

УДК 314.74

Е. С. Лукьянец

Институт демографических исследований ФНИСЦ РАН, Москва,
e-mail: alenchik-88@yandex.ru

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА НОРВЕГИИ В ОТНОШЕНИИ БЕЖЕНЦЕВ: ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ ПРИНИМАЮЩЕГО ОБЩЕСТВА

Ключевые слова: Норвегия, Европа, миграция, беженцы, миграционная политика.

Статья посвящена комплексному исследованию миграционной политики Норвегии, с фокусом на выявлении ключевых этапов ее развития, детерминантов ее определивших, а также оценке эффективности в контексте современных демографических тенденций и угроз. В результате исследования было установлено, что массовый наплыв беженцев вызвал шквал недовольства со стороны населения Норвегии, с которым власти не могут не считаться. В качестве ответных мер правительство страны приступило к ужесточению миграционной политики в части предоставления убежища лицам целого ряда стран, включая Украину, Сирию, Сомали. Исследование позволит получить понимание эволюции миграционной политики Норвегии, а также актуального состояния в контексте современных демографических тенденций. Результаты могут иметь практическую значимость для специалистов в области миграционной политики, а также для общественности, заинтересованной в изучении данного вопроса.

E. S. Lukyanets

Institute for Demographic Research FCTAS RAS, Moscow,
e-mail: alenchik-88@yandex.ru

NORWAY'S REFUGEE MIGRATION POLICY: CHALLENGES AND PROSPECTS FOR THE HOST SOCIETY

Keywords: Norway, Europe, migration, refugees, migration policy.

The article is devoted to a comprehensive study of Norway's migration policy, with a focus on identifying the key stages of its development, the determinants that determined it, as well as evaluating its effectiveness in the context of modern demographic trends and threats. As a result of the study, it was found that the massive influx of refugees caused a flurry of discontent on the part of the Norwegian population, which the authorities cannot ignore. As a response, the Government of the country has begun to tighten its migration policy in terms of granting asylum to persons from a number of countries, including Ukraine, Syria, and Somalia. The study will provide an understanding of the evolution of Norway's migration policy, as well as the current state in the context of modern demographic trends. The results may have practical significance for specialists in the field of migration policy, as well as for the public interested in studying this issue.

Введение

Изучение миграции неразрывно связано с описанием пространства, места и идентичности: её следует рассматривать как социальный и пространственный опыт. Подобный поход включает в себя биографию мигранта и особенности места, куда он перемещается. Миграция как предмет географических исследований традиционно представляла собой интерес для демографии, сосредоточенной на пространственном анализе, в том числе миграционных трендов. С развитием неоклассической экономической и поведенческой теории в этой области были разработаны более продвинутые подходы и модели, которые не только описывали, но и объясняли основные причины данного феномена. Одной

из ключевых целей ранних традиций было выявление и обобщение результатов исследований: в то же время, теоретические дискуссии и связи между различными аспектами миграции практически отсутствовали, вместо этого, основные вопросы касались методов, позволяющих получить, измерить и объяснить причины конкретных переселений.

Норвежское общество, в целом, придерживается убеждения, что Норвегия – безопасная и благополучная страна, способная оказывать помощь лицам, ищущим убежища [9]. Преобладающее мнение основывается на чувстве морального долга, при этом подчеркивается необходимость контролируемого и упорядоченного процесса приема мигрантов. Общество также призна-

ет международные обязательства страны по предоставлению убежища. Правительство и Парламент Норвегии придерживаются основных принципов политики гуманизма в отношении беженцев, включая выполнение международных обязательств, особенно в рамках Конвенции ООН о статусе беженцев. Существует общая поддержка института убежища, то есть право подать заявление о предоставлении убежища и получить защиту, если соблюдены определенные условия. Тем не менее, за последние 20 лет процесс предоставления убежища сильно изменился, в первую очередь за счет небывалого наплыва мигрантов, просящих статус беженца.

Цель исследования состоит в изучении эволюции норвежской миграционной политики с 1990 по 2024 год, оценке ее эффективности в интеграции новых групп мигрантов, в частности украинских беженцев.

Материал и методы исследования

В работе рассмотрена эволюция миграционной политики Норвегии. В методологии используется смешанный подход, включающий количественный анализ исторических данных о миграции, статистические показатели, качественный анализ соответствующих политических документов и научной литературы для обеспечения всестороннего понимания проблемы. В ходе исследования рассмотрены изменения в политике, их обоснование и влияние на последующую интеграцию, включая социально-экономическую сторону вопроса. Полученные результаты будут способствовать более глубокому пониманию норвежской миграционной политики и ее эффективности.

