

УДК 327; 314.7; 342.7

Любовь БИССОН

## РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ «ЦИВИЛЬНОГО ГРАЖДАНСТВА» В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ ЕС

***Аннотация.** Автор статьи обращается к проблематике интеграции граждан третьих стран в Европейском союзе и приводит подробный анализ развития концепции «цивильного гражданства». Закрепление прав легальных иммигрантов на территории Евросоюза на наднациональном уровне, несмотря на противоречивость целей Комиссии и национальных государств, привносит новое качество в общую миграционную политику ЕС. Главным инструментом обеспечения прав иммигрантов в Евросоюзе служит директива 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе. Автор особо отмечает роль наднациональных институтов (Комиссии и Суда ЕС) в продвижении единообразного применения положений директивы и гарантии прав легальных иммигрантов в Евросоюзе. Автор отмечает, что европейский статус долгосрочного резидента может быть рассмотрен в качестве шага к формированию постнациональной формы членства в принимающем сообществе, преодолевающей ограничительный характер института гражданства. Однако, несмотря на наднациональное регулирование прав законных иммигрантов в ЕС, государства-члены сохраняют параллельные национальные схемы и право вводить условия интеграции и остаются ответственными за предоставление статуса европейского долгосрочного резидента.*

***Ключевые слова:** ЕС, иммиграция, гражданство, цивильное гражданство, права иммигрантов, интеграция.*

Формирование Европейского союза как нового типа политического сообщества породило вопросы об основаниях существования наднациональной идентичности. Общемировые миграционные процессы, затронувшие и страны ЕС, также обострили проблематику социального и политического сплочения, выходящего за рамки традиционных понятий этничности и государства-нации. Учреждение Маастрихтским договором института гражданства Европейского союза в 1992 г. создало предпосылки для гармонизации не только социальных прав граждан стран – членов Союза, но и прав граждан третьих стран, законно проживающих на его территории.

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

---

© *Биссон Любовь Сергеевна* – к.полит.н., старший научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. **E-mail:** lyubov.pasyakina@gmail.com.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620198691>

<sup>1</sup> Eurostat, Migration and migrant population statistics – Statistics Explained, March 2019. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics) (дата обращения: 11.11.2019).

во) в ЕС представляет собой документ, выданный компетентным национальным органом, дающий право пребывать на территории государства не менее трёх месяцев. Основными причинами выдачи временного вида на жительство в ЕС служат: воссоединение семей, трудоустройство, образование, а также предоставление статуса беженца и субсидиарной (вспомогательной) защиты. Три четверти выданных разрешений приходится всего на пять государств ЕС: Германия (22,7%), Италия (17,5%), Франция (13,9%), Испания (13%), Великобритания (7,4%)<sup>1</sup>.

Проживание граждан третьих стран, зачастую являющихся носителями принципиально иной культуры, традиций и вероисповедания, побудило к разработке программ и мер социально-политической интеграции иностранцев на территории ЕС – одной из целей миграционной политики Евросоюза. При этом его полномочия в этой сфере ограничены мягким правом и политическими инструментами, такими как разработка Общих базовых принципов интеграции иммигрантов<sup>2</sup>, стратегий, рекомендаций<sup>3</sup> и планов действий<sup>4</sup>. Роль государств-членов в вопросах интеграции иммигрантов остаётся определяющей в таких важных аспектах, как, например, установление условий натурализации. Однако существенным и качественно новым, на наш взгляд, стало развитие концепции «цивильного гражданства» (*civic citizenship*), впервые озвученной на саммите ЕС в Тампере в октябре 1999 г. и законодательно закреплённой директивой 2003 г.

### От концепции к закреплению прав

Миграционная политика Европейского союза охватывает довольно широкий спектр областей, подлежащих регулированию: охрана границ и противодействие незаконной иммиграции, общая система убежища ЕС, сотрудничество с третьими странами, а также совершенствование легальных каналов миграции. При определении её приоритетов наибольшее значение по-прежнему придаётся взаимосвязи миграции и безопасности. Однако даже в условиях миграционного кризиса беженцев 2015 г. Европейский союз подтвердил своё намерение развивать каналы законной миграции и меры по интеграции<sup>5</sup>.

До вступления в силу Амстердамского договора пребывание граждан третьих стран и гармонизация их прав были предметом межгосударственного сотрудничества. Саммит в Тампере действительно стал новой вехой в развитии как всего пространства свободы, безопасности и правосудия, так и миграционной политики ЕС. Главы государств и правительств стран-членов единогласно провозгласили цель обеспечить права легальных иммигрантов, которые были бы «максимально приближены к правам граждан ЕС»<sup>6</sup>, что было позднее подтверждено в Стокгольмской программе 2009 г.

