

6. Международные организации

6.1. Сфера действия международного права

6.1.1. Конвенции ООН

Несмотря на суверенное право каждого государства регулировать иммиграцию неграждан на свою территорию, нормы «обычного международного права» обязательны для соблюдения даже государствами, не подписавшими их: такое право в отношении мигрантов включает *Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, культурных и социальных правах и Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах*. Вместе с тем, в этих документах мало говорится о негражданах, не имеющих статуса законного проживания: только *Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ)* распространяет основные права человека на иностранцев, не имеющих документов.

По состоянию на октябрь 2008 г. ни одна страна ЕС не ратифицировала МКПТМ. В Конвенции определены некоторые основные права, которые распространяются на всех иностранцев, и расширенный набор прав для лиц, присутствующих на законных основаниях. В этом она продолжает подход, принятый в *Конвенции МОТ № 143* (см. ниже). Эти основные права включают защиту прав на личную собственность (статья 15), базовые юридические права и права на личную неприкосновенность, в том числе право на суд (статья 16), право на свободу и правовой режим в случае ее лишения (статья 17), базовые юридические права (статьи 18-21), условия законной высылки (статья 22), трудовые права и право на социальное обеспечение (статьи 25-28) и права детей мигрантов (статьи 29-30). С другой стороны, в статье 35 прямо указано, что ничто в Конвенции «не должно толковаться как подразумевающее установление постоянного статуса для трудящихся-мигрантов или членов их семей, которые не имеют документов или постоянного статуса или какого-либо права на получение такого постоянного статуса». Кроме того, в статье 69 даны некоторые конкретные указания государствам о том, как обращаться с нерегулируемыми мигрантами; эти указания сводятся к выбору одного из двух вариантов – регуляризации или высылки:

Статья 69

1. Государства-участники, в случае, когда в пределах их территории находятся трудящиеся-мигранты и члены их семей, не имеющие постоянного статуса, принимают надлежащие меры, с тем чтобы не допустить сохранения такого положения.
2. В случае, когда заинтересованные Государства-участники рассматривают возможность упорядочения положения таких лиц в соответствии с применимым национальным законодательством и двусторонними или многосторонними соглашениями, должным образом учитываются обстоятельства их въезда, длительность их пребывания в государствах работы по найму и другие соответствующие соображения, в частности те, которые касаются их семейного положения.

В расширенном анализе препятствий к ратификации МКПТМ¹ авторы отмечают конкретные преграды на национальном уровне для осуществления прав, предоставленных нерегулируемым мигрантам в этой конвенции. В частности, Италия была бы обязана предоставлять существенные права, уже гарантированные другим законодательством (но в значительной степени не могущие быть осуществленными); Великобритания не приемлет принцип равного отношения к нерегулируемым работникам (их контракты считаются незаконными и не обеспеченными правовой санкцией); идея прав для нерегулируемых иммигрантов – табу в публичных дискуссиях в Германии; Польша и Великобритания считают, что Конвенция будет «притягивающим фактором» для незаконных миграционных потоков; Испанию волнует реакция общественности на заявленные для нерегулируемых мигрантов права; Италия, как кажется, считает Конвенцию нецелесообразной или устаревшей в политическом смысле.

Европейская Комиссия, в свою очередь, критикуется в вышеупомянутом докладе за свою «криминализацию» нерегулируемых мигрантов с чрезмерным вниманием к безопасности и защите рынка труда и, соответственно, приуменьшением значения контекста социальных и основных прав для тех, кто оказался в ситуации, которая сейчас типична для всего развитого мира, - ситуации неформальной занятости и (или) неформального проживания.

Еще одна Конвенция ООН, которая имеет значение для данного исследования, - *Конвенция о правах ребенка* (1989 г.). Ее ратифицировали все члены ООН, кроме США и Сомали. Эта конвенция, вероятно, входит в обычное международное право, но, независимо от этого, имеет механизм ежегодной отчетности и периодической проверки практики государств-участников в отношении исполнения Конвенции. Особо следует отметить п. 1 ст. 2, который запрещает дискриминацию ребенка на основании статуса его родителей, в том числе незаконного; кроме того, п. 1 ст. 3 гласит:

Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка.

Таким образом, на государства наложены четкие ограничения в том, как они могут обращаться с детьми нерегулируемых мигрантов и с семьями, не имеющими постоянного статуса: главными вопросами, представляющими интерес, являются доступ к школьному обучению и здравоохранению, а также государственная практика в отношении регуляризации и высылки.

6.1.2. Конвенции МОТ

Основными инструментами, представляющими интерес, являются *Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) (1949 г.)* и *Конвенция № 143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) (1975 г.)*. Эти конвенции обязательны только для тех стран, которые их ратифицировали. По состоянию на июль 2008 г. государствами-участниками Конвенции 1949 г. являются 47 стран, включая Бельгию, Францию, Германию, Италию, Нидерланды, Португалию, Испанию и Великобританию. У Конвенции 1975 г. 23 государства-участника, в том числе члены ЕС Кипр, Италия, Португалия и Швеция.

¹ MacDonald, E. and Cholewinski, R. (2007): *The Migrant Workers Convention in Europe*, Paris: UNESCO

Конвенция 1949 г. касается, по сути, только законно нанятых мигрантов, хотя в ней и есть различные положения, которые могут противоречить действующей политике возвращения мигрантов (например, репатриация мигрантов, проживающих в стране более пяти лет, не должна «в принципе» осуществляться). Конвенция 1975 г. была принята специально для решения обостряющейся проблемы нерегулируемой миграции, очевидной уже в 1970-х годах. В частности, часть I касается незаконной работы, преследования не только работников, но и работодателей и обеспечения равного отношения к незаконным мигрантам. Кроме того, потеря работы не считается достаточным основанием для аннулирования разрешения на работу или вида на жительство. Большинство положений этой конвенции в большей или меньшей степени воспроизведено в Конвенции ООН 1990 г.

6.2. Региональные правовые документы

Совет Европы, образованный в ходе послевоенного сотрудничества в Европе, был создан частично с целью защиты и укрепления прав человека после ужасов нацизма. Совет функционирует, прежде всего, как межправительственная организация для 47 (на данный момент) европейских государств. Договора, в форме конвенций или соглашений, заключаются на многосторонней основе: после того, как договора открываются для подписания, они представляют собой прямые международные договоры, а не правовые инструменты Совета Европы. Более того, договорные права предоставляются исключительно гражданам других договорных сторон. Исключением здесь является *Европейская конвенция о правах человека (ЕКПЧ)*, контрольный аппарат которой включает комиссию и суд, с юрисдикцией которого соглашаются члены Совета Европы.

Несомненно, ЕКПЧ оказала значительное влияние; для мигрантов, однако, важными являются и другие правовые документы, в частности, *Конвенция об установлении (1955 г.)*, *Европейская социальная хартия (1961 г.)*, *Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972 г.)* и *Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977 г.)*. За исключением ЕКПЧ, эти конвенции применимы только к законно проживающим мигрантам, которые являются гражданами договорных сторон; вместе с тем, они все же устанавливают нормы в отношении условий и сохранения правового статуса, например, касательно государственных процедур выдачи видов на жительство.

В политике ЕС в отношении нерегулируемых мигрантов важно не только то, что *Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)* недавно начала заниматься правами таких мигрантов, но и то, что сама Конвенция (и, косвенным образом, судебная практика Суда) считается, в соответствии с п. 2 ст. 6 Договора (сводного) о Европейском Союзе, частью правовой базы ЕС (*acquis communautaire*). Действительно, разрыв между законами ЕС и ЕКПЧ в последние годы существенно сократился, так, что постепенно развивается некая симбиотическая связь – а не неудобная конкуренция.

Прецедентное право на основе ЕКПЧ в последнее время «значительно расширило защитную сферу действия статьи 8 ЕКПЧ, предоставив самостоятельную защиту прав человека лицам,

имеющим статус долговременного проживания, независимо от наличия семейных связей... , в частности, предоставив нескольким заявителям право человека на регуляризацию их незаконного пребывания».² Это новое направление судебной практики Суда возникло частично из необходимости обеспечивать права этнических русских, долговременно проживающих в некоторых балтийских государствах, которым было отказано в гражданстве Латвии и Эстонии. После дела *Sisojeva et al. v. Latvia*³ различные административные суды Германии, основываясь на этом новом прецеденте, обязывали власти регулировать незаконное пребывание получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые долгое время жили с «терпимым» статусом.⁴ Вместе с тем, этот прецедент был распространен и на правовое и социальное положение иммигрантов в Западной Европе. Дела *Mendizabal v. France*⁵ и *Da Silva & Hoogkamer v. Netherlands*⁶ касаются, соответственно, условий предоставления видов на жительство и регуляризации незаконного пребывания.

Два недавних документа по политике Европейского Союза в отношении миграции – директивы о воссоединении семьи и о долговременном проживании – нуждаются в правозащитных нормах, поскольку сами эти директивы являются не более чем инструкциями для государств-членов ЕС. Новейшее прецедентное право ЕСПЧ, особенно то, что касается статьи 8, почти наверняка будет направляющей силой в любых толкованиях Европейским судом этих директив ЕС и, вероятно, может привести к «структурному согласованию норм ЕКПЧ и законодательных инструментов ЕС».⁷

В первом решении по директиве о воссоединении семьи (дело С 540/03, решение от 27 июня 2006 г.) Европейский суд отказал в иске, поданном Европейским Парламентом с целью аннулирования директивы. Европейский суд расценил директиву как соответствующую положениям *Европейской конвенции о правах человека* и судебной практике ЕСПЧ. Так, Европейский суд постановил, что эту директиву нельзя рассматривать как противоречащую основному праву на уважение к семейной жизни, обязательству наилучшим образом учитывать интересы ребенка или принципу запрещения дискриминации по признаку возраста. Суд решил, что критикуемые положения оставляют государствам-членам ЕС ограниченную возможность для оценки, которая не отличается от предоставленной им ЕСПЧ в своем прецедентном праве касательно права на уважение к семейной жизни, в плане сравнения конфликтующих интересов в каждой фактической ситуации.

² Thym, D. (2008), 'Respect for private and family life under Article 8 ECHR in immigration cases: a human right to regularize illegal stay?', *International and Comparative Law Quarterly*, 57, p. 87

³ ECtHR, judgement of 15 January 2007 (GC), No. 60654/00

⁴ Thym, D. (2008.), *op. cit.* p. 105

⁵ ECtHR, judgement of 17 January 2006, No. 51431/00, *Ariztimuno Mendizabal v. France*

⁶ ECtHR, judgement of 31 January 2006, No. 50435/99, *Rodrigues Da Silva & Hoogkamer v. The Netherlands*

⁷ Thym, D. (2008.): *op. cit.*, p. 111

6.3. Позиции международных организаций в отношении нерегулируемого статуса и миграционной политики

Некоторые из международных организаций, мандат которых охватывает защиту мигрантов, выпускали различные заявления в форме докладов, резолюций и рекомендаций по практике регуляризации и сопутствующим вопросам. Эти документы мы рассматриваем ниже. В частности, изучаются позиции таких организаций, как МОТ, ГКММ, СЕ и УВКБ ООН.

6.3.1. Регуляризация и нерегулируемая занятость

По мнению *Международной организации труда (МОТ)*, программы регуляризации могут служить делу борьбы с неформальным рынком труда и приносить экономическую выгоду принимающей стране в плане увеличения налоговых поступлений и сумм взносов в фонды социального обеспечения. Вместе с тем, эти программы являются «сложными начинаниями», так как «власти должны убедить мигрантов в том, что именно самим мигрантам регуляризация принесет пользу, но при этом не должны раскрывать свои планы слишком заблаговременно, потому что это может стимулировать усиление иммиграции».⁸

Глобальная комиссия по международной миграции (ГКММ) также поддерживает мнение о том, что программы регуляризации являются «сложными начинаниями» - они могут способствовать дополнительной нерегулируемой миграции, если государства осуществляют их на постоянной или скользящей основе; вместе с тем, меры по регуляризации дали многим мигрантам с неурегулированным статусом шанс найти свое место в экономике и обществе принимающих стран.⁹ Комиссия проводит различие между программами выборочной регуляризации (в ходе которых предоставляется законный статус мигрантам с неурегулированным статусом, которые присутствуют на территории страны в течение длительного периода времени, которые нашли работу и продолжающееся присутствие которых на рынке труда приветствуется государственным и частным секторами) и амнистиями, в рамках которых всем без исключения мигрантам с неурегулированным статусом предоставляется законный статус.¹⁰ ГКММ рекомендует, чтобы регуляризация проводилась в индивидуальном порядке. Успешное достижение этих целей зависит от «прозрачности процесса принятия решений» с «четко определенными критериями для получения мигрантами права на регулярный статус». Эти критерии могут включать (1) стаж работы заявителя; (2) владение языком; (3) отсутствие судимостей; (4) наличие детей, выросших в данной стране; «иными словами, тех, которые уже достигли значительной степени интеграции в общество».¹¹

⁸ International Labour Organization (2004), *International Labour Conference. Report 6. Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*. Geneva,

<http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/rep-vi.pdf>, p. 122, para. 401-402

⁹ Global Commission of International Migration (2005), *Report. Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>, p. 38, para. 34

¹⁰ GCIM (2005): *op. cit.* p.38

¹¹ GCIM (2005): *op. cit.* p.38, para. 35

Совет Европы (СЕ) также отмечает, что программы регуляризации могут оказывать дополнительный «притягивающий эффект» на дальнейшую нерегулируемую миграцию.¹² В то же время эти проблемы могут обостряться, если не учитывать другие факторы, способствующие нерегулируемой миграции. Эти факторы касаются географического положения, колониальной истории и лингвистических связей, высокого уровня спроса на неквалифицированную рабочую силу, узких возможностей для законной миграции, сложности в возвращении нерегулируемых мигрантов.¹³ Ассамблея также признает, что программы регуляризации дают возможность защищать права нерегулируемых мигрантов, бороться с подпольной экономикой и обеспечивать уплату отчислений в социальные фонды и налогов.¹⁴

Как и Глобальная комиссия по международной миграции, СЕ различает программы регуляризации для конкретных групп нерегулируемых мигрантов (исключительные гуманитарные программы, программы воссоединения семей, постоянные или непрерывные программы, программы «заработанной» регуляризации) и общие амнистии, которые охватывают всех нерегулируемых мигрантов.¹⁵

Совет выступает, в частности, за программы регуляризации, инициируемые работодателями, как средство удовлетворения потребностей большого количества нерегулируемых мигрантов, работодателей, профсоюзов и общества в целом. Он также поддерживает процесс «заработанной» регуляризации, преимущества которой заключаются в том, что такая регуляризация:

- i) проложит путь к постоянному проживанию или гражданству мигрантов на основе балльной системе (баллы присуждались бы мигрантам на индивидуальной основе за знание языка принимающей страны, уплату налогов, наличие стабильной работы, участие в общественной жизни и т.д.);
- ii) обладает потенциалом самоизбирательности, поскольку лишь те мигранты, которые действительно имели мотив для пребывания в стране, получают достаточно баллов, а те, у кого мотива не было, вынуждены будут вернуться домой;
- iii) устраняет потребность в крупномасштабных разовых программах, поскольку каждая отдельная страна сама определяла бы, кто подлежит регуляризации в индивидуальном порядке. «Заработанная» регуляризация считается «гибкой, адаптивной и быстро реагирующей на потребности местного рынка труда и демографические реалии».¹⁶

¹² Council of Europe (CoE) Assembly (2007): *Recommendation 1807. Regularisation programmes for irregular migrants*, para. 4

¹³ Council of Europe (CoE) Assembly (2007): *Resolution 1568, Regularisation programmes for irregular migrants*, para. 13

¹⁴ Council of Europe (CoE): *Assembly Recommendation, op. cit.*, para. 4

¹⁵ Council of Europe (CoE): *Assembly Resolution, op. cit.*, para. 9

¹⁶ Council of Europe (CoE) Assembly (2007): *Regularisation programmes for irregular migrants*. Report Committee on Migration, Refugees and Population. Rapporteur: Mr John Greenway, United Kingdom, European Democrat Group. Doc. 11350, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11350.htm>, para. 120

Кроме того, процесс регуляризации следует рассматривать как часть комплексной стратегии, «а не как крайнюю меру, предпринимаемую, когда все остальные меры не дали результата».¹⁷ Это касается улучшения бюрократии программ регуляризации, в том числе:

- i) комплексного изучения передовой практики и влияния;
- ii) учета интересов как работодателей, так и мигрантов;
- iii) активизации работы по обеспечению гласности (с тем, чтобы эта работа охватывала нерегулируемых мигрантов и чтобы ее преимущества всесторонне разъяснялись средствами массовой информации и широкой общественности);
- iv) административной готовности – укрепления административных органов с тем, чтобы они могли справляться с потенциальным количеством заявителей, подающих ходатайства о регуляризации; минимальных административных требований; гарантий против мошеннических процедур.¹⁸

МОТ также отстаивает право личности на «заработанную корректировку статуса» как альтернативу более общим мерам по «уникальной» регуляризации или как дополнение к ним. Эта мера направлена на нерегулируемых трудящихся-мигрантов, которые не могут быть выдворены по юридическим, гуманитарным или практическим причинам и которые продемонстрировали, что у них есть перспектива успешного обустройства в принимающей стране: «О трудящихся-мигрантах с нерегулируемым статусом можно сказать, что они заработали право на законный статус, если они удовлетворяют определенным минимальным критериям: они должны иметь оплачиваемую работу, они не должны были нарушить никаких законов, помимо тех, которые относятся к незаконному или тайному въезду, они должны были приложить усилия к интеграции, например, изучая местный язык».¹⁹ МОТ отмечает, что успешное достижение этих целей зависит от участия всех групп, которых коснется данный процесс: он охватывает самих мигрантов через посредство информационно-пропагандистских программ, которые проводятся по каналам, которым мигранты доверяют, например, по каналам гражданских и религиозных организаций.²⁰ Кроме того, регуляризация лучше всего работает, когда процесс «прямолинейный» - если требования слишком обременительны, отнимают много времени или средств, это будет отрицательным стимулом для многих из тех, кто имеет право на регуляризацию. «Регуляризация, наоборот, должна осуществляться в форме простого акта на максимально низком уровне администрации, с очень незначительным количеством документов, и не требовать ни поддержки адвоката, ни обращения в суды».²¹

Совет Европы также определил меры, сопровождающие программы регуляризации, которые предусматривают:

¹⁷ Council of Europe (CoE) Assembly (2006): *Human Rights of Irregular Migrants*. Report Committee on Migration, Refugees and Population. Rapporteur: Mr Ed van Thijn, Netherlands, Socialist Group. Doc. 10924. Available at: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10924.htm>, para. 127

¹⁸ CoE Assembly 2007, Report, *op. cit.*, para. 107-111

¹⁹ ILO (2004): *op. cit.* p. 120, para. 399

²⁰ ILO (2004): *op. cit.* p. 120

²¹ ILO (2004): *op. cit.* p. 120

- i) борьбу с нерегулируемой занятостью и неформальной экономикой (укрепление инспекции труда и создание систем штрафов и санкций);
- ii) стратегии стимулирования интеграции нерегулируемых иммигрантов, прошедших регуляризацию);
- iii) рабочее сотрудничество со странами происхождения (устранение выталкивающих факторов нерегулируемой миграции, будь то экономические или экологические факторы, включая совместное развитие и другие меры);
- iv) ужесточение визового и (или) пограничного контроля;
- v) расширение возможностей для регулируемой миграции (более открытая политика допуска, которая расширяет легальный доступ на рынки труда);
- vi) учет влияния на семьи (влияние миграционного правоприменения на семьи; сохранение нерегулируемого статуса у второго поколения семей иммигрантов и его влияние на уровень образования, потенциальные заработки, состояние здоровья и интеграцию детей в принимающей стране);
- vii) сотрудничество с правительствами других стран с целью гармонизации политики: «Совет Европы и Европейский Союз должны работать в направлении установления общего принципа регуляризации»;²²
- viii) защиту жертв торговли людьми;
- ix) создание возможностей для регуляризации нерегулируемых мигрантов и обеспечение их полноценной интеграции в общество, если они не могут вернуться в страну пребывания.²³

6.3.2. Стратегии управления миграцией и нерегулируемая миграция

По мнению МОТ, предотвращение нерегулируемой миграции зависит от создания более широких возможностей для законной миграции. В этом смысле усиление пограничного контроля – «более строгий полицейский контроль» вместо «более эффективной политики» - решением не является²⁴ Существует признанная потребность в «комплексном и согласованном политическом подходе, направленном на все измерения этого явления», предусматривающем «участие не только правительств, но и социальных партнеров и гражданского общества».²⁵ Предлагаемый подход включает меры по сокращению нерегулируемой трудовой миграции на всех этапах миграционного процесса:

- i) деятельность в странах происхождения, а также межгосударственное сотрудничество (общественные информационно-просветительские кампании, которые информируют

²² Council of Europe (CoE) Assembly 2007: *Report, op. cit.*, para. 112-119

²³ Council of Europe (CoE) Assembly 2007: *Resolution, op. cit.* para. 20-21

²⁴ ILO (2004): *op. cit.*, p. 61, para. 199

²⁵ OSCE, IOM, ILO (2006): *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination*. Vienna. Geneva. Available at: http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf, p. 161, 165

потенциальных трудящихся-мигрантов о рисках нерегулируемой миграции; наращивание потенциала для укрепления институциональных структур – политики и мер, принятых странами для защиты своих работников при поиске дополнительных возможностей занятости за рубежом, заключение двусторонних трудовых соглашений);

- ii) пограничный контроль и формирование жизнеспособной визовой политики (минимум бюрократических препон и (или) волокиты, который позволит мигрантам въезжать и устраиваться на работу);
- iii) меры и санкции в отношении тех, кто способствует нерегулируемой миграции;
- iv) защита нерегулируемых трудящихся-мигрантов (минимальные гарантии защиты нерегулируемых мигрантов как неотъемлемый аспект превентивного подхода);
- v) увеличение числа законных каналов трудовой миграции – принятие политики по установлению методов и процедур законной миграции, справедливых и достаточно привлекательных для того, чтобы удержать потенциальных мигрантов от обращения к нелегальным средствам.²⁶

