

ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ В ЕВРОПЕЙСКИХ ГОСУДАРСТВАХ: ПРОБЛЕМЫ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

РАМИ САБУНИ

(Белорусский государственный университет, Минск)

В статье анализируется степень законодательного регулирования вопроса интеграции мигрантов в европейское общество. Автор приходит к выводу о наличии проблемы отсутствия единого подхода к интеграции мигрантов в странах-членах Европейского союза, что в свою очередь приводит к использованию методов, противоречащих общей европейской политике. Решение данной проблемы возможно посредством создания национальных комитетов по делам мигрантов, которые бы отстроили общую европейскую государственную политику в сфере интеграции мигрантов на основе принятых международных подходов. В ходе исследования были использованы описательно-аналитический, формально-юридический и технико-юридический методы.

Ключевые слова: интеграция мигрантов, иммиграция, иммиграционная политика, миграционный кризис.

Введение. Понятие интеграции мигрантов как процесса их адаптации и последующей жизни в принимающем государстве является относительно новым. Оно стало предметом широкого общественного и научного обсуждения в европейских странах в конце XX века и особенно актуализировалось впоследствии миграционного кризиса 2015 года. Для оперативного урегулирования миграционного кризиса перед мировым сообществом остро встал вопрос международно-правового урегулирования не только перемещения и легализации, но и интеграции мигрантов.

Цель данного исследования – анализ миграционной политики Европейского союза на предмет единообразного правового регулирования процесса интеграции мигрантов.

Основная часть. Интеграция мигрантов представляет собой многосторонний процесс, сочетающий в себе политический, экономический и социально-культурный аспекты. Поиск новых моделей интеграции мигрантов в принимающих странах происходит в непростых условиях, когда, с одной стороны, возрастает иммиграционный приток, а с другой стороны усиливаются антииммигрантские настроения в обществах, не сумевших адаптироваться к большим волнам иммигрантов. Еще до обострения миграционного кризиса 2015 года стало очевидно, что интеграция мигрантов путем использования модели «плавильного котла» неэффективна по причине невозможности их «растворения» в принимающем обществе, в то время как политика мультикультурализма предполагает слишком большое влияние этнических общин на основную культуру. На смену мультикультурализму в Европе постепенно приходит концепция «гражданской интеграции», при внедрении которой мигрантам предоставляется определенный уровень социально-экономических прав при условии сохранения баланса между их правами и обязанностями по отношению к принимающему сообществу.

Важно отметить, что проблема миграции для Европы не нова и Европейская комиссия уделяет значительное внимание этим вопросам уже давно. В частности, еще в 2011 году была принята Европейская программа интеграции граждан третьих стран, в которой делается акцент на необходимости начинать этот процесс с самого нижнего – локального – уровня, что обеспечивает более успешное вовлечение мигрантов в культурную, социальную и экономическую жизнь общества. Однако на данный момент миграционные процессы существенно отличаются от тех, которые происходили раньше и способствовали успешному развитию принимающих государств. Европейскому союзу приходится сталкиваться с совершенно иными культурами мигрантов, причем очень часто с наименее благоприятными возможностями для интеграции. Масштабы притока мигрантов не идут ни в какое сравнение с предыдущими волнами миграции. Сегодня уже четко обозначилась тенденция к формированию автономных анклавов из числа мигрантов, которые не ассимилируются в принимающем обществе. Принимая во внимание большие этнокультурные различия, все чаще возникают проблемы во взаимоотношениях таких групп с остальным обществом.

Интеграция мигрантов в принимающее общество предусматривает комплекс мер на общеевропейском, государственном (национальном) и местном уровнях. В то же время существует очевидная проблема противоречий в миграционной политике, реализуемой на различных уровнях.

Наиболее развитым считается национальный уровень, который включает в себя три основные модели:

1. Изоляция (сегрегация) иммигрантов. Согласно данной модели мигранты считаются временными людьми, которые не нуждаются в интеграции в принимающее общество.

2. Ассимиляция мигрантов. В соответствии с этой моделью все мигранты должны быть полностью интегрированы в социальную структуру на условиях принимающей страны.

3. Мультикультурная интеграция. Данная модель предполагает эффективную интеграцию мигрантов в принимающее общество с предоставлением им возможности для сохранения своих национальных особенностей [1, с. 248].

