



РУКОВОДЯЩИЙ КОМИТЕТ ПО МИГРАЦИИ

К СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ

Страсбург, Ноябрь 2002

РУКОВОДЯЩИЙ КОМИТЕТ ПО МИГРАЦИИ

К СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ

Страсбург, Ноябрь 2002

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
К СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ	8
1. НОВЫЙ КОНТЕКСТ	8
2. МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ В 1990Х ГОДАХ	9
2.1 Существующие тенденции	9
2.2 Кто является мигрантами?	10
3. НЕОБХОДИМОСТЬ НОВОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ	12
3.1 Иммиграционный контроль	13
3.2 Эффективность контроля	13
3.3 Анализ глубинных причин	14
3.4 Политика интеграции	14
4. ПОЛИТИКА И РЕАЛЬНОСТЬ: ЧЕМ МЫ ХОТИМ УПРАВЛЯТЬ?	15
4.1 Основа управления	15
4.2 Субъекты и объекты управления	16
4.3 Управление общественными ожиданиями	17
5. НОВАЯ СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ	18
5.1 Меры по упорядоченному управлению миграцией	19
5.2 Соответствующие средства для защиты и возвращения, а также для регулирования стихийных и неожиданных передвижений	25
5.3 Условия, содействующие интеграции	28
5.4 Диалог и сотрудничество между странами происхождения и транзитными странами	29
6. РЕЗЮМЕ	31

ВВЕДЕНИЕ

В ходе 6-ой Межминистерской Конференции по вопросам миграции, состоявшейся в Варшаве в июне 1996 года, руководители министерств и ведомств, занимающиеся соответствующими проблемами, обратились с призывом к Совету Европы о разработке комплексной европейской миграционной политики и об оказании правительствам его государств-членов содействия в определении принципов управления миграционными потоками в направлении и в рамках европейского континента.

Исходя из этого обращения, Руководящий комитет по миграции СЕ создал экспертную группу из ведущих специалистов в области миграции, подготовившую свой первый доклад к семинару об управлении миграционными потоками (октябрь 1998).

Доклад экспертной группы в целом получил положительную оценку участников семинара. Вторая версия отчёта была составлена группой экспертов и учёных и принята на 42 встрече CDMG в мае 2000 г.

Стратегия базируется на констатации того факта, что Европа является регионом с постоянными перемещениями населения. Как это заявил Генеральный Секретарь Совета Европы в своей речи на церемонии открытия 7-ой Межминистерской Конференции по вопросам миграции, проходившей в Хельсинки (Финляндия) 16-17 сентября 2002 года :

«Управление легальной миграцией и пресечение её нелегальных форм является политической задачей.

Стратегия её разрешения предполагает активное принятие мер, направленных на интеграцию иностранцев в общественную жизнь, и основывается на признании того, что интеграционные процессы идут во встречных направлениях. Ядром этой стратегии долгие годы являлось убеждение, что многие миграционные проблемы, с которыми сталкиваются правительства, должны решаться путём последовательных шагов в различных областях, в частности, таких, как экономика, предоставление политического убежища, ликвидация различий в правовых режимах различных групп населения или репатриация. В настоящее время данный подход более не приемлем. Стратегия управления должна быть единой и долговременной. Необходимые меры следует принимать в комплексе, в противном случае повторение ошибок прошлого неизбежно и предпринятые шаги в одной области приведут к созданию новых проблем в другой. Невозможно также уйти от ответа на вопрос о возможности разработки соответствующими странами собственных комплексных миграционных программ и их взаимной гармонизации. Эта стратегия предлагает новую методику управления, применимую как к государствам происхождения, транзита, приёма, так и к их гражданам.

Является общеизвестным фактом, что международные миграционные потоки имеют прямое влияние на состояние межгосударственных отношений. Из этого вытекает

важность отведения соответствующим вопросам приоритетного места в совместной политической повестке дня государств происхождения, транзита и приёма. Следует заниматься совместно такими вопросами, как права человека, оказание технического содействия на двусторонней основе, нелегальная миграция и препятствия к репатриации. Данный диалог неизбежно приведёт к созданию эффективных структур сотрудничества. С этого момента климат взаимного доверия и понимания позволит договаривающимся сторонам встать на единую основу. Верю в большие возможности соуправления по вопросам миграции».

Стратегия управления предусматривает разработку в соответствующих странах их собственных комплексных программ и их взаимную гармонизацию. Новая методика управления применима как государствам происхождения, транзита, приёма, так и к их гражданам. Она позволит разрабатывать новосориентированные и более эшелонированные национальные миграционные программы, основывающиеся на двустороннем техническом сотрудничестве, а также решать проблемы, связанные с трансграничными перемещениями, в частности, с пограничным контролем, правами человека, интеграцией, политическим убежищем, воссоединением семей, нелегальным пересечением государственных границ, репатриацией. Данный подход позволит соединить все возможные элементы соответствующих программ на основе комплексного принципа в целях облегчения решения срочных миграционных проблем.

Совет Европы оказывает всестороннее содействие эффективному применению стратегии на национальном уровне.

Габриелла Баттаини-Драгони

Генеральный Директор Департамента
социальной сплочённости

К СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ

1. НОВЫЙ КОНТЕКСТ

Ныне, когда те, кто определяет политику миграции в Европе, вступают в новое тысячелетие, они могут поразмышлять о том десятилетии перемен, с которым связан целый ряд новых моментов. Теперь весь европейский континент стал весьма привлекателен для мигрантов практически со всего остального мира. Отчасти это отражает новые политические реалии – на большей части Европы обеспечена демократия и в целом соблюдаются права человека. Эта очевидная политическая и экономическая безопасность сделали Европу притягательной для тех лиц, которые просят убежища. Если сравнить ее с остальным миром, это действительно процветающий регион, хотя у него и есть свои внутренние различия, но экономический разрыв между Европой и «Югом» неизбежно вызывает постоянный поток мигрантов. Южная, Центральная и Восточная Европа, которые до недавнего времени были в основном зонами эмиграции или отличались небольшими перемещениями людей, в настоящее место окончательно стали частью миграционной системы и миграционных потоков, причем они характеризуются как тенденциями увеличения как въезда, так и выезда.

Не должны мы забывать и том, что в большинстве тех европейских стран, которые отличались высоким уровнем эмиграции в начале века, ныне существует иммигрантская община, которая может составлять более 1% общего населения, то есть достигать такого уровня, когда страна может рассматриваться как страна иммиграции.

Население Большой Европы стареет, и уровень рождаемости снижается быстрее, чем на других континентах, особенно по сравнению с Африкой, а также Южной и Юго-Восточной Азией. Эти различия в демографических тенденциях между разными континентами способны привести к таким последствиям, которые можно было только предположить, оглядываясь на события последних лет.

Эти глобальные контрасты приводят к постоянному давлению миграционных потоков, которые добавляются к наследию более чем полувековой миграции в Западной Европе. Политикам в 1990х годах досталась в наследство трудовая миграция, за которой последовало воссоединение семей, а потом, в 1980х годах, произошел рост числа лиц, просящих убежища. В Южной Европе экономический рост в совокупности с географической близостью к ряду более бедных стран (в Средиземноморском бассейне отмечается один из самых серьезных разрывов между демографическими и экономическими факторами в мире) привел к созданию новых стран иммиграции, заставив правительства этих стран впервые принять законодательство в области иммиграции и направлять все больше средств на контроль въезда. В коммунистическую эпоху Центральная и Восточная Европа и бывший Советский Союз были регионом контролируемой эмиграции и ограниченной миграции, но с 1989 г. стали территорией, на которой также происходят сложные миграционные процессы, характеризующиеся огромным разнообразием как долгосрочных, так и краткосрочных потоков из региона, в регион и внутри этого региона.

В 1990х годах европейский словарь по миграции обогатился новыми терминами: «транзитная миграция», «неполная миграция», «торговля мигрантами», «мелкая торговля», «трудовой туризм» и др. Новые формы этнической миграции являются очевидным следствием старых форм национализма и взаимоотношений меньшинств. И даже эти явления принимают различные формы: люди, принадлежащие к одной национальной группе, возвращаются «на родину» (как, например, «переселенцы» в Германию, евреи в Израиль); депортированные лица в свои родные края (поляки из России в Польшу, татары в Крым); русские из стран Балтии и стран СНГ едут обратно в Российскую Федерацию.

Эти миграционные тенденции развивались на фоне политических изменений. В Западной Европе экономическая дихотомия ЕС и ЕАСТ переросла в ЕЭА. Экономическое развитие ЕС, включая Единый европейский Акт и маастрихтский Договор, а также процесс вступления новых государств-членов, привело к созданию мощного политического блока. Инициативы и меры Европейского Союза, которые разрабатываются в рамках Первого и Третьего столпа, в настоящее время формируют миграционную политику на всем континенте. Усиление подходов с «позиций Сообщества» к вопросам убежища и миграции в связи со вступлением в силу амстердамского Договора должно подтвердить эту тенденцию.

И этот процесс будет, судя по всему, продолжаться по мере того, как продолжаются обсуждения вопроса расширения ЕС. В первую очередь это повлияет на сами страны-кандидаты, миграционная политика которых будет, вероятно, еще больше сближаться с политикой нынешних членов ЕС. Другие страны Центральной и Восточной Европы, скорее всего, пойдут по этому же пути, для того чтобы обеспечить доступ для своих собственных граждан и для того, чтобы не превратиться в еще большей степени в коридор для мигрантов, стремящихся попасть в Западную Европу. Постепенное снятие пограничного контроля по мере расширения Шенгенской системы лишь ускоряет этот процесс.

В то время как доминирующее единое развитие ЕС ведет к разработке общей миграционной политики в Западной Европе, в основном через межправительственное сотрудничество, в Центральной и Восточной Европе за последние годы возникли новые группировки и ассоциации, выдвигающие и разрабатывающие свою миграционную политику. Некоторые из этих инициатив, как, к примеру, Венский процесс, трансформировались в особые формы. Другие, как Будапештский процесс, могут продолжать развиваться, создавая основу для разработки более последовательной и гармоничной политики в регионе. Таким образом, тогда как в разработке политики в Западной Европе доминирует ЕС, государства Центральной и Восточной Европы находятся в процессе развития своих собственных ассоциаций и попыток установления сотрудничества. Учитывая, что процесс расширения ЕС и переходный период займут, вероятно, продолжительное время, причем неизбежно, что в этом процессе будет несколько этапов, важно найти пути подтянуть к этому и другие инициативы и группы, создав форум для диалога и разработки общеевропейской политики и управления миграцией. Для такой роли лучше всего подходит Совет Европы.

