

Черданцева Анжела Магомедовна

кандидат политических наук, научный сотрудник
 Департамента политологии
 Финансового университета
 при Правительстве Российской Федерации
<https://orcid.org/0000-0002-3484-1321>

ОСОБЕННОСТИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАН: НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ, ИСПАНИИ И ШВЕЦИИ*

Аннотация:

В статье рассмотрены характерные особенности применения цифровых технологий в трех европейских странах – Германии, Испании и Швеции. В рамках современной миграционной политики этих государств в разной степени используются цифровые продукты для решения внутренних вопросов: при учете миграционных потоков, автоматизации документооборота и интеграции иммигрантов. Успешность реализации цифровых проектов в сфере миграции зависит от ряда факторов: технологической готовности инфраструктуры, административной организации, а также принятия соответствующих правовых решений. Автором проведен анализ цифровых технологий, адаптированных в указанных странах для интеграции иммигрантов в принимающее общество. На основании полученных данных представлены резюмирующие выводы о роли действующих цифровых технологий в миграционной политике, осуществляемой правительствами государств – членов Европейского союза.

Ключевые слова:

миграция, цифровые технологии, иммигранты, интеграция, ЕС

Cherdantseva Anzhela Magomedovna

PhD in Political Science, Research Fellow,
 Department of Political Sciences,
 Financial University
 under the Government of the Russian Federation
<https://orcid.org/0000-0002-3484-1321>

SPECIFICITIES OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN THE MIGRATION POLICY OF EUROPEAN COUNTRIES: THE CASE OF GERMANY, SPAIN AND SWEDEN**

Summary:

The study discusses the specificities of using the digital technologies in three European countries – Germany, Spain, Sweden. Within the framework of the modern migration policy of these states, digital products are used to different degrees to solve internal issues: when accounting for migration flows, automation of document circulation and the integration of immigrants. The success of the implementation of digital projects in the field of migration depends on a number of factors: the technological readiness of the infrastructure, the administrative organization, as well as the adoption of appropriate legal decisions. The author analyzed digital technologies adapted in these countries for the integration of immigrants into the host society. Based on the data obtained, summarizing conclusions are presented on the role of existing digital technologies in migration policies implemented by the governments of the member states of the European Union. On the basis of the obtained data, the author summarizes the conclusions about the role of modern digital technologies in the migration policy of the analyzed countries.

Keywords:

migration, digital technologies, immigrants, integration, EU

Введение. Миграционная политика Европейского союза претерпела ряд существенных изменений, в том числе в области автоматизации регламентных процессов и коммуникационных практик. К середине 2019 г. 82,3 млн человек посетило ЕС [1]. Согласно сведениям Евростата, в 2018 г. в ЕС-27 прибыло около 2,4 млн иммигрантов. Среди 446,8 млн жителей Евросоюза на 1 января 2019 г. 21,8 млн не являются его гражданами [2]. Очевидно, что для эффективного учета такого объема информации необходимы инновационные решения быстрого сбора и обработки данных.

Европейская программа «Цифровая политика – 2030» представляет собой базовый документ для стран – участниц ЕС по автоматизации разных сфер общественной жизни и политического процесса [3]. основополагающей идеей стратегии является создание единого рынка, предусмотрены 4 крупных блока и около 24 направлений применения информационных и коммуникативных технологий (далее – ИКТ). Широкий охват тематических блоков «Цифровой политики – 2030» указывает на первостепенную важность цифровизации для соответствия тенденциям развития современного общества. Принимая во внимание значимые для Европы миграционные проблемы, реализация проектов по внедрению ИКТ в процесс их решения представляется закономерным. Актуальным при этом остается вопрос о пределах их использования и влиянии такой имплементации на трансформацию миграционной политики ЕС.

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансовому университету при Правительстве Российской Федерации.

** The study has been prepared based on the results of research carried out at the expense of budgetary funds on a state order to the Financial University under the Government of the Russian Federation.

