

УДК 321

Гринёва Ю.А.

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 51, Российская Федерация

ПРЕДПОСЫЛКИ СОВРЕМЕННОГО МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА: СЛУЧАЙ ИТАЛИИ

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрена проблема формирования миграционного законодательства Италии в 1990-е гг. XX в. в контексте миграционных процессов в Европе. Проанализированы законодательные акты – «закон Мартелли» и «закон Турко – Наполитано». По итогам исследования автором сделан вывод о противоречивости итальянского миграционного законодательства 1990-х гг. XX в., в котором рестриктивные черты сочетались с либеральными принципами, предполагавшими полную интеграцию иммигрантов в итальянское общество.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Италия, миграционное законодательство, Европейский Союз, «закон Мартелли», «закон Турко – Наполитано», иммигранты.

Yu. Grineva

Lomonosov Moscow State University
1/51 Leninskie Gory, Moscow 119991, Russian Federation

PRECONDITIONS OF THE CURRENT MIGRATION CRISIS: THE CASE OF ITALY

ABSTRACT

The article considers the problem of the formation of the Italian migration legislation in the context of migration processes in Europe in the 1990's of the XX century. The author analyzed "Martelli's Law" and "Turko – Napolitano Law". According to the research results, the author concluded that the Italian migration legislation of the 1990's was contradictory and the restrictive features were combined with liberal principles that implied full integration of immigrants into Italian society.

KEY WORDS:

Italy, migration legislation, the European Union, "Martelli's Law", "Turko – Napolitano Law", immigrants.

Италия, которая наряду с Германией стала одним из наиболее поздно оформившихся национальных государств Западной Европы, едва успела к колониальному разделу мира и в этом смысле довольствовалась лишь африканскими территориями – Эритреей, частью Сомали, Ливией и Эфиопией [4, с. 119–124]. Небогатое колониальное прошлое Италии, удалённость её колоний от метрополии, за исключением Ливии, где, однако, с 1969 г. установился режим М. Каддафи, имевший напряжённые отношения со странами Запада [2, с. 184–218, с. 353–368], обусловили, в свою очередь, невысокий по сравнению с Францией приток иммигрантов на Апеннины в годы I Республики. Италия нуждалась в дешёвой рабочей силе. Поэтому в 1987–1988 гг., не опасаясь негативных последствий, Италия провела первую амнистию, касавшуюся только стран, не входивших в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС). В ходе амнистии были наделены правами около 120 тыс. рабочих-иммигрантов [9].

Чуть позже, в 1990 г., в Италии был принят закон, заложивший основы её последующей миграционной политики, – закон 39/90, или «закон Мартелли» («legge Martelli») [4]. Этот документ должен был не только способствовать урегулированию иммиграционных потоков в Италию, но также «не утопить» коалиционного по своему составу шестого правительства Дж. Андреотти (1989–1991) [17, р. 234–261]. Именно поэтому текст закона носил компромиссный характер: с одной стороны, его положения предоставляли статус беженца любому иммигранту вне зависимости от страны его происхождения, хотя раньше право убежища давалось только гражданам из государств соцлагеря, а также запускали вторую амнистию, когда иммигрант мог подать прошение о легализации, даже не имея работы; с другой стороны, некоторые статьи закона были ристриктивными, т. к. они устанавливали ежегодный предел численности вновь прибывающих легальных иммигрантов, утверждали введение виз для большого числа государств, гражданам которых ранее виза не требовалась (так, например, в 1985 г. итальянская виза не требовалась гражданам 78 стран, в том числе Марокко, Алжира, Туниса, т. е. североафриканских государств – источников иммигрантов), а также ужесточали условия продления разрешения на пребывание [4].

Указанные ограничительные положения «закона Мартелли» свидетельствуют о том, что, поскольку Италия готовилась вступать в шенгенскую зону, подписав в ноябре 1990 г. документ о присоединении к соответствующему соглашению [1, с. 42–55], «акцент в [её – Ю.Г.] миграционной политике сместился с внутреннего контроля (вид на жительство и контроль над рынком труда) на внешний» [5]. Однако, по справедливому мнению итальянских специалистов Коррадо Бонифаци и Сальваторе Строща, ристриктивные меры закона 39/90 привели к тому, что возможности для легальной иммиграции в Италию чрезвычайно сократились, что способствовало росту иммиграции нелегальной [1].