Термин «цивильное гражданство» был предложен в Сообщении Комиссии ЕС 2003 г. об иммиграции, интеграции и занятости<sup>7</sup>. Главным инструментом реализации концепции ци-

<sup>1</sup> Eurostat, Residence permits-statistics on stock of valid permits at the end of the year, 2018. URL: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence\\_permits\\_-\\_statistics\\_on\\_stock\\_of\\_valid\\_permits\\_at\\_the\\_end\\_of\\_the\\_year#cite\\_note-2](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_-_statistics_on_stock_of_valid_permits_at_the_end_of_the_year#cite_note-2) (дата обращения: 17.11.2019).

<sup>2</sup> Brussels European Council, Presidency Conclusions, 4 and 5 November 2004, 14292/1/04, Brussels, 8 December 2004, Annex I, «The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union», point 1.5 2005/C53/01.

<sup>3</sup> European Commission Handbook on Integration for policy-makers and practitioners. Third edition, April 2010 – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009 – 174 pp.

<sup>4</sup> Action Plan on the integration of third country nationals, Brussels, 07.06.2016, COM (2016) 377 final.

<sup>5</sup> European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015, COM (2015) 240 final.

<sup>6</sup> См. Presidency Conclusions, 15-16 October 1999. Paragraph 18, 21.

<sup>7</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on immigration, integration and employment, COM (2003) 336 final.

вильного гражданства в Европейском союзе стала директива 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, легально проживающих в ЕС на долгосрочной основе<sup>1</sup>. Законодательство, принятое ранее на наднациональном уровне в отношении равенства прав и недискриминации в сфере занятости<sup>2</sup>, в том числе и в отношении граждан третьих стран, не затрагивало целый ряд основных прав (таких, как право на семейную жизнь, свободу передвижения, защиту от выдворения).

Переговоры о конкретных положениях директивы продемонстрировали противоречия в подходах Комиссии и государств-членов. В результате текст претерпел ряд существенных изменений по сравнению с первоначальным вариантом. Усилиями Комиссии минимальный срок постоянного проживания на территории ЕС для получения статуса долгосрочного резидента был снижен с десяти (как предлагал Совет) до пяти лет. Условием приобретения статуса долгосрочного резидента, установленным директивой, является наличие медицинской страховки и достаточных средств для проживания и содержания членов своей семьи без обращения к системе социальной помощи соответствующего государства-члена. В 2019 г. в Бельгии, например, требуемая сумма была установлена в размере 843 евро в месяц, в Австрии – 903. Как правило, государства устанавливают эту сумму в зависимости от национального уровня минимальной оплаты труда.

Впервые за гражданами третьих стран был закреплён целый ряд прав, максимально приблизивший их статус к гражданам ЕС в сфере занятости и самозанятости, доступа к образованию и профессиональной подготовке, признания квалификаций, социального обеспечения и защиты, налоговых льгот, свободы передвижения. Государства – члены ЕС проявили крайнюю осторожность в вопросе гармонизации прав иммигрантов, закрепив возможность вводить дополнительные условия для получения статуса постоянного резидента в виде интеграционных тестов на знание языка, культуры и истории, а также законодательства принимающей страны. В 2011 г. правила предоставления статуса долгосрочного резидента ЕС распространились на лиц, пользующихся международной защитой. В новой редакции директивы особо отмечалось, что «статус долгосрочного резидента представляет собой реальный инструмент для интеграции граждан третьих стран в общество, в котором они живут»<sup>3</sup>.

### Современное состояние и противоречия

В докладе Комиссии 2011 г. о ходе имплементации и реализации директивы<sup>4</sup> подчёркивалось, что она оказала ограниченное воздействие. В 2008 г. было выдано 1 208 557 разрешений ЕС на постоянное проживание, причём 80% из них были выданы лишь четырьмя государствами-членами (Италия, Австрия, Чехия, Эстония). При том, что в 2017 г. этот показатель вырос до более чем 3 млн, Комиссия отметила, что информация о европейском статусе постоянного резидента отсутствует не только у граждан третьих стран, но и у национальных миграционных ведомств. Налицо и «конкуренция» с давно существующими национальными системами, что допускается ст. 13 директивы (21 государство – член ЕС из 25<sup>5</sup> сохранило свои на-

<sup>1</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L016, pp.44-53.

<sup>2</sup> Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, 2000/43/EC, 29 June 2000; Regulation extending the provisions of the Regulation 1408/71 to nationals of third countries, 2003/895/EC, 14 May 2003.

<sup>3</sup> Directive 2011/51/EU of the European Parliament and of the Council of 11 May 2011 amending Council Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection, OJ L 132. P.1.

<sup>4</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2011) 585 final.

<sup>5</sup> Действие директивы не распространяется на Великобританию, Ирландию и Данию.