Новая политическая карта Европы, новые миграционные потоки и положение Европы в мире – все это требует определения общеевропейской политической позиции в отношении миграции и связанных с ней вопросов, но при этом должно быть учтено и то, что этот континент сталкивается в разных своих частях с самым разным набором проблем. Поэтому в области управления миграцией страны должны, каждая самостоятельно или действуя совместно с другими, решить проблему этих различий на национальном уровне, разрабатывая одновременно с этим и скоординированные международные подходы. Более того, такие подходы должны быть достаточно гибкими для того, чтобы предлагать решения по новым типам миграции, и одновременно обеспечивать в достаточной степени комплексный подход, охватывающий весь спектр вопросов миграции.

2. МИГРАЦИЯ В ЕВРОПЕ В 1990Х ГОДАХ

2.1 Существующие тенденции

В настоящее время в качестве лиц, проживающих в Западной Европе, зарегистрировано примерно 19,9 миллионов иностранных граждан, и дополнительно к этому порядка 2,8 миллионов проживает в Центральной и Восточной Европе (включая государства Балтии, но без СНГ). С 1988 г. по 1996/7 г.г. общее количество иностранцев выросло примерно на 5 миллионов человек (на 33%), хотя в последние годы, по-видимому, произошло заметное падение темпов роста этого показателя. В тех странах, в отношении которых возможно подсчитать чистый приток мигрантов, за период с примерно 1980 по 1996 г.г. чистый совокупный миграционный

прирост составил 7,14 миллионов человек. Пик зарегистрированных потоков миграции пришелся, судя по всему, на 1992 г.

В Западной Европе находится примерно 7,46 зарегистрированных иностранных рабочих, что представляет собой рост на 27% по сравнению с данными на 1988 г. (6,2 миллионов). Таким образом, притом, что в экономике Западной Европе происходит спад, одновременно с этим увеличивается количество иностранных трудящихся. Однако при этом существует и значительное число незаконных рабочих, хотя масштабы этого явления невозможно оценить достаточно безошибочно.

Значительный рост количества мигрантов произошел в результате увеличения числа лиц, просящих убежище. В 1983 г. в Европе было зарегистрировано около 70.000 заявлений о предоставлении убежища; в 1992 г., на который пришелся пик этого явления, их было 702.000, в 1996 г. количество ходатайств упало до 245.000, а в 1998 г. опять увеличилось до 335.619.

В последнее время почти по всем странам, по которым имеются данные, наблюдается снижение чистого прироста. Однако в этих данных недооценивается чистый приток, поскольку из них исключается целый ряд категорий временных иммигрантов, многие из которых, как известно, находятся в стране нелегально. Вполне вероятно, что основная масса фактической ежегодной иммиграции в наше время в Европе не учитывается официальной статистикой въезда, а осуществляется на нелегальной основе. По оценке МЦРПМ в 1993 г. нелегальный приток мигрантов в Западную Европу составил около 350.000 чел. Однако на самом деле точных данных никто предоставить и не сможет.

Возможно, самая большая проблема в управлении миграцией за последние годы возникла в результате целого ряда всплесков миграционных потоков, которые были порождены локальными войнами. Эти войны привели к неожиданным и масштабным потокам людей в соседние страны. В целом это затронуло миллионы боснийцев, косоваров, курдов, жителей Кавказа и т.д. Многие, хотя и не все, впоследствии вернулись домой.

2.2 Кто является мигрантами?

В основном национальная миграционная политика направлена на решение проблем оседлой миграции. Это осуществляется через меры по контролю над въездом (а в эпоху коммунистических режимов, и над выездом) и по интеграции тех иммигрантов, которые такое разрешение получили. Многие из того, что рассматривается сегодня как иммиграционные проблемы, в частности, большие поселения меньшинств, принадлежащих к различным культурам, связано с направленной политикой по привлечению иностранной рабочей силы и найму иностранных рабочих, или с наследием колониальных режимов. И по сей день эти закоснелые представления, основанные на устаревших идеях, доминируют в политических подходах к управлению миграцией.

В контексте современных международных передвижениях населения концепция «постоянного» потеряла былую определенность (а может быть такой определенности никогда и не было). Ни в одной европейской стране ныне не ставится задача привлечь новых постоянных жителей, за исключением бизнесменов, которых привлекают из-за того, что они приносят инвестиции. Однако на большей части территории Европы постоянная оседлая миграция продолжается опосредствованно, как результат предшествующих временных миграций и в основном через воссоединение семей и создание новых семей. Действительно, сегодня самый «постоянный» тип выбора местожительства ассоциируется с возвратной миграцией в свои родные страны бывших трудовых мигрантов, а также бывших граждан стран Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза, выехавших в коммунистический период, и некоторых этнических групп.

В Центральной и Восточной Европе, и особенно в Германии, постоянная оседлая миграция в последние годы ассоциируется с отдельными этническими группами, «возвращающимися» на свою родину, где им предоставляется автоматическое право на проживание. Это распространяется на немецких «ауссидлеров» (переселенцев), но также и на ингро-финнов,

граждан Болгарии турецкого происхождения, понтийских греков и румынских венгров. Другая этническая группа, участвующая в миграции – это Ромы (цыгане), у которых нет своей родины, куда они могли бы вернуться. Но наиболее заметное явление в Центральной и Восточной Европе, связанное с миграцией, это транзитные мигранты, то есть те, кто въезжает на территорию одного государства для того, чтобы переехать на территорию другого. Присутствие этих людей превращает некоторые новые демократические страны в государства со значительным уровнем миграции. С целью регулирования миграции эти страны разрабатывают свое иммиграционное законодательство и политику в соответствии с международными стандартами и наиболее эффективной практикой государств-членов Совета Европы.

Большая часть добровольной миграции за последние десятилетия состояла из временных трудовых мигрантов, как правило, малоквалифицированных и низкооплачиваемых, выезжающих на работу за границу на разные периоды времени. Многие из них являются сезонными рабочими. Иногда они передвигаются в рамках организованных схем; в других случаях они реагируют на ежеминутные запросы рынка труда. Совершенно другая категория – высококвалифицированные специалисты, управленцы и техники. Это еще одна разная по составу группа, которая включает тех, кто работает на транснациональные корпорации и межправительственные организации (МПО), специалистов в области здравоохранения и образования, научных работников, менеджеров, священников, артистов эстрады и спортсменов и т.д. В экономическом плане их передвижения отражают глобальную природу современного бизнеса и культуры; в социальном плане они представляют собой «невидимую» группу иммигрантов в Европе, зажиточный средний класс, во многих смыслах международных граждан. Большинство стран не создает особых или не создает вообще никаких препятствий для их въезда; видимо, государства предполагают, что они будут автоматически контролировать их передвижения. Быстро меняющуюся мобильную группу представляют собой и студенты, и другие молодые люди на начальном этапе своей карьеры.

В последние годы основное политическое внимание было привлечено к лицам, просящим убежище. Некоторые из них были приняты в качестве беженцев на основании Конвенции ООН от 1951 г. Однако правительства принимают заявителей и по гуманитарным соображениям, когда они полагают, что хотя критерии Конвенции соблюдены и не полностью, было бы неразумно или невозможно заставить людей возвратиться в свою страну. Те, кто нуждается в международной защите, зачастую получает ее в той или иной форме, пусть и на временной основе.

Растущая группа международных мигрантов состоит из тех, кто оказался на нелегальном положении. Все большее число нелегальных иммигрантов сначала въезжает в страну на законных основаниях, и затем становятся нелегалами в результате продления срока своего пребывания сверх установленных рамок, или же нарушив условия въезда, как правило, через получение работы. Их положение может колебаться между законным и незаконным статусом. Другие въезжают в страну подпольно и потом пытаются уйти в тень. Существует много свидетельств того, что мигранты все чаще попадают в нелегальное положение в результате торговли мигрантами. Борьба с организаторами и группами, занимающимися такой торговлей, является, вероятно, основной озабоченностью для правительств, стремящихся управлять миграционными потоками.

Есть много других категорий лиц, которые совершают передвижения между странами, и чей статус ассоциируется со статусом мигрантов. Многие из этих категорий связаны с новым миграционным пространством в Центральной и Восточной Европе. Это явление включает ежедневных трансграничных маятниковых мигрантов, то есть «трудовых туристов», которые пересекают международные границы как посетители, но на самом деле с намерением найти временную или сезонную работу, или «челноков», пересекающих границу ежедневно или остающихся в других странах на более длительные периоды. Другие лица относятся к типу, который Окольский называет «неполными мигрантами». Это те, кто пересекает национальные границы для работы/торговли каждый раз на срок только в несколько дней или недель, но которые делают это столь часто, что большую часть года они живут или работают за пределами своей страны. Наконец, в любой международной стратегии в области миграции должно

учитываться огромное число тех, кто совершает туристические и деловые поездки. Они не только могут подпадать под характеристики временных мигрантов, но благодаря своей поддержке глобальной сети инфраструктуры передвижений (включая дороги, распространение информации, агентства и прочее) они вносят свой вклад в сокращение расстояний, что, в конце концов, облегчает и миграцию. Для многих из них путешествия за границу становятся ознакомительными поездками, которые затем перерастают в более длительные передвижения. Помимо этого, их передвижения возлагают на правительства обязанности по обеспечению контроля над въездом, а это означает, что они становятся, помимо своей воли, частью дискуссий по миграционной политике.

Эти разные группы не должны рассматриваться как нечто раздельное, поскольку один тип мигранта или туриста может преобразоваться в другой. Это означает, что потоки миграции являются очень сложными, как во времени, так и в пространстве: они включают разного типа людей и разные мотивировки, на них влияют и ими управляют разные органы, они играют разную роль и пользуются разными методами внедрения в принимающие общества. Разработка такой стратегии управления, в которой учитывались бы все эти различия, представляет огромные трудности. В конце концов, необходимо проводить различие между стратегией управления, направленной на отдельного мигранта, и такой стратегией, которая ориентируется на целый спектр институциональных участников, непосредственно заинтересованных в продвижении вперед.

3. НЕОБХОДИМОСТЬ НОВОГО ПОДХОДА К УПРАВЛЕНИЮ

Растущая необходимость принятия новой европейской миграционной политики связана и с недостатками политики, проводимой с 1970х годов, и с меняющейся природой миграции и отношения к ней. Существующая модель политики основана на двух основных направлениях: закрытие границ перед новыми потоками иммигрантской рабочей силы, и меры по содействию социальной интеграции тех иммигрантов, которые уже проживают в принимающих странах. Но эта модель уже продемонстрировала свою неэффективность в отношении существующих групп и потоков, и вряд ли она окажется достаточно гибкой для того, чтобы ее можно было бы применить к новой ситуации. Из этого следует вывод, что сейчас требуется анализировать новые модели. Это связано не только с тем, что проблемы миграции, с которыми столкнулась Большая Европа в 1990х годах, отличаются от проблем в Западной Европе в 1970х, но и потому, что новые демократические страны хотели бы избежать тех ошибок, которые в прошлом совершили их западные соседи.

