

14. О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях): Указ Президента РФ от 29.04.1996 № 608 // Собрание законодательства РФ. 29.04.1996. № 18. Ст. 2117.
15. Филимонова Н. М. Влияние социальных установок на процесс адаптации вынужденных переселенцев к условиям Северного Кавказа: автореф. дис. ... канд. психол. наук. М., 1999.
16. Шибутани Т. Социальная психология. Ростов-н/Д: Феникс, 1999.
17. Шкаратан О. Подбор и расстановка кадров на предприятии. М.: Экономика, 1968.
18. Beiser M., Turner R., Ganesan S. Catastrophic stress and factors affecting its consequences among Southeast Asian refugees // *Social Science & Medicine*. 1989. V. 28.
19. Westermeyer J., Vang T. F., Neider J. Refugees who do and do not seek psychiatric care: An analysis of pre-migratory and post-migratory characteristics // *Journal Nerv. & Ment. Dis.* 1983. V. 171.

УДК 340(430)

Б. Г. Койбаев

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ГЕРМАНИИ В ИММИГРАЦИОННОМ ВОПРОСЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XX В.

В статье рассматривается формирование политико-правового регулирования иммиграции в Германии. Выделяются исторические этапы, а также условия и предпосылки формирования германского иммиграционного законодательства.

Ключевые слова: иммиграция, иммиграционная политика, иммиграционное законодательство, иммиграционно-правовая политика Германии.

B. G. Koybaev

THE GERMAN IMMIGRATION LEGISLATION IN THE SECOND HALF OF THE XX-th CENTURY

The article examines the formation of political and legal immigration regulation in Germany. The author defines historical stages, conditions and background of formation of German immigration legislation.

Key words: immigration, the immigration policy, the immigration legislation, the immigration and legal policy in Germany.

В немецком законодательном словаре длительное время отсутствовала иммиграционная терминология. Но правовые документы, касающиеся иммиграционного вопроса, появились намного раньше принятия Конституции ФРГ 1949 года.

Еще в 1913 году в Германии был принят Первый закон об урегулировании вопроса гражданства (Закон о гражданстве в Германии и Рейхе), согласно которому гражданство могло быть приобретено по рождению, по легитимации (гражданство ребёнка определялось гражданством его отца), по усыновлению, в результате приё-

ма в гражданство (предоставление гражданства согласно административному акту), по заявлению (иностранец может приобрести гражданство по своему письменному заявлению, если он является гражданином Австрии, если он является законнорождённым ребёнком немки, а также приобрести гражданство могут усыновлённые несовершеннолетние дети).

В 1949 году была принята Конституция Федеративной Республики Германии. Основной Закон государства определял статус беженца: «Лица, преследуемые по политическим, расистским и религиозным моти-

вам, имеют право на убежище». Определение условий получения статуса репатрианта оставалось в полномочиях земель [4].

Принятие в 1950 году Закона о чрезвычайном въезде было связано с появлением в западных землях большого числа репатриантов. Репатрианты из советских зон ГДР могли находиться на территории ФРГ только при наличии разрешения Комиссии по принятию репатриантов. После 1950 г. характер миграционного обмена Германии изменился – отошли на второй план миграции из социалистически ориентированных стран Восточной Европы, чему способствовало не столько изменение немецкой политики, сколько закрытие границ (хотя миграционный обмен ФРГ и ГДР оставался значимым).

В то же время чрезвычайно важными стали временные трудовые миграции – «гастарбайтеры» из Италии, Испании, Греции, Турции, Марокко, Португалии, Туниса и Югославии рекрутировались в Германию с 1955 по 1968 гг. в рамках двусторонних межгосударственных соглашений по привлечению иностранных рабочих и были призваны насытить возрождающуюся экономику рабочими руками [3, с. 24]. Таким образом, экономика Германии приобрела требуемые силы, в то время как общество получило ощутимую прибавку не ротационно сменяющихся «гастарбайтеров», а «фактических» иммигрантов. Только с 1960 по 1988 гг. численность иностранного населения в стране возросло до 4,5 млн чел. [7].

После сворачивания процесса вербовки в 1973 г., вопреки задуманной немецким правительством обратной волне выезда, последовал массовый приток членов семей гастарбайтеров. Закрытие легальных возможностей въезда подтолкнуло уже находившихся на территории Германии иммигрантов к решению об окончательном «укоренении». Потеряв перспективу выезжать на длительное время и возвращаться за заработками, иностранные рабочие с помощью судебных инстанций и общественных организаций стали активно отстаивать право на долговременное пребывание и территориальное единение семей.