Результаты исследования и их обсуждение

Ситуация с мигрантами и беженцами в Норвегии является сложным и противоречивым феноменом, который часто характеризуется как промежуточное состояние между гомогенностью и мультикультурализмом [1]. В 1999 году страны ЕС приняли решения о создании общей структуры и архитектуры миграционных процедур в рамках Амстердамского договора. С тех пор процесс подачи прошения о предоставлении убежища стал более скоординированным, с установленными минимальными требованиями и стандартами в этой политически чувствительной сфере. Норвегия, как

не член ЕС, не всегда активно поддерживала этот процесс, однако за последнее десятилетие она стала более заметной на европейской арене, что отражается в миграционной статистике страны [7].

На рисунке 1 графически представлена численность мигрантов в Норвегии, в разбивке по странам и регионам мира.

Наибольшее число мигрантов прибыло в Норвегию из стран Азии и Восточной Европы, в первую очередь Польши и Украины.

По состоянию на 1 января 2024 года иммигрантское население Норвегии составило 931 081 человек, что эквивалентно 16,8% от общей численности населения страны. Эти данные свидетельствуют о значительной роли миграции в формировании этнической структуры населения Норвегии [13].

Анализ данных в разрезе стран происхождения иммигрантов демонстрирует определенные закономерности. Наиболее представленной группой являются иммигранты из Польши (109 654 человек), что связано с историческими и экономическими факторами. Украина (65 566) занимает второе место, что очевидно обусловлено политической ситуацией в стране. Следующими по численности представлены иммигранты из Литвы (42 733), Сирии (38 708) и Швеции (36 612). Присутствие значительной группы сирийских иммигрантов объясняется проблемами беженцев, количество которых обусловлено гражданской войной в Сирии. В десятку наиболее распространенных стран рождения иммигрантов также входят Сомали (27 665 человек), Германия (26 860), Эритрея (25 137), Филиппины (24 718) и Ирак (23 603), что говорит о значительном национальном разнообразии, в условиях относительно маленькой численности населения самой Норвегии [2].

Проблема беженцев типична для Норвегии, как и для большинства стран Северной Европы, и выражается в виде острого демографического тренда не один десяток лет. В 2015 году происходит значительное увеличение беженцев, статистически достигая уровня, ранее фиксируемого в 1990-х годах, во время балканских войн. Чаще всего беженцы пребывали с Ближнего востока, Сирии, Афганистана. Тем не менее в 2016 году число просителей статуса резко сократилось (порядка 90%), что было обусловлено прежде всего ужесточением пограничного контроля в Европе, а также соглашением в сфере миграции между Турцией и Европейским союзом [12].



Рис. 1. Численность иммигрантов в разрезе стран и регионов мира (на 1 января 2024)