ГКММ отмечает, что «усиление пограничного контроля и визовых ограничений не всегда оказывалось эффективным в предотвращении нерегулируемой миграции».²⁷ Комиссия признает потребность в долговременном подходе на основе сочетания ряд мер. Политика пограничного контроля должна сопровождаться:

- i) ориентацией в поиске законных возможностей для миграции;
- ii) программами наращивания потенциала, включая обучение и институциональное развитие;
- iii) введение в действие нового законодательства, политики и практики, особенно в странах, перед которыми лишь недавно встала проблема нерегулируемой миграции;
- iv) межгосударственным сотрудничеством.²⁸

Как следствие, ГКММ предложила ряд мер. Государства и другие заинтересованные стороны «должны начать объективные дебаты об отрицательных последствиях нерегулируемой миграции и ее предупреждении»; повестка дня региональные консультативных процессов по миграции должна включать вопрос нерегулируемой миграции; государства должны создавать дополнительные возможности для регулируемой миграции (когда нужно заполнить пробелы в потребностях рынка труда, например, и установить четкие и прозрачные критерии найма иностранных работников); необходимо принимать соответствующие меры в отношении работодателей, которые нанимают мигрантов с нерегулированным статусом; государства должны ввести быстрые, справедливые и эффективные процедуры определения статуса беженца с тем, чтобы лица, ищущие убежища, быстро получали информацию о результатах рассмотрения их дела»; в ситуациях массового притока «государства должны рассмотреть

²⁶ *Ibid.*, pp. 174-175

²⁷ GCIM (2005): *op. cit.* p. 35

²⁸ GCIM (2005): *op. cit.* p. 35, para. 17-18

возможность предоставления новоприбывшим статуса беженца в порядке опровержимой презумпции».²⁹

Для Управления **Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)** главной представляющей интерес точкой в нерегулируемой миграции и управлении ею является пересечение между защитой беженцев и нерегулируемой миграцией. На взгляд УВКБ ООН, основная проблема для защиты беженцев вытекает из двух взаимосвязанных фактов. Во-первых, большинство современных перемещений беженцев сегодня состоит из *смешанных потоков*; более того, мотивы мигрирующих людей тоже разнородные, причем все в большей степени. Вторая проблема касается характера перемещений беженцев, которые все более становятся нерегулируемыми, осуществляются без необходимых документов и часто с участием контрабандистов и торговцев людьми. В этом контексте Управление признает необходимость правовой и процессуальной базы, которая сможет сочетать управление миграцией с защитой беженцев: «В управлении миграцией необходимо должным образом учитывать международные обязательства по защите беженцев, в том числе важность выявления людей, нуждающихся в международной защите, и определения соответствующих решений для них».³⁰ По мнению УВКБ ООН, проблему смешанной миграции в направлении границ Евросоюза нельзя решать «только мерами усиленного пограничного и миграционного контроля»; они должны предусматривать «тесное сотрудничество между странами в рамках Европейского Союза, а также с правительствами стран транзита и происхождения».³¹

В 2006 г. Управление разработало план действий из десяти пунктов, предусматривающий инструменты защиты, особенно важные для беженцев, стоящих перед риском принудительной высылки, нарушений прав человека и других возможных опасностей. Эту основу можно было бы развить в широкие миграционные стратегии, и она могла бы оказать влияние на осуществление мер по регуляризации. В плане действий предлагаются механизмы, призванные повысить гибкость и прозрачность процедур, касающихся убежища, и, следовательно, уменьшить количество нерассмотренных ходатайств. Эти меры включают: (i) создание систем въезда в страну, учитывающих потребности защиты (обучение пограничников тому, как отвечать на ходатайства о предоставлении убежища); (ii) разработку соответствующих механизмов приема (регистрации новоприбывших и выдачи временных документов); (iii) запуск механизмов составления характеристик и направления (первоначальное решение и консультирование с целью определить, желают ли люди попросить убежища, и выявить другие возможные варианты, в том числе возвращение, регуляризацию или законную дальнейшую миграцию).³²

²⁹ GCIM (2005): *op. cit.* pp. 33-41

³⁰ UNHCR (2007): *Observations on the occasion of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration Algarve, 18-19 November 2007*. Available at: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/473d554b2.pdf>, p.1

³¹ UNHCR (2007): *Implementing the Ten-Point Plan of Action in Southern Europe: Activities Undertaken by UNHCR to Address Mixed Migration in the Context of the Mediterranean/Atlantic Arrivals*. Available at: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/452ce4cd4.pdf>, p.1

³² UNHCR (2007): *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, revised January 2007, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>, p.3

В некоторых ситуациях, отмечает УВКБ ООН, беженцы и другие лица в компетенции Управления, могли бы пользоваться преимуществами программ, предназначенных для трудящихся-мигрантов, или временными разрешениями на работу. Аналогичным образом, беженцы могли бы законно переезжать из принимающего государства в третью страну по каналам регулируемой миграции.³³

Что касается лиц, которые не удовлетворяют критериям, установленным для получения статуса беженца, УВКБ ООН предлагает учитывать альтернативные варианты временной миграции: «Они могли бы в различной степени позволять им законно пребывать в стране прибытия или переезжать в третью страну по причинам гуманитарного характера либо с целью трудоустройства, получения образования или воссоединения семьи. Усилия по управлению смешанных перемещений населения также должны предполагать изучение возможных вариантов регулируемой миграции – временных или даже долгосрочных».³⁴

В своем комментарии к «зеленой книге» Комиссии о будущей общей европейской системе убежища (2007 г.) УВКБ ООН также видит потребность в общей европейской политике в отношении регуляризации: «Хотя комментарии о мерах по регуляризации лиц, не нуждающихся в международной защите, выходят за рамки мандата УВКБ ООН, очевидно, что это – область, в которой необходима усиленная координация действий ЕС».³⁵

Наконец, Управление отмечает, что в европейских средствах массовой информации имеет место значительная путаница в отношении таких терминов, как «беженцы», «лица, ищущие убежища», нерегулируемые (или «незаконные») мигранты и «экономические мигранты». Более того, лиц, ищущих убежища, и беженцев часто упоминают в тесной связи с преступностью и террористическими актами. Поэтому УВКБ ООН призывает к проведению массовых информационных кампаний в странах происхождения, транзита и назначения, которые будут препятствовать нерегулируемой миграции, предупреждать об опасностях незаконного ввоза людей и торговли людьми и акцентировать внимание на законных вариантах миграции.³⁶

³³ UNHCR (2007): *Global Appeal 2008-2009*; Available at: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8c12.pdf>, p.28

³⁴ UNHCR (2007): *Refugee Protection and Mixed Migration*, op. cit., p.3-4

³⁵ UNHCR (2007): *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, available at <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/46e53de52.pdf>, p.27

³⁶ UNHCR (2007): *Implementing the Ten-Point Plan of Action*, op. cit., p.9

7. Политическая база ЕС – применимое законодательство и принципы

7.1. Введение

Амстердамским договором 1997 г. Европейскому Союзу были предоставлены обширные полномочия в отношении иммиграции. Так, п. 3 ст. 63 Договора предусматривает, среди прочего, что Совет «в течение пяти лет с момента вступления в силу Амстердамского договора, принимает ... меры по иммиграционной политике в таких сферах: (а) условия въезда и проживания, стандарты процедур выдачи государствами-членами долгосрочных виз видов на жительство, в том числе с целью воссоединения семей; (б) вопросы незаконной иммиграции и незаконного проживания, в том числе репатриации незаконно проживающих лиц».

Регуляризация, определенная как любой государственный механизм, посредством которого гражданам третьих стран, незаконно проживающим или иным образом нарушающим национальные иммиграционные правила в стране проживания, предоставляется законный статус, очевидно попадает в вышеупомянутую сферу полномочий, предоставленных Европейскому Союзу. Учитывая тесную связь практики регуляризации с международной защитой в большинстве государств-членов ЕС (в т.ч. с убежищем, дополнительной и временной защитой), полномочия ЕС в отношении беженцев и убежища создают дополнительное основание для рассмотрения регуляризации как сферы политики, в принципе входящей в компетенцию Евросоюза, определенную Договором. Вместе с тем, до сегодняшнего дня Европейский Союз регуляризацией как таковой не занимался. На фоне истории политического развития в сфере миграции и убежища это вовсе не удивительно, потому что регуляризация затрагивает стержень иммиграционной политики – а именно определение условий и процедур допуска граждан третьих стран, даже если регуляризация предусматривает допуск граждан третьих стран на исключительной и апостериорной основе.³⁷

В отсутствие формальной политики в отношении регуляризации приведенный ниже материал содержит обзор существующей политической основы. Вместо того, чтобы давать всесторонний анализ применимого законодательства и его взаимосвязей с регуляризацией, что выходит за рамки этой главы, мы рассмотрим общие цели европейской политики в отношении миграции и международной защиты, а также определим базовые нормативные принципы, закрепленные в существующей политической основе, которые касаются регуляризации или на которых может быть построена европейская политика регуляризации. Мы начнем с краткого обзора политики и суждений Европейского Союза в отношении незаконной миграции, главным образом на основе различных сообщений, выпущенных Европейской Комиссией, а затем определим ряд базовых нормативных принципов, лежащих в основе нынешней политики в отношении миграции и убежища.

³⁷ До сих пор государства-члены ЕС в значительной мере сопротивлялись любым попыткам гармонизации правил и процедур допуска граждан третьих стран вне контекста воссоединения семей и международной защиты. Не удивительно, что масштабное предложение по директиве «об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью оплачиваемой работы и ведения экономической деятельности на условиях самозанятости», которое Комиссия приняла в 2001 г. (COM(2001) 386 final), не нашло достаточной поддержки у государств-членов ЕС.

7.2. Подходы Европейского Союза к незаконной миграции и варианту регуляризации

Приведенный ниже обзор³⁸ не имеет целью дать всестороннюю оценку политики Европейского Союза в отношении незаконной миграции. Определенные аспекты более широкой политики Евросоюза в отношении незаконной миграции, прежде всего политика возвращения, уже рассматривались в предыдущих главах и вновь будут упомянуты в главе 8. Цель данной главы – более ограниченная: здесь сделана попытка дать обзор эволюции мышления Комиссии о роли регуляризации как политического инструмента и, следовательно, эта глава задумана как основа для нынешних дискуссий. Достаточно сказать, что взаимосвязям между более широкой политикой в отношении незаконной миграции и политикой в отношении регуляризации до сих пор удавалось уделять довольно незначительного внимания, и, в частности, этот вопрос прямо не затрагивался ни в одном из сообщений о политике ЕС в отношении незаконной миграции.

Как отмечалось в главе 2, Комиссия уже некоторое время проявляет интерес к политике регуляризации. Так, первое масштабное исследование о практике регуляризации в избранных государствах-членах Евросоюза (проведенное сетью «Одиссей») финансово поддерживалось Европейским Союзом и показало, что регуляризация является если не вопросом, регулируемым на европейском уровне, так, несомненно, предметом озабоченности в контексте разработки миграционной политики ЕС. Вместе с тем, интерес к регуляризации не преобразовался незамедлительно в откровенное и открытое рассмотрение регуляризации как политического варианта в предложениях Комиссии по разработке политики в отношении незаконной миграции.

В своем Сообщении об иммиграционной политике Сообщества (2000 г.), подготовленном во исполнение выводов заседания Совета в Тампере, Комиссия подчеркнула, что эффективное управление миграцией «требует действий на всех этапах перемещения лиц, для того, чтобы гарантировать законные каналы допуска мигрантов и лиц, ищущих защиты на гуманитарных основаниях, а также для борьбы с незаконной иммиграцией».³⁹ Таким образом, в этом сообщении политика в отношении незаконной миграции рассматривается как предварительное условие для разработки более открытой политики в отношении законной миграции. В этом документе подчеркнут сложный характер незаконной миграции и выделена потребность в комплексном подходе, однако регуляризация не упомянута как элемент возможного политического подхода: «Явление незаконной иммиграции состоит из ряда взаимосвязанных фаз, к каждой из которых следует подходить системно с использованием конкретных мер. Это, в частности, действия в странах происхождения и транзита, сотрудничество полицейских органов с целью объединения знаний об операциях по торговле людьми, которые носят международный характер, действия в пункте въезда, включая пограничный контроль и

³⁸ Один из более ранних обзоров приведен в работе Verbruggen, N. (2005): 'General Policy Trends Regarding Undocumented Immigration in the EU'. In: Heckmann, F., Wunderlich, T. (eds.): *Amnesty for Illegal Migrants?* Bamberg: efms pp. 33-37

³⁹ *Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту об иммиграционной политике Сообщества*. COM (2000) 757 final, стр.12

визовую политику, законодательство о борьбе против торговцев людьми, оказание помощи жертвам и их гуманная репатриация».⁴⁰

Хотя в сообщении постоянно упоминается практика регуляризации государств-членов ЕС, его авторы воздерживаются от оценки того, может ли регуляризация быть эффективным политическим средством борьбы с нерегулируемой миграцией. В Сообщении Комиссии об общей политике по незаконной миграции, выпущенном год спустя, наоборот, отмечается, что в общем случае регуляризация не является приемлемым политическим инструментом, и приводится принципиальный аргумент: «незаконный въезд или незаконное проживание не должны приводить к желаемой стабильной форме проживания».⁴¹ По мнению Комиссии, спрос на малоквалифицированных работников и свободный доступ к необъявленной работе – главные движущие факторы незаконной миграции. Вместе с тем, как отмечено в сообщении, «незаконно проживающих лиц нельзя рассматривать как фонд для возмещения нехватки рабочей силы».⁴² Как следствие, акцент в политических предложениях, представленных в этом сообщении, сделан на укрепление управления границами, включая укрепление общей визовой политики и принятие других превентивных мер, совершенствование и укрепление механизмов обмена информацией, разработка общей политики в отношении реадмиссии и возвращения.

Вместе с тем, как подчеркивается в вышеупомянутом сообщении, борьба с незаконной миграцией не должна подрывать способность предоставлять защиту тем, кто нуждается в международной защите, и соблюдать права особо уязвимых групп. «Меры, касающиеся борьбы с незаконной иммиграцией, должны уравнивать право решать, предоставлять ли гражданам третьих стран допуск на территорию страны, и обязательство защищать тех, кто действительно нуждается в международной защите. (...) Какие бы не разрабатывались меры по борьбе с незаконной иммиграцией, необходимо удовлетворять конкретные потребности потенциально уязвимых групп, например, несовершеннолетних и женщин».⁴³

В то время как в последующем Сообщении о политике в отношении незаконной миграции, принятом в 2003 г., в основном проводится та же линия,⁴⁴ в Сообщении Комиссии об иммиграции, интеграции и занятости,⁴⁵ принятом в том же году, регуляризация прямо обсуждается как возможный политический вариант; таким образом, эта позиция отличается от позиции, принятой в двух предыдущих сообщениях. В частности, в этом сообщении регуляризация рассматривается в контексте более широкой политики интеграции, и утверждается, что «политика интеграции не может быть полностью успешной, если проблемы, вытекающие из присутствия незаконных иммигрантов, не решаются должным образом и обоснованно». Таким образом, в этом сообщении не только отдается должное возможной роли

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту об общей политике по незаконной иммиграции*. COM (2001) 672 final, стр. 6.

⁴² *Ibid.*, стр. 6

⁴³ *Ibid.*, стр. 7

⁴⁴ *Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту в связи с заседанием Европейского Совета в Салониках о разработке Общей политики в отношении незаконной иммиграции, незаконного ввоза людей и торговли людьми и возвращения незаконно проживающих лиц*, COM(2003)323 от 3 июня 2003 г.

⁴⁵ *Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов об иммиграции, интеграции и занятости*, COM (2003) 336 final

регуляризации в интеграции незаконно проживающих граждан третьих стран, но и содержится предостережение о том, что регуляризация может стимулировать незаконную иммиграцию в будущем.⁴⁶ Этот – более позитивный – подход к регуляризации принят также в исследовании Комиссии о связях между законной и незаконной миграцией, опубликованном в 2004 г.⁴⁷ В исследовании признано, что «по прагматическим причинам может возникать необходимость регуляризации определенных лиц, которые не соответствуют обычным критериям для выдачи вида на жительство». В исследовании отмечены различные основания, на которых проводились мероприятия по регуляризации, и подчеркнута тесная связь регуляризации по причинам защиты и на гуманитарных основаниях с системой убежища; кроме того, указано, что «крупномасштабная» регуляризация на основании занятости, среди прочего, означает также наличие определенного спроса на неквалифицированных работников, который не может быть удовлетворен законной иммиграцией».⁴⁸ Наконец, в исследовании отмечены некоторые положительные последствия программ регуляризации, в том числе более эффективное управление народонаселением, сокращение необъявленной работы, увеличение налоговых поступлений и платежей в фонды социального обеспечения. Вместе с тем, авторы исследования отмечают также, что эффективность (долговременная) мер по регуляризации сомнительна, и что могут быть и другие отрицательные последствия. Несмотря на это предостережение, общая оценка мер по регуляризации в этом исследовании – положительная.

В Сообщении о политических приоритетах в борьбе с незаконной иммиграцией граждан третьих стран (2006 г.)⁴⁹, в рамках которого было объявлено о проведении данного исследования, вновь изложен более сдержанный подход к регуляризации. В сообщении отмечено, что крупномасштабная регуляризация, в контексте отмены внутреннего контроля в Шенгенской зоне и введения права на свободное передвижение долговременно проживающих лиц, может иметь последствия для других государств-членов ЕС, и предложено создать механизм взаимного информирования (который и был впоследствии создан). Хотя в этом сообщении в целом выражен более сдержанный подход к регуляризации, в соответствующем разделе этого документа приведено важное обоснование разработки политики в отношении регуляризации на европейском уровне, что оставило бы открытым вариант принятия мер по регуляризации. Так, в сообщении заявлено, что именно «сложности с тем, что приходится *терпеть постоянное присутствие значительного количества незаконных иммигрантов из третьих стран на своей территории*»,⁵⁰ (выделено нами) вынудили некоторые государства-члены ЕС реализовать меры по регуляризации. Косвенно в этом сообщении признается, что *постоянное присутствие мигрантов, не имеющих документов*, следует считать проблемой. Хотя в этом сообщении, как и в предыдущих сообщениях и мерах, принятых Европейским Союзом, дан четкий сигнал о предпочтительности возвращения, здесь в то же время отмечено,

⁴⁶ *Ibid.*, стр. 25-26

⁴⁷ *Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов об исследовании связей между законной и незаконной миграцией*, COM (2004) 412 final

⁴⁸ *Ibid.*, стр. 10

⁴⁹ *Сообщение Комиссии о политических приоритетах в борьбе с незаконной иммиграцией граждан третьих стран*, COM (2006) 402 final, стр. 7-8

⁵⁰ *Ibid.*, стр. 7

что бездействие – в случае, если возвращение осуществить невозможно – несомненно, не является жизнеспособным вариантом.

В самом последнем Сообщении о принципах, мерах и инструментах для дальнейшей разработки общей европейской иммиграционной политики (июнь 2008 г.),⁵¹ однако, повторяется оговорка о крупномасштабной регуляризации, причем эта фраза построена необычайно открыто, хотя регуляризация не упоминается ни в одной из конкретных мер, предложенных под заголовком «Безопасность – действенная борьба с незаконной миграцией». Так, в сообщении утверждается, что «неразборчивая крупномасштабная массовая регуляризация (sic) иммигрантов с незаконным статусом не представляет собой долговечный и эффективный инструмент для управления миграцией, поэтому ее следует предотвращать».⁵²

Аналогичное отношение к регуляризации – в целом – преобладает и во мнениях, высказанных Европейским Парламентом. По мнению Комитета по гражданским свободам, регуляризация «очень часто является сигналом отсутствия надлежащих мер по борьбе с явлением, которое стало неотъемлемым компонентом жизни общества в большинстве государств-членов ЕС».⁵³ Таким образом, Европейский Парламент считает, что «массовая регуляризация незаконных иммигрантов должна быть одноразовым мероприятием, поскольку такая мера не решает реальных проблем, лежащих в основе явления незаконной иммиграции».⁵⁴ Кроме того, эффективная политика возвращения рассматривается как один из факторов, призванных сдерживать незаконную миграцию. В этом смысле Комитет безусловно поддержал принятие «Директивы о возвращении», в которой на европейском уровне определены правила и условия, регламентирующие политику в отношении возвращения.⁵⁵ Что касается реадмиссии нерегулируемых мигрантов, то Комитет призывает Совет и Комиссию разработать соглашения с заинтересованными третьими странами.⁵⁶

Доклад Европейского Парламента также содержит мнения Комитета по иностранным делам и Комитета по развитию. На взгляд Комитета по иностранным делам, «государства-члены ЕС не должны принимать меры национального уровня, регуляризирующие положение незаконных иммигрантов, поскольку это создает всасывающий эффект».⁵⁷ У Комитета по развитию нет четкой позиции по регуляризации, но он просит Комиссию и государства-члены «в партнерстве со странами происхождения инвестировать средства в информационные кампании в странах происхождения незаконных иммигрантов, чтобы предупреждать их о физических рисках и опасностях незаконной миграции и последующей маргинализации в странах

⁵¹ *Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов об Общей иммиграционной политике для Европы: принципы, меры и инструменты.. COM (2008) 394/4.*

⁵² *Ibid.*, стр. 11

⁵³ EP, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 17 September 2007, Report on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals (2006/2250(INI)), Rapporteur: Javier Moreno Sánchez. <http://www.europarl.europa.eu//sides/getDoc.do?type=REPORT&language=EN&reference=A6-2007-0323>, para. 58

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, para. 67-68

⁵⁶ *Ibid.*, para. 70

⁵⁷ *Ibid.*, para. 16

назначения».⁵⁸ Таким образом, несомненно, регуляризация не является для Парламента предпочтительным вариантом.