Другим значимым иммиграционным потоком в 60–70-е годы XX века была этническая репатриация, значение которой в эти годы имело скорее психологический, чем статистический характер. Существование «железного занавеса» и административных препон делали, как правило, невозможным выезд из стран Восточной Европы. Роль этого потока к концу 60 – началу 70-х годов стала настолько низкой, что в обществе начались дискуссии об упразднении статуса репатрианта, чего, впрочем, по политическим причинам, не произошло.

В 1953 г. был принят Закон о репатриантах, в котором были установлены общие для всех земель правила определения статуса репатрианта. В документе был обозначен круг лиц, имеющих право претендовать на данный статус. Это могли сделать немцы, которые имели индивидуальные доказательства принадлежности к немецкому народу, которые постоянно проживали на территории ФРГ до 1953 года и были преследуемы в странах исхода на основании их этничности [1, с. 65–108; 5, с. 60–61].

В 1957 году были приняты дополнения к Закону о репатриантах. В них был расширен круг лиц, которые могли бы стать репатриантами. Это были немцы, проживавшие на территориях, где велись военные действия до 1945 года и испытывавшие гонения и преследования из-за своей этничности. Их семьи, независимо от даты их рождения, также могли претендовать на статус «переселенца» или «позднего переселенца». Благодаря этой поправке семейные связи могли стать основанием для переезда на территорию Германии.

В конце 1982 г. были приняты «Направления политики в отношении иностранцев», чьим девизом стал принцип «добраго соседского сожительства». А в 1984 г. политико-правовая комиссия фракции СДПГ в Бундестаге сформулировала проект обновления «Закона об иностранцах». Среди выдвинутых положений были:

- дифференциация разрешения на жительство в зависимости от временно-го или постоянного пребывания;

- проверка спроса на рынке труда как предпосылка для получения разрешения на занятие трудовой деятельностью;
- укрепление статуса с возрастающей длительностью пребывания;
- введение права на получение места жительства после восьмилетнего пребывания;
- учреждение отдельного права проживания для детей и супругов;
- облегчение натурализации в первую очередь для рожденных в ФРГ детей;
- допуск иностранцев к политическому участию.

В дальнейшей разработке «Закона об иностранцах» приняло участие Федеральное министерство внутренних дел, в чью юрисдикцию были переданы вопросы иммиграции и интеграции. В начале 1988 года министерство огласило свой законопроект, состоявший из двух частей.

I. Закон об интеграции иностранцев регламентировал включение иностранцев в общество. Этот закон должен был юридически защитить долговременное (постоянное) проживание в ФРГ гастарбайтеров и их родственников.

II. Закон о пребывании иностранцев содержал административно-правовой инструментарий, определяющий возможность самого пребывания иностранца в ФРГ. Закон вводил широкий диапазон решений ведомственного усмотрения, с тем чтобы сузить границы для дальнейшего притока иммигрантов.

Здесь следует подчеркнуть, что своей двусоставностью, закон создает некую «путаницу». Закон об интеграции идет навстречу интересам либералов, закрепляя право иностранцев на бессрочное жительство и способствуя их интеграции. Но особенностью такой двусоставности является то, что один закон как бы «маскирует» собой другой. Действительно, тот, чье присутствие не входит в компетенцию «Закона об иммиграции», попадает автоматически под рестриктивный «Закон о пребывании» с его широкими ведомственными полномочиями. «Закон об иммиграции» охватывает некий привилеги-

рованный круг «идеальных», с точки зрения его создателей, иностранцев. За этот круг выходят следующие категории: лица, просящие о предоставлении убежища, студенты и гастарбайтеры, имеющие временный трудовой договор с работодателем. Они не попадают под интеграцию, даже при условии длительного проживания в ФРГ.

Рассматривая «Закон о пребывании иностранцев», мы можем сделать вывод о его расчетливом ограничительном характере, который как раз идет в разрез с либеральными ценностями. Итак, согласно законопроекту, супруги и дети иностранцев могут рассчитывать на легальное проживание только при обеспеченности, которая бы не требовала социальной помощи государства. «Закон о пребывании» закрепляет правило, согласно которому для переезда детей иностранцев оба родителя должны жить в ФРГ (исключение есть для разведенных супружеских пар). Если же родители обладают только временным видом на жительство, разрешение для переезда детей дается по усмотрению соответствующих ведомств. Кроме того, для приезда родни приглашающий должен располагать соразмерной жилой площадью. Это условие, видимо, призвано было препятствовать геттоизации кварталов в крупных городах. Тех же, которые получают социальную помощь, предлагается выслать на родину. Покидают страну и те, кому дольше года выплачивается пособие по безработице [6].