Это следствие осуществления на практике компромиссного «закона Мартели» наложило на общее ухудшение иммиграционной ситуации в 90-х гг. XX в., обусловленное не только усилением африканской трудовой иммиграции в Италию, но и тем обстоятельством, что на эту страну обрушилось несколько волн иммигрантов из Албании ввиду географической близости двух стран и наличия в некотором роде совместного прошлого: при Б. Муссолини в 1939 г. Албания была объединена с Италией в «империю» на четыре последующих года [8, с. 171–218]. Причиной миграционного цунами стали два албанских кризиса в 1991 и 1997 гг., а также затяжной косовский кризис (1989–1999 гг.), пик которого пришёлся на конец 90-х гг. XX в. [8, с. 171–218].

События в Албании и на юге Сербии, а также их последствия способствовали активизации политики Италии, направленной на заключение соглашений с государствами, являющимися источниками иммигрантов. В период с 1996 по 1998 гг. Италия подписала 16 подобных документов со странами, не входящими в ЕС. Так, в 1997 г. было заключено соглашение с Албанией о том, что она примет назад беженцев. Таблица 1 не только показывает численность албанских беженцев, прибывших в Италию в 1997 г., но и отображает в цифрах политику этой страны в отношении них.

Таблица 1
Политика Италии в отношении албанских беженцев в 1997 г.

Показатель	27 апреля	9 мая	30 июня	30 июля
Число прибывших беженцев	13450	16320	16798	16964
Выслано в Албанию по прибытию	1302	3140	4398	6517
Размещено в центрах по размещению	5200	5815	3853	3446
Размещено у родственников	3300	3922	5023	3935
Скрылись	3648	3443	3524	3066

Источник: [5].

Из таблицы 1, в частности, видно, что всего на 30 июля 1997 г. Италия выслала по прибытию 6517 албанцев, почти столько же (6900) были выдворены за весь следующий 1998 г. [5].

Именно политика выдворения стала краеугольным камнем нового закона об иммиграции, принятого итальянским парламентом 6 марта 1998 г. (закон 40/1998, или «закон Турко – Наполитано» [15], названный так по фамилиям двух министров – социальной солидарности (Л. Турко) и внутренних дел (Дж. Наполитано) [4] – и разработанного левоцентристским правительством Р. Проди [3, с. 208]. Он представлял собой законодательную меру, направлен-

ную на урегулирование иммиграции, и имел весьма противоречивый характер, напоминая в этом смысле «закон Мартелли» [14].

Ключевым инструментом внутреннего контроля «закона Турко – Наполитано» является выдворение, правила применения которого были значительно изменены в соответствии с этим законом. Так, решение о выдворении принимается (о чём уведомляется иммигрант) в случае, когда иммигранты, как легальные, так и нелегальные, совершают ограниченное законом число правонарушений или когда итальянская полиция задерживает нелегально проживающих иммигрантов, т. к., согласно рассматриваемому закону, нелегальное проживание в Италии автоматически влечёт за собой решение о выдворении [13].

Согласно статье 2 закона 40/1998, предусматривается возможность отказать в пересечении границы всем тем, кого «останавливают в момент пересечения или непосредственно после пересечения» [4]. Следовательно, итальянское миграционное законодательство подтверждает тот факт, что для европейских государств отказ в пересечении границы является более приоритетной мерой, чем выдворение.

Более того, отказ во въезде на территорию Италии сразу же после пересечения границы в соответствии с законом 40/1998 теперь распространяется на лиц, присутствующих на этой территории в результате осуществления временных гуманитарных операций по их спасению. Эта мера нацелена на предотвращение реализации иммигрантами стратегии, которой они следовали в случаях с островами Лампедуза и Пантеллерия. Так, данное ограничение итальянские власти временно ввели в связи с албанским кризисом 1997 г., когда, спасаясь от анархии, тысячи албанцев устремились в Италию через Адриатику. Смысл этой стратегии заключался в том, чтобы добраться до итальянской территории и постараться там закрепиться в лагерях для мигрантов [7]. В связи с чем названия островов Лампедуза и Пантеллерия уже стали в Италии нарицательными. Напомним также, что на эти два средиземноморских острова прибывают главным образом мигранты из Африки, что связано с их географическим расположением.