Последняя из вышеназванных моделей, на наш взгляд, может стать основой и для общеевропейского уровня регулирования вопросов интеграции мигрантов в принимающее общество. В Европейском союзе до настоящего времени не проработана единая иммиграционная политика, что не только позволяет государствам-членам выстраивать национальную политику, но и вызывает ряд критических проблем во взаимоотношениях

между странами, находящимися в едином союзе. В качестве примера можно рассмотреть ситуацию, которая сложилась 26 июня 2017 года на границе Франции и Италии. Группа мигрантов, большинство из которых были выходцами из Судана, насчитывавшая около 400 человек, не желая оставаться в Италии, организовано предприняла попытку проникнуть на территорию Франции. Власти Франции были вынуждены направить на границу полицию. Только применение силового метода воздействия позволило рассеять толпу мигрантов и урегулировать данный конфликт¹. С одной стороны, в соответствии с законодательством Европейского союза мигранты обязаны подавать заявление на получение убежища в той европейской стране, в которой они впервые оказались, с другой стороны, принятые Францией меры не согласуются с Общими базовыми принципами политики интеграции иммигрантов в Европейский союз, а также установленными правилами о необходимости оказывать мигрантам всяческое содействие, в том числе и по предоставлению еды и жилья.

Необходимо отметить, что роль Европейского союза сводится к оказанию содействия национальным правительствам и не подразумевает введения жестких мер или стандартов. Согласно ч. 4 ст. 79 Договора о функционировании Европейского союза Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут устанавливать меры, направленные на поощрение и поддержку деятельности государств-членов, с целью облегчить интеграцию законно проживающих на их территории граждан третьих стран – исключая при этом любую гармонизацию законодательных и регламентарных положений государств-членов². Следовательно, основная задача Европейского союза, исходя из содержания норм Договора о функционировании Европейского союза, заключается в ориентации государств-членов на интеграцию мигрантов в соответствии с общими европейскими подходами. Однако миграционный кризис 2015 года продемонстрировал несовершенство данной лояльной системы. В качестве характерного примера можно привести ситуацию, которая сложилась в Венгрии в 2015 году, когда на уровне национального законодательства были приняты нормативные акты, согласно которым незаконное проникновение на территорию страны наказывалось лишением свободы до 8 лет, депортацией и запретом на повторный въезд.

На уровне Совета Европы еще в 2004 году были приняты Общие базовые принципы политики интеграции иммигрантов в Европейский союз. Данные принципы направлены на мягкую интеграцию мигрантов в принимающее общество и фактически не утратили своей актуальности даже после начала миграционного кризиса в Европе. Вышеназванный документ включает в себя одиннадцать базовых принципов:

1. Интеграция представляет собой динамичный двусторонний процесс взаимного приспособления всех иммигрантов и жителей государств-членов.
2. Интеграция подразумевает уважение к основным ценностям Европейского союза.
3. Занятость является ключевой частью процесса интеграции и играет центральную роль в участии иммигрантов, в том вкладе, который иммигранты вносят в принимающее общество, и в том, чтобы сделать этот вклад видимым.
4. Базовые знания языка, истории и институтов принимающего общества необходимы для интеграции; предоставление иммигрантам возможности приобрести эти базовые знания имеет важное значение для успешной интеграции.
5. Усилия в области образования имеют решающее значение для подготовки иммигрантов, и особенно их потомков, к более успешному и активному участию в жизни общества.
6. Доступ иммигрантов к учреждениям, а также общественным и частным товарам и услугам на равной основе с гражданами страны и недискриминационным образом становится решающим фактором для лучшей интеграции.
7. Частое взаимодействие между иммигрантами и гражданами государств-членов является важнейшим механизмом интеграции. Общие форумы, межкультурный диалог, просвещение об иммигрантах и культуре иммигрантов, а также стимулирование условий жизни в городской среде улучшают взаимодействие между иммигрантами и гражданами государств-членов.
8. Практика различных культур и религий гарантируется Хартией основных прав и должна охраняться, если только практика не противоречит другим нерушимым европейским правам или национальному законодательству.
9. Участие иммигрантов в демократическом процессе и разработке политики и мер по интеграции, особенно на местном уровне, способствует их интеграции.
10. Включение политики и мер интеграции во все соответствующие портфели политики и уровни государственных и общественных услуг выступает важным фактором при формировании и реализации государственной политики.
11. Разработка четких целей, показателей и механизмов оценки необходима для корректировки политики, оценки прогресса в интеграции и повышения эффективности обмена информацией³.

Однако необходимо отметить, что представленный выше перечень базовых принципов относится к актам «мягкого права», которые носят рекомендательный характер и содержат лишь общие подходы к реализации государственной политики по интеграции мигрантов на территории Европейского союза.

23 сентября 2020 года Европейская комиссия представила Новый пакт о миграции и убежище, в котором излагается более справедливый европейский подход к управлению миграцией и убежищем. Он направлен на внедрение комплексной и устойчивой политики, обеспечивающей долгосрочное гуманное и эффективное решение текущих проблем нелегальной миграции, разработку путей легальной миграции, лучшую интеграцию беженцев и других вновь прибывших, а также углубление миграционного партнерства со странами происхождения и транзит для взаимной выгоды.

¹ URL: <https://regnum.ru/news/society/2293062.html>.