В 1988 году была принята Программа интеграции переселенцев («Программа Коля»), где была предложена не односторонняя модель интеграции, когда иностранец подстраивается под среду обитания, под социум страны пребывания, а взаимное приспособление, культурное обогащение. То есть немцам предоставлялась информация о культуре, социальных и исторических традициях иностранцев, так же как и иммигранты были информированы об особенностях Германии.

В следующем 1989 году был принят Закон о распределении переселенцев и поздних переселенцев по землям. Репатрианты

должны были обязательно регистрироваться в федеральных лагерях для переселенцев, а в дальнейшем они должны были быть распределены по землям в строгом соответствии с направлением лагеря для тех репатриантов, которые получают социальную помощь государства.

В 1990 году, несмотря на то что в официальных документах подчеркивалось, что Германия не является страной иммиграции [2, с. 49], был принят Закон о въезде и пребывании иностранцев на территории ФРГ – «Закон об иностранцах», вступивший в силу 1 января 1991 г. [8]. Этнические иммигранты могли попасть на территорию Германии при наличии разрешения на прибытие, заявление на которое подаётся в стране исхода. Этот Закон оговаривал правила иммиграционного контроля. Был определён список безвизовых стран, если их граждане находились бы в Германии менее трёх месяцев. Также граждане ЕС в возрасте до 16 лет могли не получать разрешение на жительство в Германии. Облегчённый вариант получения гражданства предоставлялся иностранцам, которые легально проживали на территории ФРГ в течение 15 лет и могли самостоятельно обеспечить себя и свою семью без привлечения помощи государства, а также молодым иностранцам в возрасте от 16 до 23 лет, проживающим в Германии 8 лет и посещающим школы ФРГ в течение 6 лет при условии, что они отказываются от своего прошлого гражданства.

В 1990 г. под эгидой Европейского Союза и на основе Конвенции о статусе беженцев 1951 г. страны Европы заключили два соглашения – Дублинскую конвенцию, определяющую государство, ответственное за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных в одном из государств – членов Европейского Сообщества, и Конвенцию о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене контроля на общих границах.

Указанные соглашения преследовали следующие цели: определить государство-участника, отвечающего за принятие решений по ходатайству об убежище по тому или иному лицу на территории действия конвенции; при необходимости обеспечить обратный прием такого лица и обмен информацией; подтвердить ответственность государства за удаление заявителей, ходатайства которых отклонены, с территории Европейского Союза либо из зоны действия Шенгенской конвенции.

Ответственность определяется по формальным основаниям, среди которых – наличие членов семьи (строго определенных) с режимом беженцев, а также выдача тем или иным государством виз, видов на жительство или разрешения въехать на свою территорию. Заявлены также и другие цели – определить одно ответственное государство и тем самым уменьшить вероятность подачи одним лицом нескольких ходатайств, а также избежать «цепной высылки» лиц, ищущих убежища, предписав определенному в соответствии с предусмотренными процедурами государству принять решение по ходатайству.

Резолюция Совета Европейского союза от 20 июня 1995 г. о минимальных гарантиях процедур предоставления убежища была принята в развитие Дублинской конвенции. Главной целью данного документа является определение эквивалентных процедур принятия решений по заявлениям о предоставлении убежища во всех государствах-участниках, а также общих процедурных гарантий для лиц, подающих заявления о предоставлении убежища.

Согласно документу, процедуры рассмотрения заявлений о предоставлении убежища будут применяться в полном соответствии с Женевской Конвенцией 1951 г., Нью-Йоркским протоколом 1967 г. о статусе беженцев и другими обязательствами, предусмотренными международным правом в отношении беженцев и прав человека. Для обеспечения эффективного применения принципа «отказа от высылки» никакие исключительные меры не бу-

дуг выполняться до тех пор, пока не будет принято решение по заявлению о предоставлении убежища.

Нормы, касающиеся доступа к процедуре предоставления убежища, основные этапы процедуры предоставления убежища и компетенция органов, ответственных за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, должны быть закреплены в законодательстве каждого государства-участника. Все заявления о предоставлении убежища должны рассматриваться и решения по ним приниматься индивидуально, объективно и беспристрастно.

На время принятия решения заявителю разрешается оставаться на территории государства, в котором было подано или рассматривается его заявление о предоставлении убежища. Лица, подающие заявления о предоставлении убежища, должны быть информированы о процедурах, которые следует выполнять и об их правах и обязанностях во время процедуры, на понятном им языке. Документом также предусмотрены гарантии возможности обжалования отказа по заявлению.

