался Брюссель выстроить защиту своих внешних границ. В частности, за последние двадцать лет в ЕС были ужесточены визовые требования, были приняты законодательные меры против перевозчиков незаконных мигрантов, были многократно усилены меры полицейского и военного характера по контролю границ (особенно морских границ Средиземноморья), были подписаны двусторонние межгосударственные соглашения о реадмиссии со многими государствами, граничащими с ЕС или находящимися на пути транзита⁹.

Все эти меры усилили экономическую и организационную нагрузку на приграничные и транзитные страны. Сложилась ситуация, которая показывает, что ЕС хочет, чтобы проблемы иммиграции решались за пределами союза, то есть именно в транзитных странах.

Италия присоединилась к Шенгенскому соглашению в 1990 году. С принятием в этом же году «Закона Мартелли»¹⁰ была заложена основа миграционной политики страны. В тот период Италия еще не столкнулась с негативными последствиями от чрезмерного количества иммигрантов, поэтому закон принимался с целью сокращения иммиграции в Италию и через Италию в Европу, и не оговаривал механизмы депортации нелегальных мигрантов.

В 1995 году был принят «Закон Дини» № 489¹¹, который регулировал миграционные потоки, оговаривал условия работы сезонных рабочих, правила въезда, выезда, пребывания, депортации, воссоединения семей, а также социальную политику по интеграции мигрантов в итальянское общество.

Первым комплексным законодательным актом в Италии в области миграционной политики можно считать «Закон Турко-Наполитано» № 286 от 25 июля 1998 г. (на основе Закона № 40 от 6 марта 1998 года, с последующими дополнениями в октябре 1998 года, в 1999 г., в 2002 г., в 2003 и в 2004 гг.)^{12,13}. Целью действующего и сейчас закона явилось упорядочение положения иммигрантов из стран, не входящих в ЕС, совершенствование процессов их интеграции в итальянское общество, репрессивные меры по отношению к нелегальным иммигрантам.

Документ состоит из 6 глав, включающих 49 статей. Первая глава посвящена обзору основных источников и понятий. Вторая – условиям въезда, пребывания на территории государства, а также удалению с территории. Третья глава предусматривает правила оформления трудовых отношений с работниками-иммигрантами. Следующая глава рассматривает условия и порядок воссоединения семей, а также вопросы, связанные с усыновлением. Пятая глава обязует принимающую сторону обеспечить иммигрантам основные права и свободы, включая обеспечение достойными условиями проживания, медицинского обеспечения, социальной интеграции в итальянское общество. Заключительная глава содержит ссылки на действующее законодательство, указывает, какие нормативно-правовые акты считаются недействительными при вступлении в силу данного Закона.

«Закон Турко-Наполитано» предусматривает, что в случае непредставления документов, подтверждающих законное пребывание на территории Италии, иностранного гражданина стран, не входящих в ЕС, может быть задержан, подвергнут наложению штрафа в размере 15000 евро или аресту от одного до пяти лет.¹⁴

В законе детально определена процедура депортации, которая предусматривает:

1. задержание полицией;
2. рассмотрение дела мировым судьей;
3. вручение решения суда арестованному;

⁹ Директива №2002/90/ЕС «Об установлении определения по помощи незаконному въезду, транзиту и пребыванию» от 28.11.2002 и Рамочное решение Совета 2002/946/ПВД «О повышении стандартов уголовной ответственности в целях наказания за помощь незаконному въезду, транзиту и пребыванию»

¹⁰ См. – URL: <http://www.ecn.org/macondo/leggi/martelli.html> (дата обращения 18.07.2012)

¹¹ См. – URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:sta:to:legge:1995-11-18;489> (дата обращения 21.07.2012)

¹² См. – URL: http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/norme/dlegislativo_286_1998.pdf (дата обращения 19.07.2012)

¹³ См. – URL: <http://www.stranieriinitalia.it/briguglio/immigrazione-e-asilo/2012/maggio/sinottico-normativa-31.html#digs2861998> (дата обращения 19.07.2012)

¹⁴ См. – ст.12 Закона №286 от 25 июля 1998 г. – URL: http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/norme/dlegislativo_286_1998.pdf (дата обращения 19.07.2012)

4. право признанного виновным на опротестование/апелляцию в течение двух недель;
5. высылка иммигранта.

