

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Актуальные проблемы миграционной политики и права ЕС

*Трыканова С.А.**

В условиях финансового кризиса важным аспектом обеспечения безопасности Европейского союза является формулирование новых подходов к миграционной политике и праву объединенной Европы. На современном этапе в ЕС можно выделить два уровня проблем в области миграционной политики и права. Во-первых, поиск путей оптимизации механизмов регуляции миграционных потоков во время чрезвычайного роста уровня безработицы. Второй важной проблемой миграционной политики ЕС является формулирование общей стратегии ЕС в сфере интеграции мигрантов в национальную среду. До настоящего времени в ЕС данный вопрос решается фрагментарно. Следует отметить, что на современном этапе назрела необходимость структурам ЕС, ответственным за принятие решения, сформулировать комплексный антикризисный подход в сфере миграционной политики и права.

Ключевые слова: миграционное право; миграционная политика; Европейский союз; миграционные потоки; трудовая миграция; интеграция мигрантов; нелегальная миграция; депортация; беженцы.

В условиях финансового кризиса важным аспектом обеспечения безопасности Европейского союза является формулирование новых подходов к миграционной политике и праву объединенной Европы.

* Трыканова Светлана Анатольевна – к.и.н., доцент кафедры теории и истории государства и права факультета юриспруденции и политологии Рязанского государственного университета имени С.А. Есенина; старший научный сотрудник центра Европейской политики и права РГУ имени С.А. Есенина. svetlana.trykanova@gmail.com..

На современном этапе в ЕС можно выделить два уровня проблем в области миграционной политики и права. Во-первых, поиск путей оптимизации механизмов регуляции миграционных потоков во время чрезвычайного роста уровня безработицы. На всей территории Европейского союза уровень безработицы среди мигрантов постоянно растет: в январе 2009 года этот показатель достиг 7,6%. Самый высокий уровень безработицы среди мигрантов в Испании – 14,8%, Словакия занимает второе место по данному показателю – 9,8%. В Чешской Республике уровень безработицы имеет более скромные размеры – 5%. Среди трудящихся-мигрантов, которые занимаются низкоквалифицированным трудом, уровень безработицы высок.

В сложившихся условиях ряд стран ЕС предприняли меры консервативного характера. Так, министр труда Испании Селестино Корпачо заявил, что является перспективным сокращение количества рабочих виз почти до нуля в 2009 году. Британский премьер-министр Гордон Браун также является сторонником сокращения квот на въезд в страну мигрантов по рабочей визе. Тем не менее некоторые страны решили не идти по консервативному пути. В Австрии ситуация с безработицей на современном этапе не лучше, однако здесь мнение о влиянии финансового кризиса на трудовую миграцию отличается от мнения других стран. Австрийские эксперты в области миграции утверждают, что международная миграция рабочей силы сокращается автоматически в плохих экономических условиях и в связи с этим нет необходимости в более жестких иммиграционных мерах.

В период роста уровня безработицы в ЕС во время глобального финансового кризиса некоторые государства-члены отреагировали на это снижением квот на въезд в страну трудовых мигрантов, в то время как другие стали реализовывать политику «добровольного возвращения мигрантов». До недавнего времени, такого рода программы были в основном направлены на нелегальных мигрантов. В Испании и Чешской Республике разработаны и начинают реализовываться программы «добровольного возвращения», ориентированные на мигрантов, которые имеют риск стать безработными или сталкиваются с ограниченными перспективами трудоустройства. В ноябре 2008 года Министерство труда Испании стало осуществлять программу, которая предусматривает оплату безработным мигрантам не входящих в ЕС стран их возвращение на родину. 16 февраля 2009 года Министерство внутренних дел Чешской Республики приступило к реализации программы добровольного возвращения.

Эта программа адресована 12 000 иностранцев, находящимся в настоящее время в пределах Чешской Республики. Министерство утверждает, что эта программа будет одним из механизмов профилактики мигрантов от вовлечения в криминальную деятельность в период финансового кризиса. Тем не менее среди европейских экспертов нет уверенности, что данные программы эффективны в условиях финансового кризиса.

Следует отметить, что Международная организация по миграции призывает страны в период финансового кризиса не предпринимать консервативных мер в области миграционной политики.

Не менее важной проблемой миграционной политики ЕС является формулирование общей стратегии ЕС в сфере интеграции мигрантов в национальную среду. До настоящего времени в ЕС данный вопрос решается фрагментарно. В 2003 г. Еврокомиссия представила Совету, Европарламенту, Комитету регионов, Экономическому и социальному комитету ЕС документ «О политике иммиграции, интеграции и занятости», где отмечается, что основные цели интеграционной политики стран Евросоюза по отношению к иммигрантам одни и те же: это использование возможностей для предоставления им оплачиваемой работы и развития их индивидуальной деятельности, а также создание условий для активного участия иммигрантов во всех сферах жизни принимающих стран <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=21190> - ftn¹.