В период 2012–2013 гг. Европейская комиссия провела исследование ИКТ, применяемых для интеграции и трудоустройства иммигрантов в ЕС. В ходе исследования было опрошено около 1 500 иммигрантов, проживающих в трех государствах – членах ЕС: Испании, Нидерландах и Болгарии – странах, которые характеризуются разной иммиграционной историей. Сравнивая результаты с показателями для всего населения этих государств, ученые делают вывод, что ИКТ демонстрируют высокий уровень адаптивности. Согласно сводному индексу внедрения Интернета, возраст, образование, статус занятости и тип занятий выступают явными источниками неравенства в цифровой интеграции. Молодые образованные люди – студенты или сотрудники компаний (как профессионалы и техники, а не работники физического труда) – обращаются к Интернету чаще. Они ближе к идеальному типу «взаимосвязанных мигрантов», чем люди старше 55 лет с более низким уровнем образования, безработные (или занятые физическим трудом). В этом отношении различия в сводном индексе внедрения Интернета являются более статистически значимыми и теоретически релевантными, чем любые выводы, полученные при сопоставлении подключенных и не подключенных к Мировой сети с использованием определения Евростата [4].

Обращение к ИКТ в миграции, применение искусственного интеллекта и машинного обучения позволили существенно ускорить процесс учета на входе и выходе. Внедрение цифровых технологий дает возможность решить ряд задач миграционной политики: мониторинг, учет, прогнозирование, регулирование, интеграция иммигрантов, формирование толерантных взглядов и др.

Методология и методы. Для настоящего исследования представляют интерес непосредственно те цифровые технологии, которые использованы в Испании, Германии и Швеции для решения вопросов адаптации иностранных граждан. Выбор указанных государств обоснован следующими критериями: 1) место страны в мировом рейтинге цифровизации; 2) место в европейском рейтинге цифровизации; 3) поток иммигрантов.

Данные, полученные с применением международного индекса цифровой экономики и общества (I-DESI), указывают на то, что европейские государства преобладают в перечне стран-лидеров. Согласно европейскому рейтингу цифровизации, к последним относятся Швеция, Дания и Финляндия [5]. По сведениям Евростата, стабильно большой поток иммигрантов за последние 5 лет отмечен в Германии, Испании, Франции [6]. Принимая во внимание, что рейтинги по выделенным критериям не совпадают, была выбрана Германия как лидер ЕС и страна, которую иммигранты предпочитают в течение продолжительного времени. Так, в 2014 г. республика была второй страной мира после США по популярности для иммиграции [7], в 2015 г. – третьей принимающей иммигрантов страной мира [8]. Кроме того, для анализа среди европейских государств – лидеров в области цифровизации выбраны Испания как «новая» страна с постоянным потоком иммигрантов и Швеция, имеющая долгую иммиграционную историю и большой поток иммигрантов. В исследовании мы использовали следующие методы: сравнительный, диалектический, структурно-функциональный.

Результаты и обсуждения. Германия. 24 сентября 2010 г. была принята Национальная стратегия электронного правительства (NEGS), которая постоянно обновляется в связи с внедрением новых технологий [9]. Она направлена на обеспечение общей ориентации деятельности и усилий электронного правительства на федеральном, государственном и местном уровнях в целях обеспечения доступа к электронному правительству и информационным технологиям для граждан и бизнеса.

Летом 2015 г. Кабинет министров Германии принял решение о существенной модернизации ИТ-инфраструктуры федерального правительства. Одним из столпов этой программы была консолидация в небольшом числе центров обработки данных. Министерство образования и науки разработало высокотехнологичную стратегию, направленную на стимулирование научного и экономического потенциала Германии и поиск решений глобальных и национальных проблем. Стратегия высоких технологий – это первая широкая национальная концепция, в которой ключевые заинтересованные стороны, участвующие в инновационной деятельности, разделяют общее видение. Она основана на пяти столпах: 1) определение приоритетов будущих проблем, связанных с процветанием и качеством жизни; 2) консолидация ресурсов; 3) усиление динамизма инноваций в промышленности; 4) создание благоприятных условий для инноваций; 5) укрепление диалога и участия [10].