² URL: <https://eur-lex.europa.eu/search.html>.

³ URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

По мнению Европейской комиссии, новый механизм управления обеспечит более справедливое разделение обязанностей и эффективную солидарность между государствами-членами, а национальные системы управления миграцией все больше интегрируются в европейское целое. Опираясь на прогресс, достигнутый с 2016 года, новый пакт направлен на создание целостной системы, предоставляющей необходимые новые инструменты для более быстрых и интегрированных процедур, лучшего управления Шенгенской зоной и границами, а также для обеспечения гибкости и устойчивости к кризисам. Данный документ также фокусируется на легальной миграции и интеграции мигрантов в принимающее сообщество⁴. При этом нормы, содержащиеся в вышеназванном документе, также во многом носят рекомендательный и в какой-то степени декларативный характер, что порождает вариативность в подходах их имплементации на национальном уровне.

Проблемы, связанные с расхождением национального законодательства и международных актов, как правило, вызваны тем, что миграционное давление на страны неоднородно. Миграция – это сложный процесс, который включает в себя различные аспекты, при этом оценке и анализу должен подлежать каждый из них. Безопасность людей, нуждающихся в международной помощи, защите и стремящихся к лучшей жизни, тесно переплетается с опасениями стран, границы которых вынуждены принимать на себя основные волны мигрантов. Рассмотрим, как это происходило в странах Европейского союза, когда практически вся нагрузка по приему мигрантов легла на страны, по которым проходит внешняя граница Европейского союза. В первую очередь, это вызвано серьезной вероятностью того, что миграционное давление превысит возможности таких стран, а страны, которые не испытывают такого давления, не проявят должного уровня солидарности и не окажут необходимой поддержки, в том числе финансовой. Кроме того, существуют определенные опасения, что, если процедуры не будут соблюдаться на внешних границах, то собственные национальные системы предоставления убежища, интеграции или возвращения не смогут справиться с большими потоками мигрантов.

Решение вышеописанной проблемы, на наш взгляд, возможно посредством создания национальных комитетов по делам мигрантов, в которые бы входили, помимо специалистов в данной сфере, представители гражданского общества. Правовой основой деятельности комитетов должны стать принятые на национальном уровне нормативные правовые акты, в основу которых будут положены Общие базовые принципы политики интеграции иммигрантов. Данная структура предполагает системный подход, поскольку национальное законодательство по вопросам интеграции мигрантов, как правило, утверждается с учетом общих международных принципов, а планы действий также содержат основные принципы и инструменты для мониторинга, анализа и обмена накопленным опытом в области интеграции мигрантов. В том случае, если будут сформированы доступные и прозрачные легальные способы иммиграции, а также разработана единая система интеграции мигрантов, впоследствии будут минимизированы потоки нелегальных мигрантов, которые зачастую прибегают к незаконным и опасным для жизни способам пересечения границы. Вместе с тем выстраивание понятной системы по легализации иммигрантов позволит держать под контролем антииммигрантские настроения в принимающих странах.

Заключение. Таким образом, до настоящего времени не создана единая правовая система, которая бы на межгосударственном уровне четко регулировала вопросы, связанные с интеграцией мигрантов в общество принимающих европейских государств. Особую сложность вызывает многоуровневость правового регулирования, которая может быть представлена местным (локальным), национальным и межнациональным уровнями. Кроме того, необходимо учитывать в данном процессе не только вертикальные, но и горизонтальные связи. Так, вопрос интеграции мигрантов, как правило, входит в компетенцию разных ведомств (министерств внутренних дел, образования, труда и т.д.), что может приводить к возникновению противоречий в самих подходах в решении обозначенных задач.

Представляется целесообразным внедрить практику создания национальных комитетов по делам мигрантов, которые бы выстраивали общую государственную политику на основе принятых международных подходов и координировали различные министерства и ведомства, задействованные в процессе интеграции мигрантов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Апанович М.Ю. Вопросы интеграции мигрантов в Европе // Вестн. МГИМО-Университета. – 2011. – № 6(21). – С. 248–255.

Поступила 31.01.2023

INTEGRATION OF MIGRANTS IN THE EUROPEAN STATES: PROBLEMS AND LEGAL REGULATION

RAMI SABOUNE
(Belarusian State University, Minsk)

The article analyzes the degree of legislative regulation of the issue of integration of migrants into European society. The author comes to the conclusion that there is a problem with the Uniform High Evaluation Test in the countries of the European Union, which in turn includes checking methods that are contrary to the common European test. The solution to this problem is possible through the meeting of joint committees on assemblies, which would rebuild the Association of European Member States in the field of assemblies on the basis of assemblies of international approaches. In the course of writing the work, descriptive-analytical, formal-legal and technical-legal methods were used.

Keywords: integration of migrants, immigration, immigration policy, migration crisis.

⁴ URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.htm.