Согласно данному документу, признается позитивным решением отдельных стран ЕС (Финляндии, Дании, Нидерландов, Германии, Австрии) разработка соответствующего законодательства с учетом местных условий и потребностей иммигрантов. Следует отметить, что национальные программы интеграции иммигрантов данных государств включают языковую подготовку, ознакомительные курсы, а также профессиональную подготовку для рынка труда, что продолжительность таких программ интеграции в странах ЕС 2–3 года, что ознакомительные курсы (например, в Германии) предоставляют иммигрантам информацию о правовой системе, культуре и истории страны. В Дании такие курсы являются составной частью языковой подготовки.

В марте 2004 года министр по вопросам иммиграции Голландии Рита Вердонк предложила, чтобы все иммигранты в этой стране прошли через курсы социальной интеграции и сдавали экзамены по их окончании. Ознакомительные программы – это инвестиции

¹ Catherine Barnard. “The substantive Law of the EU. The four Freedoms”. New-York. Oxford University Press. 2004.-P.156.

в будущее, к которому должны стремиться иммигранты и принимающее общество, стартовая площадка, позволяющая иммигрантам получать необходимые знания и навыки для самодостаточного развития. От этого выигрывает и принимающее общество, поскольку иммигранты способны внести определенный вклад в его развитие.

Ряд стран ЕС, хотя и не имеют соответствующего законодательства, но также принимают меры по адаптации иностранцев к условиям принимающей страны и по обеспечению равенства прав, ответственности и участия каждого иммигранта во всех сферах общественной жизни. Такова политика Швеции, Великобритании, Ирландии. Правда, что касается Ирландии, то в ней иммигранты должны предварительно получить приглашение, дающее право на трудоустройство (по крайней мере, так выглядела ситуация в 2003 г.).

В период 2001–2004 гг. Испания реализовывала «Глобальную программу интеграции», которая предусматривала меры по обеспечению прав иммигрантов в области медицины, образования, воссоединения семей, религиозной свободы, получения гражданства, работы, по борьбе с ксенофобией и расизмом и т.д. Португалии Верховная комиссия по иммиграции и этническим меньшинствам также осуществила ряд важных соответствующих мер, в том числе информационного характера. Правительство Люксембурга особое внимание уделяет программам интеграции детей иностранцев (доля которых в контингенте учащихся в школах достигает 38%) исходя из принципов совместного обучения, трилингвизма, равных возможностей.

В Австрии и Дании иммигрантов обязывают заключать «соглашения об интеграции» при условии успешного окончания соответствующих национальных курсов. Неудача на «выпускных экзаменах» может повлечь за собой отказ в продлении вида на жительство. Важным условием реализации политики такой интеграции является наличие местных и региональных органов, правомочных решать соответствующие проблемы. В Испании и Нидерландах, например, этими проблемами занимаются власти крупных городов. В Германии программы курсов интеграции определяют земельные власти, но их реализация возлагается и на публичные и частные организации. В Дании и Финляндии всю ответственность за разработку таких программ и подбор их исполнителей несут местные муниципалитеты². В бельгийском Генте сущес-

² Martin P.L. and Taylor J.E. The Anatomy of a Migration Hump // J.E. Taylor (ed.) Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models. Paris: OECD. 2006. -P.24.

твует специальная муниципальная служба по вопросам интеграции, основанная городскими властями и фламандской общиной. С апреля 2004 года ею реализуется ознакомительная программа для всех категорий вновь прибывших иммигрантов, легальных мигрантов, признанных беженцев, жертв трафика и их детей. Программа предусматривает языковую подготовку (около 1200 часов на четырех уровнях), а также 75-часовой курс по практическим и административным вопросам. Преподавание ведется на турецком, арабском, французском, английском, русском, испанском, персидском, албанском, сомалийском и голландском языках.

Успех этой деятельности, естественно, во многом зависит от объема финансирования. По официальным данным в 2002 году на эти цели Германия на федеральном уровне выделила 169 млн евро, Италия (на всех уровнях власти) – 42 млн, Нидерланды – 265 млн, Швеция – 219 млн.