циональные системы<sup>1</sup>). Критический настрой Комиссии, как и в случае с директивой о «голубой карте»<sup>2</sup>, вызван несбывшимися надеждами. Предполагалось, что европейский статус резидента сделает ЕС более привлекательным для трудовых и высококвалифицированных мигрантов, в которых нуждается рынок труда, усилив его позиции в конкуренции за умы. Однако достигнуть ожидаемого результата пока не удалось. С этим связано предложение Комиссии реформировать данные директивы, сняв административные барьеры, упростив правила выдачи и расширив права обладателей статуса долгосрочного резидента и голубой карты ЕС.

Стоит отметить роль Европейской комиссии в обеспечении соблюдения прав граждан третьих стран на территории ЕС. Через процедуру выявления нарушений (*infringement procedures*) были установлены непропорционально завышенные сборы за выдачу разрешений некоторыми странами-членами. В результате Нидерланды, Италия, Болгария, Греция снизили сумму сборов. Деятельность Суда ЕС по защите прав иммигрантов также составляет важный фактор формирования общей миграционной политики ЕС. Возросшая роль Суда уже проявилась в ряде решений, касающихся имплементации директивы и её трактовки. Принципиальным стало решение, согласно которому «главной целью директивы служит интеграция граждан третьих стран, которые проживают в государствах – членах ЕС на долгосрочной основе»<sup>3</sup>. Суд постановил, что права не рассматриваются как награда за успешную и завершённую интеграцию. Напротив, под интеграцией понимается закрепление прав, указанных в директиве, поскольку они являются причиной или предпосылкой для интеграции (вопреки тому, что принято утверждать в рамках дискурса политических партий и национальных правительств). Лица, законно и постоянно проживающие в стране в течение пяти лет, пользуются более широким кругом прав, что, в свою очередь, способствует их интеграции в принимающее сообщество.

### Постнациональная форма гражданства

Интенсификация международной миграции, а также продвижение и распространение концепции универсальных прав человека дали повод ряду исследователей говорить о появлении новых форм принадлежности к политическому сообществу<sup>4</sup>. Сторонники постнационализма полагают, что в современных процессах региональной интеграции, в условиях свободы передвижения и отсутствия внутренних границ, легитимность национального государства в области предоставления и защиты основных прав, как граждан, так и иммигрантов, может ставиться под сомнение. Законные иммигранты, проживающие на территории одного из государств – членов ЕС на постоянной основе, пользуются, например, почти неограниченным доступом на рынок труда или защитой от высылки, что не доступно для других категорий мигрантов. Поскольку это право гарантируется на наднациональном уровне, независимо от государства проживания, появляются новые основания для формирования наднациональной лояльности. В результате принадлежность к политическому сообществу может возникать не только посредством института гражданства. Учреждённый в 1992 г. институт гражданства ЕС обеспечивает равенство прав граждан всех 28 стран-членов на территории. С этой точки зрения принцип гражданского гражданства преодолевает исключительность, присущую государственному национализму. А действующее в ЕС законодательство, закрепляющее права и

<sup>1</sup> Национальные схемы были упразднены в Австрии, Италии, Люксембурге и Румынии.

<sup>2</sup> Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155. P. 17-29.

<sup>3</sup> Commission v. Netherlands, para 66; Singh, para 45; Kamberaj, para 90.

<sup>4</sup> Soysal Y. N. Post-national Citizenship: Rights and Obligations of Individuality. In: The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology. Eds E. Amenta, K. Nash and A. Scott, 2012.

статус граждан третьих стран, максимально приближенные к правам и статусу граждан ЕС, может выступать в качестве субсидиарной формы гражданства Европейского союза<sup>1</sup>. Наднациональные институты берут на себя обязательство защиты и гарантии прав и свобод индивидов от посягательства национальных правительств, что ведёт к возникновению наднациональной формы гражданства.

Стоит отметить, что данный подход подвергается критике со стороны приверженцев традиционного либерального понимания гражданства, единственным источником и гарантом которого, с их точки зрения, может выступать только национальное государство. Лишь получение гражданства одной из стран-членов автоматически гарантирует статус гражданина Евросоюза. Тем не менее, появление статуса долгосрочного резидента ЕС действительно позволяет говорить о возможности альтернативной формы взаимоотношений индивида и государства. Частичное выведение за пределы суверенитета государств-членов обеспечения прав иммигрантов наделяет ЕС новой компетенцией.