При этом нынешний сдвиг в сторону более отрицательного отношения к регуляризации, который отражается также в дискуссиях, окружающих дебаты о Европейском пакте о миграции, как кажется, не учитывает две контрастирующие «логики» мер регуляризации, которые мы определили в обзоре предыдущих исследований о практике регуляризации. В своих выводах к главе 2 мы провели различие между (1) логикой, основанной на занятости и политике рынка труда которая часто включает регуляризацию большого количества людей), и (2) регуляризацией, применяемой в качестве корректирующего политического инструмента, которая часто осуществляется по причинам, связанным с соблюдением прав человека и защитой, или по более широким соображениям, касающимся правовых норм и надлежащих правовых процедур. Нынешние дискуссии, однако, как кажется, в основном касаются крупномасштабной регуляризации, проводимой по соображениям занятости. Действительно, как показал наш обзор политических позиций соответствующих субъектов гражданского общества в главе 5, имеет место широкий консенсус в отношении того, что, в конечном счете, крупномасштабные регуляризации, используемые вместо политики рынка труда и трудовой миграции, означают провал политики, и, в принципе, их следует избегать. Вместе с тем, наблюдается отсутствие согласия о том, следует ли применять регуляризацию как политический инструмент, если альтернативные подходы – например, борьба с необъявленной работой и систематическое возвращение получивших отказ мигрантов – не приводят к желаемым результатам.

Что касается второй логики – регуляризации как дополнительной меры, используемой как компенсация за административные недостатки (например, длительные процедуры) и по гуманитарным и связанным с защитой причинам – то вопросы, о которых идет речь, как мы считаем, очень разные. Во-первых, регуляризация может, но не обязательно, охватывать большое количество людей. Во-вторых, использование регуляризации не обязательно означает неудачи в более широкой политике⁵⁹, а отражает, по сути, потребность в дополнительных, корректирующих инструментах, которые позволяют государствам гибко реагировать на конкретные ситуации. В-третьих, что более важно, регуляризация такого типа обычно предполагает регуляризацию лиц с неурегулированным статусом как вопрос принципа и прав. Эта точка зрения на регуляризацию в значительной степени игнорируется в дебатах, которые в настоящее время ведутся о политике регуляризации в Европейском Союзе. Безусловно, как мы утверждаем ниже, существуют определенные принципы, включенные в европейскую миграционную политику, которые могут служить руководящими принципами для разработки политики Евросоюза в отношении регуляризации.

⁵⁸ *Ibid.*, para. 11

⁵⁹ Вместе с тем, регуляризация лиц, ищущих убежища, по причинам длительности процедуры, очевидно, означает неудачу в политике.

7.2. Общие цели и нормативные принципы, лежащие в основе миграции и международной защиты в Европейском Союзе

Мы утверждаем, что многие из тех принципов, которые легли в основу разработки миграционной политики Европейского Союза по Тамперской и Гаагской программам, могли бы стать фундаментом для разработки политики в отношении регуляризации – в форме строгих мер (включая разработку первичного законодательства) или в форме «мягких мер» (например, определения общих принципов, на которых государства-члены ЕС должны строить свою политику регуляризации). В то же время, приведенный ниже краткий обзор важнейших принципов не следует считать разработкой критериев и принципов регуляризации лиц с неурегулированным статусом; это принципы, которые должны лечь в основу определения соответствующих нормативов.

В Сообщении Комиссии об иммиграционной политике Сообщества (2000 г.)⁶⁰ очерчены некоторые основные принципы, на которых должна строиться миграционная политика Сообщества и которые были бы в равной степени полезными принципами для построения политики в отношении регуляризации, включая **прозрачность и рациональность, понятные и простые процедуры, дифференциацию прав граждан третьих стран по продолжительности пребывания**. В отношении регуляризации это могло бы означать, что регуляризация должна восприниматься как второстепенная альтернатива возвращению, на случай, если возвращение невозможно в установленный срок (и, следовательно, как *рациональный и прозрачный* вариант, прямо связанный с возвращением). Установление срока, в свою очередь, основывалось бы на идее о том, что для нерегулируемых мигрантов должна также быть предусмотрена некая форма основанных на проживании прав и что необходимо учитывать социальные и семейные связи, которые нерегулируемые мигранты наладили в государстве-члене, в котором они проживают, как это уже делается в ряде государств-членов Европейского Союза. Именно потому, что неурегулированный статус нежелателен с политической точки зрения и является «неправильностью», которую необходимо устранить, статус нерегулируемых мигрантов должен учитываться в общей архитектуре правовых статусов: необходимо разработать варианты выезда лиц, находящихся в таком положении, - либо в форме возвращения, либо посредством регуляризации, если вдруг возвращение окажется нежизнеспособным вариантом. Другими ключевыми принципами, упомянутыми в вышеуказанном сообщении, являются **право на воссоединение семьи и право лиц, нуждающихся в международной защите, на доступ к защите**.

Как отмечено в Сообщении Комиссии об иммиграции, интеграции и занятости (2003 г.),⁶¹ **регуляризация может использоваться для содействия интеграции граждан третьих стран с неурегулированным статусом** в основную часть общества и, косвенно, как **мера, направленная против социального отчуждения и маргинализации**. Хотя регуляризация и, следовательно, интеграция может не быть предпочтительным вариантом в решении проблемы присутствия нерегулируемых мигрантов, нерегулируемые мигранты не должны – априори – исключаться из повестки дня по содействию интеграции иммигрантов и борьбе с социальным

⁶⁰ COM(2000) 757 final, *op. cit.*

⁶¹ COM(2003) 336 final, *op. cit.*

отчуждением. Это не в последнюю очередь обусловлено тем, что постоянное присутствие маргинализированных групп без четких прав, несомненно, нежелательно и может способствовать дискриминации, расизму и ксенофобии.⁶²

Кроме того, в разработке политики регуляризации можно в равной мере применять некоторые более важные правовые принципы и принципы надлежащего управления, как то **законность** (т.е. административные решения должны приниматься после надлежащих правовых процедур, в четко установленном и прозрачном порядке и основываться на четких критериях), **наличие средств правовой защиты** от административных решений, **разумные сроки административных процедур, недискриминация и соразмерность**.

Наконец, в дополнение к основным принципам, которые легли в основу разработки миграционной политики ЕС по Тамперской и Гаагской программам (а также к более общим правовым принципам), разработка политики регуляризации на европейском уровне могла бы быть направлена также на некоторые из тех же самых **общих целей разработки миграционной политики** в Европейском Союзе. В частности, она могла бы предполагать, гармонизацию процедур и процессуальных норм и гармонизацию правового статуса регуляризованных мигрантов наряду с закрепленными за этим статусом правами и обязанностями.

⁶² Признавая наличие разнообразных взаимосвязей законного статуса (или его отсутствия) и социального отчуждения, в будущем исследовании о меньшинствах, мигрантах и занятости, проведение которого недавно было поручено Агентством ЕС по основным правам, будет раздел о миграции без документов и уязвимости. См. A. Kraler, S. Bonjour, A. Cibebe, M. Dzhengozova, C. Hollomey, T. Persson, D. Reichel (2009), *Migrations, Minorities and Employment*. Study regarding discrimination on grounds of race and ethnicity in the area of employment. Будет размещено на сайте <http://fra.europa.eu>

8. Политические варианты

ВАРИАНТ 1: РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ЕС ПО РЕГУЛЯРИЗАЦИИ

Описание. Такое предложение по директиве или регламенту установило бы общие стандарты для регуляризации по всей территории ЕС.

Вариант 1а: Полный запрет массовой регуляризации

Обоснование и возможное влияние. В контексте свободного передвижения и постепенного развития общего рынка труда иногда утверждают, что крупномасштабные программы регуляризации могут отрицательно сказываться на других государствах-членах ЕС, способствовать спонтанным вторичным перемещениям регуляризованных мигрантов и непреднамеренно регуляризовать граждан третьих стран, которые незаконно проживают в других государствах-членах ЕС.

Считается также, что такие программы могут провоцировать новую незаконную иммиграцию из третьих стран. Это, по мнению некоторых, подрывает общую позицию государств-членов ЕС по борьбе с незаконной миграцией и нарушает принцип солидарности, на котором строится политика в отношении миграции. В то же время, есть мало доказательств, которые подтверждают заявление о том, что регуляризованные мигранты могут перемещаться в другие государства-члены ЕС, так как любой правовой статус, предоставленный по схемам регуляризации, ограничен одним государством-членом.

Есть ограниченные факты, свидетельствующие о том, что регуляризация в одном государстве-члене ЕС привела к иммиграции нерегулируемых иммигрантов из других государств-членов (или к транзиту через них), хотя порядок величины внутренней миграции, вероятно, небольшой.⁶³ Не удивительно, что программы регуляризации (или слухи о предстоящих программах регуляризации) могут уменьшить количество случаев добровольного возвращения потерпевших неудачу мигрантов,⁶⁴ но вряд ли смогут оказать какой-то общий эффект на возвращение. Вместе с тем, практически нет никаких доказательств притягивающего эффекта из третьих стран, хотя притягивающие эффекты, возможно, более важны для избранных групп иммигрантов. Таким образом, обоснованность столь строгой меры не очевидна. Кроме того, такое предложение игнорирует возможные обоснования программ регуляризации и уменьшило бы гибкость государств-членов в реагировании на конкретные проблемы. Если полный запрет будет введен, то он может иметь неожиданные последствия (например, де-факто

⁶³ Для того, чтобы предотвратить спонтанные притоки нерегулируемых иммигрантов из других государств-членов, Бельгия, к примеру, на период своей программы регуляризации в 2000 г. временно восстановила пограничный контроль (Ответ Бельгии на анкету МЦРМП).

⁶⁴ Как отмечено в меморандуме бельгийского министра, отвечающего за вопросы миграции и убежища, настойчивые слухи о неминуемой программе регуляризации, являются, наряду с другими факторами (главным образом, последним расширением ЕС и вступлением Болгарии и Румынии), основной причиной уменьшения числа случаев добровольного возвращения в 2007 г. по сравнению с предыдущим годом (см. Chambre des Représentants de Belgique, Note de Politique Générale de la Ministre de la Politique de Migrations et d'Asile. 21 Avril 2008, DOC 52 0995/020, p.12).

регуляризацию, как в Италии в 2006 г., рост числа ходатайств о предоставлении убежища, увеличение затрат на систему убежища, рост численности нерегулируемых мигрантов, увеличение неформальной занятости и т.д.). При этом запрет на крупномасштабную регуляризацию все равно допускал бы функционирование индивидуальных, временных и гуманитарных механизмов. Вместе с тем, затраты на реализацию таких механизмов высоки и практически неизвестны: исключение этого политического варианта серьезно ограничило бы политические варианты, доступные для государств-членов в решении ими данной проблемы.

Что поддерживает действие ЕК? Есть меньшинство государств-членов, которые категорически возражают против крупномасштабной регуляризации и критикуют другие государства-члены, использующие крупномасштабные программы регуляризации как инструмент политики. В том же ключе в пакте о миграции, основанном на инициативе французского правительства, рекомендуется, чтобы государства-члены «проводили только индивидуальную, а не общую регуляризацию по гуманитарным или экономическим причинам, в рамках национального законодательства».⁶⁵

Что работает против действия ЕК? Значительное большинство государств-членов ЕС возражает против таких правил, как и все НПО и другие заинтересованные стороны. Кроме того, фактический полный запрет потребовал бы разработки директивы или регламента, согласия по которым будет трудно достичь, учитывая отрицательное отношение ведущих государств-членов (см. главу 4) к принятию строгих нормативных актов.

Вариант 1b: Требование о проведении консультаций с Комиссией и Советом о планируемых программах регуляризации

Обоснование и возможное влияние. Это потребовало бы более серьезного планирования и рассмотрения программ регуляризации, прежде всего в контексте потенциального влияния на другие государства-члены. Учитывая степень, в которой несколько государств-членов использовали механизмы регуляризации, есть основание для включения уведомлений о политике в этом отношении, а также для программ.

Такая процедура консультаций способствовала бы передаче экспертных знаний, полученных в ходе осуществления мер по регуляризации в других государствах-членах, и вместе с тем успокоила бы опасения других государств-членов ЕС в отношении таких программ. Одной из конкретных рекомендаций может быть ограничение программ регуляризации критериями, основанными на занятости, и непосредственное вовлечение работодателей и гражданского общества; незаконно проживающие лица без значительного потенциального дохода тогда должны были бы подавать индивидуальные заявления в рамках механизмов регуляризации (по таким причинам, как гуманитарные основания, длительное проживание, усилия по интеграции, состояние здоровья, продолжительность процедур предоставления убежища и т.д.). Хотя различные государства-члены прибегали к программам регуляризации в случае с лицами, ищущими убежища, в том числе с получившими отказ, как в Нидерландах (2007 г.) и Швеции

⁶⁵ *Европейский пакт об иммиграции и убежище*, вариант II, 4 июля 2008 г., раздел section II, п. (а).

(2005-2006 гг.), мы рекомендуем интегрировать такие программы в обычную правовую базу и создать постоянно действующие механизмы для регуляризации аналогичных случаев. [См. ниже Вариант 1d]

Что поддерживает действие ЕК? Это должен быть новый компонент политики ЕК, причем это потребовало бы создания правовой базы или введения такого требования в механизм взаимного информирования (Решение Совета 2006/688).⁶⁶

Что работает против действия ЕК? Маловероятно, что многие государства-члены ЕС поддержат это действие, даже несмотря на то, что его могли бы приветствовать НПО и другие заинтересованные стороны.

Вариант 1с: Определение и система уведомления о регуляризации

Обоснование и возможное влияние. Хотя это не ограничивало бы государства-члены в их политическом руководстве, этот вариант дал бы очень четкое определение того, что фактически является программой или механизмом регуляризации, на формальной основе и потребовал бы от государств-членов заранее уведомлять остальные государства-члены о любых мерах по регуляризации. В случае с постоянно действующими механизмами государства-члены должны представлять регулярные отчеты о характере и результатах таких механизмов регуляризации и о любых сопутствующих изменениях в законодательстве. Этот процесс должен также включать улучшенный сбор статистических данных и апостериорное предоставление этих данных другим государствам-членам. Таким образом, это представляло бы собой незначительный шаг к некоторой степени гармонизации в европейском подходе к незаконно проживающим лицам.

Любое определение регуляризации должно быть направлено на максимально точное определение смысла регуляризации. Для этого мы предлагаем не только определить регуляризацию в узком смысле, т.е. так, как мы определили ее для целей настоящего исследования, но и определить корректировку статуса, которая, строго говоря, не считается регуляризацией, потому что она: а) не приводит к предоставлению полноценного законного статуса (а лишь формализует документированное незаконное пребывание в ожидании выдворения) или б) охватывает лиц, которые, строго говоря, не являются незаконно проживающими.

Следовательно, систематическая классификация регуляризации и других видов корректировки статуса должна учитывать как минимум три измерения, а именно: (1) характер корректировки статуса; (2) характер процедуры корректировки; (3) целевую группу населения, т.е. критерии для регуляризации. На основании определений, разработанных в ходе настоящего исследования, следует различать два основных типа процедуры регуляризации:⁶⁷

- (1) программы регуляризации;

⁶⁶ Решение Совета 2006/688/ЕС от 5 октября 2006 года о создании механизма взаимного информирования о мерах государств-членов в сфере убежища и иммиграции.

⁶⁷ См. определения в главе 1.

(2) механизмы регуляризации.

Кроме того, следует различать еще две формы корректировки статуса, а именно:

- (3) «нормализацию», т.е. корректировку ограниченного или переходного статуса (статуса просителя убежища или иного ограниченного временного статуса) на более постоянный регулярный статус, который будет различаться по типу используемой процедуры (программа или механизм);
- (4) приостановку исполнения решений о выдворении и запретов на проживание, которая не касается незаконности проживания, а предоставляет ограниченный доступ к правам и защиту от высылки.

Определение причин для регуляризации потребует тщательного изучения практики регуляризации государств-членов ЕС, в частности в отношении выдачи видов на жительство «на гуманитарных основаниях» посредством механизмов регуляризации. Здесь наше исследование показывает, что власти пользуются широкой свободой усмотрения, и часто не ясно, на каких критериях основана регуляризация.

Мы предлагаем различать следующие основные критерии:

- продолжительность проживания;
- занятость;
- семейные связи;
- состояние здоровья;
- продолжительность процедуры предоставления убежища;
- невозможность обеспечения возвращения;⁶⁸
- дополнительная защита;⁶⁹
- личные связи со страной / интеграция;⁷⁰
- критерии отчужденности;
- прочие.

⁶⁸ Этот критерий отличается от продолжительности проживания тем, что регуляризация на основе срока пребывания может предоставляться без инициирования каких-либо правоприменительных действий. Таким образом, продолжительность проживания является определяющим фактором для обеих причин регуляризации, но охватывает разные группы незаконно проживающих лиц.

⁶⁹ Дополнительная защита, согласно определению в Директиве о квалификации (2004/83/ЕС), не охватывает все основания, связанные с защитой, например, защиту от личного вреда и угроз со стороны негосударственных субъектов в ситуациях, не связанных с насилием неконкретного характера.

⁷⁰ Несколько стран используют как критерий «интеграцию» с включением в него других критериев, таких как семейные связи, образование и воспитание в стране, занятость и др. Этот составной критерий пришлось бы разрабатывать и четко отличать от других оснований.

Табл. 9. Классификация регуляризации (корректировки статуса)

Характер корректировки статуса	Характер процедуры	Критерии / причины регуляризации	Предоставленный статус ⁷¹
Регуляризация: <i>любая государственная процедура, посредством которой гражданам третьих стран, незаконно проживающим или иным образом нарушающим национальные иммиграционные правила, предоставляется в стране их текущего проживания законный статус.</i>	Программа Механизм	Продолжительность проживания, занятость, семейные связи, состояние здоровья, продолжительность процедуры предоставления убежища, невозможность обеспечения возвращения, дополнительная защита, личные связи со страной/интеграция, прочие	Временное разрешение Постоянное проживание
Нормализация: <i>любая государственная процедура, посредством которой гражданам третьих стран, законно проживающим, но имеющим ограниченный или переходный статус, предоставляется более высокий законный статус.</i>	Программа Механизм	Продолжительность проживания, занятость, семейные связи, состояние здоровья, продолжительность процедуры предоставления убежища, невозможность обеспечения возвращения, дополнительная защита, личные связи со страной/интеграция, прочие	Временное разрешение Постоянное проживание
Приостановка приказа о выдворении («терпимость»)	Программа Механизм <i>Де-факто</i> «терпимость» ⁱ	Невозможность обеспечения возвращения, дополнительная защита, прочие	Временное разрешение Статус «терпимости» <i>Де-факто</i> «терпимость» ⁱ

ⁱ *Де-факто* «терпимость» означает случаи, когда приказ о выдворении формально не приостановлен, а просто не исполняется.

В конечном счете всестороннее определение и документирование регуляризации также потребовало бы от нас более четкого отделения регуляризации от других случаев фактической корректировки статуса на основании *обычных* норм, предусмотренных для законной миграции. Так, большинство стран требуют, чтобы первичные ходатайства о выдаче вида на жительство подавались из-за рубежа, что, как мы показали в главе 3, несет в себе определенный риск того,

⁷¹ Классификация разрешений должна соответствовать классификации, используемой во исполнение Регламента 862/2007 о статистике Сообщества по миграции и международной защите. Вместе с тем, ввиду колоссальной сложности законного статуса в конечном итоге для видов на жительство следует разработать типологию, аналогичную типологии, разработанной для приобретения гражданства проектом NATAC [о проекте NATAC см. Bauböck, R. Ersbøll, E., Groenendijk, K., Waldrauch, H. (2006): *Acquisition and Loss of Nationality/Volume 1: Comparative Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*. IMISCOE Research. Amsterdam. Amsterdam University Press]

что иммигранты, уже проживающие в стране, не смогут выполнить это требование и станут нелегалами. В конечном счете такие ситуации можно исправлять регуляризацией. И наоборот, в странах, которые проводят более гибкую политику, разрешая подавать ходатайства в пределах страны, потребность в регуляризации в этих конкретных случаях вообще может не возникать. Чтобы оценить роль и необходимость регуляризации, как представляется, будет вполне оправданной необходимость в систематическом сборе информации о выданных первичных видах на жительство, с разбивкой по месту подачи ходатайства и по охваченным категориям лиц.

Что поддерживает действие ЕК? В контексте механизма взаимного информирования (Решение Совета 2006/688/ЕС) ограниченный обмен информацией уже осуществляется. Кроме того, Регламент Совета 862/2007 о статистике Сообщества по миграции и международной защите уже обязывает государства-члены ЕС предоставлять совокупность (ограниченную) статистической информации о выданных видах на жительство после определенной минимальной гармонизации определений. Представление статистических данных можно было бы включить в механизм взаимного информирования, и государства-члены могли бы использовать их в своей отчетности по Регламенту 862/2007.

Что работает против действия ЕК? Могут быть возражения со стороны государств-членов ЕС, в зависимости от представления и точного характера такого политического предложения. В частности, история обсуждения Регламента 862/2007 и разработки определений неправительственными организациями и другими заинтересованными сторонами, как кажется, этот вопрос не затрагивала.

