

**Д. Ю. Дворниченко**

аспирант кафедры международных отношений Института социальных наук  
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова  
к. 32, Французский бульвар, 24/26, г Одесса-58, 65068, Украина,  
тел. 80482-680919

## ЭВОЛЮЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ГРЕЦИИ ПО БОРЬБЕ С НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Статья посвящена исследованию изменений в миграционной политике Греции — в частности, в той ее части, которая касается проблемы незаконных иммигрантов. В статье проанализированы основные греческие законодательные акты, регулирующие процесс легализации мигрантов, исследуется влияние европейских стандартов на миграционную политику Греции, детально рассмотрены ключевые проблемы, с которыми столкнулось греческое руководство в процессе гармонизации внутреннего законодательства с миграционной стратегией Европейского Союза.

**Ключевые слова:** Греция, Европейский Союз, миграционная политика, легализация мигрантов.

Проблема незаконных иммигрантов, с которой Греция столкнулась в начале 90-х гг. XX века, существенно влияет на социально-экономические процессы внутри страны, затрагивая и внешнеполитические аспекты деятельности греческого правительства. По различным оценкам, на территории страны без соответствующего разрешения властей находится около миллиона иностранцев, что составляет почти 8 % населения Греции. Из них большинство (64 % от общего числа иммигрантов) — выходцы из Албании [1]. Поток иммигрантов, в основном прибывающих на заработки, серьезно затронул рынок рабочей силы Греции, привел к росту преступности, ухудшению обстановки в сфере здравоохранения, дополнительным бюджетным расходам и т.п.

Борьба с незаконной миграцией стала одной из ключевых тем исследования европейских политологов. Тем не менее, для современной украинской науки проблема нелегального потока мигрантов остается малоизученной. Поэтому данная статья построена, в основном, на работах европейских ученых — таких, как Едвардс Болдвин, Ахилеас Капсалис, Грегу Мария.

Вызовы национальной безопасности и социально-экономические проблемы, связанные с миграционными процессами, вынудили греческое руководство провести значительные институциональные реформы и модернизировать миграционное законодательство.

Впервые процедура легализации незаконно работающих в Греции иностранных граждан была осуществлена на основании Президентских Указов в 1997 году. Указы Президента «О предоставлении Свидетельства о

временном разрешении на жительство» № 358/97 и «Основания и процедура для законного пребывания и работы иностранных граждан, не являющихся гражданами государств-членов Европейского Союза» № 359/97 предусматривали введение двух инструментов, обеспечивающих легальный статус трудовых мигрантов. Первый носит название «белая карта», действие которой длилось не более 6 месяцев. Владелец «белой карты» получал возможность в указанный срок подготовить пакет документов, необходимый для прохождения второй стадии легализации своего статуса в стране пребывания, т. е. для получения «зеленой карты».

Второй инструмент давал право на проживание и работу в Греции от 1 до 3 лет, а в отдельных случаях — и до 5 лет. Главными критериями при выдаче «зеленой карты» являлись: продолжительность работы у одного и того же работодателя, профессия иностранца и уровень безработицы в данной сфере занятости и местности.

Для получения «зеленой карты» необходимо было предоставить значительный список документов. Вместе с подачей самого ходатайства иностранец обязан был предоставить заявление с полными сведениями о его личности, гражданстве, месте жительства, профессии, образовании, предыдущем месте работы, периоде нахождения в Греции, возрасте, семейном положении, паспорт или другой документ, удостоверяющий личность, справку о состоянии здоровья от местного государственного медицинского учреждения, удостоверяющую, что иностранец не является носителем инфекционного заболевания, справку о благонадежности (наличии или отсутствии судимости), которая выдается местными прокуратурами, сведения о работодателе и характере работы, а также экземпляр трудового договора.

Для получения разрешения о пребывании в стране сроком до 5 лет иностранному работнику необходимо было располагать годовым доходом в размере не менее 2000 евро. Ходатайство о выдаче «зеленой» карты вправе были подать лишь те иностранцы, которые обеспечили себе получение не менее 40 гербовых знаков, подтверждающих выплаты ими взносов по социальному страхованию, независимо от того, имеют ли они «белую» карту или нет.