Следующим этапом в развитии миграционной политики стало принятие более жесткого «**Закона Босси-Фини**» №189 от 30 июля 2002 г.¹⁵ Было известно, что предприниматели из южных регионов Италии массово привлекали нелегальных иммигрантов, не обеспечивая им достойных условий труда и проживания. В дальнейшем нелегальные иммигранты перемещались по стране, пытаясь легализовать свое положение. Поэтому в новый закон были внесены следующие изменения и дополнения:

1. ответственность за предоставление социальных гарантий наемного работника возлагалась на работодателя;
2. работодатель был обязан обеспечить достойные условия работы и проживания наемному работнику;
3. срок действия разрешения на работу был сокращен с четырех до двух лет;
4. для получения разрешения на постоянное проживание в Италии для граждан из стран, не являющихся членами ЕС, срок их легального нахождения в стране был увеличен с пяти до шести лет;
5. в случае заключения брака с гражданином Италии, предоставление гражданства может быть предоставлено через два года, а в случае проживания вне территории Италии – через три года;
6. процедура воссоединения семей была ограничена родственниками первой и второй степени родства;
7. при установлении нелегального пребывания иностранного гражданина была введена немедленная депортация.

Документ структурирован следующим образом¹⁶: сотрудничество с иностранными государствами; создание комитета по координации и мониторингу процессов миграции; основы миграционной политики; въезд на территорию государства; вид на временное пребывание; контракт о работе по найму; право, касающееся пребывания; санкции, применяемые к нарушителям; постоянный вид на жительство; координация пограничного контроля; действия против

незаконной миграции; выдворение в административном порядке; порядок выдворения; прочие основания выдворения; замена выдворения тюремным заключением; право на защиту; ограничение миграционных потоков; работа по срочным и бессрочным контрактам по найму, самостоятельная трудовая деятельность; преимущественное право; сезонная работа; въезд и пребывание независимых предпринимателей; спортивная деятельность; воссоединение семей; временный вид на жительство по семейным обстоятельствам; статус усыновленных детей; условия для поступления в ВУЗы; центры по устройству; внесение поправок в действующее законодательство; заключение браков в обход нормативных актов; участие дипломатических и консульских представительств; получение вида на временное пребывание с целью убежища; облегченная процедура; отсроченная декларация о принятии на работу иностранца; временные и окончательные законодательные инициативы; институт Центрального управления иммиграцией и пограничная полиция; о возможности направления в дипломатические и консульские учреждения представителей МВД Италии; положения, связанные с выполнением обязательств в ЕС; финансирование миграционной деятельности.

Но, как уже было отмечено, миграционная политика постоянно претерпевает изменения и нововведения с целью совершенствования механизмов регулирования многогранных миграционных отношений. Так, с присоединением ряда восточно-европейских стран к ЕС, Италия, как и ее западноевропейские соседи, столкнулась с проблемой мигрантов из Польши и Румынии. Согласно Директиве 2004/38/ЕС граждане этих стран могут свободно передвигаться по всей территории Евросоюза¹⁷. Данная Директива также предусматривает исключительные случаи, когда граждане ЕС могут быть высланы из одной страны Евросоюза в другую в случае «серьезной или потенциальной угрозы». Но понятие «серьезная или потенциальная угроза» в тексте Директивы не определено. Поэтому каждая страна «старой» Европы на практике интерпретировала данную Директиву по-своему.

Уже в 2007 году итальянской стороной осуществлялись массовые высылки румын в связи с всенародными возмущениями и протестами из-за ряда жестоких

¹⁵ См. – URL: http://www.interno.gov.it/mininterno/site/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/legislazione_424.html (дата обращения 25.07.2012)

¹⁶ См. там же – Закон №189 от 30 июля 2002 г.