Вариант 1d: Установление минимальных стандартов для выдачи видов на жительство незаконно проживающим ГТС в индивидуальном порядке (механизм регуляризации)

Обоснование и возможное влияние. Пять государств-членов ЕС не имеют никаких мелкомасштабных механизмов регуляризации; у остальных есть ограниченная возможность или тенденция к предоставлению законного статуса. Учитывая, что большинство этих государств – недавно присоединившиеся к ЕС или южно-европейские государства, кажется желательным обеспечить наличие соответствующих политических механизмов. В равной мере, для тех государств-членов Евросоюза, у которых есть механизмы регуляризации, критерии предоставления законного статуса туманны и непрозрачны. Без аннулирования универсальной оговорки для исключительных случаев, как кажется, желательно указать обстоятельства, в которых этот инструмент следует использовать. Самыми распространенными используемыми критериями (см. §3.1.2) являются: отсутствие судимостей, семейные связи, занятость и состояние здоровья; с другой стороны, механизмы в некоторых государствах-членах ЕС, как кажется, неотличимы от критериев, используемых в программах. Таким образом, установление стандартов ЕС для общего подхода к этому вопросу могло бы помочь уточнить цели каждого государства-члена в его политике. Учитывая практически полное отсутствие каких-либо исследований по механизмам регуляризации до настоящего исследования и отсутствие прозрачности практики большинства государств-членов в этой сфере, было бы неблагоприятно пытаться определить здесь такие стандарты. Существует необходимость подробного

дальнейшего исследования, ориентированного конкретно на данный аспект, в ходе которого следует изучить, в частности, практику выдачи видов на жительство на гуманитарных и других исключительных основаниях, в том числе соответствующее прецедентное право.

Мы также настоятельно рекомендуем процедуры пересмотра, которые обеспечат равное отношение к заявителям и подотчетность компетентных государственных ведомств в ходе рассмотрения ходатайств. В некоторых государствах-членах есть апелляционные комиссии, хотя эффективность их деятельность часто сомнительна. Опять-таки, были бы целесообразными минимальные стандарты в данной сфере для всего ЕС. Третий аспект, заслуживающий внимания, - фактический срок действия выданных разрешений. За исключением временного разрешения, выдаваемого конкретно просителям убежища (которые смогут вернуться в недалеком будущем), краткосрочные разрешения создают неопределенность. Если долгосрочной целью является социальная интеграция получателей разрешений, то разрешения со сроком действия от 6 до 12 месяцев нежелательны. Поэтому – а также по причинам бюрократического управления – мы предлагаем, чтобы минимальный срок действия разрешений составлял 2 года.

Что поддерживает действие ЕК? Позиции государств-членов по данному вопросу не ясны; вероятно, такое законодательство получило бы некоторую поддержку, особенно от тех государств-членов, на практике которых основывались бы вышеупомянутые минимальные стандарты. НПО и другие заинтересованные стороны приветствовали бы такое законодательство.

Что работает против действия ЕК? Некоторые из южных государств-членов ЕС могут сопротивляться этому вторжению в управление их национальной политикой, хотя новые государства-члены, возможно, возражать не станут.

ВАРИАНТ 2: РАЗРАБОТКА ПРИНЦИПОВ И ОРИЕНТИРОВ ДЛЯ ПРОГРАММ И МЕР РЕГУЛЯРИЗАЦИИ (В СОТРУДНИЧЕСТВЕ С ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМИ СТОРОНАМИ – ОБЩЕСТВЕННЫМИ ДЕЯТЕЛЯМИ, ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ И НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМИ КРУГАМИ)

Описание. Основываясь на имеющихся рекомендациях международных организаций и органов – в том числе *Международной организации труда (МОТ)*, *Глобальной комиссии по международной миграции (ГКММ)* и *Совета Европы (СЕ)* – Комиссия могла бы сформулировать ряд ключевых принципов и ориентиров как для программ регуляризации, так и мер по регуляризации.

Обоснование и возможное влияние. В таких руководящих принципах можно было бы определить условия, при которых тот или иной вид регуляризации мог бы быть целесообразной мерой, как следовало бы планировать, проводить и оценивать регуляризацию и какие есть альтернативы. Эти принципы и ориентиры могли бы лечь в основу оценки государствами-членами их собственной политики и формулирования политики в этой сфере на

будущее. Принципы и ориентиры должны быть практичными, подкрепляться иллюстративной «добросовестной практикой» и учитывать то, что в определенных условиях «добросовестная практика» может оказаться «недобросовестной». Частично эта показательная практика определена в §3.3, но для разработки ориентиров необходим перспективный целенаправленный консультативный проект.

Что поддерживает действие ЕК? Есть ряд рекомендаций, в том числе со стороны СЕ, МОТ и ГКММ, в которых изложена общая позиция в отношении согласованных основных принципов программ и практики регуляризации. В них, однако, не дана подробная критическая оценка отдельных программ и не учтена соответствующая политическая база ЕС, поэтому вышеупомянутые принципы носят общий характер и применяются государствами-членами в разработке политических мер лишь ограниченно. Предварительные контакты с национальными ответственными министерствами показывают, что рекомендации экспертов в формировании политики – с изучением опыта друг друга – в общем приветствовались бы. Кроме того, различные заинтересованные стороны, в том числе НПО и Европейская конфедерация профсоюзов (ЕКП), поддерживают общие руководящие принципы. Для разработки таких принципов не потребовались бы никакие правовые меры, в частности, можно было бы использовать модель «Руководства по интеграции». В руководстве по регуляризации не подвергался бы сомнению суверенитет государств-членов ЕС в осуществлении программ регуляризации или создании механизмов регуляризации; этот документ, кроме того, не нужно было бы рассматривать как одобрение регуляризации как предпочтительного политического варианта. Вышеупомянутое руководство, вероятно, получило бы наибольшую поддержку, если бы оно разрабатывалось при широких консультациях с участием заинтересованных представителей всех слоев общества.

Что работает против действия ЕК? Руководящие принципы регуляризации могли бы быть истолкованы как одобрение регуляризации как политического инструмента, поэтому против них могли бы возражать различные государства-члены ЕС, в частности, те, которые, как известно, выступают против регуляризации в принципе. Проблему противодействия можно было бы решать путем предоставления поддержки (финансовой) для разработки таких принципов третьими сторонами.

ВАРИАНТ 3: РАСШИРЕННЫЙ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ В РАМКАХ МЕХАНИЗМА ВЗАИМНОГО ОБМЕНА

Описание. Одна совокупность вариантов состоит из усиления обязательств по предварительному информированию других государств-членов ЕС об основных проектах в сфере миграционной политики путем расширения механизма взаимного информирования, созданного Решением Совета 2006/688.⁷² На сегодняшний день механизм взаимного информирования состоит, по сути, из построенного на Интернет-технологиях информационного механизма и, как представляется, используется очень мало. Этот вариант

⁷² *Решение Совета 2006/688/ЕС от 5 октября 2006 года о создании механизма взаимного информирования о мерах государств-членов в сфере убежища и иммиграции.*

является, в сущности, более слабой формой варианта 1с (который может быть слишком обременительным для широкомасштабной поддержки государствами-членами).

Оба подварианта потребовали бы модернизации механизма взаимного информирования с дополнением его обязательными режимами обмена информацией и, вероятно, расширением сферы методов обмена путем включения в нее механизмов, построенных не на Интернет-технологиях. С другой стороны, имеет место почти единогласная поддержка государствами-членами расширенного обмена информацией, при условии, что он не дублирует существующие меры. Его можно усилить двумя путями.

Вариант За: Систематическая оценка влияния политики на другие государства-члены ЕС

Государства-члены ЕС можно было бы попросить систематически оценивать запланированные меры в отношении миграционной политики в плане их потенциального влияния на другие государства-члены ЕС на национальном уровне (отклоняясь, таким образом, от нынешней схемы) так, как в отдельных странах перед утверждением законодательного предложения или принятием меры незаконотельного характера систематически оцениваются финансовые последствия и соответствие законодательству ЕС или нормам в сфере прав человека. Комиссия могла бы поддержать такую систематическую предзаконодательную оценку, разработав руководящие принципы в отношении критериев и методик, которые должны применяться.

Обоснование и возможное влияние. Решение Совета 2006/688 требует от государств-членов ЕС информировать другие государства-члены о запланированных политических мерах, которые могли бы повлиять на другие государства-члены Евросоюза. Путем включения систематической оценки влияния в национальные законодательные процедуры оценка влияния на другие государства-члены ЕС выполнялась бы систематически, а не в индивидуальном порядке. Чтобы сделать, однако, такие систематические оценки полезным инструментом, Комиссии понадобилось бы разработать руководящие принципы и набор критериев, которые должны соблюдаться в оценивании возможного влияния национальных мер на другие государства-члены ЕС. Кроме того, такую систематическую оценку пришлось бы ограничить избранными аспектами миграционной политики, которые могут оказать наибольшее влияние на другие государства-члены – прежде всего, речь идет о политике допуска (включая регуляризацию), получение гражданства и др. (в том числе потоки «привилегированных иностранцев»).

Что поддерживает действие ЕК? Базовая структура в форме механизма взаимного обмена уже существует, и ее нужно было бы только усовершенствовать. Кроме того, в целом имеет место широкая поддержка расширенного обмена информацией среди государств-членов ЕС.

Что работает против действия ЕК? Эта мера создала бы новое обязательство по законодательству ЕС, которому может, в принципе, оказываться сопротивление.

Вариант 3в: Расширение права государств-членов ЕС требовать информацию о запланированных политических мерах

Право требовать информацию от других государств-членов ЕС о запланированных и принятых мерах и их возможном влиянии на другие государства-члены ЕС, в принципе, предусмотрено Решением Совета 2006/688, ст. 2(3). Это право, несомненно, не используется, и его применение следует стимулировать в рамках обмена информацией.

Обоснование и возможное влияние. Создание четкой процедуры направления информационных запросов и введение для государства-члена, получившего запрос, обязанности ответить на него в определенной форме в соответствии с установленными руководящими принципами позволило бы государствам-членам конкретно требовать предоставления информации о политических мерах других государств-членов, которые, на взгляд другого государства, носят проблематичный или спорный характер. Кроме того, государство-член ЕС, делающее запрос, смогло бы формулировать конкретные критические замечания в отношении возможных отрицательных последствий для политики других государств-членов, которые в идеале должны подкрепляться доказательствами и, следовательно, способствовали бы более целенаправленному, чем до настоящего времени, обмену информацией на основе конкретных доказательств.

Что поддерживает действие ЕК? Этот принцип уже включен в Решение Совета 2006/688, однако его необходимо конкретизировать. Существует большая заинтересованность в расширении обмена информацией, и, при условии, что обязанность предоставлять информацию будет разумно ограничена, значительное большинство государств-членов могут поддержать это предложение.

Что работает против действия ЕК? Запросы о конкретных мерах национальной миграционной политики могли бы быть истолкованы как сомнения в суверенитете государств-членов в отношении формирования политики в соответствии с национальными приоритетами и потребностями; с другой стороны, этот принцип уже установлен в Решении.

ВАРИАНТ 4: УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ О ПРОГРАММАХ И МЕХАНИЗМАХ РЕГУЛЯРИЗАЦИИ

Описание. Государства-члены ЕС должны систематически собирать статистику о количестве поданных ходатайств, о количестве и видах выданных разрешений (и регулированных лиц, если это количество отличается от количества дел), о правовых основаниях для регуляризации; эти данные должны разбиваться по полу, возрасту, стране рождения и гражданства. В отношении программ регуляризации государствам-членам следует предлагать собирать дополнительную информацию, в частности, о статусе занятости, образовании и других важных социально-экономических и демографических показателях, включая продолжительность пребывания, семейные связи и т.д. Поскольку данные о программах регуляризации и, в частности, о механизмах регуляризации часто берутся из баз данных о видах на жительство и, следовательно, формально интегрируются в администрирование видов на жительство,

государства-члены ЕС должны принимать меры по обеспечению того, чтобы регулированных лиц можно было отличить от лиц, которым вид на жительство выдан по другим причинам.

Обоснование и возможное влияние. Статистическая информация существенно необходима для оценки миграционной политики. В отношении регуляризации может быть важен целый ряд моментов. Во-первых, необходимо разработать общее определение регуляризации или, в более общем смысле, корректировки статуса. Это должно быть видовое определение, охватывающее все случаи, представляющие собой регуляризацию, независимо от того, считают ли их на данный момент государство-член регуляризацией или нет. В таком определении могут различаться механизмы регуляризации и программы регуляризации на исключительных основаниях с конкретным сроком. В этом отношении государствам-членам необходимо учитывать разрешения, выданные при регуляризации как таковой, и иметь возможность формировать статистику регулированных лиц в соответствии с таким определением. Во-вторых, чтобы оценить относительную важность регуляризации как канала допуска по сравнению с другими каналами, решающую роль играет полноценная информация о разрешениях, выданных в рамках регуляризации. Она включает не только количество выданных разрешений и полученных ходатайств, но и данные о продолжительности пребывания⁷³ (чтобы лучше оценить важность регуляризации как канала допуска за более длительный период времени). Кроме того, следует собирать различные другие демографические данные, прежде всего данные о возрасте, стране рождения и т.д., что позволит полнее понять состав регулированных лиц и подоплеку их миграции, а также, в некоторой степени, причины незаконного статуса. В-третьих, информация о регулированных лицах должна в идеале быть привязана к другим данным об истории пребывания лица в стране, в том числе о том, подавало ли оно ходатайство о предоставлении убежища и когда, имело ли оно ранее законный статус, в том числе проходило ли оно ранее регуляризацию или нет, и т.д. Что касается первого, то это позволит лучше понять, почему люди попадают в нерегулируемую ситуацию. Данные в идеале следует хранить как реестровые данные, чтобы иметь возможность отслеживать «карьеру» лица после регуляризации. В-четвертых, чтобы действительно улучшить качество статистических данных о регуляризации, любые меры должны быть тесно связаны с улучшением качества данных о видах на жительство, частью которых часто являются данные о регуляризации (в частности, когда применяются механизмы регуляризации).

Что поддерживает действие ЕК? Регламент (ЕС) № 862/2007 о статистике Сообщества по миграции и международной защите⁷⁴ и имплементирующие его меры создали бы базу, устанавливающую стандарты сбора информации о практике регуляризации.

⁷³ Хотя информация о продолжительности пребывания, сообщаемая заявителями, может быть сомнительной. Вместе с тем, в некоторых случаях можно получить альтернативную информацию (например, данные о правоприменительных мерах в отношении не подлежащих депортации иностранцев или длительно проживающих лиц, ищущих убежища, чье зарегистрированное место жительства известно).

⁷⁴ Регламент (ЕС) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 года о статистике Сообщества по миграции и международной защите, отменяющий Регламент Совета (ЕЕС) № 311/76 о сборе статистики об иностранных работниках

Что работает против действия ЕК? Есть обширные свидетельства того, что данные о видах на жительство относятся к наиболее сложным и разнородным данным из совокупности статистических данных по вопросам, касающимся миграции.⁷⁵ Кроме того, уже имеет место значительное противодействие требованиям регламента о статистике миграции в его нынешней форме, и, возможно, существуют пределы дальнейшей гармонизации сбора данных. Наконец, наблюдается колоссальная неоднородность в технической структуре баз данных о видах на жительство, и, к примеру не все государства-члены могут собирать данные так, чтобы можно было отслеживать историю того или иного лица и отслеживать это лицо в дальнейшем. Чтобы решить эту проблему, Комиссия может определить базовые принципы сбора данных и избрать «мягкие» меры, такие как обмен передовой практикой и технической информацией.

ВАРИАНТ 5: УЛУЧШЕНИЕ КАЧЕСТВА ИНФОРМАЦИИ О ВЛИЯНИИ ПРОГРАММ РЕГУЛЯРИЗАЦИИ

Описание. Комиссии следует сформулировать предложения о минимальных стандартах в отношении данных о влиянии программ регуляризации. Такое предложение должно быть ориентировано на конечный итог, а способы достижения желаемых результатов должны быть оставлены на усмотрение государств-членов ЕС. В предложении следует определить минимальную информацию, требующуюся для оценки влияния программ регуляризации: она включала бы количество регуляризованных лиц, влияние на государственный бюджет (с точки зрения как расходов, так и доходов), рынок труда и государство всеобщего благосостояния. Данные для оценки (статистической) влияния на регуляризованных иммигрантов могут выводиться из реестровых данных, если имеются данные за длительные промежутки времени и реестры можно привязать к реестрам, содержащим социально-экономическую и другую информацию, важную для оценки влияния программ регуляризации как на самих регуляризованных лиц (функционирование рынка труда, сохранение законного статуса и т.д.), так и на рынок труда в целом. Если таких данных нет, то государствам-членам следует предложить использовать апостериорные обследования для отслеживания регуляризованных лиц. С точки зрения влияния на бюджет государства-члены должны, как правило, иметь возможность формировать данные или оценки расходов на выполнение программы и ориентировочного увеличения налоговых поступлений или отчислений в фонды социального обеспечения, уплачиваемых регуляризованными лицами. Меры, которые можно предложить, могли бы включать также проведение других исследований, в том числе количественных исследований последствий регуляризации для рынка труда, и оценку притягивающих эффектов.

Обоснование и возможное влияние. Информация о более широком влиянии программ регуляризации крайне обрывочна, при этом достаточно полные данные существуют только в

⁷⁵ Это отражает огромное многообразие иммиграционной политики государств-членов в плане предоставляемых правовых статусов, оснований допуска, терминологии и т.д. Для полной гармонизации статистики пришлось бы сформировать видовые определения режимов допуска и правовых статусов, которые соответствовали бы модели НАТАС, которая обеспечила аналогичный синтез для законов о гражданстве.

двух государствах (Испании и Италии). В то же время, свидетельства влияния программ регуляризации крайне важны для оценки эффективности, в частности, оценки того, достигли ли они поставленных целей или же опасения в отношении отрицательных последствий, в том числе высказанные другими государствами-членами, обоснованны.

Что поддерживает действие ЕК? Правовой базы для действия ЕК не существует, кроме общих полномочий, предоставленных Комиссии Договорами. Поэтому Комиссия может избрать «мягкие» меры и сформулировать руководящие принципы, например, в рамках сообщения о данных регуляризации. Вместе с тем, такую меру можно легко привязать к предложениям, изложенным в Варианте 1.

Что работает против действия ЕК? Как отмечалось выше, правовой базы для действия ЕК нет. Кроме того, у государств-членов, как представляется, в целом мало возможностей для того, чтобы систематически оценивать влияние их политики в сфере миграции и международной защиты в более сложном разрезе. Поскольку оценка влечет за собой затраты и может потребовать реорганизации национальных систем сбора и учета данных либо выделения средств на проведение оценочного исследования, можно ожидать некоторого сопротивления таким предложениям.

ВАРИАНТ 6: УКРЕПЛЕНИЕ ПРИНЦИПА ДОЛГОВРЕМЕННОГО ПРОЖИВАНИЯ КАК ИСТОЧНИКА ПРАВ ПУТЕМ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ДЕЙСТВИЯ ДИРЕКТИВЫ 2003/109/ЕС⁷⁶ НА ЛИЦ, НЕ ОХВАЧЕННЫХ ЕЮ, И ПУТЕМ ПРЕДЛОЖЕНИЯ АВТОМАТИЧЕСКОГО ПОЛУЧЕНИЯ СТАТУСА ДОЛГОВРЕМЕННОГО ПРОЖИВАНИЯ

Описание. Комиссии следует, по аналогии с предлагаемым распространением⁷⁷ сферы действия Директивы 2003/109/ЕС ГТС, пользующихся международной защитой, указать условия, на которых директива о долгосрочном проживании должна применяться к другим кратковременно проживающим законным иммигрантам, сейчас ею не охваченным. Такие положения должны обеспечить, чтобы государства-члены не обходили положения директивы (используя временный статус для *де-факто* долгосрочных целей), поэтому в них нужно указать условия, на которых данный статус должен предоставляться. Кроме того, в поправке должны быть установлены условия, на которых государства-члены должны допускать переход из временного статуса в постоянный, который даст владельцу разрешения (в конечном итоге) право на долгосрочное проживание. Необходимы также правила в отношении присвоения баллов за годы проживания по временным разрешениям, которые **должны**, в свою очередь, учитываться при рассмотрении права на статус долгосрочного проживания. Возможные критерии могли бы включать изменения личных обстоятельств, гуманитарные соображения, фактическую продолжительность проживания и др. Как следствие, Комиссия могла бы предложить автоматическое получение долгосрочного статуса после того, как фактический срок законного проживания превысит определенный установленный период.

⁷⁶ Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долгосрочной основе.

⁷⁷ COM (2007) 298 final.

Обоснование и возможное влияние. Лишение доступа к статусу долговременного проживания может поощрять противоправную деятельность, особенно в отношении уязвимых лиц. Расширение сферы действия директивы и введение автоматического получения статуса усилило бы безопасность проживания для лиц, допущенных на кратковременной основе.

Что поддерживает действие ЕК? Правовая база, в принципе, уже существует, и в нее нужно было бы только внести изменения. Комиссия также должна быть заинтересована в разработке основанного на правах подхода к долговременно проживающим лицам в соответствии с судебной практикой ЕСПЧ (см. §6.2)

Что работает против действия ЕК? Вероятно, со стороны государств-членов ЕС будет наблюдаться сильное сопротивление распространению персональной сферы действия директивы на лиц, еще не охваченных ею. Аналогичным образом, установление права на автоматическое получение долговременного статуса тоже может столкнуться с неприятием. Комиссия могла бы преодолеть такое сопротивление, поручив провести исследование о практике и опыте лиц, не охваченных директивой, предложив модели и альтернативы наилучшей практики для минимальных стандартов, например, автоматическое получение статуса в случае, если властям больше не нужна никакая информация, требование о проживании лиц, не входящих в сферу действия директивы, в течение более пяти лет и др.

Вариант ба: Содействие доступу к статусу долговременного проживания: пересмотр или ограничение применения условий в отношении получения статуса

Описание. Государства-члены ЕС должны пересмотреть условия получения статуса долговременного проживания и разработать набор критериев в отношении условий, при которых эти требования можно отменять.