### Выводы

Полномочия Европейского союза в области интеграции граждан третьих стран, как правило, ограничиваются либо применением финансовых инструментов (различные структурные фонды ЕС выделяют средства на проекты и программы по интеграции иммигрантов в государствах-членах), либо использованием таких «мягких» средств как стратегии и планы действий. После вступления в силу Амстердамского договора реализация концепции «цивильного гражданства» и закрепление действующей директивой 2003/109/ЕС прав и статуса иностранцев, проживающих на территории ЕС на законных основаниях более пяти лет, привнесли новое качество в миграционную политику Евросоюза. Статус и права законных иммигрантов регулируются наднациональными нормами и выходят за рамки компетенции государств-членов, что проявляется и в прецедентном праве Суда ЕС. Кроме того, европейский статус долгосрочного резидента максимально приближен к статусу, обеспечиваемому институтом гражданства ЕС, что позволяет говорить о постнациональной форме членства в принимающем обществе. Тем не менее, несколько факторов препятствуют, на наш взгляд, развитию гражданского гражданства до субсидиарной формы гражданства ЕС, предоставляемого иммигрантам. Во-первых, параллельное существование подобных национальных схем сокращает число выдачи разрешений на статус резидента ЕС. Во-вторых, несмотря на деятельность Суда ЕС и Комиссии, по-прежнему именно национальные миграционные ведомства отвечают за принятие, рассмотрение и выдачу разрешительных документов. К тому же директива наделяет национальные государства правом вводить условия интеграции (главным образом тестов на знание языка). В-третьих, права легальных иммигрантов всё ещё недостаточно соответствуют правам граждан ЕС, хотя даже их права в неравной мере соблюдают в различных странах-членах.

### Список литературы

Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика ЕС: опыт для ЕврАзЭС. ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС, под ред. М.Г. Носова. Доклады Института Европы №242, 2009.

Потемкина О.Ю. «Цивильное гражданство» ЕС: риски и преимущества. Миграция в XXI веке, №3, 2010. С. 61-64.

Baubock R. Transnational Citizenship: Membership and Rights of International Migration, Edward Elgar, 1994. 360p.

<sup>1</sup> Acosta Arcarazo D. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. An Analysis of Directive 2003/109. Leiden: Martinus Nijhoff, 2011. 266 p.

## References

- Acosta Arcarazo D. Long-Term Residence as a Post-National Form of Membership. *European Law Journal*, Vol. 21, №2, 2015. P. 200-219.
- Acosta Arcarazo D. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship. *An Analysis of Directive 2003/109*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2011. 266 p.
- Baubock R. *Transnational Citizenship: Membership and Rights of International Migration*, Edward Elgar, 1994. 360p.
- Calhoun C. Nationalism and cultures of democracy. *Public Culture*, №19(1), 2007. P. 151-173.
- Hansen R. The poverty of postnationalism: Citizenship, immigration, and the new Europe. *Theory and Society*, №38(1), 2009. P. 1-24.
- Potemkina O.Yu. *Immigracionnaja politika ES: opyt dlja EvrAzJes. EvrAzJeS i integracionnyj opyt ES, pod red. M.G. Nosova. Doklady Instituta Evropy №242*, 2009.
- Potemkina O.Yu. «Civil'noe grazhdanstvo» ES: riski i preimushhestva. *Migracija v XXI veke*, №3, 2010. S. 61-64.
- Soysal Y. N. *Limits of Citizenship: Migrants and Post-national Membership in Europe*. 1994.
- Soysal Y. N. *Post-national Citizenship: Rights and Obligations of Individuality*. In: *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*. Eds E. Amenta, K. Nash and A. Scott, 2012.
- Tonkiss K. E. Post-national citizenship without post-national identity? A case study of UK immigration policy and intra-EU migration. *Journal of Global Ethics*, №(1), 2013. P. 35-48.

## Implementation of «Civil Citizenship Concept» in European Union Migration Policy

**Author.** Lyubov Bisson, Candidate of Sciences (Politics), Senior Research Fellow of the Department of European Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** lyubov.pasyakina@gmail.com.

**Abstract.** The author of the article addresses to the problem of integration of third-country nationals in the European Union and provides a detailed analysis of the development of the concept of «civic citizenship». The establishment of the rights of legal immigrants in the European Union at the supranational level, despite the contradictory goals of the Commission and member states, brings a new quality to the common immigration policy of the EU. The main instrument for ensuring the rights of immigrants in the European Union is Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. The author highlights the role of supranational institutions (the Commission and the CJEU) in promoting the uniform application of the directive and guaranteeing the rights of legal immigrants in the European Union. The author notes that the EU long-term resident status can be considered as a step towards a post-national form of membership in the host community that overcomes the restrictive nature of national citizenship. However, despite the supranational regulation of legal immigrants' rights in the EU, member states retain parallel national schemes and the right to impose integration conditions as well as they remain responsible for granting the EU long-term resident status.

**Key words:** European Union, migration, citizenship, civic citizenship, postnationalism, integration, migrants' rights.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620198691>