¹⁷ Директива ЕС 2004/38/ЕС, EN Official Journal of the European Union, 30.4.2004, L 158/ pp.77-123 – URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:077:0123:en:PDF> (дата обращения 25.07.2012)

преступлений, совершенных гражданами Румынии. Последовала оперативная реакция со стороны законодательной власти: были приняты Указ Президента №125 от 24.07.2008 «Об общественной безопасности» и Закон № 94 от 15.07.2009 «Условия обеспечения общественной безопасности». Принятие новых норм способствовало снижению уровня протестных настроений и стабилизации обстановки, но входило в противоречие с действующим законодательством ЕС.

Поэтому 24 июня 2011 г. вступил в силу Закон №89 от 23 июня 2011 «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директивы 2004/38/ЕС о свободном передвижении граждан ЕС и исполнению Директивы 2008/115/ЕС о репатриации нелегальных иммигрантов из третьих стран», который предусматривает продление максимального срока пребывания нелегальных иммигрантов в СЕ – в центрах содержания иммигрантов, ожидающих депортацию, – до 18 месяцев по решению мировых судей.

Принудительная депортация распространяется и на граждан ЕС, в случаях, когда их поведение представляет конкретную, реальную и достаточно серьезную угрозу для основных прав человека или для общественного порядка. Для иностранцев, которые не представляют собой опасность, но могут совершить побег, не предусмотрена немедленная депортация, а лишь выдача предписания о необходимости покинуть страну. Также предусмотрены иные меры, согласно которым квестор может обязать иммигранта сдать паспорт, наложить домашний арест или явиться в полицейское управление до того, как в назначенный срок иностранец не покинет страну. Возможно также определение срока для того, чтобы иммигрант добровольно покинул страну, в том числе, и посредством программ добровольной репатриации, в срок от 7 до 30 дней¹⁸.

Принципиальными изменениями в вопросе свободного передвижения и пребывания в Италии граждан ЕС являются следующие:

1. требование о наличии достаточных средств для пребывания в стране больше не будет оцениваться автоматически (в соответствии с суммой социального пособия), а на основании общего фи-

нансового положения заинтересованного лица по данным регионального налогового органа;

2. члены семьи гражданина ЕС, граждане стран, не входящих в ЕС, освобождаются от обязанности иметь въездную визу при въезде в Италию;
3. для получения регистрации в органах местного самоуправления (коммунах), заинтересованное лицо должно подтвердить наличие родственных связей с гражданином ЕС, представив документ, выданный компетентным органом в стране происхождения, который удостоверяет родственные отношения, а в случае необходимости следующий статус: члена семьи, находящегося на иждивении; члена семьи; члена семьи, который имеет серьезные проблемы со здоровьем, в связи с чем нуждается в личном уходе со стороны гражданина ЕС, который имеет автономное право на пребывание в стране;
4. органы местного самоуправления (коммуны) могут осуществлять проверку на предмет наличия препятствий для пребывания в стране (чрезмерное бремя для системы социальной помощи принимающего государства или угроза общественному порядку и безопасности) только при наличии разумных оснований для сомнений относительно выполнения первоначальных требований;
5. отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание, не позволяет воспользоваться этим правом¹⁹.

Наряду с ранее внесенными изменениями в Закон №30 от 06.02.2007 «О введении в действие Директивы 2004/38/ЕС», опубликованный в официальной газете “Gazzetta Ufficiale” 27.03.2007 г., направленными на улучшение условий пребывания граждан ЕС, в соответствии с требованиями Директивы от 2004 г., добавлены также новые меры, касающиеся высылки иностранных граждан из Италии в связи с отсутствием условий, дающих право на пребывание в стране.