Обоснование и возможное влияние. В настоящее время установлены разные условия для получения статуса долговременного проживания в значении Директивы 2003/109/ЕС, в том числе требования по интеграции, непрерывное проживание и требование о достаточных доходах. Кроме того, государства-члены пользуются значительной свободой в установлении платы за получение разрешения. Поэтому условия получения статуса долговременного жителя, а также размеры соответствующей платы могут не давать определенным категориям лиц возможности пользоваться преимуществами этой директивы. Это может касаться, в частности, уязвимых лиц, которые не могут выполнить ни требования по интеграции, ни требования о доходах, либо не могут или не хотят оплачивать сборы и расходы, связанные с приобретением статуса. Эти лица также, вероятнее всего, окажутся на нелегальном положении, например, из-за непродления кратковременного разрешения вследствие отсутствия средств. Кроме того, высокоподвижные лица, имеющие трудности с выполнением условия о непрерывном проживании, установленного в директиве, аналогичным образом могут быть лишены возможности доступа к вышеупомянутому статусу. Комиссии следует выработать совокупность критериев в отношении того, при каких условиях это требование необходимо отменять. Кроме того, Комиссия может рассмотреть возможность установления предельного

срока, по истечении которого все граждане третьих стран, проживающие в государстве-члене более пяти лет, должны иметь право на долговременный статус либо без всяких условий, либо, в крайнем случае, при ограниченных условиях (например, исключение по соображениям государственной политики и государственной безопасности) получения статуса. Минимальные требования о проживании, установленные в законодательстве государств-членов о гражданстве (от 5 до 10 лет),⁷⁸ можно было бы принять как общие временные рамки, в которых следует автоматически предоставлять право на статусу долговременного проживания.

Что поддерживает действие ЕК? Правовая база, в принципе, уже существует, и в нее нужно было бы только внести изменения.

Что работает против действия ЕК? Вероятно, со стороны государств-членов ЕС будет наблюдаться сильное неприятие ослабления или отмены условий, так как мнение о том, что каждое государство-член имеет право отбирать иммигрантов и предоставлять права избирательно, является мнением большинства. Аналогичным образом, автоматическое получение статуса иностранцами, не соответствующими требованиям, вряд ли будет поддержано многими государствами-членами, но, тем не менее, его можно обсудить как неофициальное предложение. Возможным решением было бы определение некоторых минимальных стандартов взимания сбора за предоставление статуса, требований о доходах и требований по интеграции, чтобы облегчить доступ к статусу долговременного проживания в масштабах всего Евросоюза. Многие НПО и другие заинтересованные стороны рассматривают такое развитие событий как необходимое для решения проблем незаконного проживания.

Вариант 6b: Автоматическое получение статуса долговременного проживания (109/2003/ЕС) детьми, родившимися на территории, и несовершеннолетними, прожившими на территории пять лет

Описание. Этот вариант предполагает предоставление статуса долговременного проживания детям, родившимся на территории страны, при достижении ими совершеннолетия, а также несовершеннолетним, прожившим на территории страны пять лет, после достижения совершеннолетия.

Обоснование и возможное влияние. После достижения совершеннолетия мигранты второго поколения в странах без какой-либо формы *jus soli* (права почвы) обязаны подавать ходатайства о выдаче вида на жительство. Аналогичным образом, во многих странах для несовершеннолетних, которые мигрировали, без сопровождения или с семьей, продолжительность их проживания в стране детьми не учитывается. Следовательно, при достижении 18 лет они классифицируются как незаконные иммигранты, если они не смогли получить вид на жительство – для чего часто требуется либо наличие работы, либо статус

⁷⁸ В 7 государствах ЕС-15 минимальные требования по проживанию – от 3 до 5 лет, в остальных – от 6 до 10 лет, при этом последняя цифра чаще всего встречается в этой группе. См. Harald Waldrauch (2006): Acquisition of Nationality. In: Bauböck, R., Ersbøll, E., Gronendijk, K., Waldrauch H. (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in European Countries*. IMISCOE Research Series. Amsterdam. Amsterdam University Press, extended chapter available at: http://www.imiscoe.org/natac/acquisition_bookchapters.html

зарегистрированного студента. Это законодательство автоматически предоставляет статус безопасного проживания заслуживающим его получателям и исключает целый класс «созданных незаконных иммигрантов».

Для целей данного предложения законный статус ребенка или его семьи учитывать не следует. Пункт 1 ст. 2 *Конвенции ООН о правах ребенка* запрещает дискриминацию в отношении любого ребенка на основании статуса его родителей, в том числе нелегального. Критерий проживания следует толковать великодушно: для детей, родившихся на территории, это должна быть регистрация рождения плюс какое-либо ограниченное доказательство проживания (например, регистрация в школе); для детей мигрантов – регистрация в школе или иной официальный документ. **Не** следует требовать веских доказательств *непрерывного* проживания, даже в течение лишь пяти лет, поскольку представить такие доказательства может быть трудно.

Что поддерживает действие ЕК? Правовая база, в принципе, уже существует, и в нее нужно было бы только внести изменения. В определенных странах ЕС НПО очень решительно отстаивают эту политику.

Что работает против действия ЕК? Позиция государств-членов ЕС по данному вопросу неизвестна, но этот вариант, вероятно, будет поддержан многими странами (возможно, с оговоркой о государственной политике).

ВАРИАНТ 7: СИСТЕМАТИЧЕСКИЙ ОБМЕН ИНФОРМАЦИЕЙ О ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ В ОТНОШЕНИИ НЕЗАКОННО ПРЕБЫВАЮЩИХ ГРАЖДАН ТРЕТЬИХ СТРАН, КОТОРЫХ НЕЛЬЗЯ ДЕПОРТИРОВАТЬ

Описание. Комиссия могла бы создать механизм обмена информацией или рабочую группу, возможно, на ограниченный период, с целью сбора и обмена информацией о практике государств-членов ЕС в отношении незаконно проживающих лиц, которых нельзя депортировать на основаниях, отличных от определенных в статье 15 Директивы о квалификации (Директивы Совета 2004/83/ЕС).⁷⁹ В эту категорию входят лица, которым угрожают персональным вредом негосударственные субъекты, включая «сильную дискриминацию» и другие формы более неуловимого вреда (например, на основании сексуальной ориентации).

Обоснование и возможное влияние. Хотя в большинстве государств-членов практикуется тот или иной тип регуляризации, часто в форме избирательной регуляризации в индивидуальном порядке, возвращение, очевидно, остается предпочтительным вариантом в большинстве государств-членов. Вместе с тем, как выясняется в Записке Комиссии «Новые инструменты

⁷⁹ Директива Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или как лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, и сути предоставляемой защиты.

стратегии интегрированного управления европейскими границами» (Мемо 08/85),⁸⁰ только около 40% из приблизительно 500 тыс. человек, ежегодно задерживаемых в Европейском Союзе, выдворяются с его территории. Если свидетельства, собранные Йоанной ван дер Лойн в отношении Нидерландов,⁸¹ указывают на более широкие тенденции, существующие в Европейском Союзе, то, как кажется, значительная доля осуществленных возвратов фактически касается лиц, осужденных за уголовные преступления, что предполагает еще большую долю лиц, признанных незаконно присутствующими на территории государства-члена, которых не депортируют. Хотя могут быть сомнения в отношении качества имеющейся количественной информации, есть достаточно доказательств для того, чтобы заключить: эффективность политики возвращения, по сути своей, ограничена – по разным причинам – и может быть в лучшем случае частичным ответом на присутствие незаконно пребывающих граждан третьих стран. Эти ограничения принудительного возвращения и неохотное или избирательное применение регуляризации в итоге приводят к росту числа незаконно пребывающих лиц, которых нельзя депортировать. Игнорирование противоречия между фактическими возможностями по обеспечению возвращения и присутствием незаконно проживающих лиц в конечном счете также рискует подорвать более широкие политические цели, особенно в отношении социальной сплоченности и интеграции, поэтому этой проблемой нужно заниматься вплотную.

Хотя директива о квалификации создает правовую базу для предоставления законного статуса лицам, нуждающимся в защите, но не подпадающим под определение «беженец» по Женевской конвенции,⁸² в отношении других лиц, которых нельзя депортировать, согласованной политики в государствах-членах ЕС нет. Такая специальная консультативная и (или) рабочая группа могла бы изучить:

а) степень неприменения (количество лиц, выдворение которых отложено, за год; общее количество невыдворенных лиц) и характеристики невыдворенных лиц в плане времени, истекшего с момента первого задержания / первого приказа о выдворении (т.е. продолжительность статуса «отсрочки»);

б) существование и характер политики в отношении таких лиц (неформальное неприменение, формальное отсутствие статуса, право на регуляризацию...);

в) сбор и сравнение наилучшей практики с целью формулирования общих принципов в отношении того, как следует обращаться с недепортируемыми иностранцами.

Обмен информацией и деятельность рабочей группы могли бы также поддерживаться сопутствующими исследованиями по данной тематике. Поскольку, как кажется,

⁸⁰ European Commission (2008): *New Tools for an Integrated European Border Management Strategy*. Memo 08/85. 13 February 2008. Brussels.

⁸¹ Van der Leun, J. (2003): *Looking for Loopholes. The Process of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁸² В соответствии со статьей 15 Директивы, лица квалифицируются как нуждающиеся в дополнительной защите, если им угрожает следующий возможный вред: (1) смертная казнь или экзекуция; (2) пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание заявителя в стране происхождения; или (3) серьезная персональная угроза жизни или здоровью гражданского лица по причине беспорядочного насилия в условиях международного или внутреннего вооруженного конфликта.

всеобъемлющей информации о практике государств в этой сфере мало, то вовлечение основных заинтересованных сторон, особенно НПО, или таких организаций, как ECRE и УВКБ ООН, а также правозащитных групп, например, PICUM или ССМЕ, в такой процесс было бы обоснованно.

Что поддерживает действие ЕК? Внедрение в ограниченном объеме обмена и сбора информации можно считать логическим следствием разработки общей политики ЕС в отношении возвращения. Если должна быть общая политика возвращения, то необходима систематическая и регулярная оценка того, что происходит, когда возвращение осуществить невозможно. Преимущество сбора и обмена информацией состоит в том, что это – малозаметная функция, которая не включает как таковую гармонизацию политики и разработку общих стандартов практики в отношении недепортируемых иностранцев, хотя она и могла бы способствовать формированию политики, если бы государства-члены захотели этого. В то же время, включение элемента «добросовестной практики» в обмен информацией могло бы содействовать разработке принципов обращения с недепортируемыми иностранцами и распространению добросовестной практики работы с этой категорией лиц.

Что работает против действия ЕК? Создание целенаправленного механизма обмена информацией о «неудачных возвращениях» подчеркнуло бы непростые дилеммы существующих подходов к незаконной миграции и могло бы быть истолковано как первый шаг к минимальным стандартам в правах недепортируемых иностранцев и обращении с ними, что, в свою очередь, могло бы рассматриваться как подрывающее приоритет возвращения незаконных мигрантов; это могло бы также быть истолковано как поддерживающее регуляризацию как альтернативное решение «через черный ход».

ВАРИАНТ 8: ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАКТИКЕ В ОТНОШЕНИИ НЕДЕПОРТИРУЕМЫХ ИНОСТРАНЦЕВ

Описание. Комиссия должна предложить обзор стандартов и процедур, применяемых в государствах-членах для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран, с учетом практики в отношении недепортируемых иностранцев.

Комиссия могла бы предложить определения различных категорий недепортируемых иностранцев, позитивно определяя законный статус таких лиц. Определения должны основываться на анализе практики государств-членов по отношению к разным категориям недепортируемых иностранцев в сравнении с лицами, пользующимися дополнительной защитой. На основе этого анализа государственной практики Комиссия должна предложить гармонизацию такой практики, включая определение минимальных прав (например, на доступ к здравоохранению, на доступ к рынку труда и т.д.) и возможное распространение прав по истечении определенного срока, по аналогии с предложением о расширении сферы применения директивы 2003/109/ЕС, на лиц, пользующихся дополнительной защитой, и в соответствии с концепцией «общественного гражданства».

Положение о минимальных стандартах практики в отношении недепортируемых иностранцев также должно прямо учитывать права несовершеннолетних, в частности, право на образование. Во-вторых, в предложении должны быть установлены определенные сроки продления решений, которые временно приостанавливают возвращение (см. ст. 13(2) «Директивы о возвращении»), и предусмотрены процедуры, которые необходимо осуществлять, если возвращение неоднократно откладывается. В-третьих, необходимы положения на тот случай, если власти отрицательно оценивают перспективы возвращения незаконно пребывающего гражданина третьей страны. Если возвращение нельзя осуществить в приемлемые сроки или оно неосуществимо по иным причинам, необходим временный законный статус, который в конечном итоге должен привести к статусу долговременного проживания. Такие положения можно было бы включить в будущую поправку к Директиве о возвращении, предусмотрев трехэтапную процедуру. Во-первых, недепортируемым иностранцам следует предоставлять доступ к рынку труда через шесть месяцев фактического пребывания. В соответствии с нашим предложением, они таким образом пользовались бы правами, аналогичными правам лиц, ищущих убежища, которые представлены в последних предложениях Комиссии по изменению директивы о минимальных стандартах приема лиц, ищущих убежища.⁸³ В отличие от ситуации в странах, где предусмотрен статус «терпимости», этот статус следует считать законным, хоть и ограниченным. Во-вторых, срок «терпимости» должны быть строго ограничен, и государства-члены должны в любой момент иметь возможность полной регуляризации недепортируемых иностранцев. В-третьих, по истечении определенного срока (мы рекомендуем пять лет фактического проживания, по аналогии с периодом, установленным в директиве о долговременном проживании) недепортируемые иностранцы должны иметь *абсолютное право на проживание*, отменяемое только по серьезным соображениям общественного порядка и безопасности. Доступ к основным правам, особенно к образованию и здравоохранению, должен быть гарантирован независимо от таких положений.

Обоснование и возможное влияние. Как отмечалось выше в Варианте 7, практика государств в отношении недепортируемых иностранцев крайне разнородна. Вместе с тем, необходимо иметь согласованный подход к обращению с такими лицами.

Положительный аспект комплексного регулирования обращения с недепортируемыми иностранцами состоял бы в том, что необходимость проведения программ регуляризации уменьшилась бы (как, очевидно, происходит во Франции). В то же время, такая политика могла бы означать регуляризацию значительного количества ГТС. Тем не менее, в целом это была бы более реалистичная политика, причем более совместимая с понятиями борьбы с социальным отчуждением, общественного гражданства и «законной интеграции», т.е. постепенного получения прав негражданами.

Что поддерживает действие ЕК? «Директива о возвращении» уже содержит ограниченные положения, касающиеся недепортируемых иностранцев и регуляризации (п. 12 декларативной части; статьи 6 (4), 9, 10, 13 (2)). Ограниченная административная гармонизация практики

⁸³ Предложение по Директиве Европейского Парламента и Совета об установлении минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежища, COM(2008) 815 final, 3.12.2008 г.

(определений различных случаев, документация и т.д.), возможно, будет приветствоваться государствами-членами.

Что работает против действия ЕК? Позитивное определение минимальных прав недепортируемых иностранцев, например, расширение персональной сферы действия директивы об условиях приема, вряд ли получит значительную поддержку. С другой стороны, директива включает некоторые ссылки на такие основные права, включая право на образование. Наконец, хотя, как кажется, имеет место поддержка гармонизации практики, определение пути для «законной интеграции» недепортируемых иностранцев (например, определение срока, по истечении которого государства-члены должны предоставлять законный статус, и срока, по истечении которого такие лица должны получать доступ к долговременному статусу) вряд ли получит значительную поддержку.

ВАРИАНТ 9: СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СБОРА ДАННЫХ О НЕРЕГУЛИРУЕМОЙ МИГРАЦИИ (СТАТИСТИКИ ЗАДЕРЖАНИЙ, ВОЗВРАЩЕНИЙ, АДМИНИСТРАТИВНЫХ РАСХОДОВ)

Описание. Комиссия должна предложить, в частности, через свое статистическое ведомство «Евростат» и научных специалистов, работающих в этой сфере, пути совершенствования сбора статистических данных о нерегулируемой миграции. Эти меры должны включать следующее:

- a) сбор персонифицированных данных (а не просто данных о количестве дел), особенно в отношении отказов, возвращений и задержаний;
- b) построение основанных на реестрах наборов данных о задержаниях, которые могут быть привязаны к другим соответствующим базам данных (визовой базе данных, базам данных об убежище, «Евродак», базе данных о возвращениях, базам данных о лицах, содержащихся под стражей в ожидании депортации);⁸⁴
- c) если Совет решит ввести комплексную систему регистрации движения через границы⁸⁵, то все соответствующие наборы данных должны быть интегрированы в эту систему;
- d) в данных о задержаниях должны различаться незаконно проживающие иммигранты и незаконные мигранты (лица, незаконно пересекшие границу), а также, в отношении вторых, входящие и исходящие потоки. Поскольку в случае лиц, находящихся в нерегулируемой ситуации, провести такие различия изначально трудно, следует разработать промежуточные переменные, которые могут показывать, что лицо только что или недавно въехало в страну или проживает в стране в течение более длительного периода времени. Непосредственные показатели включают продолжительность пребывания, факты предыдущих задержаний или регистрации в других базах данных. Косвенные показатели включают оценки органов власти и др.

⁸⁴ Необходимо подчеркнуть, что содержание под стражей в ожидании депортации не обязательно приводит к выдворению задержанного лица после окончания срока содержания под стражей. Так, могут встречаться случаи неоднократного содержания под стражей и задержания (которые могут или не могут считаться как таковые).

⁸⁵ См. European Commission (2008): *New Tools for an Integrated European Border Management Strategy*. Memo 08/85. 13 February 2008. Brussels.

Обоснование и возможное влияние. Полезность собираемой в настоящее время статистической информации о нерегулируемой миграции для формулирования выводов о порядке величины и тенденциях нерегулируемой миграции крайне ограничена.⁸⁶ Так, до некоторой степени, собранные данные, особенно данные о задержаниях, фактически вводят в заблуждение. Сбор персонифицированных данных и привязка к другим базам данных позволили бы оценить степень многократных задержаний, долю лиц, ищущих убежища, и, следовательно, лиц, претендующих на законный (пусть даже временный) статус, и т.д., и создали бы, таким образом, основу для более точной оценки количества нерегулируемых мигрантов в Европе. В контексте регуляризации всесторонний и систематический сбор данных необходим для получения точных данных о практике правоприменения, фактическом сроке проживания задержанных лиц, ожидающих выдворения, и реальной доле осуществленных возвращений. Такая информация крайне необходима для оценки политики возвращения и для рассмотрения возможных альтернатив, в том числе регуляризации.

Что поддерживает действие ЕК? Регламент (ЕС) № 862/2007 о статистике Сообщества по миграции и международной защите⁸⁷ и имплементирующие его меры создали бы базу, устанавливающую усовершенствованные стандарты сбора статистической информации о нерегулируемой миграции, и Комиссия могла бы рассмотреть возможность введения более строгих стандартов сбора данных при дальнейшем пересмотре этого регламента.

Что работает против действия ЕК? Учитывая трудности, с которыми сталкиваются государства-члены ЕС при соблюдении существующих стандартов, и на фоне того, что лишь в немногих государствах-членах системы сбора данных позволяют систематически связывать друг с другом различные наборы данных, следует ожидать значительных сложностей в реализации такого предложения и сопротивления ему. Это дает основание полагать, что более целесообразными могут быть неформальные механизмы, как то обмен технической информацией, разработка добросовестной практики и проведение пилотных исследований со странами, имеющими эффективные информационные системы.

⁸⁶ См. Jandl, M. Kraler, A. (2006): 'Statistics on refusal, apprehensions and removals: An analysis of the CIREFI data'. In: Poulain, M., Perrin, N., Singleton, A. (eds.): *Towards the Harmonisation of European Statistics on International Migration (THESIM)*. Louvain-La-Neuve: UCL Presses Universitaires de Louvain, pp.271-285. В рамках проекта «Проминстат» (www.prominstat.eu) проводится более детальный анализ статистических данных о нерегулируемой миграции (который предполагалось закончить к февралю 2009 г.).

⁸⁷ Регламент (ЕС) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 года о статистике Сообщества по миграции и международной защите, отменяющий Регламент Совета (ЕЕС) № 311/76 о сборе статистики об иностранных работниках.

ВАРИАНТ 10: УСТАНОВЛЕНИЕ ОБЩИХ СТАНДАРТОВ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ И ПРОДЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ВИДА НА ЖИТЕЛЬСТВО

Описание. Этот вариант предполагает широкое определение ряда условий, документов и процедур, которые требуются в государствах-членах ЕС для получения вида на жительство, без посягательства на самостоятельность государств-членов в фактическом предоставлении видов на жительство. Вопрос о точном инструменте, который может использоваться, остается открытым; в идеале в нем были бы указаны, по крайней мере, максимальные размеры платы за подачу и продление ходатайства.⁸⁸

Вариант 10а: Указать документы и сборы, необходимые для подачи ходатайства о выдаче вида на жительство

Обоснование и возможное влияние. Цель данного положения – ограничить количество незаконно проживающих лиц, оставленных за пределами системы видов на жительство в силу излишних (и часто бессмысленных) бюрократических и финансовых требований. Это, в частности: перевод большого количества официальных документов; взносы на социальное страхование в размере, большем, чем у граждан страны; высокие ставки сборов за подачу ходатайств; другие различные бюрократические требования. Интересно, что все государства-члены ЕС, где установлены высокие ставки сборов за подачу ходатайств, отличаются большим (или очень большим) количеством незаконно проживающих лиц: финансовые барьеры – важный аспект эффективности политики, и игнорировать их нельзя.

Что поддерживает действие ЕК? Положения *Европейской конвенции об установлении* (Совет Европы, ETS 019) и *Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов* (Совет Европы, ETS 093) гласят, что сборы, если таковые взимаются, должны покрывать только административные расходы. Ограничение необоснованных требований, выставляемых государствами-членами ЕС в процедурах выдачи видов на жительство, – один из основных моментов, которые чаще всего упоминаются в замечаниях НПО, доведенных до нашего сведения.

Что работает против действия ЕК? Вероятно, определенные государства-члены ЕС будут возражать против ограничения высокого размера взимаемых ими сборов.