Закрытие границ для иностранных рабочих стало основным ответом на новую экономическую ситуацию в 1980х годах, отмеченных завершением периода экономического роста и спадом производства. Однако в мире, который во все большей степени характеризуется глобальными структурами производства и обмена товарами, услугами и информацией, и где государства во многом объединили свой контроль над движением капиталов и организацией производства, слишком большой упор на политику в качестве средства контроля над потоками рабочей силы может оказаться неоправданным. Ясно и то, что по-прежнему создается множество рабочих мест, не требующих квалификации, причем многие из них в «неофициальном» секторе, и заполняются они иммигрантами, которые готовы работать на том уровне зарплаты, который неприемлем для местной рабочей силы. Учитывая наличие таких рабочих вакансий, правительствам трудно контролировать их заполнение. Более того, в контексте довлеющего стремления в экономике к обеспечению гибкости и дерегулированию рынков труда, что негативно сказывается на уровне зарплат и условий работы, усиление иммиграционного контроля выглядит стратегия, противоречащая этому стремлению.

Поэтому существует определенная экономическая логика в том, чтобы ослабить контроль над въездом рабочих-иммигрантов, особенно в тех странах, где существует вероятность демографического спада в результате изменений в возрастной структуре общества. Однако слабость политики контроля, направленной прежде всего на ограничение въезда иностранной рабочей силы, состоит в том, что здесь не учитываются в должной степени те передвижения,

которые связаны с воссоединением семей и созданием новых семей, а также с гуманитарными соображениями. Этот тип передвижений совершенно оправдан с точки зрения концепции индивидуальных прав, в которой подчеркивается значение индивидуальных свобод. Однако совершенно неясно, какие ценности могут обосновывать право на мобильность и право на активные поиски возможностей улучшить свои условия жизни. Поскольку такие обоснования отсутствуют, совершенно неизбежно, что разрешение на въезд аргументируется необходимостью соблюдения прав человека, при соответствующем уровне контроля.

Частичное решение проблемы чрезмерного использования механизмов контроля над въездом представляют собой программы временной иммиграции, которые являются своего рода клапаном и позволяют принимать некоторых трудящихся, создавая при этом для передвижений определенные юридические рамки. Подобная стратегия представляется разумной с точки зрения европейских правительств и удовлетворительной с интеллектуальных позиций, при условии, что органы управления смогут контролировать ситуацию и продолжительность пребывания этих трудящихся, и смогут вернуть их домой после завершения их контрактов. Однако зачастую все происходит иначе, и в результате программы временной миграции предоставляют необходимые юридические условия пребывания лишь для тех иммигрантов, которые не намерены поселиться в стране на постоянной основе.

3.1 Иммиграционный контроль

После «остановки» трудовой иммиграции в 1974 г. (хотя воссоединение семей продолжалось и ускорилось) и особенно после кризиса в сфере предоставления убежища в середине 1980х годов, в своей миграционной политике Европа стала ориентироваться в большей степени на установление контроля. Такой контроль был установлен на въезде, на территории и при прохождении административных процедур. В результате этих мер была обеспечена гораздо большая последовательность и скоординированность в политике в области иммиграции и въезда лиц, просящих убежище. Однако в отношении политики в области предоставления убежища главной нерешенной проблемой остается неспособность добиться возвращения в свои страны тех, кому не было предоставлено право на то, чтобы остаться в принимающей стране. Отчасти это показывает, насколько трудно провести ясное различие между теми, кто реально нуждается в защите, и теми, кто мог бы вернуться в свою страну в безопасных условиях. Это связано и с отсутствием установленных международных рамок для возвращения не получивших разрешения лиц в страны своего происхождения. Данные проблемы со всей остротой встали сейчас в странах Центральной и Восточной Европы. Право, касающееся беженцев, является той областью международного права, которому в этих странах за последние годы уделялось особое внимание. Уже разработаны или находятся на стадии завершения процедуры, связанные с предоставлением права на убежище, которые соответствуют международным правовым нормам, касающимся беженцев.

Невозможность обеспечить возвращение стала серьезной проблемой. С одной стороны, страны не должны проявлять слабость в отношении возвращения тех, кто пребывает в стране нелегально. Однако с другой стороны, процесс высылки их домой стоит дорого и, как правило, затягивается на долгий срок. Следствием такого положения вещей является то, что возможность остаться в стране рассматривается потенциальными эмигрантами как шанс, пусть и незаконный, пробить себе дорогу. Хотя за последние годы многие государства и увеличили объемы депортаций, угроза насильственной высылки пока не воспринимается всерьез. У государств нет эффективных стратегий по высылке; но даже там, где такие стратегии существуют, они не затрагивают большого количества людей. Для многих стран, особенно в Центральной и Восточной Европе, сама высокая стоимость функционирования системы высылки не позволяет ее ввести.

3.2 Эффективность контроля

Массовой миграции с Востока на Запад, которой так опасались в начале 1990х годов, не произошло, а с 1993 г. в большинстве стран показатели законной иммиграции даже снижаются. Однако теперь в Центральной и Восточной Европе возникла новая система передвижения

людей, которую трудно контролировать в силу большого объема передвижений. Чрезвычайные ситуации на Балканах, в Турции и на Ближнем Востоке создали давление в системе предоставления убежища, хотя частично напряженность была снята принятием временных мер защиты. Но эффективное функционирование систем контроля все же зависит от развития эффективных стратегий по возвращению людей в свои страны.

В целом контроль над въездом имел определенный успех в Западной Европе, хотя и ясно, что не во всех странах были получены одинаковые результаты, а это породило дискуссии о необходимости принятия договоренностей о распределении нагрузки. Миграционная политика по-прежнему в общем носит скорее ретроактивный, а не перспективный характер, и осуществляется как кризисное управление, а не как последовательные шаги. Ситуация в 1990х годах привела к разработке параллельных, а не комплексных, направлений политических действий. В результате этого политика в области регулирования рабочей силы и политика в отношении воссоединения семей осуществляются нескоординированно, а политика в отношении предоставления убежища развивается вообще отдельно. Ныне сложилась такая ситуация, когда к общей неразберихе добавляется новое направление политики, связанное с торговлей мигрантами. Таким образом, в настоящее время целый ряд вопросов решается в рамках европейской миграционной политике раздельно: рабочая сила, воссоединение семей и профессиональная подготовка; предоставление убежища; незаконная торговля и незаконные потоки; интеграция. На самом деле, эти проблемы взаимосвязаны на уровне более широких аспектов управления – в области предоставления законного статуса и обеспечения возвращения, а также предупреждения: поэтому данные проблемы могут быть решены только в рамках всеобъемлющего стратегического подхода.

3.3 Анализ глубинных причин

В качестве альтернативы еще более жесткому контролю над въездом предлагается заняться глубинными причинами миграции, особенно экономической и социальной отсталостью в странах происхождения. Помощь на развитие иногда представляют общественному мнению как альтернативу миграции, как благую попытку избавить население этих стран от страданий и психологических трудностей, связанных с отрывом от корней их собственной культуры. Однако у данного подхода есть много недостатков. Во-первых, неясно, каким образом нужно ориентировать помощь, для того, чтобы сократить эмиграцию. Во-вторых, любой заметный экономический рост в стране происхождения скорее приводит в краткосрочном и среднесрочном плане к росту эмиграции из этих стран. В-третьих, использование экономического роста в странах происхождения в качестве средства уменьшения эмиграционного давления порождает другие вопросы, такие, как, например, торговые соглашения и потоки денежных переводов, а это может привести к новым проблемам в области внешней и торговой политики. Наконец, может сложиться впечатление, что доноры руководствуются эгоистичными мотивами, а это тоже может породить серьезную напряженность между странами происхождения и государствами назначения. По этим причинам ни развитие помощи, ни создание зон свободной торговли, хотя это и является важной частью политического уравнения, не могут рассматриваться в качестве заменителей всеобъемлющей миграционной политики.

3.4 Политика интеграции

Опыт попыток интегрирования за последние три десятилетия показывает, что успех интеграционных процессов обеспечивается за счет трех факторов: адаптация иммигрантов к обществу страны пребывания; адаптация общества страны пребывания по отношению к иммигрантам; и необходимые стратегии общения между этими двумя частями населения и между каждой из них и правительством. Что касается последнего условия, то оно подразумевает существование приемлемого «свода» правил и форм общения, а также общность языка для выражения идей и тезисов таким образом, чтобы предотвратить искажение взглядов и идеологий. Если этого не существует, то признание культурного разнообразия остается чисто теоретическим.

За последние 10 лет в Европе были предприняты значительные усилия по реализации активной политики интеграции, включая содействие предоставлению равных возможностей, обеспечение профессионального роста и доступа к социальным услугам, социально-культурную интеграцию и участие в гражданской жизни иммигрантских общин. Однако достигнутые результаты несоизмеримы с предпринимавшимися усилиями. В 1990х годах в Европе меньшинства замыкаются в себе, что отчасти является реакцией на отторжение их со стороны населения стран проживания, иммигрантов становится намного больше в растущих рядах безработных, наблюдается социальное отторжение и растущий рост враждебности населения к их присутствию, что отражается в подъеме националистических, расистских и ксенофобных политических сил. Основная проблема состоит в том, что общественное мнение становится все более негативным, а чем более оно негативно настроено, тем труднее политическим руководителям подходить к этому вопросу с позитивных позиций.

Это негативное отношение усиливается и в результате того, что распространяется мнение, что иммигранты представляют собой такую нагрузку на систему социального обеспечения, которая не компенсируется их вкладом в экономический рост. Политика интеграции, разработанная специально для того, чтобы расширить участие иммигрантов во всех областях жизни, была ориентирована на самые очевидные проблемы (языковой барьер, препятствия в образовании и в гражданской жизни), связанные с их статусом иммигрантов, и при этом в определенной степени отводила на второй план их зачастую позитивный вклад на рынке труда.

4. ПОЛИТИКА И РЕАЛЬНОСТЬ: ЧЕМ МЫ ХОТИМ УПРАВЛЯТЬ?

4.1 Основа управления

В наших размышлениях мы исходим из того, что ни одно правительство не может, при всем своем желании, предотвратить иммиграцию или эмиграцию. Даже в самых репрессивных режимах были проницаемые границы. Что касается демократических обществ, которые приняли принципы индивидуальных прав человека, определенный уровень иммиграции иностранных граждан является неизбежным. Более того, сложная и динамичная природа такого явления как миграция означает, что она находится в постоянной динамике. Поэтому отдельные правительства вынуждены искать пути обеспечения контроля в отношении зачастую колоссального давления этих потоков. Попытка короля Кануте остановить приливную океанскую волну потерпела провал в XI веке, обречена она на неудачу и в наши дни.