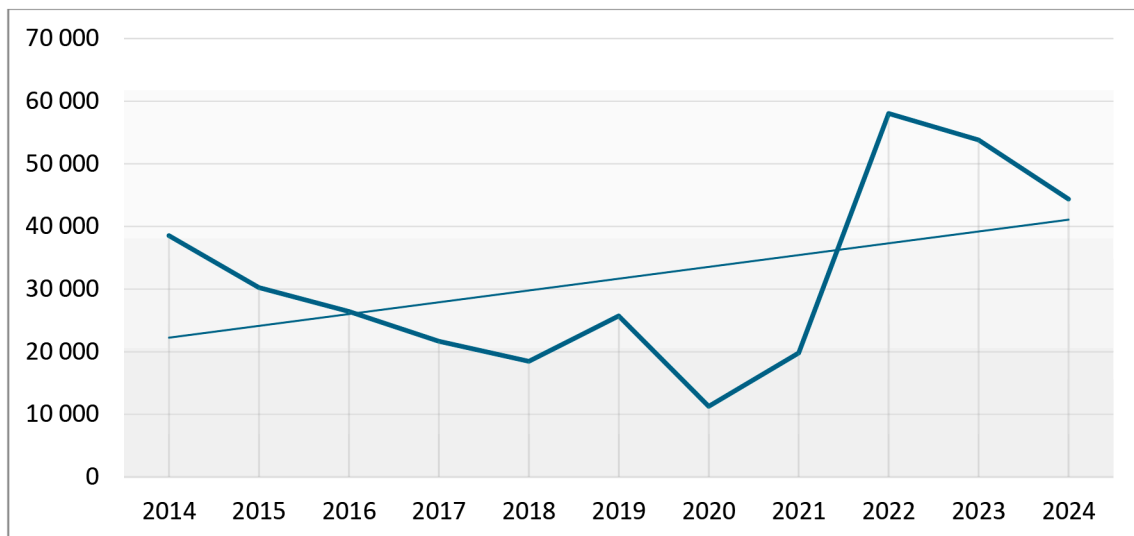


Рис. 2. Динамика миграционного потока в Норвегию в 2014–2024 гг., человек

На рисунке 2 представлена динамика миграционного потока в Норвегию за последние 10 лет. [3]. Спад в 2019–2020 гг. вызванный пандемией Covid-19 перешел в фазу резкого роста сразу же после постепенной нормализации эпидемиологической ситуации в мире. Это можно объяснить как отложенным эффектом пандемии (в виде полностью закрытых границ), так и обострением

геополитической ситуации в ряде стран мира. Резкий скачок миграции в 2022 г. объясняется наплывом граждан Украины.

Весной 2011 года ЕС начал процесс создания второго поколения правил в области миграции и именно с этого года отмечается усиление тенденции к ужесточению миграционной политики, на что, во многом, повлияли события теракта Андреса Брейвика.

Бывший член Партии Прогресса совершил террористический акт, убив 77 человек, преимущественно детей и молодых людей, участвовавших в молодежном мероприятии Рабочей партии. Мотивы террориста, основанные на исламофобии, связывают с его противодействием иммиграции и обвинениями в адрес Рабочей партии в «пропаганде мультикультурализма». Несмотря на то, что мотивы преступника были направлены против мусульман, его действия спровоцировали обширное общественное обсуждение, за которым последовал анализ настроений в норвежском обществе, выявивший, что более половины норвежцев выступают за ограничение миграции [11].

С этого момента стал наблюдаться рост антииммигрантских настроений среди сторонников ультраправых партий. Так, Партия Прогресса, выступающая за ограничение иммиграции из стран, не входящих в ЕС, обосновывала свою позицию необходимостью защиты западных ценностей и прав человека, которые, по их мнению, могут быть нарушены «чужеродной» культурой, традициями и обычаями иммигрантов [8].

Важно подчеркнуть, что террористические акты, подобные этому, не являются типичным проявлением антииммигрантских настроений, а скорее исключением. Тем не менее, они подчеркивают важность изучения и критического анализа ультраправых движений и их риторики, а также роли, которую они играют в формировании общественной атмосферы и политической дискуссии.

Отвечая на складывающуюся ситуацию Правительство Норвегии начинает поэтапное принятие мер, направленных на ужесточение миграционной политики, а текущей кризис с украинскими беженцами, только укрепил веру в правильности выбранного курса. Министр юстиции Норвегии, выступила заявлением о том, что страна приняла вдвое больше украинских беженцев, чем во время кризиса 2015 года, и что дальнейшая поддержка беженцев будет урезана [7]. В целом, в датском, норвежском и шведском обществах преобладает представление о необходимости стимулировать «правильную» (европейскую) иммиграцию и ограничивать «неправильную» (инокультурную) [5].

В сентябре 2024 года органы власти Норвегии приняли решение прекратить автоматическое предоставление убежища украин-

цам, прибывающим из регионов, которые считаются относительно безопасными. Заявки граждан, приезжающих из шести областей: Львовской, Волынской, Закарпатской, Ивано-Франковской, Тернопольской и Ровенской, стали рассматриваться в индивидуальном порядке [12]. С января по июль Агентство Европейского союза по вопросам предоставления убежища (EUAA) зарегистрировало в общей сложности 513 000 новых заявлений на получение убежища, что на 6 000 меньше, чем в первой половине 2023 года [14].

Согласно докладу Института социальных исследований основными причинами, по которым люди, ищущие убежища, выбирают Норвегию является высокий уровень жизни, бесплатное образование, включая учебы в университетах Норвегии, социальные и экономические меры поддержки лиц, получивших статус беженца или временного убежища, а также возможность приобрести один из указанных статусов с меньшими бюрократическими процедурами [6].

Также, при выборе потенциальной страны для подачи прошения о предоставлении статуса беженца, влияние оказывает и изменения политики других стран, в первую очередь стран Северной Европы. В качестве примера можно назвать Швецию [4], которая значительно ужесточившей требования к потенциальным заявителям. Так, в 2008 году Швеция сократила количество принятых беженцев из Ирака, что автоматически привело к увеличению их числа в Норвегии. В настоящее время Швеция продолжает проводить миграционную политику, направленную на ограничения притока мигрантов не из ЕС. За первые полугодие 2024 года чистая миграция в Швецию уменьшился на 15% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года [10].