Вариант 10б: Разрешить подачу ходатайств о трудоустройстве/проживании с территории страны

Обоснование и возможное влияние. Неудача значительного числа стран (особенно в Южной Европе) в наборе достаточного количества работников (неквалифицированных) из-за пределов своей территории обусловила наличие большого числа незаконно проживающих лиц. Частично это стало результатом ограничительного законодательства, частично – слабого

⁸⁸ Эти стандарты можно было бы включить в *Предложение Европейской Комиссии по Директиве Совета о единой процедуре подачи ходатайства о выдаче гражданам третьих стран единого разрешения на проживание и работу на территории государства-члена ЕС и об общей совокупности прав работников-граждан третьих стран, законно проживающих в государстве члене*. COM (2007) 638 final.

администрирования, частично – нежеланием работодателей набирать неквалифицированный персонал без личного контакта. Если позволить работникам подавать заявления о выдаче разрешений на работу с территории страны (как это практикуется в Италии и, еще раньше, в Испании), то это станет временным решением проблемы управления трудовой миграцией. Этот подход следует оформлять не как легализацию, а как легитимный путь к законной занятости и проживанию на территории страны.

Что поддерживает действие ЕК? Государства-члены ЕС, сталкивающиеся с трудностями в формировании политики трудовой миграции, возможно, посчитают этот подход удобным временным решением, которое позволяет избежать предполагаемого «притягивающего эффекта» крупномасштабных программ регуляризации. Эту политику следует установить как возможный вариант, а не как обязательство государств-членов.

Что работает против действия ЕК? Возможно, что определенные северные государства ЕС станут возражать против гибкости, заложенной в этот подход, на том основании, что она может поощрять усиление незаконной иммиграции.

ВАРИАНТ 11: ПЕРЕСМОТР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ПРАКТИКИ В ОТНОШЕНИИ УБЕЖИЩА И ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ И РАЗРАБОТКА ПРОЦЕДУР, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ РАВНЫЙ ДОСТУП К МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ ВО ВСЕМ ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Описание. Чтобы упрочить равный доступ к убежищу и дополнительной защите на всей территории Европы, следует создать Европейский наблюдательный совет по вопросам убежища, на который будет возложена оценка административной практики в государствах-членах ЕС. Комиссия должна выработать предложения по устранению отсутствия гармонизированной практики, имеющего место несмотря на гармонизированное законодательство, включая создание Европейской апелляционной комиссии по вопросам убежища, решения которой будут иметь прямое действие, либо другие варианты. Такую апелляционную комиссию можно было бы включить в предлагаемое Европейское бюро поддержки по вопросам убежища (которое имеет более ограниченный мандат, включая возможный пересмотр).

Обоснование и возможное влияние. В ответах НПО на анкету МЦРМП подчеркивается, что одна из причин присутствия незаконных иммигрантов – существенные недостатки в плане защиты, имеющие место в системе убежища. В свою очередь, устранение этих недостатков уменьшило бы потребность в регуляризации, вместе с тем улучшив систему убежища в целом. По словам НПО, недостатки обусловлены не столько пробелами в правовой защите, сколько серьезными трудностями в административной практике, которые приводят к неодинаковому доступу к международной защите в Европейском Союзе. Эту точку зрения подкрепляют различные другие свидетельства, в том числе доклады ЕСРЕ, выводы УВКБ ООН и крайне изменчивые коэффициенты признания для конкретных групп лиц, ищущих убежища.⁸⁹

⁸⁹ Например, для чеченцев, ищущих убежища, наблюдаются высокие коэффициенты признания в Австрии (одной из основных принимающих стран для этой категории беженцев) и низкие – в Германии.

Новаторские меры, сосредоточенные на административном уровне, могли бы оказать существенное воздействие с точки зрения упрочения равного доступа к международной защите.

Что поддерживает действие ЕК? Среди государств-членов ЕС, в принципе, имеет место приверженность делу создания общей европейской системы убежища.

Что работает против действия ЕК? Имплементация директив в сфере убежища, в соответствии с принципом subsidiarity, - компетенция государств-членов ЕС. Гармонизацию административной практики можно рассматривать как нарушение этого принципа. Кроме того, могут быть принципиальные возражения против создания наблюдательного совета по вопросам убежища или Европейской апелляционной комиссии.

ВАРИАНТ 12: УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВА НА ВОССОЕДИНЕНИЕ СЕМЬИ (ДИРЕКТИВА 2003/86/ЕС)

Описание. Идея этого предложения состоит в том, чтобы заполнить пробелы в отношении права на семейную жизнь. Эти меры включали бы укрепление прав фактических семейных ячеек (т.е. распространение прав на лиц, не допущенных формально как члены семьи), разрешение воссоединения семьи для партнеров, не состоящих в браке,⁹⁰ установление точных условий для требований о наличии жилья и минимальном доходе (которые в одних государствах-членах ЕС отсутствуют, а в других очень высоки). Следует изучить фактическую реализацию этой директивы и выработать политические предложения на основе детального исследования практики, которая в масштабах ЕС очень разная.

Обоснование и возможное влияние. Реализация Директивы о воссоединении семьи сильно различается в масштабах ЕС, оставляя многим семьям выбор – либо жить врозь, либо жить как иностранцы-нелегалы. Учитывая тенденцию, наблюдаемую в прецедентном праве Европейского суда по правам человека, особенно в отношении понятия семейной жизни (ст. 8 ЕКПЧ), Комиссии будет целесообразно взять на себя более активную роль в поощрении предоставления законного статуса членам семьи и облегчения доступа к процедурам воссоединения семьи (см. §6.2). Навряд ли это вызвало бы рост миграционного притока: весьма вероятно, что вследствие этого политического предложения возросло бы число *законно* проживающих лиц.

Что поддерживает действие ЕК? Многие государства-члены фактически уже следуют передовой практике и применяют минимальные ограничения прав на воссоединение семьи.

Что работает против действия ЕК? Определенные государства-члены, как кажется, не способствуют единству семьи как политической цели либо, по меньшей мере, считают что установление высоких минимальных стандартов для этого – их национальная прерогатива.

⁹⁰ Партнеры, не состоящие в браке, уже допускаются на этом основании в Бельгию, Данию, Финляндию, Францию, Нидерланды, Швецию и Великобританию.

9. Выводы и предпочтительные политические варианты

9.1. Практика регуляризации в ЕС-27

Как было продемонстрировано на протяжении всего данного исследования, в масштабах ЕС существует широкий спектр конкретных причин «незаконного пребывания»: в табл. 1 (глава 1) показано, что имеет место сложная комбинация законного/незаконного въезда, законного/незаконного проживания, законной/незаконной занятости и факта регистрации (известности для государственных органов) или нерегистрации лица. В недавней записке Комиссии отмечено, что, по оценкам, около половины общего количества незаконных мигрантов является результатом незаконного въезда на территорию государства-члена ЕС, а другая половина обусловлена просрочкой виз и видов на жительство.⁹¹ В нашем исследовании, в отличие от вышеупомянутого документа, утверждается, что аннулирование и утрата законного статуса – т.е. незаконность как следствие административных процедур – является третьим и важным, хотя и сложным для количественной оценки, источником совокупностей незаконно проживающих лиц.⁹² Таким образом, нерегулируемую миграцию обуславливает не единичная логика, и простых ответов на нерегулируемую миграцию быть не может. Самое важное то, что нерегулируемая миграция неразрывно переплетена с общей политической базой миграции.

В государствах-членах ЕС наблюдается широкое разнообразие мнений в отношении того, что фактически является регуляризацией незаконно пребывающих граждан третьих стран. Такое многообразие подходов к регуляризации и ее понимания в некоторой степени отражает значительную сложность нерегулируемой миграции как социального явления: не удивительно, что существует и широкий спектр политических линий, направленных на решение этой проблемы. В табл. 5 (глава 3) обобщены политические позиции государств-членов, а в §3.2.1 предложены шесть гипотетических кластеров, или политических групп – некоторые из которых идеологически конкурируют с остальными. Тем не менее, лишь у нескольких (пяти из 27) государств-членов нет вообще никакой политики или практики регуляризации – и из этих пяти три недавно вступили в ЕС. В последнее десятилетие три южных государства-члена ЕС проводили крупномасштабные программы регуляризации, которые, как кажется, сильно связаны с дефицитом официальных каналов трудовой иммиграции, хотя эти государства и оспаривают эту точку зрения. Другие (в основном северные) страны активно занимались индивидуальной регуляризацией – обычно с целью решения другого комплекса проблем, таких как проблемы получивших отказ лиц, ищущих убежища, или недепортируемых иностранцев. Остальные государства пытались нормализовать переходную ситуацию, двигаясь от

⁹¹ European Commission (2008): *New Tools for an Integrated European Border Management Strategy*. Memo 08/85. 13 February 2008. Brussels

⁹² Разумно будет предположить, что наибольшую долю составляют получившие отказ лица, ищущие убежища. В то же время, как показывает наш отчет, есть многочисленные другие случаи, в которых граждане третьих стран утрачивают свой предыдущий статус и становятся нелегалами. При всей своей относительной незначительности в количественном плане (по сравнению с получившими отказ лицами, ищущими убежища) некоторые из этих случаев отражают существенные пробелы в законодательстве и недостатки административных процедур, связанных с выдачей и продлением видов на жительство.

государственного социализма в рамках Советского блока к западной либеральной демократии. В целом наша консервативная оценка количества лиц, задействованных в той или иной форме регуляризации, за период с 1996 по 2007 г. составляет в ЕС-27 от 5 до 6 млн. чел.⁹³ Столь высокий порядок величины этого показателя демонстрирует важность политики регуляризации для Европейского Союза.

9.2. Практика регуляризации в Швейцарии и США

В рамках этого исследования мы изучили две страны с федеральной формой правления, не входящие в ЕС, а именно Швейцарию и США.⁹⁴ Обе они обладают обширным опытом в плане проживания нерегулируемых иммигрантов, хотя и с очень разной структурой и историей иммиграции. Швейцарию сейчас считают страной не только с большим количеством иммигрантов, но и с большим числом нерегулируемых иммигрантов (более 2% общей численности населения); в США, с другой стороны, вот уже некоторое время наблюдается снижение количества законных иммигрантов, тогда как количество незаконных иммигрантов неуклонно растет, составляя на данный момент свыше 4% общей численности населения. Согласно большинству оценок, эти количества достаточно велики для того, чтобы считаться серьезными провалами политики – в частности, они больше существующих во всех государствах-членах ЕС, кроме двух. Нам остается только задать вопрос: «Может ли ЕС научиться чему-то по этому опыту?»

Рассматривая вначале Швейцарию, отметим, что наиболее заметный аспект ее политического подхода – разобщение между федеральным и кантональным уровнями. Федеральное правительство следует крайне консервативному подходу к вопросу регуляризации, подчеркивая отрицательные последствия, которые (как оно утверждает) вытекают из крупномасштабных программ, и ограничивая свою деятельность индивидуальной регуляризацией на гуманитарных основаниях. (В этом данный политический подход очень похож на избранный в Германии.) Некоторые кантоны, с другой стороны, меньше озабочены «высокой политикой», концентрируя вместо этого внимание на двояком вопросе экономической и социальной интеграции нерегулируемых мигрантов. Это обуславливает структурный конфликт между политической компетенцией федерального правительства и кантонов – при этом регуляризацию проходит относительно малое количество нерегулируемых мигрантов. На эту ситуацию накладываются более привычные политические дебаты между левыми и правыми, в которых левые (и профсоюзы) выступают за программы регуляризации, тогда как правые возражают против них.

Что касается США, то федеральная структура, как представляется, не сыграла важную роль в дефиците политики. Последняя «настоящая» крупномасштабная регуляризация⁹⁵ была проведена в 1986 году, и, хотя это была общая амнистия, в ней был установлен длительный

⁹³ См. §3.1 *et seq.*

⁹⁴ См. вставки 3 и 4.

⁹⁵ С 1986 г. в США проводились различные мелкомасштабные программы. В 2000 г. около 400 тыс. нерегулируемых мигрантов воспользовались «запоздалой» регуляризацией в соответствии с общими положениями IRCA.

срок проживания (5 лет) для получения права на регуляризацию. Таким образом, она не охватила более половины предполагаемого количества нерегулируемых мигрантов. С 1986 года, в основном из-за нежелания (или неспособности) федерального правительства разрешить либо временную, либо постоянную иммиграцию неквалифицированной рабочей силы, потребности рынка труда американской экономики удовлетворяет массовая незаконная иммиграция, в основном из Мексики. В отличие от европейских рынков труда, слабо регулируемый рынок труда США охотно использует незаконных мигрантов в формальной экономике: таким образом, неформальная экономика не является существенным фактором, и большинство незаконных иммигрантов в США работают по документам.⁹⁶ С 2003 г. было предпринято одиннадцать попыток принять закон об иммиграционной реформе – и все они провалились. Главная причина неудачи – идеологический диспут о том, какой должна быть иммиграционная политика США и как регуляризация или иная конкретная политика вписалась бы в эти рамки.

В этих двух случаях для ЕС есть ряд потенциальных уроков. Это, во-первых, вопрос управления: если бы на европейском уровне принималась общая иммиграционная политика, то, вероятно, некоторых из проблем Швейцарии стали бы очевидными. Во избежание таких конфликтов государствам-членам ЕС следует выбрать и использовать надлежащие политические инструменты для управления нерегулируемой миграцией. Во-вторых, там, где есть принципиальные, или идеологические, вопросы, такие как «известные» последствия программ регуляризации, мы настаиваем на том, что следует полагаться на доказательства, а не формировать политические позиции на базе безосновательных убеждений. Имеющаяся литература и наши собственные исследования не дают никаких доказательств наличия «притягивающего фактора» для программ регуляризации: ситуация намного сложнее, и в ней задействовано намного больше переменных, которые, как правило, не находятся под политическим контролем. В-третьих, тупик в политике США – сопровождаемый огромным ростом количества нерегулируемых иммигрантов – не такая уж катастрофа в американской системе. Мы могли бы даже утверждать, что он поддерживает особую форму капитализма, которая основывается на обильном предложении дешевой и гибкой рабочей силы. В ЕС такой политический тупик создал бы намного больше неприятностей, поэтому мы не советуем высказывать идеологические политические позиции по этой трудной теме. Научно-доказательная политика с большей степенью вероятности обеспечит межпартийную (и межнациональную) политическую поддержку, и именно этого подхода мы придерживались в своем исследовании. В частности, мы хотим подчеркнуть, что любые политические дебаты о регуляризации необходимо строить на доскональном понимании различных причин проведения мер по регуляризации, а также на понимании форм, объема и частоты таких мер.

⁹⁶ Уточнение см. в табл. 1. Соответствующая категория указана в строке 4 таблицы.

9.3. Политические позиции государств-членов ЕС и общественных деятелей⁹⁷

9.3.1. Взгляды на национальную политику в отношении регуляризации

В ЕС-27 нет консенсуса в отношении потребности в политике регуляризации. Девять государств-членов крайне сдержанно высказываются о таком политическом инструменте – главным образом, исходя из предположения, что регуляризация является притягивающим фактором для будущих незаконных миграционных потоков. Три новых члена ЕС считают, что индивидуального механизма достаточно. Как правило, государства-члены ЕС ставят широкий спектр политических целей, связанных с регуляризацией – в том числе управление неформальной занятостью, управление иммиграцией, гуманитарные вопросы, работа с недепортируемыми иностранцами и др. В целом позиции правительств практически соответствуют сложившейся в прошлом практике.

Профсоюзы, как правило, считают регуляризацию вопросом, основанным на занятости, и в некоторых странах (Франция, Италия, Португалия, Испания, Греция, Великобритания) они стали важной движущей силой кампаний регуляризации. Нынешние кампании в Бельгии, Франции, Ирландии и Великобритании пользуются сильной поддержкой профсоюзов; в целом профсоюзы – осторожные сторонники политики регуляризации. Организации работодателей на данный момент, как кажется, в значительной степени равнодушны к вопросу регуляризации, в отличие от позиции, которую они занимали в предыдущие десятилетия; в качестве исключений можно упомянуть нынешние кампании во Франции и Великобритании, где деловые круги входят в широкие коалиции социальных партнеров, требующие проведения программ регуляризации.

НПО – наиболее активные деятели в отношении мобилизации и кампании в поддержку программ регуляризации, особенно в Бельгии, Франции, Португалии, Испании, Великобритании, Ирландии и Германии. При этом, однако, колоссальное многообразие направлений деятельности НПО отражается в том, что их цели и аудитории различаются, а это затрудняет формулирование «типичной» позиции НПО. Тем не менее, все согласны с тем, что регуляризация является целесообразным политическим инструментом – как для управления численностью незаконно проживающих лиц, так и для защиты уязвимых групп, для компенсации недостатков иммиграционного менеджмента, для улучшения доступа к основным социальным правам или для содействия интеграции мигрантов. В основном НПО считают, что они должны быть шире задействованы в разработке политики программ регуляризации, так как они лучше всех информированы о положении нерегулируемых мигрантов. НПО также, как представляется, поддерживают постоянно действующие механизмы регуляризации, особенно в случае затруднительного положения.

⁹⁷ Подробные источники, использованные для определения этих позиций, указаны в главе 4 (в отношении государств-членов ЕС) и главе 5 (профсоюзы, объединения работодателей и НПО).

9.3.2. Взгляды на роль ЕС в политике регуляризации

Пять государств-членов ЕС в принципе возражают против какого-либо регулирования этой сферы политики: интересно, что все они – страны, возражающие против программ регуляризации, а две из них даже не имеют механизма регуляризации. Три государства-члена поддерживают создание правовой базы ЕС, которая соответствовала бы потребностям национальной политики. В целом выражается незначительная поддержка сильной роли ЕС в этой сфере политики: энтузиазм государствам-членам внушает укрепление механизма обмена информацией и развитие политической компетентности. Второе из этих направлений могло бы состоять из определения добросовестной (и недобросовестной) практики, использования методов сбора и обработки статистических данных, изучения опыта других стран.

Национальные профсоюзы – что, вероятно, удивительно – высказывают взгляды, не очень отличающиеся от мнений государств-членов: несколько из них предпочитают сильное регулирование на уровне ЕС, некоторые поддержали бы пакет более широких мер (таких как регулирование законной миграции), а большинство выступают за ограниченную роль ЕС с удовлетворением различающихся потребностей национальной политики. ЕКП, хоть и не заявляет четкую политическую позицию, косвенно отдает предпочтение широкому общеевропейскому политическому подходу, который уменьшил бы фактическую потребность в регуляризации на основании занятости: этот подход предполагал бы содействие развитию каналов экономической миграции, с общей правовой базой ЕС в отношении въезда и проживания; достижение четкого консенсуса между государствами и социальными партнерами в отношении потребностей рынков труда; уход от нынешнего двухуровневого подхода к миграционной политике, в котором предпочтение отдается миграции высококвалифицированной рабочей силы и отрицается потребность в малоквалифицированных работниках (и в каналах их законного найма). ЕКП рекомендует также ограниченное использование механизмов регуляризации, как «путей выхода из незаконности».

Позиции двух крупных объединений работодателей европейского уровня (BusinessEurope and UEAPME) не совпадают. BusinessEurope, подчеркивая принцип subsidiarity, вместе с тем не возражает против разработки общих процедур и других мер; это объединение, как кажется, делает ударение на уменьшении бюрократии и других практических препятствий, которые вынуждают предприятия нанимать нерегулируемых трудящихся-мигрантов. BusinessEurope, однако, как кажется, возражает против укрепления и регулирования прав законных трудящихся-иммигрантов, поддерживая при этом меры, направленные против незаконной миграции – в том числе санкции в отношении работодателей, возвращение и возможную регуляризацию в случаях, когда возвращение невозможно. UEAPME⁹⁸ представляет малые и средние предприятия, причастность которых к нерегулируемой занятости иммигрантов, несомненно, значительнее, чем у больших предприятий; более того, бюрократические препоны (и практические, и финансовые) создают более серьезные проблемы для членов этого объединения. Таким образом, UEAPME решительно поддерживает рамочную директиву ЕС о единой процедуре подачи ходатайств трудящимися-мигрантами, подчеркивает необходимость

⁹⁸ *Европейская ассоциация ремесленных, малых и средних предприятий.*

определения государственными органами власти потребности рынка труда в трудящихся-иммигрантах и считает, что чрезмерное регулирование рынка труда – первопричина нерегулируемой занятости. Позиция этого объединения касательно санкций в отношении работодателей довольно сдержаннее, чем позиция BusinessEurope, при этом оно возражает как против увеличения обязательств работодателей, так и против существующей политики, которая обязывает работодателей покрывать расходы на возвращение незаконно работающих граждан третьих стран.

Среди европейских НПО, определивших свою позицию в этой сфере политики, - PICUM,⁹⁹ различные религиозные организации (например, «Каритас» и ССМЕ¹⁰⁰) и ECRE.¹⁰¹ PICUM рассматривает регуляризацию как необходимый, но недостаточный инструмент политики, подчеркивая при этом необходимость устранения основополагающих причин неформальной занятости и нерегулируемого статуса. Религиозные организации также выступают за комплексный подход к борьбе с незаконной миграцией, отмечая при этом ценность программ регуляризации в рамках такого широкого подхода. Они критично относятся к отсутствию консультаций с НПО в формировании политики в сфере нерегулируемой миграции, опасаются возможных последствий «Директивы о возвращении», которые могут препятствовать дальнейшим кампаниям регуляризации, и выступают за незамедлительное принятие Конвенции ООН 1990 г. ECRE в целом поддерживает регуляризацию (цитируя доклад Совета Европы 2007 г.), особенно акцентируя внимание на статусе получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые прожили на территории страны три года (или более), и на приостановленных решениях о возвращении, которые оставляют людей на европейской территории без всякого правового статуса.