Лучшее, что могут сделать правительства, это направлять и влиять на эти потоки, осуществляя такую политику, которая регулировала бы такие приливы, а не пыталась их остановить. Правительства должны разработать такие политические меры, которые были бы достаточно гибкими, чтобы справляться с резкими сдвигами в доминирующих тенденциях и с неожиданными отклонениями в новых направлениях. Учитывая интернационализацию миграции, обязательным условием для этого является межгосударственное сотрудничество, без которого страна в одиночку не может контролировать свои границы, пусть даже и применяя самые драконовские меры.

Потребность в позитивной стратегии управления касается и развития эффективных процессов социальной интеграции, что требует особого внимания к интеграции групп меньшинств. Правительства не могут диктовать, как обеспечивать интеграцию и добрые отношения между общинами, они должны работать с общественным мнением, но скорее задавать ему тон, а не следовать за ним. Необходимо создать такие условия, когда группы меньшинства и группа большинства будут согласны с тем, что успех процесса интеграции отвечает прежде всего их собственным интересам. Поэтому процесс управления должен включать образование и меры доверия для всех общин. Одновременно нужно принимать меры по устранению причин, которые приводят к маргинализации любой группы меньшинства в обществе.

Короче говоря, мы утверждаем, что миграция все равно будет иметь место, и лучше всего для государства влиять на миграцию по тем направлениям, которые соответствуют нормам

соблюдения прав человека и дают наилучшие результаты с точки зрения социальных и экономических условий, как для мигрантов, так и для общества принимающей страны. Интеграция является связанной с этим, но в тоже время отдельной областью политики, где управление означает создание таких условий для людей из местных и иммигрантских общин, которые позволили бы им самим найти пути к достижению социальной гармонии.

4.2 Субъекты и объекты управления

Традиционно международная миграция рассматривалась как взаимоотношение между фактом переезда отдельного лица или семьи в целях постоянного проживания или работы, и действиями правительства как стража на въезде в страну и при получении гражданства. Сегодня это рассматривается как разнообразный международный бизнес, имеющий обширный бюджет и обеспечивающий сотни тысяч рабочих мест по всему миру, которым управляют отдельные лица или органы, каждый из которых по-своему заинтересован в развитии этого бизнеса. Подобная ситуация имеет серьезные последствия для правительств, поскольку возникает вопрос, насколько эффективны регулирующие механизмы и политика, поскольку они формируются в основном как договорные отношения между мигрантом и государством.

В основном роль управления осуществляется правительством. Однако это должно сочетаться с партнерством с широким кругом других участников. На общем уровне это включает самих мигрантов и социальных партнеров – работодателей, профсоюзы, организации мигрантов. Можно утверждать, что основной причиной неудач в миграционной политике в Европе было отсутствие настоящей координации между этими участниками в процессе разработки миграционной стратегии. Как следствие этого, проблемы зачастую рассматривались в отрыве от контекста и без учета мнения всех заинтересованных сторон, что приводило в свою очередь к нежелательным побочным последствиям при осуществлении конкретных политических мер.

Стратегия управления требуется не только в отношении потоков мигрантов и их интеграции в общество страны пребывания. Сегодня предметом управления является глобальный миграционный бизнес, который включает ряд органов, участников и отдельных лиц, таких как бюро по найму и турбюро, транспортные компании, юридические и консалтинговые фирмы, нелегальные торговцы мигрантами и т.д. Бизнес этот не однороден. Совершенно очевидно, что он может быть подразделен на законную (правовую/легальную) и незаконную (неправовую/нелегальную) составляющие, причем в каждой из них можно выделить дополнительные подразделы, по-разному их оценить и определить в них особые ниши для бизнеса.

Наиболее срочную проблему управления для правительств представляет, вероятно, торговля мигрантами. Этот бизнес становится все более глобальным по мере того, как улучшение транспортных и коммуникационных связей, а также контакты с международной организованной преступностью облегчают деятельность через регионы и континенты. Если рассматривать это как вид деловой активности, торговля мигрантами, подобно законному предпринимательству, чрезвычайно изобретательно в поиске путей обхода тех систем, которые призваны ее контролировать. Как только одни лазейки закрываются, другие открываются. Этот бизнес весьма быстро реагирует на любые изменения, и создается впечатление, что он всегда на один или несколько шагов обгоняет тех, кто пытается его контролировать. Зачастую национальным властям необходимо согласовывать скоординированные действия, а для этого требуется время. Те, кто занимается торговлей мигрантами, проявляют более высокую степень гибкости, организованности и быстроты реагирования по сравнению с теми, кто должен их контролировать. Таким образом, торговля мигрантами представляет собой новый вызов для политиков в их работе по управлению и контролю над миграционными потоками через границы. В первую очередь это подразумевает необходимость взглянуть на иммиграционный контроль по-новому, обращая при этом большее внимание на задействованные в этом процессе организации и те интересы, которые они преследуют, а не на самих мигрантов. Учитывая международный характер торговли мигрантами, политика государств должна основываться на сотрудничестве.

4.3 Управление общественными ожиданиями

Одна из трудностей при разработке стратегии управления состоит в том, что необходимо примирить две противоположные тенденции, которые влияют на отношение общественного мнения и общественные ожидания. Первая тенденция, это движение в сторону глобализации, процесс, который связывает воедино экономики отдельных стран, и в тоже время, по-видимому, приводит к возникновению унифицированной массовой культуры. Вторая тенденция - это реакция на это, то есть когда люди, уравнивая процесс глобализации, стараются в большей степени опереться на местную общину. Этот процесс характеризуется национализмом и раздробленностью, и в некоторых случаях может привести к социальным беспорядкам, вызванным безработицей и маргинализацией рынка труда, в силу того, что люди начинают думать, что экономика на местах бессильна перед лицом доминирующих глобальных сил. Возникает опасность усиления негативного отношения к миграции, поскольку население воспринимает существующие миграционные потоки как часть системы глобальных обменов, которые уже не контролируются государствами и перед лицом которых местные общины бессильны.

Задача правительств состоит в том, чтобы создавать более позитивную атмосферу для обсуждения вопросов миграционной политики, и при этом задавать тон этим обсуждениям, а не идти за общественным мнением. Основными условиями для разработки политики являются последовательность, ясность и скоординированность, для того, чтобы в ходе общественных дебатов звучали факты, а не негативная информация. Важно также не создавать ложных иллюзий и не пытаться на короткое время успокоить общественное мнение, поскольку это приводит к еще большему разочарованию в будущем. Например, правительства не должны заявлять, что они будут разрешать только временную иммиграцию (для успокоения общественного мнения), если они знают, что не смогут препятствовать тому, чтобы те иммигранты, которые на законных основаниях получили временное разрешение, затем воссоединятся со своими семьями и поселятся в стране на постоянной основе.

Нет сомнений в том, что более жесткий пограничный контроль снижает – но не полностью исключает – незаконную миграцию, что без такого контроля власти столкнулись бы со множеством очень серьезных социальных проблем, таких как резкий приток мигрантов в результате воссоединения больших семей, с широкомасштабной иммиграцией по экономическим причинам и въездом большого количества людей с различными заболеваниями в поисках медицинской помощи. С этой точки зрения, общественное мнение выступает, разумеется, за сохранение такого контроля. Однако существует опасность и того, что совершенствование пограничного контроля, как на границах, так и внутри ЕС, включая меры в рамках Шенгенского соглашения, вызовет ответную защитную реакцию, которая не будет способствовать интеграции.

Важно, чтобы население принимающих стран сознавало, что законно находящиеся там иммигранты должны быть интегрированы в национальное население, и что крайне важно при всех обстоятельствах избежать какой-либо дискриминации по отношению к ним. Требуется большая осторожность, ибо если просто сказать, что контроль над въездом обеспечивает интеграцию, то напрашивается вывод, что политика контроля над миграцией может стать предварительным условием для успешной интеграции. Подобное мнение является концептуально неправильным и эмпирически недоказанным.

Удовлетворить общественные ожидания весьма трудно, и возможности правительства убедить население в правильности своих решений не так велики. Маловероятно, чтобы политика, основанная в основном на контроле над въездом, когда-либо достаточно эффективно могла бы убедить население в позитивных результатах иммиграции. Внушить населению, что интеграция осуществляется успешно тоже довольно проблематично, поскольку люди предпочитают судить об эффективности политики по отсутствию проблем. Именно поэтому необходима всеобъемлющая стратегия управления, которая по своей природе должна быть холистична

(целостна) и устремлена на перспективу, а не фрагментирована и построена на реагировании на то, что уже произошло. В этой стратегии должны учитываться возникающие общественные ожидания, которые нельзя удовлетворить, но при этом она не должна избегать принятия таких мер, которые в долгосрочной перспективе могут привести к большей социальной гармонии и лучшей защите индивидуальных прав человека.

5. НОВАЯ СТРАТЕГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Комплексный подход позволяет разработать стратегию, основанную на 4 принципах:

- организованность
- защита
- интеграция
- сотрудничество

Стратегические цели следующие:

1. Разработать набор мер, которые позволят управлять миграцией организованно, то есть таким образом, чтобы в максимальной степени обеспечить возможности и преимущества для отдельных мигрантов и для обществ принимающих стран, и свести к минимуму незаконную торговлю мигрантами и нелегальные передвижения.
2. Предоставить необходимые средства защиты и контроля в случае стихийных и неожиданных передвижений.
3. Создать условия, благоприятные для интеграции.
4. Установить диалог и сотрудничество со странами происхождения, для того чтобы увязать цели внешней политики и политики в области миграции.

Для того чтобы объединить эти задачи, требуется комплексная стратегия управления. Для создания такой стратегии правительства отдельных стран должны выполнить ряд условий, помня при этом о том, что не у всех стран будут одинаковые политические подходы. Во-первых, все страны должны разработать всеобъемлющую миграционную политику, начав с обзора существующих целей и мер, для того чтобы определить пробелы и обеспечить большую последовательность. В настоящее время политика большинства европейских правительств направлена на то, чтобы заниматься отдельными аспектами миграции, и мало кто может сказать, что работа охватывает весь спектр типов и проблем миграции. Во-вторых, такая политика должна координироваться внутри стран между всеми правительственными учреждениями, занимающимися вопросами миграции и интеграции, для того чтобы обеспечить скоординированность и инициатив, и реагирования, а это может потребовать создания специальных структур. В-третьих, стратегический подход к управлению вопросами миграции требует вклада со стороны всех участников, задействованных в вопросах миграции, включая широкий спектр НПО. В-четвертых, миграционная политика должна быть прозрачной, чтобы все участники осознавали свою позитивную роль, и чтобы инициативы и решения выдвигались открыто и гласно. И, наконец, политика отдельных стран должна согласовываться на международном уровне, для того чтобы обеспечить как можно более высокую степень взаимодействия и скоординированности. Соответствующие форумы и средства для координации обеспечиваются уже существующими структурами Совета Европы.