Закон 1992 года о предоставлении политического убежища ввёл правовой статус позднего переселенца, под который попали этнические немцы из Восточной Европы, родившиеся до 1993 года. Для того чтобы стать поздним переселенцем, необходимо было доказать индивидуальную принадлежность к немецкому народу и историю своего политического гонения. Отменялись привилегии для переселенцев по линии воссоединения семей, а также устанавливалась квота иммиграционного потока.

В 1993 г. были внесены поправки к ст. 116 и 118 Конституции ФРГ: «п. 1. Лица, преследуемые по политическим мотивам, имеют право на убежище; п. 2. Не имеют права на политическое убежище граждане стран ЕС, а также граждане других стран, в которых соблюдаются права человека; п. 3. Лицо, выехавшее из страны, где по определению Бундесрата, нет политического преследования, может получить убежище, если докажет факты политического

преследования со стороны государства. Не могут получить политического убежища лица, выехавшие в Германию через третью страну, в которой нет преследований по политическим мотивам» [4].

Закон 1994 года о регистре иностранцев предписывал заносить данные об иностранных гражданах в «Центральный регистр иностранцев», к которому имеют доступ несколько ведомств, в том числе и полиция.

В 1997 г. были внесены поправки к Закону «О помощи лицам, претендующим на политическое убежище», согласно которым сократилась социальная помощь, а также расходы на медицинское обслуживание. Также в связи с тем что в Германии было большое число безработных, лицам, претендующим на политическое убежище, запрещалось выдавать в течение двух лет разрешение на работу.

В 1999–2000 гг. были приняты новые Законы о гражданстве ФРГ и правах иностранцев, в которых предусматривалось получение немецкого гражданства для детей, родители которых являются иностранцами. Для этого ребёнок должен быть рождён на территории Германии, хотя бы один из родителей должен легально и постоянно проживать в ФРГ не менее восьми лет и иметь разрешение на проживание по статусу «Правомочие на пребывание». Более того, если раньше переселенцы, находящиеся в браке более трёх лет ещё до въезда в Германию, автоматически получали немецкое гражданство по своему заявлению, то теперь они получали гражданство одновременно с выдачей им свидетельства позднего переселенца, то есть по завершении процесса признания их статуса.

Таким образом, можно сделать следующий вывод. Политика ФРГ в отношении иностранцев, живущих в стране, не была единой. То, что внедрение нескольких законодательных проектов заняло в ФРГ несколько десятилетий, было результатом разного видения политики в отношении иностранцев различными политическими и общественными силами страны.

Несмотря на многочисленные положительные явления, связанные с иммиграционными процессами (увеличение трудоспособного населения, повышение квалификации и т. д.), во многих источниках преобладало мнение о том, что тенденции, такие как, например, резкое уменьшение населения европейского происхождения, отличие религиозных предпочтений и др., являются негативными.

В этой связи, с одной стороны, приоритет отдавался скорейшей интеграции путем уравнивания в правах и обязанностях. С другой – господствовала политика ограничения, целью которой было закрыть страну для доступа иноэтничных иммигрантов.

Кроме того, с этим подходом соседствовало поощрение иностранцев к выезду, в том числе созданием административно-юридических преград для легальной жизнедеятельности на территории ФРГ.

В конечном счете отторжение иностранцев вызывало отторжение иностранцами. Побочный эффект такого взаимодействия – девиация, т. е. отсутствие стимулов и ощущение бесперспективности в среде иммигрантов. Лишь к рубежу веков были воплощены в жизнь соответствующие законодательные реформы, позволяющие многим иностранцам в большей степени ощутить стабильность и стремление к интеграции.

Литература

1. Бараулина Т. Государственное конструирование реальности: социальные последствия миграционной политики // Рубеж: альманах социальных исследований. 2003. № 18.
2. Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М.: Институт экономики переходного периода, 2003.
3. Евстифеева Е. Б. Общие тенденции в развитии европейских иммиграционных политик (1940–1990-е гг.) // Современная Европа. 2001. № 12.
4. Конституция ФРГ от 23 мая 1949 г., (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997). М.: Норма, 2001.
5. Полян П. М. Опыт иммиграционной политики государства и положение иностранцев в Германии // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции. М.; Алматы: MOM, 2004.
6. Четверикова О. Н. Ислам в современной Европе: Стратегия добровольного гетто против политики интеграции // Россия XXI. 2005. № 1.
7. Federal Statistical Office of Germany. [Electronic resource]. URL: destatis.de/basis/e/bevoe/bev_tab7.htm. (Accessed: 12.11.2014).
8. Provisions of the Foreigners Act of 9 July/ 1990. [Electronic resource]. URL: eng.bmi.bund.de. (Accessed: 12.11.2014).