Закон предусматривает, в частности, что в случае, когда гражданину ЕС или члену его семьи было выдано предписание о необходимости добровольно покинуть территорию Италии (непринудительно, так как

¹⁸ Закон №89 от 23 июня 2011 г. «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директивы 2004/38/ЕС о свободном передвижении граждан ЕС и исполнению Директивы 2008/115/ЕС о репатриации нелегальных иммигрантов из третьих стран», GazzettaUfficiale №144 от 23.06.2011

¹⁹ Закон №89 от 23 июня 2011 г. «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директивы 2004/38/ЕС о свободном передвижении граждан ЕС и исполнению Директивы 2008/115/ЕС о репатриации нелегальных иммигрантов из третьих стран», который был опубликован в официальной газете “Gazzetta Ufficiale” №144 от 23 июня 2011 г., вступил в силу 24 июня 2011 г.

Политика и общество 3 (99) • 2013

директивой это не предусмотрено), в связи с отсутствием средств на существование, которое, он, однако, не выполнил, продолжая оставаться в Италии свыше указанного срока, и не представил в консульство заявление из полиции, префект «может принять меры для принудительной высылки его из страны по соображениям общественного порядка, в соответствии со ст. 20, что немедленно выполняется квестором».

Основные нововведения, касающиеся граждан стран, не входящих в Европейский Союз:

1. иностранный гражданин, «замеченный в ходе проведения контроля пограничной полицией при выезде из Италии», не может быть депортирован или привлечен к ответственности за незаконный въезд и нахождение на территории страны;
2. принудительная немедленная высылка из страны предусмотрена лишь в случаях: когда то или иное лицо представляет опасность; существует угроза побега; когда запрос о выдаче вида на жительство был отклонен в связи с явной необоснованностью или как мошеннический; когда иностранец без уважительных причин не покинул страну в добровольном порядке в предусмотренный для этого срок; в случае, когда иммигрант нарушил также одно из предписаний квестора, а также во всех случаях высылки по решению суда;
3. риск побега, который разрешает немедленную депортацию с сопровождением, имеет место тогда, когда иммигрант не имеет при себе паспорта или заменяющего его документа, срок которого не истек; когда иммигрант не имеет необходимых документов, подтверждающих наличие жилья; когда иностранец ранее предоставил или заявил ложные данные относительно своей личности; когда он не выполнил одно из распоряжений квестора;
4. при отсутствии условий для принудительного сопровождения к границе, иностранец может запросить у префекта установить срок для того, чтобы добровольно покинуть страну, в том числе, и в рамках программ добровольной репатриации. В этих случаях префект обязывает иностранного гражданина довольно покинуть страну в течение периода от 7 до 30 дней. Данный срок может быть продлен при определенных условиях, таких, как продолжительность пребывания, наличие детей, посещающих школу или ввиду других семейных и социальных причин, а также при добровольном выезде из страны в рамках программы доброволь-

ной репатриации. Все это осуществляется при условии, что иностранец сам обращается с такой просьбой, в противном случае, высылка осуществляется при непосредственном сопровождении;

5. когда срок для добровольного отъезда установлен, квестор принимает одну (или более) из следующих мер: обязывает иностранца сдать паспорт; обязывает иностранца иметь место жительства; осуществляет контроль над обязательной явкой в установленные дни и часы в комиссариат. Принятая мера (меры) утверждается мировым судьей, а за ее нарушение предусмотрен штраф в размере от 3000 до 18000 евро;
6. иностранец, который выполнит все требования и покинет территорию страны в установленный срок, может подать заявку об аннулировании запрета на возвращение в Италию;
7. в случаях, если немедленная депортация невозможна в связи с отсутствием содействия в репатриации со стороны самого иностранного гражданина третьей страны или задержки в получении необходимой документации из страны его происхождения, иностранец может быть помещен в СІЕ на срок не более 18 месяцев;
8. в случае если содержание в СІЕ (центр идентификации иностранцев) не представляется возможным, квестор обязывает иммигранта покинуть территорию государства в течение 7-ми дней. За нарушение данного предписания, в случае отсутствия уважительной причины, предусмотрен штраф в размере от 6 тыс. до 10 тыс. евро; от 10 тыс. до 20 тыс. евро; от 15 тыс. до 30 тыс. евро в зависимости от тяжести нарушения.