5.1 Меры по упорядоченному управлению миграцией

5.1.1. Усовершенствованные информационные системы

Главным условием для успешного функционирования системы управления является эффективная и полная информационная структура и система, способная гибко реагировать на политические вопросы по мере их возникновения. Информация требуется для мигрантов и для неправительственных участников и органов, а также для правительства страны и органов местного самоуправления. Улучшение распространения информации для потенциальных мигрантов об условиях и процедурах в странах назначения поможет более создать организованные потоки миграции. Обмен информацией между правительствами нужен и для того, чтобы свести к минимуму побочные последствия новых политических инициатив. Внутри самих стран нужно иметь такие системы, которые обеспечивали бы эффективные потоки информации по вопросам миграции между соответствующими правительственными учреждениями и между центральными и местными органами управления.

Необходимость для правительств стран реагировать на изменение ситуации в 1990х годах и позднее, как отдельно, так и в рамках сотрудничества, вызывает потребность в точной и своевременной информации как важнейшего условия для разработки систем управления. В настоящее время эти требования не удовлетворяются. Многие из статистической и документальной информации, требуемой для обоснованных политических решений, просто не доходит до политических руководителей, или попадает к ним с задержкой. По разным причинам правительства не делятся информацией, отчасти из соображений секретности, отчасти потому, что требования к предоставлению информации в разных странах разные.

Необходимо обмениваться не только информацией, но и оперативным анализом. В этом отношении необходимо особо упомянуть о тех обменах, которые на регулярной основе осуществляются между членами ЕС и на периодической между государствами-членами МПК и другими группами государств. Требуется разрабатывать усовершенствованные системы, которые позволили бы проводить общий и сравнительный анализ обменов данными. Особо уязвимыми являются малые государства и новые демократические страны, у которых нет своей инфраструктуры для анализа и средств для оптимизации использования имеющейся информации.

Тщательно надо продумать и характер собираемой и требуемой информации. Сейчас очень многое известно о процедурах, в частности, связанных с въездом, пересечением границ, получением жилья и т.д., и мало информации о задействованных участниках и организациях. Необходимо иметь дополнительные сведения о последствиях усиления административных процедур, например, о воздействии мер контроля на количество и состав нелегальной миграции.

Исходя из всего этого, требуется полностью пересмотреть подходы к статистической и документальной информации, требуемой для системы управления миграцией. Такая информация должна быть своевременной, точной, надежной, открытой и прозрачной. В ней должны отражаться все имеющиеся и необходимые источники, она должна быть гибкой и отвечать потребностям всех тех, кто связан с проблематикой миграции.

5.1.2 Мобильность как право человека

Мобильность – это такое право человека, которое может осуществляться на условиях, установленных правительствами в юридических документах. Оно подразумевает, что правительства, подписавшие различные конвенции и документы по правам человека, будут применять их в сферах своей юрисдикции. В основе этого лежит принцип универсальной и неделимой природы прав человека и основных свобод, опирающихся на достоинство и равенство всех людей.

Исходя из этого, европейские страны должны стремиться постепенно снимать существующие между ними барьеры, обеспечивая более высокую степень свободы передвижения не только для всех своих граждан, но и для граждан третьих стран, которые проживают на законных

основаниях. Такая свобода передвижения является главным условием для строительства более социальной и политически единой Европы. Сближение между европейскими государствами по вопросам политики и процедур в области въезда является предварительным условием для обеспечения этой свободы передвижений, а эти шаги на пути к гармонизации процедур, в том числе по вопросу виз, в свою очередь необходимы для борьбы с незаконной миграцией и для рассмотрения просьб о предоставлении убежища в соответствии с международным правом.

Для достижения этих целей политика должна быть ясной и прозрачной, так чтобы у потенциальных мигрантов не возникало желания переехать в другую страну в результате искаженного представления о тех условиях, с которыми они столкнутся в момент въезда и после него. Поэтому правительства должны объяснять, на каких условиях будет даваться разрешение на пребывание иностранным гражданам, а это позволит создать ясность и предсказуемость. Преимущества ясной позиции состоят в том, что вопрос о въезде будет поставлен по-новому, в позитивном контексте, когда будет ясно заявлено, кому разрешено приехать, а это отличается от нынешней негативной постановки вопроса, когда сам иммигрант вынужден объяснять свое желание получить разрешение на въезд.

5.1.3 Политика в сфере трудовой миграции

(a) *Охват*

Миграция неразрывно связана с рынком труда. Политика в сфере трудовой миграции должна охватывать широкий спектр типов иностранных трудящихся, обладающих разным уровнем квалификации и с разными периодами пребывания. Некоторые иностранцы живут в условиях бедности. Другие обладают высокой квалификацией и считают себя международными гражданами. Их готовность приехать в страну и заинтересованность в них со стороны принимающих стран зависит от состояния рынка труда. Учитывая, что рынки труда отдельных государств все больше объединяются в единый рынок, крайне важно, чтобы планирование управления предусматривало различные временные и географические рамки.

Пока неясно, как можно заниматься долгосрочным планированием, когда нет четкого представления о требованиях к рынку труда в период резких колебаний экономической конъюнктуры, то есть когда последствия внезапных/массовых перемещений требуют проявления гибкости в политике и в структурах, созданных для регулирования потребностей рынка труда. С чисто экономической точки зрения, движение рабочей силы должно рассматриваться только как один аспект глобальной экономики, которая включает в себя сети национальных экономик и интересов, требующих такой стратегии управления, которая учитывала бы все эти сложные взаимосвязи. Более того, миграция становится все более разнообразной, и даже значение слова «постоянный» сегодня другое, чем в прошлом. В результате этого, при управлении миграцией, которая может привести к постоянному проживанию, правительства должны учитывать гораздо более широкий спектр передвижений и мотивировок за разные периоды времени, чем они делали это ранее.

Географический охват процесса управления также может быть разным. В большинстве европейских стран существует спрос на дешевую, неквалифицированную рабочую силу в широком международном и национальном контексте. Этот спрос реально отражается на местных рынках труда, но в большинстве стран национальные правительства лишь в небольшой степени могут конкретно влиять на формирование этих рынков: как правило, правительства просто создают соответствующие условия для функционирования этих рынков. В результате, нехватка рабочей силы на местах зачастую приводит к незаконной миграции, несмотря на все попытки правительства этому помешать. Таким образом, существует разрыв между дерегулированием и децентрализацией рынков труда, с одной стороны, и усилиями правительств остановить миграцию, с другой. Поэтому когда правительства разрабатывают свои стратегии управления миграцией, они должны принимать во внимание то, что спрос на незаконных рабочих на рынке труда реально существует, и что необходимо принимать во внимание более широкие экономические соображения, чем просто анализ незаконного характера миграции.

(b) Связь между спросом на иностранную рабочую силу, безработицей и демографическими изменениями

Помимо тех случаев, когда речь идет о гуманитарных соображениях (убежище, воссоединение семей), иммиграция в основном отражает потребность в такой экономической деятельности, которую иммигранты не могут с выгодой осуществлять в своей собственной стране.

Иммигранты, ищущие работу в стране, куда они надеются приехать и заработать себе на жизнь, сталкиваются с двумя основными препятствиями: во-первых, во многих европейских странах сейчас трудно получить работу, и, во-вторых, требуется обеспечить защиту имеющейся рабочей силе, которая в результате безработицы имеется в переизбытке.

Снижение количества рабочих мест заставляет правительства вводить такие стимулы, как ранний уход на пенсию, сокращение рабочей недели, или принимать меры по борьбе с недекларируемой трудовой деятельностью (черный рынок труда), поскольку власти должны собирать налоги и социальные взносы и устанавливать факты незарегистрированной занятости.

Продолжающаяся гармонизация политики Европейского Союза, направленной на ограничение нарушений трудового законодательства в государствах-членах, которые могут иметь место при предоставлении услуг между различными странами Сообщества, представляет собой аналогичную попытку защитить свою рабочую силу от экономического демпинга.

Политика по борьбе с незаконным наймом иностранцев в Европе все больше расширяется, и, как правило, затрагивает работодателей, заставляя их отказываться от использования незарегистрированной иностранной рабочей силы. В дополнение к этому, в странах осуществляется и более общая иммиграционная политика, которая ограничивает выдачу виз в странах с «миграционным риском».

С другой стороны, начинает осуществляться такая социальная политика, которая не только пытается вернуть безработных на рабочие места, но и оказать помощь женщинам, молодежи и инвалидам вести достойный образ жизни, а когда есть возможность, и работать. Совершенно очевидно, что все эти группы включают и беженцев, законных иммигрантов и членов их семей.

Пока такая ситуация не оставляет особо много свободного пространства для новых иностранных рабочих, и может быть в этом причина того, что к иммиграции в Европе относятся, как правило, негативно, а в США позитивно.

Демографические изменения в Европе могут создать новую ситуацию. Прогнозируется, что с 1996 по 2020 г. общая численность населения Западной Европы возрастет на 2,3 %, тогда как численность населения в активном возрасте (15-64) упадет на 1,4%. За этот же период количество людей в возрасте 65 лет и выше возрастет на 34,6 %.

В течение следующих нескольких лет правительствам необходимо пристально наблюдать за развитием своих рынков труда и предоставлять разрешение на работу иностранцам в тех случаях, когда возникает конкретная потребность в рабочей силе, и при этом поддерживать создание или воссоединение семей со стороны тех рабочих-иммигрантов и беженцев, которым уже дано разрешение на проживание в стране.

Как мы теперь понимаем, легко заполнить недостаток обычной рабочей силы путем временного или постоянного приглашения рабочих-иммигрантов. Что касается нехватки высококвалифицированных специалистов, то это можно решить на основе временного приглашения и найма специалистов на высоко конкурентном международном рынке труда, как это уже было в 1999 г. с учеными в области компьютерных технологий.

В случае нехватки рабочей силы на внутреннем рынке труда, когда возможности найма собственных трудящихся исчерпаны, правительствам необходимо развивать межправительственное сотрудничество на двусторонней и многосторонней основе для временного обмена трудовыми ресурсами.

Регулирование набора и найма на рынках труда по-прежнему в большой степени находится в руках работодателей. Для сохранения за собой контроля над управлением, правительства

должны работать с широким кругом социальных партнеров, поддерживая диалог, делясь ответственностью и обеспечивая широкое согласие в отношении необходимых политических инициатив и реагирования.