Схематично основные маршруты прибытия мигрантов в Европу на современном этапе можно представить следующим образом (рис. 1) [16]:

Карта на рисунке 1 отражает то обстоятельство, что прямой удар миграционных потоков, пролегающих по морю, принимают на себя три страны Европейского союза – Испания, Италия и Греция. Однако выход в 2011 г. на первый план центрально-средиземноморского маршрута прибытия мигрантов в Европу в связи с событиями «арабской весны» видоизменил этот триумвират и увеличил миграционное давление на три крупнейшие средиземноморские державы ЕС – Италию, Францию и Испанию. Особенно серьёзный удар был нанесён по Италии, острова которой являются конечной целью вышеупомянутого маршрута.

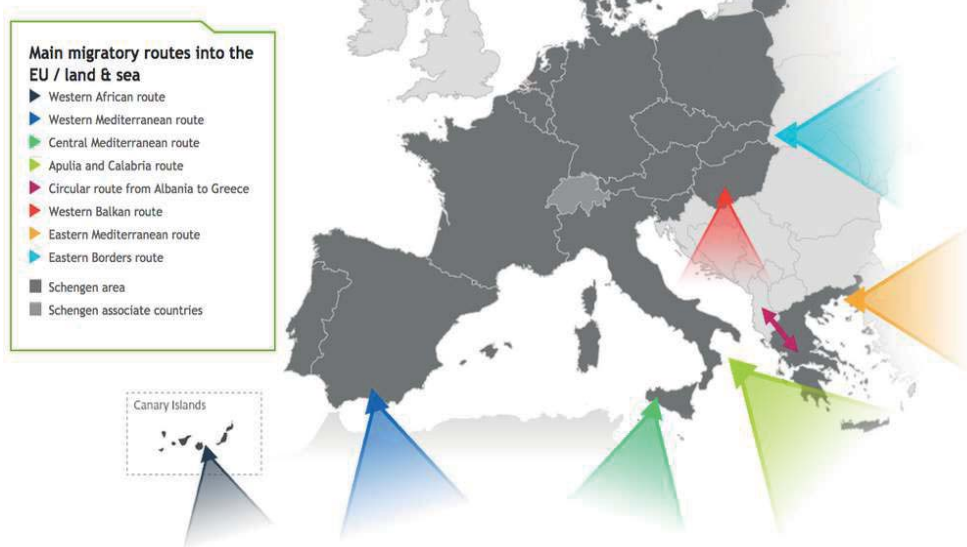


Рис. 1. Основные маршруты прибытия мигрантов в ЕС в XXI в.

Доклад *Frontex* за первый квартал 2011 г. отражает те трудности, с которыми пришлось столкнуться Итальянской республике в этот период, и в нём подчёркивается, что впервые с 2005 г., когда агентство начало свои исследования, не Греция, а другое государство-член ЕС приняло самое большое число нелегальных мигрантов. В документе отмечается, что значительная часть из них были тунисками [11, р. 10], поскольку, напомним, с конца декабря 2010 г. в Тунисе развивался процесс «жасминовой революции», характеризующийся перестройкой всей политической системы страны и дестабилизацией внутренней ситуации [6, с. 138–168]. Это, в свою очередь, обусловило массовый отток местного населения в Европу. Так, за весь 2011 г. в ЕС пытались нелегально попасть, но были остановлены около 28 тыс. тунисцев, в то время как в 2009 г. эта цифра составила 1 624 человека, а в 2010 г., т. е. за год до рассматриваемых событий, всего 652 человека [10, р. 14].