17 июня 2013 г. был принят закон о поощрении электронного правительства, а 1 августа 2013 г. он вступил в силу. Его цель заключается в облегчении электронной коммуникации и предоставлении федеральными, государственными и местными органами власти более простых, удобных и эффективных услуг электронного правительства [11]. Кроме того, действующим законодательством Германии закреплено право на доступ к информации, регламентированы принципы работы с открытыми данными [12], предусмотрено введение электронного удостоверения

личности (eID). Карта eID позволяет соответствующим лицам пользоваться теми услугами электронного правительства Германии, которые требуют высочайшего уровня надежности.

С 1 июля 2016 г. регламент eIDAS является единой правовой основой для электронных трастовых услуг по всему ЕС [13]. В Германии закон об имплементации eIDAS вступил в силу 29 июля 2017 г. [14]. Его ядром послужил закон «О трастовых услугах (VDG)», содержащий необходимые на национальном уровне разъяснения для эффективного осуществления регламента eIDAS. 28 февраля 2019 г. вступил в силу указ «О трастовых услугах (VDV)», предусматривающий окончательные спецификации требований к трастовым услугам и их поставщикам, таких как доступность и финансовая безопасность.

Среди электронных реестров Германии следует выделить коммерческий реестр с данными об индивидуальных предпринимателях и зарегистрированных акционерных обществах, а также реестр населения, предоставляющие контролирующим органам быстрый доступ к проверяемым сведениям. В 2015 г. в Берлине был открыт Глобальный центр анализа данных Международной организации по миграции, что связано с ведущей ролью Германии в международной миграционной политике [15].

Испания. В 2000 г. в стране была проведена реформа законодательства об иммиграции, вступил в действие «Органический закон о правах и свободах иностранцев в Испании и их социальной интеграции» № 4/2000 от 11 января [16], который претерпел ряд изменений в 2000, 2003 и 2009 гг. В иммиграционной политике государства можно выделить два основных принципа: авторизации – иммигранты должны иметь надлежаще оформленное административное и юридическое разрешение для нахождения в стране; жизнеспособности – разрешение предоставляется тем иммигрантам, которые демонстрирует экономическую и социальную жизнеспособность.

Для Испании характерна немецкая модель миграционной политики, сочетающая в себе элементы североευропейского подхода. Проводится политика ассимиляции с компонентами функциональной интеграции [17]. Государство занимает 10-е место в ЕС-28 по уровню цифровизации [18]. Цифровая повестка дня в соответствии со Стратегией для интеллектуальной Испании от 2013 г. ориентирована на развитие единого цифрового рынка [19]. В 2017 г. Министерством энергетики, туризма и цифровой повестки разработана новая национальная стратегия.

Говоря о цифровой грамотности жителей Испании, следует отметить, что при активном использовании серверами около 45 % граждан от 16 до 74 лет не имеют базовых навыков владения Интернетом [20]. Такой результат работы властей по формированию цифровой компетенции населения на данном этапе ставит под сомнение эффективность внедрения цифровых технологий в миграционную политику, в частности в процесс адаптации иммигрантов. На сегодняшний день успехами в этой области является реализация программы помощи молодым специалистам в сфере цифровой экономики [21].

Поздний среди европейских стран старт цифровизации испанской экономики повлиял на внедрение ИКТ как в государственный сектор, так и в сферу бизнеса. Безусловно, отмечается медленное движение в направлении адаптации ИКТ к потребностям рынка, однако в области регулирования миграции цифровые технологии практически не использованы на региональном уровне. В связи с этим встают вопросы о реальном состоянии иммигрантов в стране, защите их прав и свобод, а также о доступе к услугам.

Швеция. Активное развитие этой страны с долгой иммиграционной историей приходится на послевоенное время. Так, в 1939 г. иммиграционный поток составил 7 178 человек, а в 1946 г. – 31 422 [22]. Постоянно увеличивающееся количество иммигрантов и необходимость соответствовать требованиям века стали стимулом для шведского правительства в реализации цифровых проектов в области миграции.