Это означает «приватизацию» управления, благодаря которой основные участники процессов на рынке труда - работодатели, профсоюзы, наряду с некоторыми НПО – должны получить возможность установить сотрудничество с правительствами, а не создавать впечатление, что они находятся с ними в конфликте. Это подразумевает, что правительства и работодатели должны прийти к определенной договоренности, основанной на принципе, согласно которому объемы иностранной рабочей силы должны быть предметом компромисса между обязанностью правительства ограничивать притоки, которые могут нанести ущерб возможностям получения рабочих мест для местного населения и для законно проживающих в стране иностранцев, а с другой стороны, заинтересованностью работодателей в использовании в любых количествах иностранную рабочую силу по минимальной цене и на выгодных условиях.

Таким образом, после должных консультаций с социальными партнерами, правительства должны устанавливать приемлемые условия для зарплат и условий труда, а также соответствующую основу для того, чтобы добиться максимальной занятости местного населения. Затем эти принципы передаются работодателям для конкретного осуществления. В этом случае, контроль над трудовой миграцией во все большей степени рассматривается как процесс сотрудничества, облеченный в форму договора, который обсуждается и согласуется между всеми социальными партнерами. Это не подразумевает, что государство должно отказаться от своей собственной ответственности, а скорее необходимость утверждения более прозрачного процесса принятия решений.

5.1.4 Воссоединение семей

Семья является базовой ячейкой общества и потому заслуживает особого внимания. Основным принципом управления должно быть подтверждение права жить в семье, и поэтому принцип воссоединения семей должен получить всеобщее признание. Государства должны предпринимать все необходимое для того, чтобы по мере возможностей избегать разделения семей; положительно рассматривать просьбы о воссоединении семей со стороны мигрантов, имеющих законное право на длительное проживание, и со стороны тех, за кем признано право на получение особой защиты; содействовать, через соответствующие механизмы, семейным контактам и визитам. Это означает признание того, что трудовая иммиграция отдельных лиц может привести к семейной миграции и что право на защиту, предоставленное лицу, получившему убежище, подразумевает и право на воссоединение семьи. Однако существуют различные подходы к обеспечению того, чтобы особые обстоятельства отдельных лиц учитывались в полном объеме.

Для того чтобы защищать основные права человека государства должны разработать необходимые инструменты. Миграционная политика в отношении всех рабочих-мигрантов, должна опираться на основные принципы воссоединения семей, изложенные в Европейской Социальной Хартии (СЕД №35) и в Европейской Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов (СЕД № 93). В этих документах утверждается право рабочих-мигрантов и их семей на защиту и помощь, включая в максимально возможной степени воссоединение семей (включая жен и находящихся на иждивении детей в возрасте до 21 года) (СЕД № 35) или неженатых детей, пока они считаются несовершеннолетними по соответствующим законам принимающего государства и находятся на иждивении рабочего-мигранта (СЕД № 93) или иностранного рабочего, которому разрешили проживать на территории страны, при условии соблюдения периода ожидания, не превышающего 12 месяцев. На настоящий момент Социальную Хартию ратифицировали 21 из 41 государств-членов, 4 ратифицировали пересмотренную Социальную Хартию и только 8 Европейскую Конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Однако в определении условий для организованного воссоединения семей есть свои трудности, и совершенно очевидно, что за последние годы наблюдается тенденция в сторону ужесточения правил воссоединения. Государствам все труднее балансировать между предупреждением злоупотреблений в сфере воссоединения семей и сохранением прав на воссоединение. Конечно, сохранить требуемое равновесие очень трудно, но политика никогда не должна вторгаться слишком далеко в вопросы, касающиеся того, как, каким образом и где должны жить семьи.

5.1.5 Предупреждение незаконной иммиграции

(a) Необходимость целостного подхода к незаконной миграции

Проблемы, связанные с незаконной миграцией, в настоящее время довлеют над всеми правительствами в Европе. Действительно, можно сказать, что этот вопрос стал той призмой, через которую и смотрят на всю проблематику миграции, и ее обсуждают. К сожалению, эта концентрация на незаконной миграции искажает ход обсуждений о более общих проблемах управления, связанных со всем комплексом вопросов миграции. Исходя из этого, необходимо занять более взвешенный подход, рассматривая незаконную миграцию только как часть более общей проблемы управления. В качестве дополнительного вывода можно сказать, что лучшим подходом к урегулированию проблемы незаконной миграции является разработка и осуществление всеобъемлющей миграционной стратегии.

Это означает, что предупреждение незаконной миграции заключается не только в разработке политики, ориентированной на тех, кто находится в незаконном положении. Необходимо признать, что незаконное положение может быть побочным эффектом политики в какой-то другой области или результатом отсутствия политики. Стратегия, которую мы предлагаем для решения проблем, связанных с незаконными мигрантами, заключается в том, что правительства должны применять полный набор изложенных здесь мер, которые приведут к организованной миграции с реалистическими целями. Подобные действия не позволят полностью ликвидировать незаконную миграцию: в лучшем случае удастся свести проблему к более управляемым масштабам; в худшем, они помогут избежать дальнейшего обострения ситуации.

(b) Незаконная миграция является одновременно и проблемой количества мигрантов, и их потоков

Существование незаконной миграции является показателем того, что миграционная политика не работает. Этот провал вызвал разную реакцию со стороны правительств. Необходимо провести различие между незаконными потоками (теми, кто въезжает незаконно) и незаконными Группами (теми, кто въезжает на законных основаниях, но затем меняет свой статус на незаконный). В обоих этих случаях происходят нарушения прав человека, например, в виде нанесения увечий или смертных случаев при въезде или во время эксплуатации на рабочем месте, что включает и долговое бремя. Правительства должны принимать все возможные меры для того, чтобы искоренить подобные нарушения.

Приоритетом для большинства государств является предупреждение незаконного въезда, и именно здесь сосредоточены основные усилия по исполнению законов. Однако во многих странах через границы легко проникнуть и их трудно и дорого охранять, поэтому противодействие незаконному въезду является только частью проблемы. В большинстве государств популяции мигрантов возникли в результате законного въезда и последующего нарушения тех условий, на которых было получено разрешение на въезд и пребывание, что привело, в конце концов, к незаконному статусу. Это касается и лиц, просящих убежище, чья просьба была отвергнута, но которые не покинули страну, а также приезжих, которые пришли на рынок труда без соответствующего разрешения или допуска. Есть все основания для того, чтобы расширить сотрудничество по этим вопросам между всеми государствами региона и установить конструктивный диалог со странами происхождения незаконных мигрантов. Существует насущная необходимость в общеевропейском подходе к обеспечению свободы передвижений и принятию таких многосторонних договоренностей, которые необходимы для содействия упорядоченной миграции.

Истинные размеры незаконных популяций мигрантов неизвестны, но полагают, что явление это масштабное. Одним из путей решения проблемы, который был выбран рядом правительств, в основном на Юге Европы, является трансформация их незаконного пребывания в законное. Были осуществлены программы (амнистии) с целью предупредить рост числа иностранных граждан второго сорта, которые лишены возможности принимать активное участие в жизни общества. Такие программы в определенной степени содействуют решению проблем незаконной миграции. Но хотя они и помогают в какой-то мере тем, кто был амнистирован, это лишь краткосрочное решение и оно мало чем может помочь тому, чтобы избежать появления новых поколений незаконно проживающих мигрантов.

Лучшей надеждой на решение проблемы популяций незаконных мигрантов является принятие универсальных согласованных правил возвращения, то есть скорее разработка концепции «циркуляции», а не миграции. Такая концепция основывается на том, что подобные передвижения носят неустойчивый характер; те люди, которые передвигаются между странами, находятся в поиске работы или защиты. В этой концепции учитывается, что во многих передвижениях свою роль играют как правительство страны происхождения, так и принимающей страны, и что они могут меняться ролями в зависимости от изменений в миграционных потоках. Обязательным условием для правил возвращения является то, что страны происхождения должны более активно принимать на себя ответственность за собственных граждан. Это подразумевает полное сотрудничество с принимающими странами в целях выполнения соглашений о возвращении.

(с) Обмен информацией о незаконной миграции

Существует необходимость в улучшении информационных систем и в совершенствовании обмена информацией о незаконной миграции. По самой своей природе эта форма миграции не поддается обычному статистическому учету, и поэтому бороться с данной проблемой можно только на основе сотрудничества между государствами. Некоторые механизмы обмена информацией уже существуют или находятся в стадии совершенствования, но не все они открыты для государств. С незаконной миграцией можно бороться эффективно только в том случае, если имеются комплексные и скоординированные системы по сбору, обработке и распространению информации с участием всех государств. При этом данные системы должны соответствовать Европейской Конвенции о защите лиц в отношении автоматической обработки личных данных (СЕД N° 108).

(d) Техническая и финансовая помощь государствам Центральной и Восточной Европы

Географическое положение государств Центральной и Восточной Европы в сочетании с их ролью «коридоров» или «прихожих» для транзитных мигрантов, налагает на них значительное бремя в масштабах всей Европы. Они являются также полигоном для таких новых форм мобильности, как, например, челночная торговля и другие формы интенсивных трансграничных передвижений. Эти изменения требуют повышения уровня технического сотрудничества. Зачастую у стран Центральной и Восточной Европы просто нет необходимых средств для решения этих новых проблем миграции и поэтому им требуется как техническая, так и финансовая помощь. Важным источником такой помощи являются программы ФАРЕ и ТАСИС, в сочетании с развитием во всем регионе новых программ по контролю на границах, что повысит способность этих стран управлять миграцией не только в своих собственных интересах, но и в интересах западных стран.

(e) Гармонизация законодательства для борьбы с торговлей иностранцами

Нет никаких сомнений в том, что основная причина, впрочем как и метод, незаконной миграции является торговля людьми, которая может как рассматриваться поиск услуг клиентами (которые могут также рассматриваться и как «товар»). Правительства только сейчас начали осознавать природу данной проблемы и развивать источники информации для поисков ее решения. Одной из иллюстраций этой озабоченности стала конференция министров, посвященная мерам по предупреждению незаконной миграции, состоявшаяся в Праге в 1997 г.

В основном торговля мигрантами вполне обоснованно считается преступной деятельностью, но это лишь один из ее аспектов. Для многих мигрантов услуги незаконных торговцев представляют собой спасательный круг, единственную возможность уехать из своей страны. И пока для тех, кто в этом нуждается, не будут предоставлены альтернативные решения, незаконные торговцы по-прежнему будут заниматься своими делами. Поскольку такая торговля является бизнесом в области миграции, то и меры контроля над этим явлением должны быть сосредоточены на ее организации и структуре.