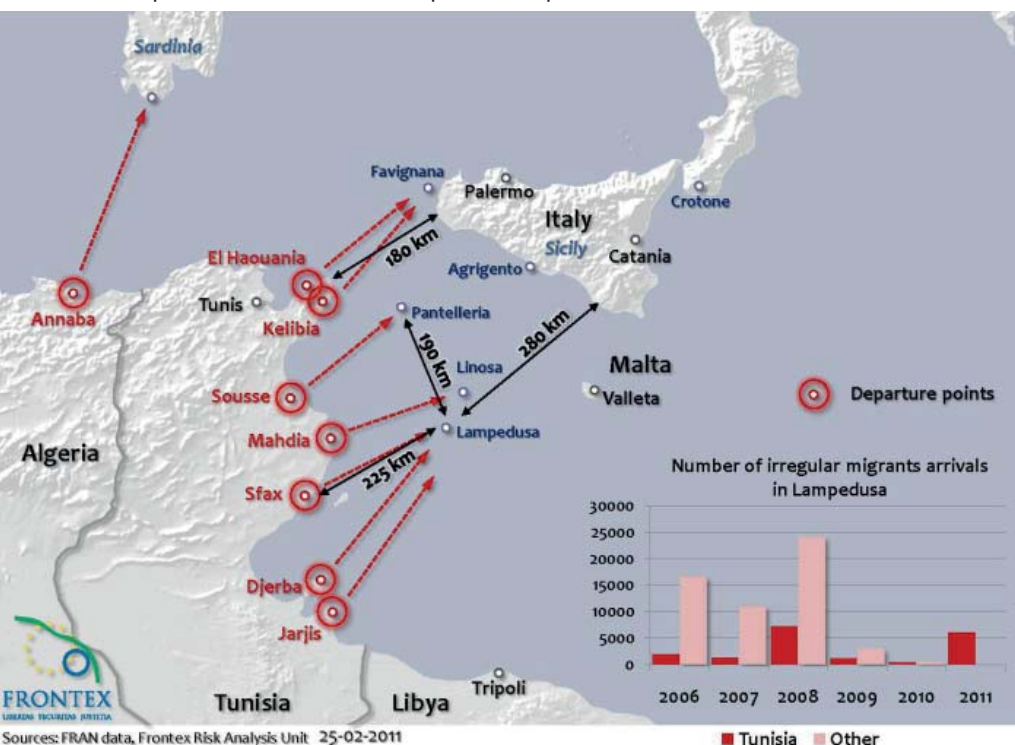
Особенно сложная ситуация сформировалась на итальянском острове Лампедуза, где находится один из основных центров приёма нелегальных мигрантов в Европе, рассчитанный на 1 900 человек. Традиционно преобладающей нацией в центре являются туниисцы в силу географической близости их североафриканского отечества к острову. Именно они, по версии *Frontex*, подож-

ли центр в 2009 г. в знак протеста против приостановки итальянскими властями трансфера мигрантов на континент. В феврале 2011 г. значительный приток жителей Туниса на Лампедузу вынудил Италию объявить чрезвычайное положение на всех Пелагских островах (Лампедуза, Линоза, Лампионе) [12].

Рисунок 2 показывает, что тунисские нелегалы устремлялись к этим островам из семи портов и что их численность за неполные два первых месяца 2011 г. достигла примерно 6 тысяч человек [12], что более чем в три раза превысило вместимость центра приёма на о. Лампедуза. Данный рисунок также объясняет, почему именно этот остров пострадал больше всех от тунисской волны: он находится ближе, чем другие острова, сразу к четырём из семи упомянутых выше портов.

Во втором квартале 2011 г. с потоком тунисцев Италии удалось справиться. Это, однако, не улучшило миграционную ситуацию, поскольку одновременно стал нарастать другой поток – граждан Ливии, в которой с марта 2011 г. начинают стремительно развиваться военные действия между оппозицией и проправительственными войсками М. Каддафи. В направлении главного удара снова оказывается Италия, не только из-за своей географической близости к Ливии, но и в силу того, что в именно Ливия была единственной итальянской колонией в южном Средиземноморье в период между двумя мировыми войнами.

Рис. 2. Ситуационная карта Frontex путей прибытия тунисских нелегальных мигрантов на итальянские острова по морю от 25.02.2011.