Кроме того, при оформлении иммигрантов требовалось получение документа, подтверждающего, что ходатайствующий не входит в список персон нон-грата (так называемый «черный список») — то есть список лиц, которым запрещён въезд в Грецию. Этот документ выдается Министерством общественного порядка по запросу полицейских управлений той местности, где проживает заявитель. В «черный список» могут попасть иностранцы, депортируемые из страны согласно административному или судебному решению; иностранцы, пребывание которых на территории Греции представляет угрозу для национальной безопасности или общественного порядка; иностранцы, представляющие опасность для общественного здоровья. Если положения, относящиеся к административной и судебной депортации, не вызывают сложности при их толковании, то понятие «угроза национальной безопасности» требует определённых разъяснений.

В решении, принятом 28 марта 2003 года министрами общественного порядка, юстиции, иностранных и внутренних дел, уточняется, что подобная угроза существует тогда, когда имеются серьезные доказательства того, что иностранец совершил уголовно наказуемое преступление или принимал участие в его подготовке [4, с. 12].

Так, например, в «чёрный список», согласно вышеуказанным положениям, заносятся лица, которые получили греческое гражданство, но впоследствии оно было у них отозвано из-за того, что репатриационная виза в их паспорте была поддельной. В этом случае иностранца обвиняют в подделке документов, его данные заносят в «чёрный список» и распространяют по информационной сети. В большинстве случаев иностранец осведомлен о том, насколько законно оформлены его документы. Тем не менее, жертвами недобросовестных посредников могут стать ни в чём не повинные греки-репатрианты.

В целом, процедура выдачи «зеленой карты» была существенно осложнена бюрократическими сложностями и зачастую затягивалась на более длительный срок, чем 6 месяцев. О сложности получения статуса легального иммигранта может свидетельствовать тот факт, что первые «зеленые» карты были выданы лишь 26 февраля 1999 года иностранцам, которые уже прожили и проработали в Греции от 5 до 8 лет.

Официальные власти Греции были вынуждены признать, что законодательные инициативы Президента не в полной мере достигли ожидаемых результатов с точки зрения легализации мигрантов и борьбы с нелегальной миграцией. Только 40 % иностранцев, которые участвовали в первой процедуре легализации, удалось добиться законного статуса их пребывания в Греции путем получения «белой» и, в дальнейшем, «зеленой» карты. Около 60 % мигрантов, участвовавших в процедуре легализации, остались на незаконном положении [2, с. 13]. Представители правозащитных организаций обвинили власти в «торпедировании» процесса регистрации иностранцев, что дало формальный повод правоохранительным органам для массовой депортации нелегальных иммигрантов, нанося тем самым ущерб имиджу Греции на международной арене (к середине 2000 года Греция заняла первое место в Европе по количеству иностранцев, отбывающих тюремное наказание (46 % [3, с. 3]).

Закон 2910, принятый в 2001 году на волне всеобщего недовольства массовыми арестами и депортацией незаконно проживающих мигрантов, проводимыми Министерством общественного порядка, представляет собой важную веху в развитии миграционного законодательства. Отражая общие тенденции развития миграционного законодательства в странах Европейского Союза, Закон 2910/2001 открывал возможности для реализации второй программы легализации мигрантов. Основной его задачей стало перераспределение функций государственных органов в области управления миграцией. В соответствии с Законом 2910/2001, ответственность за определение миграционной политики была возложена на правительство, а ее реализация выводилась из компетенции Министерства общественного порядка и передавалась Министерству внутренних дел,

общественного управления и децентрализации. В соответствии со ст. 1, ответственность за координацию деятельности в этой сфере ложилась на создаваемый Координационный межведомственный орган иммиграционной политики, который состоит из 14 членов, в том числе 12 генеральных секретарей Министерств, в чью компетенцию входили вопросы иммиграции иностранцев и репатриации соотечественников. Возглавлял этот орган министр внутренних дел. Параграфами 5 и 6 ст. 1 определялось, что в каждом районе страны, как и в каждой номархии, создаются аналогичные координационные органы.

Законом 2910/2001 процедура легализации иностранного гражданина в Греции разделялась на несколько стадий. Согласно статье 19, наряду с разрешением на въезд и жительство вводился в действие новый механизм — разрешение на работу, при этом последний представляет собой обязательное условие для получения ранее существовавшего разрешения на въезд и жительство.