Разумеется, различия в экономической ситуации в разных странах ЕС предопределяют и различия в отношениях к иммигрантам. Для ряда из них особенно важен приток высококвалифицированной рабочей силы, для других – неквалифицированной. Многое зависит также от уровня безработицы в той или иной стране. Например, среди проживающих в Берлине мужчин-турок безработными являются свыше 40%. По отношению к безработным иммигрантам страны Евросоюза проводят либо общую, либо индивидуальную политику. Испанские программы, например, предусматривают поиск вакансий по всей стране. Нидерланды выдвинули в качестве специфических национальных целей снижение различий в уровнях безработицы среди мигрантов и голландцев. В Финляндии пытаются бороться с дискриминацией и изыскивают дополнительные ресурсы для профессиональной подготовки иммигрантов. Австрия ежегодно устанавливает квоты для высококвалифицированных специалистов и сезонных работников. Итальянские работодатели, нанимающие в пределах таких квот иммигрантов, обязаны обеспечить их работой, жильем и покрыть транспортные расходы. В некоторых странах при реализации таких мер на рынке труда участвуют социальные партнеры.

Иммигранты, как правило, имеют свободный доступ к участию в социальной и культурной жизни принимающей страны, к ее системе образования, могут участвовать и в политической жизни, в деятельности политических партий, ассоциаций, обществ и организаций. Почти половина государств – членов Евросоюза предоставляет гражданам

«третьих» стран некоторые политические права. Установленный период легального проживания (от 6 месяцев до 5 лет) позволяет иммигрантам участвовать и в местных или муниципальных выборах. Еврокомиссия считает принципиально важным участие иммигрантов, иммигрантских организаций в процессе принятия решений в стране проживания. Разумеется, речь идет не о прямом принятии решений, а о решениях через специальные советы иммигрантов. Правда, и структура этих советов, и их компетенции существенно различаются в разных странах Евросоюза. В Португалии, например, консультативный совет по вопросам иммиграции обеспечивает участие иммигрантских организаций, их социальных партнеров и институтов социальной солидарности в разработке политики социальной интеграции. Национальный совет Люксембурга по делам иностранцев уполномочен предоставлять правительству конкретные предложения по улучшению положения иностранцев. При этом половина членов совета состоит из самих иностранцев, избираемых иммигрантскими организациями. На местном уровне муниципалитеты, на 20% состоящие из граждан третьих стран, обязаны учреждать специальные комиссии. Аналогичная схема используется Данией. По требованию не менее 50 человек все муниципалитеты обязаны учреждать совет по интеграции. В Финляндии бюро советников по этническим отношениям проводит мониторинг по проблемам интеграции. В работе бюро участвуют иммигранты – представители традиционных для Финляндии этнических меньшинств, министры, социальные партнеры, представители неправительственных организаций. Греция еще не создала такой консультативный орган, но ее институт миграционной политики проводит соответствующие исследования, собирает информацию, контролирует уже подготовленные проекты. В Италии действуют различные консультативные структуры, в том числе Национальная организация по координации интеграционной политики.

Позитивную оценку Еврокомиссии получили антидискриминационное законодательство в странах ЕС и правовое обеспечение директивы Совета ЕС 2004/43 «О реализации принципа равного отношения между лицами независимо от их расового или этнического происхождения. Почти все страны ЕС проводили с этой целью разъяснительные кампании, осуществляли специальные программы. Нидерланды приняли национальный план борьбы с расизмом. В 2001 г. аналогичный план приняла и Финляндия. В некоторых странах ЕС проводился мониторинг реализации этих и подобных программ.

Совершенно очевидно, что на современном этапе назрела необходимость структурам ЕС, ответственным за принятие решения, сформулировать комплексный антикризисный подход в сфере миграционной политики и права.

Библиографический список

Catherine Barnard. The substantive Law of the EU. The four Freedoms. New-York. Oxford University Press. 2004. - 389 p.

Martin P.L. and Taylor J.E. The Anatomy of a Migration Hump // J.E. Taylor (ed.) Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models. Paris: OECD. 2006. - 345 p.

Burning Problems of Migration Policy and Law in the EU (Summary)

*Svetlana A. Trykanova**

In conditions of financial crisis, a prominent aspect of a safety of the European Union is formulation of new approaches to migration policy and Law. Currently, it is possible to allocate two levels of problems in the field of migratory policy and Law. First, it is the search of the ways of migratory streams regulation mechanisms' optimization during the extreme rate of unemployment growth. Secondly, the important problem of migratory policy of EU is the formulation of a general strategy in the sphere of integration of migrants into the national environment. Till now, in EU the given question has been solved incompletely. It is necessary to note, that at the present stage the necessity for the EU structures responsible for taking such decisions, to formulate a complex anti-recessionary approach to the problem has become evident.

Keywords: migration law; migration policy; European Union; labour migration; integration of migrants; illegal migration; deportation.

* Svetlana A. Trykanova – Ph.D. in History, assistant professor of the Chair of Theory and History of State and Law of the Faculty of Legal and Political Sciences; senior researcher at the Center of European politics and law of the Ryazan State University named after S. Eсенин. svetlana.trykanova@gmail.com.