

Миграционная политика в Европейском союзе

Миграционная политика в Европейском союзе – одна из самых острых политических тем. Сегодняшняя волна беженцев – далеко не первая в истории Европы. Но только в Европейском союзе сознательно разрабатываются политики регуляции миграции и интеграции беженцев и мигрантов разного типа: приезжающих к семьям, трудовых, беженцев из стран, где идут военные действия.

Ключевые слова: Европейский союз, миграция, интеграция, беженцы, миграционные волны, социальные конфликты.

Миграционные потоки последних десятилетий в Европе вызвали интенсивные споры о том, как нужно относиться к миграции¹. Общественные и политические дискуссии обострились с началом военных действий и увеличением потоков жертв военных действий в Сирии. Волны беженцев были сопоставимы только с периодом Второй мировой войны².

Эти споры стали и линией раскола в политическом поле. С одной стороны, стала расти популярность популистских и националистических партий. Великобритания пережила никем не ожидаемый *brexite*. С другой стороны, в странах Европейского союза (далее ЕС) возникло множество гражданских инициатив по поддержке беженцев из регионов, где ведутся военные действия.

Миграция и интеграция мигрантов поставили европейское общество перед новыми вызовами. Общества оказались не готовы принять такое количество мигрантов.

Попыткам разработать общую европейскую миграционную и интеграционную политику противостоят не только суверенитеты

стран – участниц ЕС, но и внутренние общественно-политические конфликты. В этой связи возникают следующие вопросы:

- какие шаги предпринимает ЕС в области миграционной политики;

- существует ли общая европейская политика интеграции;

- на какую модель интеграции ориентируется ЕС: интеграции как ассимиляции, концепцию мультикультурализма или другие?

Исследования миграции рассматривают причины и формы регулирования миграции, исследования интеграции сфокусированы на включение мигрантов в общества принявшей их страны.

Волны миграций в Европе в XX и XXI вв.

До середины XX столетия для Европы из-за войн, бедности, выселений и беженцев была характерна эмиграция из нее, а не притоки мигрантов. Между 1815 и 1939 гг. 50 миллионов европейцев эмигрировали за океан. После 1945 г. развивались разнонаправленные процессы. Континентальная Европа из-за экономического подъема и заключенных соглашений о трудовой миграции переживала рост миграции. В то же время страны южной и восточной периферии – Италия, Испания, Греция и Португалия, а также Ирландия оставались странами выезда. Бывшие метрополии стали после Второй мировой войны в ходе деколонизации площадками этнической миграции военных и работников колониальных органов управления, возвращавшихся в свои страны. Но и мигранты из бывших колоний получили облегченный въезд в бывшие метрополии. В 1970-е гг., из-за экономического кризиса, въезд был снова ограничен. Вследствие экономического подъема южных стран ЕС они впоследствии сами стали целью мигрантов. Постсоциалистическая трансформация и разрушение железного занавеса привели к увеличению потока эмигрантов из бывших социалистических стран. Более 4 млн. жителей Восточной Европы покинули между 1989 и 1992 гг. свои страны, к этому добавились до 1995 г. почти пять миллионов беженцев вследствие войн на Балканах.

К началу XXI в. у более чем 5% населения ЕС были мигрантские корни, при этом число мигрантов сильно различалось по странам. Повышению давления потоков мигрантов способствовали румыны, болгары, афганцы, потом – иракцы и сирийцы. Необходимо было регулировать как национальные, так и наднациональные миграционные потоки в Европу.

Наибольшее число мигрантов живет в Люксембурге (более трети), Швейцарии (20%), Словении (15%), Норвегии (12%), меньше всего (менее 5%) – в странах Балтии, Португалии, Германии.

Общественные конфликты, связанные с миграцией и интеграцией

Во многих европейских государствах для общественных дискуссий о миграции характерны не только недоверие к мигрантам из исламских стран; помимо исламофобии, существуют еще и антицыганские настроения и антисемитизм. Распространено насилие в отношении мигрантов, популистские и националистические партии набирают голоса, эксплуатируя темы борьбы с миграцией и ее запрета (в Голландии, Франции, Швеции, Финляндии).