Закон 2910/2001 также открыл доступ к образованию детей всех иностранных граждан, уравнивал в трудовых правах греков и мигрантов из третьих стран, упростил процедуру воссоединения семей, установил уголовную ответственность за расистские и ксенофобские действия.

С другой стороны, Закон 2910/2001 не разрешил основную проблему, с которой столкнулись уполномоченные органы при воплощении в жизнь первой программы по легализации иностранных граждан в Греции, а именно — практическую реализацию миграционного законодательства. Сама процедура получения легального статуса мигрантами так и осталась отягощена многочисленными бюрократическими сложностями и дополнительными денежными сборами (стоимость получения разрешения на работу колеблется от 150 до 400 евро [5, с. 20]). Из-за многолетней волокиты, возникшей при выдаче разрешительных документов, большинство разрешений на работу и жительство выдавались уже просроченными. Несмотря на признание существующей проблемы греческими уполномоченными органами, предложение омбудсмена Греции Никифороса Диамандуроса (2001–2008 гг.) считать дату выдачи разрешения началом срока его действия так и не было принято. Как следствие, проблема осталась неразрешенной, а Греция стала первой страной Европейского Союза, выдававшей уже просроченные разрешительные документы.

К концу 2004 года накопилось множество юридических и административных трудностей в действии законодательного акта 2910/2001. Разработка нового миграционного законодательства представлялась единственной возможностью и с точки зрения новых геополитических реалий. Новый закон о миграции должен был эффективно справляться с новыми вызовами европейской политики, сопровождающими самое масштабное в истории расширение ЕС. Стремительный поток новой рабочей силы, хлынувший из 10 восточноевропейских стран-членов ЕС, потребовал коренного пересмотра положений европейского миграционного законодательства. Столкнувшись с новыми сложностями, греческие власти выражали глубокие сомнения в успешности предпринятой инициативы прежде всего по двум вопросам.

Во-первых, Управление по делам миграции было не в состоянии принять на себя весь груз обязанностей для выполнения предусмотренных инициатив в силу отсутствия специальных программ, направленных на повышение квалификации его персонала.

Во-вторых, неудачный опыт двух предшествующих программ по легализации мигрантов отчетливо продемонстрировал необходимость окончательного устранения бюрократической волокиты в вопросе выдачи разрешительных документов.

Новый миграционный закон 3386/2005 под общим названием «Въезд, проживание и общественная интеграция подданных иностранных государств в Республике Греция», принятый 23 августа 2005 года, дал старт третьей программе легализации мигрантов. Закон предусматривал серьезные изменения в механизме легализации иностранных граждан. Прежде всего, сама процедура выдачи разрешительных документов была упрощена посредством объединения двух необходимых разрешений (на работу и проживание) в одно. Это способствовало сокращению вдвое временных и материальных затрат иностранных граждан в процессе получения легального статуса своего пребывания в Греции.

Значительным изменениям подверглась государственная система управления миграционными процессами. Согласно статье 3 Закона 3386/2005, ответственность за координацию миграционной политики возлагается на межправительственную комиссию, в состав которой входят министр внутренних дел, общественного управления и децентрализации, министры экономики, иностранных дел, национальной обороны, занятости, правосудия, общественного порядка и торгового флота. Создание специальной комиссии привело к сосредоточению основных полномочий многочисленных органов и ведомств, занимающихся ранее миграционными вопросами, в одной государственной структуре.

Действующий в настоящее время закон 3386/2005 отражает все возрастающее влияние европейской миграционной политики на греческое законодательство. С его принятием входят в силу 4 директивы Европейского Союза, детализирующие многие его положения. Это — Директива 2003/86/ЕС о праве на семейное воссоединение, закрепляющая основы для переезда в ЕС членов семей легальных мигрантов, Директива 2003/109/ЕС о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе, закрепляющая основы правового положения легальных мигрантов из зарубежных стран, включая принцип их равноправия с гражданами Европейского Союза, Директива 2004/38/ЕС о праве граждан Евросоюза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории стран ЕС и Директива 2004/81/ЕС о разрешении на проживание, выдаваемое гражданам третьих стран, которые стали жертвами торговли людьми или которые стали объектом действия, способствующего нелегальной иммиграции, но которые сотрудничают с компетентными органами [5, с. 22].