9.4. Роль международного права в формировании политики ЕС

Наконец, мы обращаем внимание на юридические вопросы, касающиеся прав человека, которые мы очертили в §6.1. На наш взгляд, акцент на аспекты безопасности в разговоре о нерегулируемой миграции и проживании необходимо скорректировать – по причинам европейского политического консенсуса, а также с учетом международных отношений. Новейшая судебная практика *Европейского суда по правам человека* (ЕСПЧ) вступила на новую территорию, касающуюся прав нерегулируемых мигрантов, и это прецедентное право образует *acquis* ЕС. В частности, принцип соразмерности имеет первостепенную важность для решения проблемы нерегулируемого проживания: этот принцип едва заметен в Директиве о возвращении (в основном в пп. 6, 13, 16 декларативной части), даже несмотря на то, что у государств-членов ЕС есть, несомненно, неограниченная возможность проведения регуляризации по статье 6(4). Таким образом, произвольная административная практика (в отличие от политики, основанной на правах) включена в действующее законодательство; различные факторы – например, продолжительность пребывания, интеграция в рынок труда,

⁹⁹ Платформа для международного сотрудничества по вопросам мигрантов, не имеющих документов.

¹⁰⁰ Комиссия церквей по делам мигрантов в Европе.

¹⁰¹ Европейский совет по делам беженцев и изгнанников.

социальная интеграция, связи со страной происхождения (или гражданства), отсутствие судимостей – важны для оценки соразмерности принудительного возвращения вместо регуляризации.¹⁰² Следует ожидать, что ЕСПЧ будет загружен такими делами в ближайшие годы, потому что государства-члены, как представляется, неохотно уступают принципиальные права нерегулируемым мигрантам.

Этот последний момент фактически является одним из главных препятствий для ратификации *Конвенции ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 г.)*. Конвенция фактически предоставляет нерегулируемым мигрантам менее сильные права, чем новейшая судебная практика ЕСПЧ, но ни одно государство-член ЕС ее не ратифицировало. В частности, четкий политический выбор, выраженный в статье 69 – регуляризация или высылка – представляет собой обоснованное и справедливое заявление, которое хорошо обосновали бы составители Директивы о возвращении.¹⁰³

Наконец, права детей-мигрантов являются вопросом первостепенной важности, который еще предстоит надлежащим образом учесть в рамках ЕС. *Конвенция ООН о правах ребенка (1989 г.)* представляет собой четкую юридическую и моральную направляющую силу, тогда как европейская политика большей частью низвела ее до поверхностной декларации, а на практике она соблюдается редко.

9.5. Логика политического выбора

Формулируя политические варианты в главе 8, мы руководствовались тремя отдельными наборами информации. Их можно классифицировать как принципы политики, целесообразные для конкретной сферы политики; проблемы политики, которые мы определили в §3.3, и политические позиции (правительств государств-членов ЕС, гражданского общества и международного права), изложенные выше в этой главе. Все эти наборы информации вкратце рассмотрены ниже.

9.5.1. Принципы политики

Главный принцип, который мы выводим из данного исследования, состоит в том, что единичные меры (например, объявление незаконной одной формы регуляризации или поощрение другой) не могут быть надлежащим ответом в решении вопроса регуляризации. Ответ каждого государства или ЕС в целом должен состоять из нескольких мер в разных сферах, которые учитывают это многообразие. Для политики регуляризации это означает, что решения типа «всех под одну гребенку» не только неэффективны, но и могут провоцировать

¹⁰² Обсуждение вопроса о возможной разработке «критериев Бултифа» см. в работе Thym, D. (2008): *Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in 'Immigration Cases: A Human Right to Regularize Illegal Stay?' International and Comparative Law Quarterly*, 57, 1, pp. 93-5

¹⁰³ По мнению Европейской Комиссии, эта директива применяется только после того, как государство-член определило, что гражданин третьей страны пребывает на территории государства незаконно, поэтому политический выбор до принятия такого решения лежит вне сферы действия директивы.

или усугублять проблемы в родственных сферах. Таким образом, мы отвергаем концепцию простой общей политики и рекомендуем принять согласованный, гибкий пакет мер, который мог бы включать законодательный компонент, хотя «мягкие» меры, вероятно, дадут лучшие результаты в этой сложной сфере.

Второй принцип – сформулированный как вывод по результатам проведенного анализа и направляющий наши политические варианты – состоит в том, что политику регуляризации нельзя формировать в отрыве от политики в других сферах, т.е. как самостоятельную политику. Для ее эффективности важно, чтобы она была полностью интегрирована в более широкую политику в отношении законной миграции; эта более широкая политика включает, как минимум, политику в отношении управления границами, возвращения, убежища и дополнительной защиты. В свою очередь, эта политика должна быть интегрирована с политикой в отношении законной миграции, включая визовую политику. Таким образом, приведенные ниже политические варианты построены четко в этом более широком контексте. Как следствие, необходимо отметить, что предложенные варианты в основном состоят из стратегий, которые являются не взаимоисключающими, а, наоборот, дополняющими друг друга.

9.5.2. Проблемы политики

Выше (в §3.3) мы изучили, в определенной степени, различные вопросы политики, которые в ходе нашего исследования приобрели проблемный характер. Их можно обобщить следующим образом:

- 1) Политическая эффективность программ регуляризации, в том числе:
 - i) сохранение законного статуса;
 - ii) критерии получения права на регуляризацию;
 - iii) поощрение незаконных миграционных потоков;
 - iv) бюрократическое управление.
- 2) Политическая эффективность механизмов регуляризации.
- 3) Предупреждение создания незаконных иммигрантов:
 - i) истекшие виды на жительство;
 - ii) лица, мигрировавшие несовершеннолетними или родившиеся на территории;
 - iii) аннулированный статус беженца;
 - iv) лица, вышедшие на пенсию, с ограниченными пенсионными средствами.
- 4) Регуляризация вместо политики трудовой миграции.
- 5) Роль национальных систем убежища.
- 6) Отсутствие согласованной политики в отношении недепортируемых иностранцев.
- 7) Регуляризация по семейным причинам.

Были сформулированы политические предложения по решению каждой из этих проблем, с конкретными связями, показанными в §3.3

9.5.3. Политические позиции

Они изложены выше, в §9.3. В целом имеет место незначительная поддержка государствами-членами и гражданским обществом всестороннего регулирования этой обширной сферы политики; вместе с тем, наблюдается значительный энтузиазм в отношении технической поддержки, политической ориентации и обмена информацией. В некоторых конкретных сферах политики мы считаем, что есть ограниченная поддержка регулирования минимальных стандартов; в других сферах мы считаем, что будет иметь место значительная заинтересованность в решении «технических проблем» - часто бюрократических или структурных по происхождению – благодаря чему можно будет свести к минимуму «случайное» создание незаконно проживающих граждан третьих стран.

Таким образом, наши предпочтительные политические варианты – перечисленные ниже в §9.6 – сгруппированы в четыре категории. Категория 1 состоит из вариантов, которые оставляют государствам-членам исключительную ответственность за политику, а Комиссия играет роль посредника. Политические варианты категории 2 дают Комиссии определенную роль в координации и разработке политики. Категория 3 состоит из конкретных политических вариантов, которые, на наш взгляд, получают поддержку государств-членов и гражданского общества: в частности, мы касаемся вопросов, относящихся к «созданным незаконным мигрантам». Наконец, политические варианты категории 4 предполагают «сильное» регулирование с целью достижения минимальных стандартов в некоторых решающих подобластях политики: опять-таки, мы уверены, что эти конкретные вопросы политики достаточно важны для того, чтобы как государства-члены, так и гражданское общество пришли к согласию о необходимости общих стандартов на всей территории Европейского Союза.

9.6. Предпочтительные политические варианты

9.6.1. Политика в отношении обмена информацией, разработки политики и технической поддержки

Перечисленные ниже варианты призваны помочь государствам-членам в разработке их собственной национальной политики по ряду вопросов, касающихся незаконного проживания. Роль Комиссии состоит преимущественно в содействии обмену информацией и предоставлении доступа к консультациям экспертов.

Вариант 2

Разработка принципов и ориентиров для программ и мер регуляризации (в сотрудничестве с заинтересованными сторонами – общественными деятелями, правительствами и научно-исследовательскими кругами)

Вариант 3а

Систематическая оценка влияния политики на другие государства-члены ЕС

Вариант 3b

Расширение права государств-членов ЕС требовать информацию о запланированных политических мерах

Вариант 4

Улучшение качества статистической информации о программах и механизмах регуляризации

Вариант 5

Улучшение качества информации о влиянии программ регуляризации

Вариант 7

Систематический обмен информацией о практике государств-членов в отношении незаконно пребывающих граждан третьих стран, которых нельзя депортировать

9.6.2. Политика в отношении уведомления и разработки политики

В этих вариантах предлагается в большей степени сосредоточить ответственность за разработку политики в руках Комиссии, с обязательными уведомлениями и консультациями.

Вариант 1b

Требование о проведении консультаций с Комиссией и Советом о планируемых программах регуляризации

Вариант 1c

Определение и система уведомления о регуляризации

Вариант 9

Совершенствование сбора данных о нерегулируемой миграции (статистики задержаний, возвращений, административных расходов)

9.6.3. Политика максимального уменьшения количества «созданных незаконных иммигрантов»

Мы считаем, что эти варианты относятся к самым важным – не только для максимального уменьшения степени ненужной незаконности, но и для защиты прав в ЕС (и содействия роли Комиссии). Охвачены следующие сферы: дети, достигшие совершеннолетия (Вариант 6b); пенсионеры и другие лица, претендующие на долговременное проживание, но сталкивающиеся с трудностями в сохранении законного статуса (Вариант 6a); семейные ячейки, воссоединившиеся без разрешения или сталкивающиеся с другими трудностями в доступе к системе.

Вариант 6a

Содействие доступу к статусу долговременного проживания: пересмотр или ограничение применения условий в отношении получения статуса

Вариант 6b

Автоматическое получение статуса долговременного проживания (109/2003/ЕС) детьми, родившимися на территории, и несовершеннолетними, прожившими на территории пять лет

Вариант 12

Укрепление права на воссоединение семьи (Директива 2003/86/ЕС)

9.6.4. Политика регулирования минимальных стандартов

Ниже представлены рекомендуемые нами варианты, призванные гарантировать минимальные стандарты. Хотя этот подход и указан (как Вариант 1а), мы настоятельно не рекомендуем исключать такой важный политический инструмент, как программа регуляризации: мы не рекомендуем проводить ненаправленные амнистии, но этот вопрос должен быть охвачен механизмами разработки политики и обменом добросовестной практикой. Рекомендуется регулирование некоторых других сфер: потребности в механизме регуляризации с четкими критериями (Вариант 1d); расширение сферы действия долгосрочного вида на жительство (Вариант 6); практика в отношении недепортируемых иностранцев (Вариант 8); процедуры и стандарты выдачи видов на жительство (Варианты 10а, 10б); административная практика в отношении убежища и временной защиты (Вариант 11).

Вариант 1d

Установление минимальных стандартов для выдачи видов на жительство незаконно проживающим ГТС в индивидуальном порядке (механизм регуляризации)

Вариант 6

Укрепление принципа долгосрочного проживания как источника прав путем распространения действия Директивы 2003/109/ЕС на лиц, не охваченных ею, и путем предложения автоматического получения статуса долгосрочного проживания

Вариант 8

Положения о практике в отношении недепортируемых иностранцев

Вариант 10а

Указать документы и сборы, необходимые для подачи ходатайства о выдаче вида на жительство

Вариант 10б

Разрешить подачу ходатайств о трудоустройстве/проживании с территории страны

10. Библиография – первичные источники

10.1. Ответы государств-членов на анкету МЦРМП

Австрия

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 13 марта 2008 г.

Бельгия

Министерство внутренних дел, Департамент по делам иностранцев, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 19 мая 2008 г.

Болгария

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 31 марта 2008 г.

Чехия

Министерство внутренних дел, Департамент по вопросам убежища и миграционной политики, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 31 марта 2008 г.

Дания

Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 21 апреля 2008 г.

Эстония

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 31 марта 2008 г.

Финляндия

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 марта 2008 г.

Франция

Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Codéveloppement, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 10 июня 2008 г.

Германия

Bundesministerium des Inneren, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 24 апреля 2008 г.

Греция

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 июля 2008 г.

Венгрия

Министерство юстиции и правоприменения, Департамент миграции, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 июля 2007 г.

Ирландия

Министерство юстиции, равенства и правовой реформы (Управление натурализации и иммиграции), Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 July 2008

Италия

Ministerio Interno, Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione - Direzione Centrale Politiche Immigrazione e Asilo, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 2 апреля 2008 г.

Латвия

Министерство внутренних дел, Управление по вопросам гражданства и миграции, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 13 января 2009 г.

Литва

Управление миграции при Министерстве внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 31 марта 2008 г.

Люксембург

Министерство иностранных дел и иммиграции, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 17 марта 2008 г.

Польша

Министерство внутренних дел и администрации, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 июля 2008 г.

Португалия

Ministério da Administração Interna, Управление международных связей и сотрудничества, Служба по делам иностранцев и границы, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 14 апреля 2008 г.

Румыния

Министерство внутренних дел и административной реформы, Управление иммиграции, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 марта 2008 г.

Словакия

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 марта 2008 г.

Словения

Министерство внутренних дел, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 18 июля 2008 г.

Испания

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Генеральный директорат по вопросам иммиграции, Ответы на анкету МЦРМП для государств-членов ЕС, 31 марта 2008 г.

10.2. Ответы объединений иммигрантов, религиозных организаций и НПО на анкету МЦРМП

Австрия

Asylkoordination, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 21 мая 2008 г.

Diakonie Flüchtlingsdienst, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 15 апреля 2008 г.

Krankenhaus der Barmherzigen Brüder? Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 5 мая 2008 г.

Бельгия

Centre des Immigrés Namur-Luxembourg ASBL (Antenne de Libramont), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 5 мая 2008 г.

Samahan ng mga Manggagawang Pilipino sa Belgium, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 13 мая 2008 г.

Чехия

Консультативный центр по вопросам гражданства, гражданских прав и прав человека, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 4 мая 2008 г.

Консультативный центр для беженцев / Организация помощи беженцам, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 30 апреля 2008 г.

Франция

SNPMPI – La pastorale des Migrants, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 15 апреля 2008 г.

Германия

Flüchtlingsrat im Kreis Viersen e.V., Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 21 апреля 2008 г.

Katholisches Forum Leben in der Illegalität, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 23 апреля 2008 г.

Греция

ANTIGONE, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 29 мая 2008 г.

Греческий форум мигрантов, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 30 мая 2008 г.

DIAVATIRIO, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 30 мая 2008 г.

HLHR, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 29 мая 2008 г.

Ирландия

Центр по правам мигрантов, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 30 апреля 2008 г.

Нидерланды

Stichting LOS (Landelijk Ongedocumenteerden Steunpunt), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 21 апреля 2008 г.

Португалия

AMI (Международная медицинская помощь), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 5 мая 2008 г.

Иезуитская служба для беженцев (JRS), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 5 мая 2008 г.

Испания

АССЕМ, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 13 мая 2008 г.

Asociacion Vida y Salud al Inmigrante-Boliviano "AVISA", Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 1 мая 2008 г.

Asociacion Salud y Familia, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 25 апреля 2008 г.

Federacion Andalucia ACOGE, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 6 мая 2008 г.

Iglesia Evangélica Española, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 15 апреля 2008 г.

Interculturalia, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 21 апреля 2008 г.

Movimiento por la paz, el desarme y la libertad, Canarias (M.P.D.L.C.), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 25 апреля 2008 г.

Европейский Союз

Europäische Vereinigung von Juristinnen und Juristen für Demokratie und Menschenrechte in der Welt e. V. (EJDM), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 4 мая 2008 г.

Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 14 октября 2009 г.

Ла Страда Интернэшнл (ЛСИ), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 8 мая 2008 г.

Не-ЕС (Швейцария)

FIZ Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 21 апреля 2008 г.

Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund SEK, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 5 мая 2008 г.

Другие ответы (не НПО) на анкету

Нидерланды

Центр миграционного права, университет Радбод, Найменген, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 18 апреля 2008 г.

Медицинский центр университета Радбод, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 15 апреля 2008 г.

10.3. Профсоюзы

10.3.1. Беседы с представителями профсоюзов

Европейская конфедерация профсоюзов (ЕКП), беседа с Марко Чиленто, Брюссель, 20 мая 2008 г.

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses –Intersindical Nacional (CGTP), Португалия, беседа с Карлушем Триндаде (Исполнительный комитет, Управление миграции), Мануэлем Коррейя (президентом Sindicato das Indústrias Eléctricas do Sul e Ilhas), Ясмин Аранго Торреш (União dos Sindicatos de Lisboa), Лиссабон, 26 февраля 2008 г.

União Geral dos Trabalhadores (UGT), Португалия, беседа с г-ном Кордейру, Лиссабон, 27 февраля 2008 г.

10.3.2. Ответы профсоюзов на анкету МЦРМП

Бельгия

Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB), Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

LBC-NVK, Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

Дания

Датский союз электриков, Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008

Греция

GSEE, Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 30 мая 2008 г.

Словения

Ассоциация свободных профсоюзов Словении, Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

Испания

Union General de Trabajadores (UGT), Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

Швеция

TCO, Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

Великобритания

UNISON, Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

Не-ЕС

Норвегия

Норвежская конфедерация профсоюзов, Ответы на анкету МЦРМП для профсоюзов, 2008 г.

Швейцария

Syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT), Ответы на анкету МЦРМП для НПО, 17 Мая 2008 г.

11. Библиография – вторичные источники

11.1. Научные статьи, главы, книги, исследования

- Abella, M.I. (2000): Migration and Employment of Undocumented Workers: Do Sanctions and Amnesties Work? In Çinar, D., Gächter, A. and Waldrauch, H. (eds.): *Irregular Migration: Dynamics, Impact, Policy Варианты*. Eurosocal Reports. Volume 67. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research, pp. 205—215
- Arap, J, de Bruycker, P. and Schmitter, C. (2000): ‘Regularisation of Illegal Aliens in the European Union. Summary Report of a Comparative Study’, *European Journal of Migration and Law*, 2, pp. 263—308
- Arango, J. and Jachimowicz, M. (2005): ‘Regularizing immigrants in Spain: a new approach’. Migration Information Source/ MPI. Available at: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>
- Baldwin-Edwards, M. (2008): ‘Towards a theory of illegal migration: historical and structural components’, *Third World Quarterly*, 29/7, pp. 1449—1459
- Baldwin-Edwards, M. (2002): ‘Semi-reluctant Hosts: southern Europe’s ambivalent response to immigration’, *Studi Emigrazione*, 39/145, pp. 27—48
- Baldwin-Edwards, M. and Arango, J. (eds) (1999): *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*. London: Routledge
- Baldwin-Edwards, M. (1997): ‘The Emerging European Immigration Regime: Some Reflections on Implications for Southern Europe’, *Journal of Common Market Studies*, 35/4, pp. 497—519
- Baldwin-Edwards, M. (1991): ‘Immigration after “1992”’, *Policy & Politics*, 19/3, pp.199—211
- Bauböck, R., Ersbøll, E., Groenendijk, K. and Waldrauch, H. (2006): *Acquisition and Loss of Nationality. Volume 1: Comparative Analyses, Policies and Trends in 15 European Countries*. IMISCOE Research. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Bauder, H. (2006): *Labor Movement. How Migration Regulates Labor Markets*. Oxford: Oxford University Press
- Blaschke, J. (2008): *Trends on Regularisation of Third Country Nationals in Irregular Situation of Stay Across the European Union*. PE 393.282, Brussels: European Parliament, Directorate General Internal Policies of the Union, Policy Department C, Citizens Rights and Constitutional Affairs
- Böhning, W.R (1983): ‘Regularizing the Irregular’, *International Migration*, 21/ 2, pp.159—163
- Buchberger, K. (1999): Die Repatriierung von Kriegsflüchtlingen in Europa nach Bosnien-Herzegowina in den ersten drei Jahren nach dem Daytoner Abkommen unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Rückführungspolitik. Unpublished Masters thesis. University of Münster

- BusinessEurope (2007): *Position on Commission Communication on Circular migration and mobility partnerships between the EU and third countries*, submitted 26.10.2007. Available at: <http://www.buinessseurope.eu>
- BusinessEurope (2007): *BusinessEurope position on Sanctions against employers of illegally staying third-country nationals*, submitted 25.10.2007. Available at: <http://www.buinessseurope.eu>
- De Bruycker, P. (ed) (2000): *Les regularisations des étrangers illégaux dans l'union européenne. Regularisations of illegal immigrants in the European Union*. Brussels: Bruylant
- Cangiano, A. (2008): 'Foreign migrants in Southern European countries: evaluation of recent data'. In: Raymer, J. and Willekens, F. (eds): *International Migration in Europe: Data, Models and Estimates*. New Jersey: John Wiley & Sons, pp. 89—114
- Carfagna, S., Gabrielli, D., Sorvillo, M. P. and Strozza, S. (2008): Changes of status of immigrants in Italy: results of a record-linkage on administrative data sources. Presentation given at the International Seminar on Longitudinal Follow-up of post-immigration patterns based on administrative data and record-linkage, Belgian Federal Science Policy, Brussels, 23.06.2008
- Caritas Europe, Churches Commission for Migrants in Europe (CCME), Commission of the Bishops' Conferences of the European Community's Working group on Migration (COMECE), International Catholic Migration Commission (ICMC), Jesuit Refugee Service Europe (JRS-Europe) and Quaker Council for European Affairs (QCEA) (2006): *Comments on the European Commission's Communication on "Policy priorities in the fight against illegal immigration of third county nationals" COM (2006) 402 final*. Brussels
- Caritas Europa, Churches Commission for Migrants in Europe (CCME), Commission of the Bishops' Conferences of the European Community's Working group on Migration (COMECE), International Catholic Migration Commission (ICMC), Jesuit Refugee Service Europe (JRS-Europe) and Quaker Council for European Affairs (QCEA) (2006): *Comments on the European Commission's Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals COM (2005) 391*, Brussels
- Centrum voor Sociaal Beleid, Université d'Anvers, Groupe d'études sur l'ethnicité, le racisme, les migrations et l'exclusion, Université Libre de Bruxelles (2008): *Before and After. La situation sociale et économique des personnes ayant bénéficié de la procédure de régularisation en 2000 (Loi du 22 Décembre 1999)*, available at <http://www.ulb.ac.be/socio/germe/documentsenligne/BAfr.pdf>
- Cesareo, V. (2007): *Immigrants Regularization Processes in Italy*. Milan: Polimetrica
- CIMADE (2007): *De la loterie à la tromperie. Enquête citoyenne sur la circulaire du 13 juin 2006 relative à la régularisation des familles étrangères d'enfants scolarisés*. Rapport d'observation. Avril 2007; Available at: <http://www.cimade.org/boutique/3-De-la-loterie-a-la-tromperie>
- Council of Europe (CoE) Assembly (2007): *Regularisation programmes for irregular migrants*. Report Committee on Migration, Refugees and Population. Rapporteur: Mr John Greenway,