ЛИТЕРАТУРА

1. Бонифаци К., Строща С. Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии [Электронный ресурс]. URL: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/opyt-legalizacii-nelegalnyh-migrantov-v-italii> (дата обращения: 15.09.2017).
2. Егорин А.З. История Ливии. XX век. М.: Институт востоковедения РАН, 1999. 563 с.
3. Животовская И.Г. Иммиграционный вопрос в общественной и политической жизни Италии (1980–2012) (Обзор) // Актуальные проблемы Европы. 2012. № 4. С. 201–240.
4. История Италии: в 3 т. / отв. ред. С.И. Дорофеев. Т. 3. М.: Наука, 1971. 543 с.
5. Коданьоне К. Опыт иммиграционной политики Италии и некоторые уроки для России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a039.htm> (дата обращения: 20.09.2017).
6. Кузнецов В.А. Тунис (2010–2011) // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? : сборник статей / отв. ред. В.В. Наумкин, В.В. Попов, В.А. Кузнецов. М.: Институт востоковедения РАН, 2012. С. 138–168.
7. Лампедуза: новый приток беженцев [Электронный ресурс]. URL: <http://www.dw.com/ru/лампедуза-новый-приток-беженцев/a-18272455> (дата обращения: 24.10.2017).
8. Смирнова Н.Д. История Албании в XX веке. М.: Наука, 2003. 431 с.
9. Соглашение между правительствами государств союза Бенилюкс, Федеральной Республики Германии и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах // Шенгенские соглашения. М., 2000. С. 42–55.
10. Fran Quarterly. 2011. Iss. 1, January-March [Электронный ресурс]. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fran_q1_2011.pdf (дата обращения: 24.10.2017).
11. Frontex. Annual Risk Analysis 2012 [Электронный ресурс]. URL: http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (дата обращения: 26.10.2017).
12. Frontex Lampedusa Situational Map [Электронный ресурс] // www.migrantsatsea.org : [сайт]. URL: <https://migrantsatsea.org/2011/02/27/frontex-lampedusa-situational-map> (дата обращения: 16.04.2017).
13. Immigrazione, prima della Bossi-Fini c'era la Turco-Napolitano. Ecco cosa diceva. Pubblicato il 8 ottobre 2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.blitzquotidiano.it/cronaca-italia/immigrazione-prima-bossi-fini-era-turco-napolitano-ecco-cosa-diceva-1686040> (дата обращения: 20.10.2017).
14. Legge 28.02.1990 no. 39. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo [Электронный ресурс] // Gazzetta Ufficiale: [сайт]. URL: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg> (дата обращения: 15.09.2017).
15. Legge 06.03.1998 no. 40 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero" [Электронный ресурс] // Gazzetta Ufficiale. 1998. Del 12 marzo. Supplemento Ordinario. N. 40. URL: <http://www.camera.it/>

parlam/leggi/98040l.htm (дата обращения: 22.10.2017).

16. Mathiason N., Parsons V., Jeory T. Europe's refugee crisis: Is Frontex bordering on chaos? The Bureau investigates the EU's frontline border agency [Электронный ресурс] // The Bureau of investigative journalism: [сайт]. URL: <http://labs.thebureauinvestigates.com/is-frontex-bordering-on-chaos> (дата обращения: 11.11.2016).