Природа торговли мигрантами в Европе разная. Следовательно, и борьба с ней требует от правительств разного подхода, например, учета географического фактора. Проблемы транзитной миграции в странах Центральной и Восточной Европы и в бывшем СССР с их протяженными границами отличаются от проблем островного Соединенного Королевства и Ирландии. В усилиях одного государства по согласованию своей политики с другими государствами должны учитываться и другие инициативы и события. Законодательство, принимаемое в одной стране, может сказаться на других странах, поэтому процессу согласования должен предшествовать процесс достижения взаимопонимания. А понимание друг друга может быть достигнуто только через хорошо развитые информационные системы.

Государства должны исходить из необходимости большей точности при разработке общих правовых рамок для борьбы с незаконной торговлей, уделяя особое внимание насильственным мерам в отношении мигрантов со стороны незаконных торговцев и нарушений прав человека, когда люди (особенно женщины и дети) попадают в долговую кабалу. Исходя из этого, для правительств важно добиваться общего понимания термина «торговля иностранцами» и договариваться о том, чтобы установить уголовную ответственность за подобную деятельность, с тем, чтобы лица, совершающие подобные деяния, несли за них серьезные наказания. Каждый раз, когда есть свидетельства связи между торговлей мигрантами и организованной преступностью, необходимо обеспечивать взаимодействие между различными национальными и международными органами, занимающимися расследованием и профилактикой преступности. Однако меры по борьбе с незаконной торговлей должны разрабатываться и применяться в соответствии с соответствующими международными правовыми документами и инструментами в области прав человека.

5.2 Соответствующие средства для защиты и возвращения, а также для регулирования стихийных и неожиданных передвижений

5.2.1 Защита

За последнее десятилетие возникла потребность в принятии со стороны Европы новых широких мер защиты беженцев. Рамки для регулирования вопросов предоставления убежища были установлены в Конвенции от 1951 г. и в Протоколе от 1967 г. Но само толкование этих документов со стороны компетентных властей не всегда охватывает все необходимые средства защиты. Стихийные и массовые потоки лиц, нуждающихся в международной защите, создают особые проблемы; некоторые другие осложнения вызываются географическими и историческими факторами.

Можно выделить несколько категорий лиц. Во-первых, это беженцы, которым предоставляется защита в соответствии с Конвенцией от 1951 г. Во-вторых, это лица, которые в случае их высылки в страну происхождения могут быть подвергнуты пыткам или негуманному и унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию, и поэтому подпадают под защиту Статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека. В-третьих, это лица, возвращение которых было бы неразумным или невозможным, и которым предоставляется защита по гуманитарным соображениям. В-четвертых, существуют другие лица, у которых есть законное разрешение на пребывание в принимающей стране. Наконец, есть лица, которые не нуждаются ни в вышеуказанных формах защиты, ни имеют других правовых оснований для пребывания в принимающей стране, и поэтому они должны вернуться в страну происхождения.

Вопросы, связанные с последней категорией, подробно рассматриваются в следующем пункте (5.2.2. Возвращение).

(a) Данные проблемы и решения, содержащиеся в Конвенции 1951 г.

Вся сложность нынешнего положения в области предоставления убежища, а также рост потоков людей, нуждающихся в защите, создает дополнительную нагрузку на Конвенцию 1951 г. Лица, нуждающиеся в международной защите, скрываются от преследований и, помимо прочего, от общего ухудшения ситуации в стране происхождения.

Концепция обоснованных опасений преследований была ограничена рядом условий. Толкование этой концепции со стороны компетентных властей ряда европейских государств создало такую ситуацию, когда для некоторых лиц, нуждающихся в международной защите, образовался «дефицит защиты».

Конвенция является краеугольным камнем всей системы предоставления убежища, но необходимо все же определить, разработать и применять гибкие и комплексные дополнительные документы в области международной защиты.

(b) Новые рамки защиты и помощи

Предлагается разработать новые рамки, основанные на совокупности международных механизмов и положений, которые могут быть использованы государствами для обеспечения потребностей в предоставлении защиты, и которые могут также гарантировать оказание гуманитарной помощи по всем направлениям в случае любых чрезвычайных ситуаций.

Требуется разработать руководящие принципы для согласования подходов к решению тех проблем защиты, которые не предусмотрены в Конвенции 1951 г. Там, где это представляется необходимым, необходимо предлагать временные договоренности, за которыми следует возвращение в страну происхождения.

Необходимо активно призывать страны происхождения обеспечивать соблюдение прав человека для всех граждан, включая маргинализированные группы и меньшинства.

Такие рамки должны предусматривать оказание большей помощи беженцам, остающимся в регионе в поисках защиты. Необходимо обеспечивать минимальные стандарты приема лиц, нуждающихся в защите.

Наконец, правительства должны согласиться с принципом международной солидарности. Это включает эвакуацию людей в гуманитарных целях, оказание финансовой, оперативной и другой помощи. Необходимо использовать соответствующие документы Совета Европы, включая Европейскую Социальную Хартию и другие тексты, относящиеся к правам человека. Совет Европы вполне подходит для того, чтобы стать форумом для этих обсуждений.

5.2.2. Возвращение

Передвижение мигрантов включает в себя и добровольное возвращение мигрантов в страны происхождения. Часто в страну происхождения или на место предыдущего проживания высылаются незаконные мигранты. Беженцы могут возвращаться после того, когда в их стране происхождения меняются условия, и они более не нуждаются в защите. Эта группа включает и тех, кто принимается на временной основе. Лица, просящие убежище, но которым не предоставляется статус беженца, зачастую высылаются обратно в страну происхождения.

(a) Необходимость диалога

Для решения проблем требуется продвигаться шаг за шагом, и в этой работе должны участвовать как страны происхождения, так и принимающие страны. Важнейшим условием успеха является активный диалог. Возвращение мигрантов в свою страну происхождения может осуществляться в разных формах, и каждая из них требует различного политического подхода. Некоторые из этих передвижений носят добровольный характер, и со стороны правительств не

требуется большой помощи, помимо предоставления информации и, в некоторых случаях, помощи в реинтеграции. В других случаях возвращение может вызывать больше проблем, особенно когда идет речь о депортации или когда требуются соглашения о возвращении. Возвращение и реинтеграция беженцев могут вызывать и дилеммы политического характера, когда должны быть обеспечены минимальные гарантии для безопасного и достойного возвращения.

Особые проблемы для принимающей страны возникают тогда, когда страна происхождения не желает или неспособна в административном плане предоставить необходимую для процесса возвращения информацию. В результате этого, сами принимающие страны испытывают колебания, предпринимать ли им розыски и высылку тех иностранцев, которые не имеют законных оснований для проживания. Данная ситуация обостряется еще и тем, что денежные переводы со стороны мигрантов имеют огромное значение для многих стран происхождения, и потеря этих сумм в результате масштабного возвращения мигрантов может привести к серьезным экономическим трудностям. В этих условиях требуется серьезная работа по поиску путей, которые могли бы стимулировать страны происхождения вновь принимать у себя своих собственных граждан. Необходимо рассмотреть вопрос о том, как в при проведении политики увязать сотрудничество в области возвращения с расширением помощи.

Очень часто подобный диалог начинается на двусторонней основе, но затем он должен трансформироваться в многосторонний, в рамках комплексного подхода к возвращению.

(b) Комплексный подход к возвращению

Необходимость временной защиты сохраняется до тех пор, пока существенно не изменится ситуация в стране происхождения. В конце концов, возвращение в страну происхождения является предпочтительным долгосрочным решением. Эффективные договоренности о возвращении играют важнейшую роль в поддержании как организованного подхода к миграции, так и для сохранения режимов защиты. Существующая ныне система просто нежизнеспособна, поскольку возможности оставаться в стране на незаконной основе, с одной стороны девальвируют ее в глазах населения, а с другой поощряют тех, у кого нет оснований претендовать на защиту. Исходя из этого, требуется разработать эффективные схемы по обеспечению возвращения и приема граждан.

(c) Соглашения о возвращении и приеме

Эффективная политика в области возвращения и приема является составной частью иммиграционной системы государств и имеет особое значение в борьбе с незаконной миграцией. В соответствии с международным правом все государства должны принимать своих граждан. Однако предпочтительно, чтобы речь шла не о насильственном, а о добровольном возвращении. Для хорошо налаженной системы требуется полное сотрудничество стран происхождения и транзитных стран с принимающими странами. Соответствующие соглашения о приеме могут заключаться как на двусторонней, так и многосторонней основе. Было бы желательно иметь стандартную форму такого соглашения. Между европейскими странами уже заключен целый ряд соглашений такого рода, и эта сеть должна развиваться и расширяться как между европейскими, так и неевропейскими странами. Странам, желающим вернуть тех иностранцев, которые не имеют права на пребывание, возможно, понадобится выделить на создание эффективных схем в этой области значительные средства.

(d) Схемы помощи добровольному возвращению

По мере необходимости схемы помощи возвращению должны включать финансовую и организационную помощь, предоставление необходимой информации, меры по содействию реинтеграции возвращающихся мигрантов и т.д. Правительства должны оказывать помощь тем беженцам, которые уже не нуждаются в защите и которые хотели бы вернуться в страну происхождения, предоставляя им информацию об условиях возвращения в страну происхождения и о возможностях для возвращения (через радио, информационные бюллетени, ознакомительные поездки, встречи-дебаты и т.д.). Для того чтобы человек мог найти рабочее место в своей стране или начать свое дело, требуется предусмотреть возможности для

профессиональной подготовки. Могут разрабатываться проекты сотрудничества, направленные, например, на восстановление разрушенных войной районов или на социально-экономическое развитие регионов происхождения. В этой деятельности могли бы принять участие как правительства, так и частный сектор, ставя задачу предоставить беженцам самые лучшие возможности для строительства своего благополучного будущего.

5.3 Условия, содействующие интеграции

5.3.1 Содействие интеграции

Усилиям правительств, направленным на то, чтобы подчеркнуть позитивный вклад иммигрантов в принимающих обществах, серьезный ущерб наносится тем, что в большинстве случаев в политике в области миграции упор делается на контроле за въездом. В иммиграционной политике необходимо меньше делать акцент на контроле: этот аспект иммиграционной политики должен стать лишь частью такой глобальной стратегии, в которой признается позитивная роль международной миграции и присутствия мигрантов.

Основными составляющими элементами политики интеграции являются безопасное проживание и связанные с этим права, содействие равным социально-экономическим, гражданским и политическим правам, легкая и справедливая натурализация, а также осуществление правовых и других мер по борьбе с расовой и этнической дискриминацией.

(a) Права на пребывание

Говоря о безопасности пребывания и о связанных с этим правах, необходимо упомянуть о прямой связи между контролем за въездом и интеграцией. Предоставление постоянного или временного права на жительство является инструментом иммиграционной политики. Обе эти формы въезда должны предусматривать право на: а) безопасность пребывания, включая право на защиту от выдворения; б) доступ к службам, которые знакомят иммигрантов с языком и обычаями в принимающем обществе; в) предоставление работы как для мигранта, так и его жены.