- United Kingdom, European Democrat Group. Doc.11350. Available at:
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11350.htm>
- Council of Europe (CoE) Assembly (2007): *Recommendation 1807. Regularisation programmes for irregular migrants*
- Council of Europe (CoE) Assembly (2007): *Resolution 1568, Regularisation programmes for irregular migrants*
- Council of Europe (CoE) Assembly (2006): *Human Rights of Irregular Migrants*. Report Committee on Migration, Refugees and Population. Rapporteur: Mr Ed van Thijn, Netherlands, Socialist Group. Doc.10924. Available at:
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc06/EDOC10924.htm>
- Cuttitta, P. (2008): ‘Yearly quotas and country-reserved shares in Italian immigration policy’, *Migration Letters*, 5/1, pp. 41—51
- Deutscher Gewerkschaftsbund - Bundesvorstand vom 15.05.07: Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, beschlossen vom Bundeskabinett am 28.03.2007, http://www.migration-online.de/beitrag_aWQ9NTMzNA_.html
- Dewulf, K. (Centre for Equal Opportunities and Opposition to Racism Belgium), comment, International Seminar on Longitudinal Follow-up of post-immigration patterns based on administrative data and record-linkage, Belgian Federal Science Policy, Brussels, 23.06.2008
- ECRE (2005): *The Return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*. Available at: <http://www.ecre.org/files/return.pdf>
- ECRE (2007): *Defending Refugees Access to Protection in Europe*, Available at:
<http://www.ecre.org/files/Refugees%20Access%20to%20Protection%20in%20Europe%20FULL.pdf>
- ECRE (2007): *Submission from the European Council on Refugees and Exiles in response to the Commission’s Green Paper on the Future Common European Asylum System (COM (2007) 301)*. Available at:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/contributions/ngo/european_council_on_refugees_exiles_ecre_en.pdf, 28.05.2008
- Elrick, T. and Ciobanu, O.: ‘Evaluating the Impact of Migration Policy Changes on Migration Strategies: Insights from Romanian-Spanish migrations’, *Global Networks* (forthcoming)
- ETUC (2003): *Action Plan for an ETUC policy on migration, integration, and combating discrimination, racism and xenophobia*. Available at:
http://www.etuc.org/a/1944?var_recherche=legal%20migration, 30.04.2008
- ETUC (2005): *ETUC position: Towards a pro-active EU policy on migration and integration*. Available at: http://www.etuc.org/a/1159?var_recherche=legal%20migration, 30.04.2008

- ETUC (2007): *ETUC Position regarding European Commission's proposals on legal and 'illegal' migration*; Available at: http://www.etuc.org/a/4415?var_recherche=position%20papers, 30.04.2008
- ETUC (2006): *Illegal immigration: ETUC calls for enforcement of minimum labour standards and decent working conditions as a priority*. Available at: <http://www.etuc.org/a/2699>, 30.04.2008
- European Migration Network (2007): *Illegally Resident Third Country Nationals in EU Member States* (synthesis report). <http://emn.sarenet.es/Downloads/download.do;jsessionid=C91FE3E9DAD28B8A6888BD7573008825?fileID=498>
- Finotelli, C. (2007): *Illegale Einwanderung, Flüchtlingsmigration und das Ende des Nord-Süd-Mythos: Zur funktionalen Äquivalenz des deutschen und des italienischen Einwanderungsregimes*. Hamburg: Lit
- Gächter, A., Waldrauch, H. and Çinar, D. (2000): 'Introduction: Approaches to Migrants in an Irregular Situation'. In: D. Çinar, A. Gächter, H. Waldrauch (eds): *Irregular. Migration: Dynamics, Impact, Policy Варианты*. Eurosocal Reports. Volume 67. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research, pp. 9—28
- Garçon, J.P. (2000): Amnesty Programmes: Recent Lessons. In: Çinar, D., Gächter, A. and Waldrauch, H. (eds): *Irregular. Migration: Dynamics, Impact, Policy Варианты. Eurosocal Reports*. Volume 67. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research, pp. 217—224
- Geddes, A. (2000): *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* European Policy Research Series. Manchester: Manchester University Press
- GHK (2007): *Impact Assessment on a Community instrument laying down sanctions for employers of third-country nationals with no or limited rights to work that are exceeded*. Specific Contract No. JLS/2006/B4/05, Abac no. 30-CE-0096339/00-78, Multiple framework service contract JLS/2006/A1/004, Request No. 2, Directorate-General Justice, Freedom and Security. London: GHK (2 volumes)
- Global Commission of International Migration (2005): *Report. Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Available at: <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>
- Groenendijk, K., Fernhout, R., van Dam, D., van Oers, R. and Strik, T. (2007): *The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Groenendijk, K., Guild, E. and Barzilay, R. (2000): *The Legal Status of third country nationals who are long term residents in a Member State of the European Union*. Nijmegen: Centre for Migration Law.
- Heckmann, F. and Wunderlich, T. (eds.) (2005): *Amnesty for Illegal Migrants?* Bamberg: efms

- Hollifield, J. (2004): 'France: Republicanism and the Limits of Immigration Control'. In: Cornelius, W. A., Tsuda, T., Martin, P. L. and Hollifield, J. F. (eds): *Controlling Immigration. A Global Perspective*. 2nd edition. Stanford: Stanford University Press, pp. 183—214
- International Labour Office (2004): *International Labour Conference. Report 6. Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*. Geneva. Available at: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/rep-vi.pdf>
- Irish Congress of Trade Unions (2007): *A Fair 'Way In'. Congress Proposal for a Fair Regularisation Process for Undocumented Workers in Ireland*
- Izquierdo, A.(1990): *Immigration en Espagne et premiers résultats du programme de régularisation*, Rapport par l'OECD. Group de Travail sur les Migrations. Paris: OECD
- Jandl, M., Vogl, D. and Iglicka K. (2008): Report on methodological issues. Unpublished Draft Report for the project *Clandestino - Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*
- Jandl, M. and Kraler, A.(2006): 'Statistics on refusal, apprehensions and removals: An analysis of the CIREFI data'. In: Poulain, M., Perrin, N. and Singleton, A. (eds.): *Towards the Harmonisation of European Statistics on International Migration (THESIM)*. Louvain-La-Neuve: UCL Presses Universitaires de Louvain, pp. 271—285
- Joppke, C. (1998) (ed.): *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*. Oxford: Oxford University Press
- Kossoudji, S. and Cobb-Clark, D. (1992): *Occupational Mobility or Occupational Churning? Pre-Legalization Occupational Change for Male Hispanic Legalization Applicants*. Paper presented at the 1992 Annual Meeting of the Population Association of America
- Kraler, A. (2009): *Regularisation of Irregular Immigrants - An Instrument to Address Vulnerability, Social Exclusion and Exploitation of Irregular Migrants in Employment?* Paper written on behalf of the Fundamental Rights Agency (FRA), forthcoming at <http://fra.europa.eu>
- Kraler, A., S.Bonjour, A.Cibea, M.Dzhengozova, C.Hollomey, T.Persson, D. Reichel (2009), *Migrations, Minorities and Employment. Study regarding Discrimination on Grounds of Race and Ethnicity in the Area of Employment*. Forthcoming at <http://fra.europa.eu>
- Kraler, A., Reichel, D. and Hollomey, C. (2008): *Clandestino Country Report Austria*. Unpublished Draft Report for the project *Clandestino - Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*
- Laubenthal, B (2007): 'The Emergence of Pro-Regularization Movements in Europe', *International Migration*, 45/3, pp. 101—133
- Laubenthal, B. (2006): *Der Kampf um Legalisierung. Soziale Bewegungen illegaler Migranten in Frankreich, Spanien und der Schweiz*. Frankfurt: Campus
- Levinson, A. (2005): *The Regularisation of Unauthorized Migrants: Literature Survey and Country Case Studies*. Oxford: Centre on Migration, Policy and Society, University of Oxford
- Libération, 18 Avril 2008: "L'appel de Londres à une amnistie"

- Libération, 18 Avril 2008 : „Les patrons avec leurs sans-papiers“
- MacDonald, E. and Cholewinski, R. (2007): *The Migrant Workers Convention in Europe*. Paris: UNESCO
- Marie, C.V. (1984): ‘De la clandestinité à l’insertion professionnelle régulière, le devenir des travailleurs régularisés’. In: *Travail et Emploi N°22*, décembre, pp. 21—32
- Mármora, L. (1999): *International Migration Policies and Programmes*. Geneva: IOM
- Massi, E. (1995): *La sanatoria per I cittadini extracomunitari, Diritte e pratica del Lavoro*
- Migration Policy Group (2008): *Migration News Sheet*, August 2008, Brussels
- Migrant Rights Centre Ireland (n.d.): Leaflet and FAQs on the Bridging Visa campaign
http://www.mrci.ie/policy_work/IrregMigrant_UndocuMigrant.htm
- Migration Policy Institute (2004): *Managing Irregular Migration*. Presidency Conference on Future European Union Cooperation in the Field of Asylum, Migration and Frontiers Amsterdam, 31 August - 3 September, 2004 Policy Brief Nr. 4. Washington: Migration Policy Institute. Available online at http://www.migrationpolicy.org/events/2004-08-31.euroconf_publications.php
- OECD (1994): *Trends in International Migration. Annual Report 1993*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (1997): *Trends in International Migration. Annual Report 1996*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (1998): *Trends in International Migration. Annual Report. 1998 Edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (1999): *Trends in International Migration. Annual Report. 1999 Edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (2000): *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*. Paris: OECD
- OECD (2001): *Trends in International Migration. Annual Report. 2000 Edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (2003): *Trends in International Migration. Annual Report. 2002 edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (2004): *Trends in International Migration. Annual Report. 2003 edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (2006): *International Migration Outlook. 2006 edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD (2007): *International Migration Outlook. 2007 edition*. SOPEMI. Paris: OECD
- OECD Secretariat (2000): Some Lessons from Recent Regularisation Programmes. In: OECD (ed.), *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*. Paris: OECD pp. 53—69
- Orrenius, P. and Zavodny, M. (2001): “Do amnesty programs encourage illegal immigration? Evidence from IRCA”, Federal Reserve Bank of Dallas, Working Paper 0103
- OSCE, IOM, ILO (2006): Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and Destination. Vienna. Geneva. Available at:
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/osce_handbook_06.pdf

- Papademetriou, D. (2005): *The "Regularization" Вариант in Managing Illegal Migration More Effectively: A Comparative Perspective*. MPI Policy Brief, September 2005, No.4, Available at http://www.migrationpolicy.org/pubs/PolicyBrief_No4_Sept05.pdf
- Papademetriou, D., O'Neil, K. and Jachimowicz, M. (2004): *Observations on Regularization and the Labour Market Performance of Unauthorized and Regularized Immigrants*. Hamburg: HWWA
- Papadopoulou, A. (2005): 'Regularization Programmes: An effective instrument of migration policy?' *Global Migration Perspectives Nr.33*. Geneva: Global Commission on Migration, Available at: <http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2033.pdf>
- Penninx, R. and Roosblaad, J. (2000): *Trade Unions, Immigration and Immigrants in Europe 1960-1993*. New York and Oxford: Berghahn Books
- Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM) (2005): *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*. Brussels: PICUM, Available at: <http://www.picum.org/LABOR/PICUM%20Ten%20Ways%20to%20Protect%20Undocumented%20Migrant%20Workers.pdf>
- Pouwels, F.: 'Data aanvraag KSZ-DVZ': presentation at International Seminar on Longitudinal Follow-up of post-immigration patterns based on administrative data and record-linkage, Belgian Federal Science Policy, Brussels, 23.06.2008
- Reichel, D. and Hofmann, M. (2008): *Chechen Migration Flows to Europe - a statistical perspective*. (forthcoming)
- Renooy, P., Ivarsson, S., van der Wusten-Gritsai, O. and Meijer, R. (2004): *Undeclared work in an enlarged Union: Final Report*, DG Employment; May 2004
- Reyneri, E. (2001): 'Migrants' Involvement in Irregular Employment in the Mediterranean Countries of the European Union.' *International Migration Paper 41*, Geneva: International Labour Organization; www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/imp/imp41.pdf
- Reyneri, E. (1999): 'The mass legalization of migrants in Italy: permanent or temporary emergence from the underground economy?', in Baldwin-Edwards, M., Arango, J. (Eds): *Immigrants and the Informal Economy in Southern Europe*, Routledge, 1999, pp. 83—104
- Ruhs, M. and Anderson, B. (2006): 'Semi-compliance in the migrant labour market', Working Paper 30. COMPAS, University of Oxford
- Schwenken, H. (2006): *Rechtlos, aber nicht ohne Stimme. Politische Mobilisierung um irreguläre Migration in die Europäische Union*. Bielefeld: mimeo.
- Simon, G. (1987): 'Migration in Southern Europe: An Overview'. In: OECD: *The Future of Migration*. Paris: OECD
- Sohler, Karin (1999): *Zur Neuformulierung der Politik der Inneren Sicherheit im Kontext der Immigrationskontrolle in Österreich, 1989-1999*, Unpublished Masters Thesis. Vienna: University of Vienna.
- Sunderhaus, S. (2007): Regularization Programmes for Undocumented Migrants. *Migration Letters*, 4, 1, pp. 65—76

- Sunderhaus, S. (2006): *Regularization Programs for Undocumented Migrants. A Global Survey on more than 60 Legalizations in all Continents*. Saarbrücken. VDM Müller
- Thym, D. (2008): ‘Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: A Human Right to Regularize Illegal Stay?’ *International and Comparative Law Quarterly*, 57, 1, pp. 87—112
- UEAPME (2007): UEAPME position paper on the proposal for a directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third country workers legally residing in a Member State. Available at: http://www.ueapme.com/docs/pos_papers/2007/071205_pp_framework_directive_immigration.pdf, 23.04.2008
- UNHCR (2007): *Global Appeal 2008-2009*; Available at: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/474ac8c12.pdf>,
- UNHCR (2007): *Implementing the Ten-Point Plan of Action in Southern Europe: Activities Undertaken by UNHCR to Address Mixed Migration in the Context of the Mediterranean/Atlantic Arrivals*. Available at: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/452ce4cd4.pdf>
- UNHCR (2007): *Observations on the occasion of the First Euro-Mediterranean Ministerial Meeting on Migration Algarve, 18-19 November 2007*. Available at: <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/473d554b2.pdf>
- UNHCR (2007): *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, revised January 2007, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a30b4.pdf>
- UNHCR (2007): *Response to the European Commission’s Green Paper on the Future Common European Asylum System*, available at <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/46e53de52.pdf>
- UNICE (2006): *UNICE position on the Commission policy plan on legal migration*, submitted 10 May 2006. Available at: <http://www.buinessurope.eu>
- Van der Leun, J. (2003): *Looking for Loopholes. Processes of Incorporation of Illegal Immigrants in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Van Selm, J., ‘Conclusions’, in J. van der Selm (ed) (2002): *Kosovo’s Refugees in the European Union*. London and New York: Pinter
- Van Selm-Thorburn, J.: *Refugee Protection in Europe. Lessons of the Yugoslav Crisis*. The Hague, Boston and London: Martinus Nijhoff Publishers
- Verbruggen, N. (2005): ‘General Policy Trends Regarding Undocumented Immigration in the EU’. In: Heckmann, F. and Wunderlich, T. (eds.), *Amnesty for Illegal Migrants?* Bamberg: efms
- Waldrauch, H. (2006): Acquisition of Nationality. In: Bauböck, R., Ersbøll, E., Gronendijk, K. and Waldrauch, H. (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in European Countries*. IMISCOE Research Series. Amsterdam. Amsterdam University Press, extended chapter available at http://www.imiscoe.org/natac/acquisition_bookchapters.html

Watts, J. (2002): *Immigration Policy and the Challenge of Globalization. Unions and Employers in Unlikely Alliance*. Ithaca and London: Cornell University Press

11.2. Документы Европейского Союза

11.2.1. Первичное законодательство

Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах поддержания баланса в усилиях государств-членов в связи с приемом таких лиц и последствиями такого приема.

Директива Совета 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 года о праве на воссоединение семьи

Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долговременной основе

Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долговременной основе; ст. 12(1) о защите от высылки

Директива 2004/38/ЕС Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 года о праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов, изменяющая Регламент (ЕЕС) № 1612/68 и отменяющая Директивы 64/221/ЕЕС, 68/360/ЕЕС, 72/194/ЕЕС, 73/148/ЕЕС, 75/34/ЕЕС, 75/35/ЕЕС, 90/364/ЕЕС, 90/365/ЕЕС и 93/96/ЕЕС

Директива Совета 2004/81/ЕС о виде на жительство, выдаваемом гражданам стран, не являющихся членами ЕС, которые стали жертвами торговли людьми или объектами действий, способствующих нелегальной иммиграции, и которые сотрудничают с компетентными органами

Директива Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или как лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, и сути предоставляемой защиты

Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 года, устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регламентирующих передвижение лиц через границы (Шенгенский кодекс о границах)

Решение Совета 2006/688/ЕС от 5 октября 2006 года о создании механизма взаимного информирования о мерах государств-членов в сфере убежища и иммиграции

Регламент (ЕС) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 года о статистике Сообщества по миграции и международной защите, отменяющий Регламент Совета (ЕЕС) № 311/76 о сборе статистики об иностранных работниках

11.2.2. Сообщения Комиссии

Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту об иммиграционной политике Сообщества, COM (2000) 757 final, Брюссель, 22.11.2000 г.

Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту об общей политике по незаконной иммиграции, COM (2001) 672 (final).

Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту и Совету в связи с заседанием Европейского Совета в Салониках о разработке Общей политики в отношении незаконной иммиграции, незаконного ввоза людей и торговли людьми, внешних границ и возвращения незаконно проживающих лиц, COM (2003) 323(01).

Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов об иммиграции, интеграции и занятости, COM (2003) 336 final, Брюссель, 3.06.2003 г.

Сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов об исследовании связей между законной и незаконной миграцией, COM (2004) 412 final, Брюссель, 4.06.2004 г.

Сообщение Комиссии о политических приоритетах в борьбе с незаконной иммиграцией граждан третьих стран, COM (2006) 402 final, Брюссель, 19.07.2006 г.

Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов о Политическом плане по вопросам убежища: интегрированный подход к защите в ЕС, COM (2008) 360, Брюссель, 17.06.2008 г.

Сообщение Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов об Общей иммиграционной политике для Европы: принципы, меры и инструменты. COM (2008) 359, Брюссель, 20.06.2008 г.

11.2.3. Законодательные предложения

Европейская Комиссия, Предложение по Директиве Европейского Парламента и Совета о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих граждан третьих стран, COM (2005) 391 final, Брюссель, 1.09.2005 г.

Европейская Комиссия, Предложение по Директиве Европейского Парламента и Совета, предусматривающей санкции в отношении работодателей незаконно пребывающих граждан третьих стран, COM(2007)249 final, Брюссель, 16.05.2007 г.

Европейская Комиссия, Предложение по Директиве Совета об условиях въезда и проживания граждан третьих стран с целью высококвалифицированной работы по найму, COM (2007) 637 final, Брюссель, 23.10.2007 г.

Европейская Комиссия, Предложение по Директиве Совета о единой процедуре подачи ходатайства о выдаче гражданам третьих стран единого разрешения на проживание и работу на территории государства-члена ЕС и об общей совокупности прав работников-граждан третьих стран, законно проживающих в государстве члене. COM (2007) 638 final, Брюссель, 23.10.2007 г.

Предложение Совета Европейского Союза по Директиве Европейского Парламента и Совета о единых стандартах и процедурах государств-членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих граждан третьих стран, № 10737/08, Брюссель, 25.06.2008 г.

Европейская Комиссия, Предложение по Директиве Европейского Парламента и Совета об установлении минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежища, COM(2008) 815 final, 3.12.2008 г.

11.2.4. Другие документы Европейского Союза

European Commission (2008): *New Tools for an Integrated European Border Management Strategy*. Memo 08/85. Brussels, 13.02.2008

European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (2007): Report on policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals (2006/2250(INI)), Rapporteur: Javier Moreno Sánchez. Available at: <http://www.europarl.europa.eu//sides/getDoc.do?type=REPORT&language=EN&reference=A6-2007-0323>

11.3. Важные инструменты международного права

11.3.1. Конвенции Совета Европы

Совет Европы, ETS № 019, *Европейская конвенция об установлении*, ст. 21(2), глава VI о налогообложении, обязательной гражданской службе, экспроприации и национализации

Совет Европы, ETS № 093, *Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов*

11.3.2. Решения Европейского суда по правам человека

Решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) от 17 января 2006 г. № 51431/99 по делу *Aristimuño Mendizabal v. France*

Решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) от 31 января 2006 г. № 50435/99 по делу *Rodrigues Da Silva & Hoogkamer v. The Netherlands*

Решение Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) от 15 января 2007 г. № 60654/00 по делу *Slivenko et al. v. Latvia*

11.3.3. Другие важные инструменты международного права

Международная организация труда, Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренная) (1949)

Международная организация труда, Конвенция № 143 о трудящихся-мигрантах
(дополнительные положения) (1975)

ООН, Конвенция о правах ребенка (1989)

ООН, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей
(МКПТМ, 1990)