Эволюция греческой миграционной политики демонстрирует общую тенденцию, наметившуюся в странах-членах Европейского Союза начиная со второй половины 1990-х годов, к предоставлению более широкого спек-

тра прав и возможностей иммигрантам. Пройдя сложный путь гармонизации с европейскими стандартами, национальное законодательство Греции стало в то же время более жестким в отношении нарушителей. Основные принципы греческой миграционной политики полностью совпадают с общей стратегией Европейского Союза в отношении мигрантов, находящихся на нелегальном положении в стране пребывания. К таким принципам можно отнести:

- прием новых иммигрантов при наличии соответствующих условий в сочетании с мерами по созданию рычагов, побуждающих их оставаться в стране происхождения;
- сохранение временного характера иммиграции путем создания условий для возвращения иностранцев в страну происхождения;
- реализация мер по предотвращению незаконной иммиграции и выдворению нелегальных иностранцев (повышение эффективности охраны границ, создание центров по приему иностранцев, заключение соглашений о взаимной выдаче нарушителей и т.д.);
- выработка мер, направленных на адаптацию прибывающих в страну иностранцев, в т.ч. на постоянное жительство.

## **Литература**

1. EUROPE IN FIGURES — EUROSTAT YEARBOOK 2009 // [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-09-001/EN/KS-CD-09-001-EN.PDF)
2. Λιανός Θεόδωρος, Κανελλόπουλος Κώστας, Γρέγου Μαρία, Γκέμι Εντα και Παπακωνσταντίνου Παναγιώτα «Εκτίμηση του όγκου των αλλοδαπών που διαμένουν παράνομα στην Ελλάδα», Ινστιτούτο Μεταναστευτικής Πολιτικής — Υπουργείο Εσωτερικών, Απρίλιος 2008.
3. European Parliament, «Report on the situation as regards fundamental rights in the EU», (21.06.2001), Doc A5-0223/2001 rev, final.
4. Baldwin Edwards. M., «Albanian emigration and the Greek labor market: economic symbiosis and social ambiguity», *South East Europe Review*, 2004.
5. Καψάλης Α., Κατσορίδας Δ., Σύνοψη του νομικού καθεστώτος παραμονής και εργασίας των μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα, Ενημέρωση, Τεύχος 104, Έκδοση Ινστιτούτου Εργασίας ΓΣΕΕ, Μάρτιος 2004.

**Д. Ю. Дворніченко**

Кафедра міжнародних відносин Інститута соціальних наук

Одеського національного університету ім. І. І. Мечнікова

Кафедра міжнародних відносин

к. 32, Французький бульвар, 24/26, м. Одеса-58, 65068, Україна,

тел. 80482-68-09-19

## **ЕВОЛЮЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ГРЕЦІЇ ПО БОРОТЬБИ З НЕЛЕГАЛЬНОЮ МІГРАЦІЄЮ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

### **Резюме**

Стаття присвячена дослідженню змін в міграційній політиці Греції, зокрема в тій її частині, яка торкається проблеми незаконних іммігрантів. У статті проаналізовані основні грецькі законодавчі акти, які регулюють процес легалізації мігрантів, досліджується вплив європейських стандартів на міграційну політику Греції, детально розглянуті ключові проблеми, з якими зіткнулося грецьке керівництво в процесі гармонізації внутрішнього законодавства з міграційною стратегією Європейського Союзу.

**Ключові слова:** Греція, Європейський Союз, міграційна політика, легалізація.

**D. Y. Dvornichenko**

Department of International Relations of Social Sciences Institute

of Odessa National University named after I. I. Mechnikov,

R. 32, Frantsuzsky boulevard, 24/26, Odessa-58, 65058, Ukraine,

tel. 80482-68-09-19

## **EVOLUTION OF GREECE'S LEGISLATION CONCERNING ILLEGAL MIGRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION**

### **Summary**

The article is devoted to the research of the changes in the migration policy of Greece, in particular in that part which concerns the problem of illegal immigrants. In the article the author analyzed the basic Greek legislative acts, which regulate the process of legalization of migrants, investigated the influence of the European standards on the migration policy of Greece, examined key problems which the Greek government faced with in the process of harmonization of internal legislation with European Union's migration strategy.

**Key words:** Greece, European Union, migration policy, legalization of migrants.