Закон предусматривает также выделение значительной суммы 136 824 813 евро (на 4 года) на создание новых СІЕ (центров идентификации иностранцев), в том числе, передавая государственную недвижимость центрам.

Согласно новому Закону увеличивается срок от 5 до 7 дней, в течение которого иностранец должен покинуть страну по распоряжению квестора, в случае, когда содержание в центре идентификации не представляется возможным. Закон предусматривает также выдачу вида на жительство по гуманитарным мотивам, а также «депортацию с сопровождением», которая в некоторых случаях может заменить принудительную депортацию незаконных иммигрантов. В этом случае иммигрант, который подлежит депортации, может получить от префекта разреше-

ние покинуть страну в добровольном порядке в срок от 7 до 30 дней.

В июле 2011 года Совет Министров Италии утвердил «**Интеграционное соглашение**» (Accordo di integrazione), вступившее в силу 10 марта 2012 года²⁰, которое предусматривает подписание договора между государством и иммигрантом. Данное соглашение касается иностранцев старше 16 лет, которые впервые запрашивают вид на жительство.

По условиям соглашения, новые иммигранты в период двухлетнего пребывания на территории Италии после получения вида на жительство должны сдать экзамен на знание итальянского языка, соответствующего уровню А2 по европейской классификации, продемонстрировать знание Конституции Республики, а также основы государственного устройства Италии. Претендент должен иметь представление о таких социальных сферах жизни итальянского общества, как образование, здравоохранение, социальное обеспечение. А государство берет на себя обязанность организовать процесс интеграции иностранца, то есть включение его в общенациональную налоговую базу, подбор курсов по изучению языка и культуры.

По истечении двух лет Единый Миграционный Центр оценивает представленные претендентом документы (ИНН, дипломы об окончании курсов, страховые свидетельства и т.п.) или предлагает пройти итоговый тест. По результатам собеседования и/или тестирования Комиссия оценивает результаты, присваивая баллы. Дополнительные баллы начисляются за счет занятия определенными видами деятельности, заключения договора на аренду жилья или покупки собственности, осуществления благотворительной деятельности. Вычитаются баллы при совершении правонарушений или преступлений.

Набравшим более 30 баллов выдается вид на жительство (permesso di soggiorno), набравшим от 1 до 29 баллов предлагают повторить попытку через год, а получившие «0» подлежат депортации. Закон не распространяется на тех мигрантов, которые попросили убежище или стали жертвой насилия, жестокой эксплуатации или торговли людьми; воспользовались правом воссоединения с семьей; на не

достигших 16-летнего возраста, прибывших в Италию без сопровождения²¹.

Обязательный тест на знание итальянского языка претендентам на получение вида на жительство был введен совместным Распоряжением МВД и Минобразования от 4 июня 2010 года во исполнение Указа Президента №179 от 14.09.2011²², вступившего в силу 10.03.2012 «Об Интеграционном Соглашении». От сдачи теста освобождаются несовершеннолетние до 14 лет и инвалиды, аттестованные местными органами здравоохранения. Уровень сложности теста – А2 по классификации Совета Европы. Претендент подает заявление в территориальные органы внутренних дел по месту жительства, где назначается место и время проведения теста. Сданным считается тест, набравший 80% и более. Данное распоряжение дает руководителю местного органа внутренних дел право заключать соглашения с органами местной власти, а также со школами для организации проведения вышеуказанного теста и для организации долгосрочных подготовительных занятий.²³

29 февраля 2012 года Европарламент утвердил **директиву о едином виде на жительство**, которая позволит всем иностранным работникам, гражданам стран, не входящих в ЕС, получить разрешение на работу и проживание путем прохождения единой процедуры. Все страны-члены ЕС, включая Италию, должны адаптировать свое законодательство к общеевропейским нормам в течение двух лет.