Потоки беженцев из Северной Африки и с Ближнего Востока после Арабской весны вызвали конфликты, связанные со свободой передвижения в шенгенской зоне, усилившиеся после начала военных действий в Сирии. Ряд стран – участниц ЕС закрыли для беженцев свои границы или заявили о таких намерениях. Жесткая политика в отношении мигрантов и беженцев, а также укрепление внешних границ становятся предметом внутриполитической критики. Выражение «Крепость Европа» стало объектом критики евроскептиками неолиберальной политики ЕС. Новые вызовы принес и финансовый кризис, обостряющий конфликт в европейских обществах, связанный с сохранением и развитием их открытости, солидарности и готовности принять приезжих.

Европейская миграционная политика

Не существует единой формы миграции, поэтому невозможно и ее единое регулирование. На национальном уровне страны реагируют на волны миграции по-разному³. Существуют следующие формы миграции.

Воссоединение семей. Основа международных передвижений мигрантов. В большинстве стран он ограничен супругами и детьми.

Трудовая миграция. Предполагает въезд для ограниченной по времени или длительной работы. Трудовые мигранты получают обычно ограниченное по времени разрешение на пребывание и работу.

Циркулярная миграция. Описывает повторные или регулярные возвращения мигрантов, которые после истечения разрешения на работу уезжают в родную страну, а потом снова возвращаются в эту или другую стану.

Беженцы. Миграция претендующих на получение убежища составляет по данным ООН, 10% от всей миграции. Ее правовой основой является Женевская конвенция «О статусе беженцев» (1951)⁴, которая предусматривает процедуру признания статуса беженца и разрешения на пребывание.

Нерегулярная миграция. Число нерегулярных мигрантов в мире составляет 10–15%. Формы нерегулярности различаются, в зависимости от того, являются ли нерегулярными въезд, пребывание или работа. От восьмой до четвертой части всех беженцев в мире относятся к этой категории.

Отсутствие границ внутри ЕС вызывает потребность в единой миграционной политике контроля на внешних границах. ЕС последовательно, начиная с Маастрихтского договора 1993 г.⁵ до Лиссабонского договора 2009 г.⁶, вводил нормы миграционной политики и политики в отношении беженцев ЕС.

Политика интеграции

ЕС последовательно проводила политику интеграции мигрантов, правовые основы которой были зафиксированы в нормативно-правовых актах⁷.

Распространенные теории ассимиляции исходят из того, что со временем неизбежно происходит адаптация приезжих к принимающему их обществу, что является предпосылкой интеграции⁸.

Другой подход исходит из того, что из-за глубоких культурных различий между мигрантами и принимающим обществом интеграция невозможна. Большие культурные различия усложняют процессы интеграции, так как требуют от общества большинства способности к приспособлению и изменению взглядов. Этот феномен наблюдается только в небольшом числе стран, принимающих мигрантов. Как правило, общества большинства требуют приспособления меньшинств. С точки зрения мультикультурализма, европейские общества при встрече с мигрантами должны переосмыслить свои принципы. Это касается, например, малообразованных мусульман, к которым не должны так строго применяться принципы секулярности, наоборот,

им должна быть обеспечена возможность для их религиозной жизни.

Невозможность реализации этих принципов на практике порождает конфликты в обществе и рост популярности националистов и популистов.

Примечания

- ¹ Подробнее об этом см.: Müller H. Migration und Integration in der EU – Theorien, Konzepte, Politiken // Interdisziplinäre Europastudien / U. Liebert, J. Wolff (Hrsg.) Springer, 2015. S. 323–346.
- ² Вальтер Н. Эра величайшего переселения народов // Internationale Politik (Миграция и безопасность). 2006. №2. С. 11–13.
- ³ Фишер В. Европа: экономика, общество и государство. М.: Владос, 1999. С. 48–69.
- ⁴ Женевская конвенция «О статусе беженцев» (1951). Справка [Электронный ресурс] // РИА Новости. Дата публикации. 28.07.2011. URL: <https://ria.ru/spravka/20110728/407430930.html> (дата обращения: 15.12.2016).
- ⁵ Договор о Европейском союзе. Подписан в Маастрихте 7.02.1992. Текст на русском языке: <http://ppt.ru/newstext.phtml?id=25293>.
- ⁶ Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества (Лиссабон, 13 декабря 2007 г.). Текст на русском языке см.: Портал «Право Европейского союза»: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon>.
- ⁷ Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process / B. Funk, L. Pizzati (eds.) Washington: The World Bank, 2002. P. 221–227.
- ⁸ См.: Кузнецова Е. Европейский союз: экспорт норм, ценностей, стандартов // Европейский союз в XXI в.: время испытаний / Под ред. О.Ю. Потемкиной и др. М.: Весь мир, 2012. С. 619–642.