С 1 октября 2005 г. в Швеции введена официальная электронная ID-карта, содержащая в том числе биометрические данные. Национальная идентификационная карта (nationellt identitetskort) имеет чип для доступа к услугам электронного правительства, применяется для идентификации граждан, в качестве транспортного документа в пределах Шенгенской зоны. Большинство граждан использует неофициальные электронные ID разных провайдеров, например такие продукты, как BankID, Telia, Freja eID+, для доступа к электронным услугам. Швеция также имплементировала инфраструктуру eIDAS, таким образом около 100 агентств и муниципалитетов интегрированы в межпограничную аутентификацию и могут оказывать электронные услуги [23]. В октябре 2005 г. Швеция была второй страной ЕС, начавшей выдавать биометрические паспорта (ePassport) с микрочипом RFID (Radio Frequency Identification), содержащим персональные данные и цифровую фотографию. Страна реализует электронную обработку данных (eProcurement), также в электронной форме выставляются счета (eInvoicing) и проводятся платежи (ePayment), что позволяет осуществлять совместные проекты по предоставлению электронных услуг.

Благодаря масштабной трансграничной интероперабельности Швеция участвует в проектах EUCARIS (предоставление информации об автомобиле), EULIS (является частью электронного правосудия), BRIS (подключена к системе бизнес-реестров), а также осуществляет электронные проекты e-SENS и PEPPOL. Реализация этих программ также повлияла на использование электронного обмена данными в социальной сфере (Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI)), ориентированного на трансграничную передачу сведений о социальном обеспечении.

Описанные сервисы были адаптированы и для работы Миграционного агентства – органа, который рассматривает заявления людей, желающих посетить Швецию, жить в ней или искать убежища, а также стать шведскими гражданами. Так, разрешения на работу и заявления на получение гражданства можно подавать онлайн и отслеживать их статус. На портале доступна услуга, позволяющая записаться на прием в Миграционное агентство [24].

Следует отметить, что внедрение цифровых коммуникационных и информационных технологий в миграционную политику, как и возможные перспективы их использования для учета и адаптации иммигрантов, выступают следствием высокого уровня развития цифровой экономики Швеции и плодотворной работы государства по формированию цифровых компетенций как граждан страны, так и мигрантов. Также причина того, что при столь масштабной цифровизации Швеция не является наиболее предпочитаемой страной для иммиграции, видится нам в степени цифровой грамотности въезжающих граждан. В случае если иммигрант не владеет базовыми цифровыми навыками, достоинства цифровизации и доступа к соответствующим ресурсам будут для него скорее препятствием при реализации прав и свобод.

Выводы. Адаптация цифровых технологий к решению миграционных проблем предполагает обработку персональных данных физических лиц, что требует отдельного рассмотрения реализации цифровой миграционной политики ЕС в области защиты личных сведений. Анализ показывает, что применение ИКТ для адаптации иммигрантов имеет ряд страновых особенностей: 1) наличие в государстве-реципиенте высокой степени цифровизации экономики; 2) наличие необходимого (не ниже базового) уровня цифровой грамотности для пользования цифровыми услугами; 3) обучение иммигрантов как государственному языку, так и основным цифровым навыкам; 4) интеграция электронной идентификации иммигрантов и денежных переводов; 5) высокий уровень защиты персональных данных.

Внедрение Интернета статистически значимо коррелирует как с возможностью трудоустройства, так и с интеграцией (в качестве косвенного показателя, измеряемого переменной благосостояния). Результаты исследования позволяют сделать вывод, что даже при контроле возраста и образования Мировая сеть оказывает положительное и статистически значимое влияние как на возможность трудоустройства, так и на интеграцию, в частности в сферах трудоустройства и интеграции.

Ссылки:

1. International Migrant Stocks [Электронный ресурс] // Migration Data Portal. 2021. URL: <https://migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks> (дата обращения: 15.02.2021).
2. Migration and Migrant Population Statistics [Электронный ресурс] // Eurostat. 2021. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics (дата обращения: 15.02.2021).
3. The European Digital Strategy [Электронный ресурс] // European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy> (дата обращения: 15.02.2021).
4. Lupiañez F., Codagnone C., Dalet R. ICT for the Employability and Integration of Immigrants in the European Union. Luxembourg, 2015. 286 p. <https://doi.org/10.2791/867105>.
5. Most Digital EU Countries Lead Globally [Электронный ресурс] // European Commission. 2016. May 23. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/most-digital-eu-countries-lead-globally> (дата обращения: 15.02.2021).
6. Immigration [Электронный ресурс] // Eurostat. 2021. Febr. 9. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/data-browser/view/tps00176/default/table?lang=en> (дата обращения: 15.02.2021).
7. Webb A. Germany Top Migration Land after U.S. in New OECD Ranking [Электронный ресурс] // Bloomberg. 2014. May 20. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2014-05-20/immigration-boom-propels-germany-past-u-k-in-new-oecd-ranking> (дата обращения: 15.02.2021).
8. IOM Opens Global Migration Data Analysis Centre in Germany [Электронный ресурс] // International Organization for Migration. 2015. August 9. URL: <https://www.iom.int/news/iom-opens-global-migration-data-analysis-centre-germany> (дата обращения: 15.02.2021).
9. Fortschreibung der Nationalen E-Government-Strategie (NEGS) [Электронный ресурс] // IT-Planungsrat. 2015. URL: https://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/NEGS/NEGS_Fortschreibung.pdf;jsessionid=AC974E88F3EB5AA8F3C875488A0BBC0C.1_cid340?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения: 15.02.2021).
10. Digital Government Factsheets – Germany [Электронный ресурс] // Official Website of the European Union. 2019. March 15. URL: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Germany_2019.pdf (дата обращения: 15.02.2021).
11. Act to Promote Electronic Government [Электронный ресурс] // Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_egovg (дата обращения: 15.02.2021).
12. Das Datenportal für Deutschland [Электронный ресурс]. URL: <https://www.govdata.de> (дата обращения: 15.02.2021).

13. Regulation (EU) no. 910/2014 of the European Parliament and of the Council on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market and Repealing Directive 1999/93/EC [Электронный ресурс] : 2014. July 23 // EUR-Lex. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2014.257.01.0073.01.ENG (дата обращения: 15.02.2021).
14. Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG (eIDAS-Durchführungsgesetz) [Электронный ресурс] : 18. Juli 2017 // Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. URL: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/eidas-durchfuehrungsgesetz-bgbl.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (дата обращения: 15.02.2021).
15. IOM Opens Global Migration Data Analysis Centre ...
16. Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [Электронный ресурс] // Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. 2000. URL: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/InformacionParaExtranjeros/Documents/LEY%20ORGANICA%2042000%20DE%2011%20DE%20ENERO.pdf> (дата обращения: 15.02.2021).
17. Авоева В.В. Анализ миграционной политики Испании // Панорама : сборник научных трудов факультета международных отношений. Воронеж, 2018. Т. 32. С. 41–54.
18. The Digital Economy and Society Index (DESI) [Электронный ресурс] // European Commission. 2020. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi> (дата обращения: 15.02.2021).
19. Digitalisation and Artificial Intelligence – Telecommunications and Digital Infrastructure [Электронный ресурс] // Ministry of Economic Affairs and Digital Transformation. URL: <https://avancedigital.gob.es/en-us/Paginas/index.aspx> (дата обращения: 15.02.2021).
20. Índice de la Economía y la Sociedad Digitales 2018, Informe de país para España [Электронный ресурс] // Official Website of the European Union. 2018. URL: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-20/es-desi_2018-country-profile-lang_4AA8143E-CA74-9BD7-2FBD36EBA0B95CCB_52357.pdf (дата обращения: 15.02.2021).
21. Profesionales Digitales [Электронный ресурс] // Red.es. URL: <https://www.red.es/redes/es/que-hacemos/profesionales-digitales> (дата обращения: 15.02.2021).
22. Sweden and Migration [Электронный ресурс] // Official Site of Sweden. 2021. URL: <https://sweden.se/migration/#1940>; <https://sweden.se/migration/#1980> (дата обращения: 15.02.2021).
23. Digital Government Factsheets 2019. Sweden [Электронный ресурс] // European Commission. 2019. URL: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Government_Factsheets_Sweden_2019.pdf (дата обращения: 15.02.2021).
24. Swedish Council for Higher Education [Электронный ресурс]. URL: <https://www.uhr.se/en> (дата обращения: 15.02.2021).

Редактор: Тюлюкова Мария Олеговна
Переводчик: Кочетова Дарья Андреевна