Права иммигрантов легально проживающих на территории государства-члена ЕС, которые касаются условий труда пенсий, социальной защиты и доступа к общественным услугам, будут унифицированы. Это предусматривает новый норматив о «едином виде на жительство», изданный Европарламентом.

Директива является продолжением развития миграционной программы ЕС, которая регулирует миграционные потоки согласно потребностям европейского рынка. Новые правила не лишают правительства стран-членов ЕС возможности определять количество

²¹ Закон №179 от 10 марта 2012 г. «Об Интеграционном соглашении» и Распоряжение МВД и Минобразования от 4 июня 2012 «О тесте на знание итальянского языка».

²² См. – URL: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/80C85CA9-8C42-4DB5-8A71-266D5950B0BA/0/20110914_DPR_179.pdf (дата обращения 31.07.2012)

²³ Ministero dell'Interno – Decreto "Modalita' di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana" del 4 giugno 2010

²⁰ См. – URL: http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/80C85CA9-8C42-4DB5-8A71-266D5950B0BA/0/20110914_DPR_179.pdf (дата обращения 31.07.2012)

Политика и общество 3 (99) • 2013

иностранцев, которые могут приехать в страну, однако обяжут их выдавать единый вид на жительство в течение четырех месяцев.

Относительно упрощения процедуры получения видов на жительство, МВД Италии в Циркуляре №6914 от 12 сентября 2011 г. предоставило следующие разъяснения: «Иммигранты, занятые на сезонных работах не менее 2-х лет подряд, начиная с 11 января 2008 г., могут получить многолетнее разрешение на работу в Италии. Запрос может подать, в том числе, и новый работодатель». 22 марта 2011 г., в соответствии с Указом президента Совета министров от 17 февраля 2011 г., была начата онлайн-процедура для подачи запросов о получении разрешения на сезонную работу, новшеством которой является возможность получения многолетнего разрешения на работу работниками-гражданами стран, указанных в Указе, которые уже находятся в Италии и заняты на сезонных работах в течение не менее 2-х лет непрерывно. Работодатели, которые нуждаются в работниках, в том числе, и для будущих сезонов, в следующем году смогут подтвердить принятие работника на работу, независимо от квот, предусмотренных декретами о квотах.

МВД, в циркуляре №6914 от 12 сентября 2011 г., разъясняет, что здесь подразумевается срок, начиная с 11 января 2011 г. (дата вступления в силу порядка обязательного уведомления о принятии на работу «необходимого для проверки факта наличия трудовых отношений (сезонная работа) в течение двух предыдущих лет).

Также министерство дает следующие разъяснения: «работодатель, впервые подающий запрос о выдаче многолетнего разрешения и тот, у кого работник работал в течение предыдущих 2-х лет, могут быть двумя разными лицами».

На данный момент количество временных трудовых мигрантов в Италии регулируется Декретом о квотах, ежегодно выпускаемым правительством страны. В Декрете о квотах оговаривается количество разрешений для сезонных рабочих и список стран, граждане которых имеют преимущество перед остальными в получении такого разрешения. Обычно в Декрете указан перечень востребованных специальностей, но в Декрете о квотах на 2012 год такой перечень отсутствует. Согласно Декрету о квотах на 2012 год, в страну может въехать 35 тысяч сезонных рабочих. Для сравнения: в 2011 году Декрет разрешал въезд 60000 сезонных рабочих. Предпочтение отдано гражданам следующих стран: Албания, Алжир, Бангладеш, Босния-Герцеговина, Хорватия, Египет, Филиппины,

Гамбия, Гана, Индия, Косово, Македония, Марокко, Молдавия, Черногория, Нигер, Нигерия, Пакистан, Сенегал, Сербия, Шри-Ланка, Украина и Тунис.²⁴

Библиография:

1. Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся мигрантам равенства возможностей и обращения от 24 июня 1975 г. – URL: <http://www.ilocarib.org.tt/projects/cariblex/conventions.shtml>
2. Устав УВКБ 1950 года резолюцией ГА ООН № 428 – URL: http://www.unhcr.ru/files/SS1_Protection.pdf
3. Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, подписанная в Риме 04.11.1950, вступившая в силу в 1953 г. – URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2440800/2440800-001.htm>
4. Европейская социальная Хартия от 18.10.1961, вступившая в силу 26.02.1965, «Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции» – МОМ, Москва 1994 г.
5. Новая Европейская социальная Хартия от 03.05.1996 г., вступившая в силу 01.07.1999 г. – URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1149098>
6. Договора «Об учреждении Европейского сообщества», подписанного в Риме 25 марта 1957 г. (с изменениями от 16 апреля 2003 г. – URL: <http://eulaw.ru/content/2001>)
7. Директива ЕС 2004/38/ЕС от 29.4.2004 «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов» – URL: <http://www.icqc.eu/ru/EU-directive.php>
8. Директива 2008/115/ЕС Европейского Парламента и Совета «Об общих стандартах и процедурах, подлежащих применению в государствах-членах к возврату незаконно пребывающих граждан третьих стран» – URL: <http://www.icqc.eu/ru/EU-directive.php>
9. «Визовый Кодекс» – Регламент ЕС №810/2009 Европейского Парламента и Совета от 13 июля 2009 г., вступивший в силу 5 апреля 2010 года – URL: <http://eulaw.ru/content/visa-code>

²⁴ Decreto flussi stagionali 2012 del 13.03.2012, Gazzetta Ufficiale del 21.03.2012 – URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/>

10. Директива 2009/50/ЕС Совета от 25.5.2009 «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы» – URL: <http://www.icqc.eu/ru/EU-directive.php>
11. Директива ЕС от 29.02.2012 «О едином виде на жительство» – URL: <http://novosti-es.ru/zakon/evroparlament-utverdil-direktivu-o-edinom-vidе-na-jitelstvo/>
12. Указ Президента №125 от 24.07.2008 «Об общественной безопасности» – URL: <http://www.camera.it/parlam/leggi/081251.htm>
13. Указ Президента №179 от 14.11.2011, вступивший в силу 10.03.2012 «Об Интеграционном Соглашении» – URL: http://www.edavarese.it/test_italiano_L2/RegolamentoAccordoIntegrazione.pdf
14. Указ Президента №179 от 14.11.2011, вступивший в силу 10.03.2012 «Об Интеграционном Соглашении» – URL: http://www.edavarese.it/test_italiano_L2/RegolamentoAccordoIntegrazione.pdf
15. Закон «Мартелли» №39 от 28.02.1990 г. – URL: <http://www.ecn.org/macondo/leggi/martelli.html>
16. Закон «Дини» № 489 от 18.11.1995 г. – URL: <http://www.immigrazione.biz/legge.php?id=51>
17. Закон «Турко-Наполитано» № 286 от 25.07.1998г. – URL: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0940_2012_01_16_nuovo_testo_art_27_TU_2861998.html
18. Закон № 89 от 23.06.2011 «О неотложных мерах по завершению введения в действие Директив 2004/38/ЕС и 2008/115/ЕС» – Gazzetta Ufficiale №144 от 23.06.2011 – URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/>
19. Закон №30 от 06.02.2007 «О введении в действие Директивы 2004/38/ЕС», опубликованный в официальной газете “Gazzeta Ufficiale” 27.03.2007 г. – URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/>
20. Циркуляр МВД №6914 от 12.09.2011 – URL: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0954_2010_06_16_DM_04062010.html
21. Распоряжение МВД и Минобразования от 4 июня 2012 «О тесте на знание итальянского языка» – URL: http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/immigrazione/0954_2010_06_16_DM_04062010.html
22. Decreto flussi stagionali 2012 del 13.03.2012, Gazzetta Ufficiale del 21.03.2012/ – URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/>