Политическая, социальная и экономическая интеграция на уровне Европейского Союза (и в перспективе его расширения на страны Южной и Восточной Европы) делает необходимым и неизбежным для стран (кандидатов) согласование своей политики в области пребывания мигрантов. Такой процесс отвечает долгосрочным интересам всех стран и реалистичен, поскольку юридическая ситуация должна в большей степени соответствовать положению де факто. Процесс согласования уже получил импульс благодаря соглашениям об ассоциации и другим договоренностям между ЕС, его государствами-членами и третьими странами.

(b) Меры по обеспечению равенства возможностей

Обеспечение права на пребывание не гарантирует иммигрантам равное обращение в получении работы, предоставлении жилья, в образовании или в участии в политической жизни. Многие страны принимают дополнительные усилия по включению в общество тех групп, которые находятся в неблагоприятном положении, например, обучая их навыкам и предоставляя ту информацию, которая позволит им получить доступ прежде всего к работе, жилью и образованию. Иммигрантам должны предоставляться возможности изучения языка, поскольку это не только помогает им получить работу, но и является главным условием для участия в повседневной жизни принимающего общества, ибо позволяет и вносить свой вклад в общество, и использовать социальные и экономические возможности.

Все страны должны понимать необходимость таких мер и предпринимать соответствующие шаги для их реализации. Меры могут носить общий характер, ориентируясь на все общество (как, например, программы городской реабилитации или предоставления жилищных дотаций), или быть более конкретными, охватывая группы людей, находящихся в неблагоприятном положении, многие из которых принадлежат к иммигрантам или этническим меньшинствам. Это включает и большее признание культур иммигрантов среди местного населения.

В 1996 г. на варшавской встрече министров по делам иммиграции было подчеркнуто, что процессы интеграции и участия идут рука об руку. До сих пор ведутся дискуссии в отношении того, является ли участие в политической жизни, выраженное в предоставлении права голоса, конечной целью интеграции, или же это - главное средство ее достижения. Для того чтобы создать благоприятные условия интеграции, необходимо предоставить проживающим на законных основаниях мигрантам право голоса на местных, региональных и европейских выборах, однако право участвовать в национальных выборах должно предоставляться после получения гражданства, а не до него.

(с) Натурализация и гражданство

После предоставления иностранным гражданам разрешения на жительство, должен быть обеспечен легкий доступ к натурализации и предоставлены в полном объеме все гражданские права, причем в короткие сроки и при небольших денежных издержках. Получение гражданства страны пребывания должно рассматриваться как часть процесса интеграции, а не как ее результат. Отсюда следует, что иммиграционная политика должна быть направлена и на натурализацию иммигрантов, включая и ясную позицию по вопросу о двойном гражданстве.

(d) Борьба с расизмом, ксенофобией и нетерпимостью

Борьба с расизмом, ксенофобией и нетерпимостью должна стать неотъемлемой частью политики интеграции и межобщинных отношений. Более того, совершенно ясно, что интеграция как долгосрочный проект охватывает несколько поколений. Это значит, что необходимо уделять особое внимание детям иммигрантов и беженцев (как это было согласовано на Афинской встрече министров в 1993 г.).

Среди возможных направлений действий заслуживают внимания следующие важные аспекты. Во-первых, правительства должны подтвердить, что законно проживающие иммигранты являются неотъемлемой частью принимающего общества, и что отвергнуть преследования расистского и ксенофобного характера и всячески им противодействовать. Во-вторых, нужно принять и эффективно проводить в жизнь соответствующее законодательство, направленное против дискриминации. В-третьих, должны быть поддержаны позитивные шаги со стороны СМИ по проблемам дискриминации и насилия против меньшинств и по взвешенному освещению вопросов, связанных с иммиграцией. В-четвертых, для улучшения межобщинных отношений между местным населением и иммигрантами требуется работать и на местном уровне.

(e) Координация между правительственными органами в рамках одного государства

Политика в сфере интеграции и межобщинных отношений должна быть основана на ясной национальной стратегии, определяющей контекст для соответствующих действий правительственных органов, местных и региональных властей и неправительственных организаций. Разные страны по-разному определяют свои конкретные подходы к этой проблематике, в зависимости от истории миграции в этих странах и от правовых и конституционных традиций. Для того, чтобы быть эффективной, национальная стратегия должна опираться на координацию между всеми административными органами на национальном, региональном и муниципальном уровнях, при этом требуется четко определить, какое министерство несет ответственность за обеспечение такой координации.

5.4 Диалог и сотрудничество между странами происхождения и транзитными странами

Вопросы миграции обычно рассматривают в контексте внутреннего положения в стране и с точки зрения разработки внутренней политики. Однако законное и незаконное передвижение людей из одной страны в другую, как на временной, так и на постоянной основе, и по разным причинам, является также вопросом международных отношений и внешней политики государства. Международная миграция влияет на международные отношения в том смысле, что она может улучшить эти отношения или может оказать на них негативное или

дестабилизирующее влияние. По целому ряду причин миграционные потоки всех видов уже стали важной проблемой в отношениях между государствами. Поэтому вопросы миграции должны обязательно стоять на повестке дня политического диалога между государствами происхождения, транзита и принимающими государствами, и в этом контексте необходимо постоянно обсуждать такие вопросы как права человека, двустороннее техническое сотрудничество, причины миграции, незаконная миграция и препятствия к возвращению.

В международных договорах определены права и обязанности мигрантов и лиц, просящих убежище, а также принимающих стран и стран происхождения. Эти договоры являются неотъемлемой частью (по-прежнему совершенствуемых) международных документов, которые в определенной степени регулируют международные отношения.

Поскольку целью поддержания такого диалога является реализация постоянного сотрудничества, но исходя из того, что страны происхождения не особенно заинтересованы в возвращении эмигрантов, важно сначала установить атмосферу доверия и взаимного понимания, которые затем позволят странам вести переговоры на основе равноправия. Каждая сторона в такой ситуации должна взять на себя часть ответственности, и поэтому в интересах всех сторон выполнять свою часть договоренностей.

Приоритетной задачей является координация и где возможно интеграция политики в области миграции во внешнюю политику, и в целом создание благоприятных условий для сотрудничества. Отношения со странами происхождения необходимо развивать для того, чтобы устранять те условия, которые приводят к миграционному давлению. Что касается экономических условий, вызывающих миграцию, то необходимо признать, что программы развития могут дать результаты только в среднесрочной перспективе (через 15 лет или более), поэтому важнейшим аспектом является разъяснение населению принимающих стран необходимости поддержки усилий по экономическому, социальному и политическому развитию в регионах происхождения.

Необходимо также ставить цель снимать политические причины эмиграции благодаря использованию дипломатии. В своих дипломатических отношениях государства должны исходить из необходимости предотвращения внезапных и широкомасштабных передвижений населения. Вмешательство дипломатии может понадобиться и для того, чтобы предотвращать и менее масштабные передвижения групп меньшинств, которые считают себя жертвой преследований.

Благодаря диалогу вопросы миграции должны рассматриваться в более широком контексте международной и торговой политики, в увязке с проблемами торговли и потоков капиталов. Маловероятно, что страны происхождения будут сотрудничать в области снижения потоков эмиграции, пока не будут устранены глубинные причины этих потоков, а именно огромные различия в уровне жизни. Торговая политика, которая ограничивает возможности стран происхождения продавать то, что они производят, не принесет желаемых результатов, поскольку это противоречит задаче снижения давления миграции.

Такая работа должна сопровождаться информационными программами для потенциальных эмигрантов, для того чтобы они знали условия въезда в страны, возможности получения работы и жилья. Это позволит избежать неоправданных надежд и непродуманных передвижений.

Следует разработать программы переподготовки для сотрудников тех учреждений, которые вовлечены в процесс регулирования миграции, включая и сотрудников пограничных служб, для того чтобы в вопросах миграции они действовали более эффективно и с большей гуманностью.

6. РЕЗЮМЕ

Предлагаемая стратегия исходит из реальности – а именно из того, что Европа является регионом иммиграции, управление которой должно быть организовано на комплексной основе. Стратегия основана на гибком подходе и на координации, как между странами, так и внутри каждой страны. В ней определены роли различных участников процесса миграции, она должна разрабатываться в процессе открытых переговоров и о ней должна распространяться полная информация.

В стратегии делается упор на то, что управление должно основываться на защите индивидуальных прав человека. В ней всячески поддерживаются меры по интеграции иностранцев, но при этом признается, что интеграция является двусторонним процессом. Политика интеграции должна проводиться не только центральным правительством, но и на уровне местных общин. В стратегии учитывается, что определенное эмиграционное давление может исходить и из самой Европы, и стран СНГ, и здесь также применим пакет предлагаемых мер. Благодаря привлечению всех участников процессов, связанных с миграцией, происходит распределение ответственности за контроль, но при этом признается, что верховным судьей в этих вопросах остается государство.

Многие из проблем миграции, с которыми ныне сталкиваются государства, возникли в результате нескоординированного подхода к конкретным проблемам, таким как предоставление убежища, незаконное пребывание или проблема возвращения. Такого подхода более придерживаться невозможно. Предлагаемая здесь стратегия управления является единым целым, и требует осуществления на длительную перспективу. Стратегия исходит из того, что комплексный набор проблем требует интегрированного набора решений.

Ниже излагаются основные принципы данной стратегии:

Комплексный подход должен отвечать определенным основным критериям.

Во-первых, миграционная политика должна быть открытой и прозрачной, таким образом, чтобы все заинтересованные лица знали правила и их применение.

Во-вторых, необходимо в полной мере информировать политических руководителей и их социальных партнеров, с использованием как можно более точной и актуальной информации.

В-третьих, правила и нормы, разрабатываемые политическими руководителями и должностными лицами, должны быть максимально ясными и четкими.

В-четвертых, любая стратегия должна быть управляемой с точки зрения наличия средств, включая и финансовых, а также информации и сроков.

И, наконец, самое важное, у политики должны быть ясные цели и задачи, и при осуществлении их в идеале следует проявлять последовательность.

Исходя из всех этих соображений, мы разработали такую стратегию управления, которая основана на четырех принципах:

организованность
защита
интеграция
сотрудничество

Наша интегрированная стратегия управления направлена на то, чтобы все эти четыре принципа свести воедино. Но для этого правительства отдельных стран должны выполнить ряд условий:

Во-первых, все страны должны разработать комплексную миграционную политику.

Во-вторых, политика должна быть скоординирована внутри самих стран.

В-третьих, стратегический подход к вопросам миграции требует вклада со стороны всех участников миграционных процессов, включая широкий спектр НПО.

В-четвертых, миграционная политика должна быть прозрачной.

И, наконец, политика стран должна координироваться на международном уровне.