17. Scoppola P. La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945–1996). Bologne: Il Mulino, 1997. 553 p.

REFERENCES

1. Bonifatsi K., Strottsa S. Opyt legalizatsii nelegal'nykh migrantov v Italii [The experience of legalization of illegal migrants in Italy]. Available at: <http://www.strana-oz.ru/2004/4/opyt-legalizacii-nelegalnyh-migrantov-v-italii> (accessed: 15.09.2017).
2. Egorin A.Z. Istoriya Livii. XX vek [The history of Libya. The XX century]. Moscow, Institute of Oriental Studies of RAS Publ., 1999. 563 p.
3. Zhivotovskaya I.G. [The immigration issue in public and political life of Italy (1980–2012) (Review)]. In: Aktual'nye problemy Evropy [Topical problems of Europe], 2012, no. 4, pp. 201–240.
4. Dorofeev S.I., ch. ed. Istoriya Italii. T. 3 [The history of Italy. Vol. 3]. Moscow, Nauka Publ., 1971. 543 p.
5. Kodan'one K. Opyt immigratsionnoi politiki Italii i nekotorye uroki dlya Rossii [The experience of the immigration policies of Italy and some lessons for Russia]. Available at: <http://www.antropotok.archipelag.ru/text/a039.htm> (accessed: 20.09.2017).
6. Kuznetsov V.A. [Tunisia (2010–2011)]. In: Naumkin V.V., Popov V.V., Kuznetsov V.A., ch. eds. Blizhnii Vostok, Arabskoe probuzhdenie i Rossiya: chto dal'she? [The Middle East, Arab awakening and Russia: what is next?]. Moscow, Institute of Oriental Studies of RAS Publ., 2012, pp. 138–168.
7. Lampeduza: novyi pritok bezhentsv [Lampedusa: a new influx of refugees]. Available at: <http://www.dw.com/ru/лампедуза-новый-приток-беженцев/a-18272455> (accessed: 24.10.2017).
8. Smirnova N.D. Istoriya Albanii v XX veke [The history of Albania in the XX century]. Moscow, Nauka Publ., 2003. 431 p.
9. [The agreement between the governments of the States of the Union of Benelux, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders]. In: Shengenskije soglasheniya [The Schengen agreement]. Moscow, 2000, pp. 42–55.
10. Fran Quarterly, 2011, iss. 1, January–March. Available at: http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/fran_q1_2011.pdf (accessed: 24.10.2017).
11. Frontex. Annual Risk Analysis 2012. Available at: http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf (accessed: 26.10.2017).
12. Frontex Lampedusa Situational Map. In: www.migrantsatsea.org. Available at: <https://migrantsatsea.org/2011/02/27/frontex-lampedusa-situational-map> (accessed: 16.04.2017).

13. Immigrazione, prima della Bossi-Fini c'era la Turco-Napolitano. Ecco cosa diceva. Pubblicato il 8 ottobre 2013. Available at: <http://www.blitzquotidiano.it/cronaca-italia/immigrazione-prima-bossi-fini-era-turco-napolitano-ecco-cosa-diceva-1686040> (accessed: 20.10.2017).

14. Legge 28.02.1990 no. 39. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato. Disposizioni in materia di asilo. In: Gazzetta Ufficiale. Available at: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/02/28/090G0075/sg> (accessed: 15.09.2017).

15. Legge 06.03.1998 no. 40 "Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero". In: Gazzetta Ufficiale, 1998, del 12 marzo, supplemento ordinario, no. 40. Available at: <http://www.camera.it/parlam/leggi/98040l.htm> (дата обращения: 22.10.2017).

16. Mathiason N., Parsons V., Jeory T. Europe's refugee crisis: Is Frontex bordering on chaos? The Bureau investigates the EU's frontline border agency. In: The Bureau of investigative journalism. Available at: <http://labs.thebureauinvestigates.com/is-frontex-bordering-on-chaos> (accessed: 11.11.2016).

17. Scoppola P. La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945–1996). Bologne, Il Mulino, 1997. 553 p.

ДАТА ПУБЛИКАЦИИ

Статья поступила в редакцию 16.10.2017

Статья размещена на сайте: 26.01.2018

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Гринёва Юлия Александровна – аспирант кафедры ЮНЕСКО по изучению глобальных проблем Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова; e-mail: yulia-grineva@mail.ru

Yuliya A. Grineva – postgraduate student at the Department of the UNESCO Chair in Global Problems Studies, Lomonosov Moscow State University; e-mail: yulia-grineva@mail.ru

ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА НА СТАТЬЮ / FOR CITATION

Гринёва Ю.А. Предпосылки современного миграционного кризиса: случай Италии // Вестник Московского государственного областного университета (электронный журнал). 2018. № 1. URL: www.evestnik-mgou.ru.

Grineva Y.A. Preconditions of the current migration crisis: the case of Italy. In: *Bulletin of Moscow Region State University (e-journal)*, 2018, no. 1. Available at: www.evestnik-mgou.ru.