Исследование показало, что Дания, которая, несмотря на схожие с Норвегией условия в части предоставления социально-экономических гарантий беженцам, так же как и Швеция принимает значительно меньшее их количество из-за более жесткого миграционного законодательства. Наиболее большими по численности этническими группами являются выходцы из Польши, Румынии и Украины. В 2022 году в стране насчитывалось 121 183 иммигранта, из которых 31 381 были гражданами Украины, что составляло 26% от общего числа иммигрантов. Как и в Норвегии, миграционная

политика Дании в первую очередь ориентирована на ограничение притока мигрантов из западных стран и содействие интеграции уже прибывших. Власти следят за тем, чтобы в районах, где проживают мигранты, доля «беженцев из западных стран» не превышала 30% от общего числа жителей [11].

Зачастую невзирая на профессионализм и личные качества, инокультурные мигранты в Норвегии, Дании и Швеции воспринимаются их населением как существенная угроза скандинавской идентичности.

Заключение

Миграционная политика Норвегии находится на перепутье – с одной стороны, существует запрос и одновременно давление со стороны общества на ужесточение миграционной политики, особенно в отношении инокультурных мигрантов, с другой, прослеживается стремление органов власти Норвегии следовать общеевропейскому либеральному курсу, присущему ЕС, заключающемуся в упрощении миграционных процедур в условиях текущих кризисов и геополитических конфликтов. Будущее миграционной политики Норвегии зависит от того, как страна найдет баланс между этими двумя концепциями.

Таким образом резюмируя все выше сказанное можно сделать следующие выводы по проведенному исследованию:

- причины роста числа просителей убежища неоднозначны и зависят от большого числа как внутренних, так и внешних факторов. Например, увлечение числа беженцев в Норвегии помимо миграционной политики самой Норвегии зависят также и от миграционной политики соседних стран, в первую очередь Швеции и Дании;

- независимо от потребностей на рынке труда, уровня занятости и безработицы в стране, в норвежском обществе мигранты, а особенно те, кто просят убежище не из ев-

ропейских стран, воспринимаются как угроза скандинавской идентичности;

- Правительство Норвегии в части регулирования международной миграции, находится в непростом положении. С одной стороны, оно не может не учитывать мнение общественности и политических партий, выступающих за ужесточение требований к потенциальным заявителям о предоставлении убежища или статуса беженца, с другой – связано определенными обязательствами с ЕС, в том числе и в рамках Шенгенского соглашения.

Увеличение числа беженцев в Норвегии – это многогранный процесс, который нельзя объяснить исключительно политикой одной страны. На этот процесс оказывают влияние множество факторов, включая спрос на рабочую силу, наличие общин и изменения в миграционной политике прочих государств. Хотя Норвегия принимает беженцев в соответствии с конвенцией ООН и сотрудничает с ЕС, она регулярно сталкивается с критикой, как стороны норвежского общества, так и руководящих органов ЕС. В силу своей миграционной привлекательности и нарастания международной напряженности, переходящих в военные действия в ряде регионов мира, можно предположить, что в ближайшие десятилетия число прошений о предоставлении убежища и статуса беженца будет только увеличиваться. На фоне неодобрения всех прошений, неизбежно часть мигрантов будет пытаться или нелегально перейти государственную границу Норвегии, или остаться в стране, если они подавали прошение уже находясь на территории страны. В любом случае, для небольшой по численности населения страны, с богатыми природными ресурсами и экономическим потенциалом придется находить компромиссные решения, от эффективности которых будет зависеть политическая стабильность и национальная безопасность государства.

Библиографический список

1. Gagnon J. COVID-19: Consequences for International Migration and Development // OECD. 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://oecd-development-matters.org/2020/04/02/covid-19-consequences-for-international-migration-and-development/> (дата обращения: 25.04.2020).
2. Statistics Norway. 7 March 2024. Retrieved 9 August 2024. [Электронный ресурс]. URL: <https://immigrantsandnorwegian-born-to-immigrant-parents> (дата обращения: 25.09.2024).

3. Immigration to Sweden from 2010 to 2023. Statistics. [Электронный ресурс]. URL: https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.dd561c85-6727827f-ccccf061174722d776562/https/www.statista.com/statistics/523293/immigration-to-sweden/ (дата обращения: 25.10.2024).
4. Betts A., Paul C. Sustainable Migration Framework. EMN Norway Occasional Papers. Oxford: University of Oxford, 2018. 50 p.
5. Bourbeau Philippe. The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order. Abingdon: Taylor & Francis, 2011. 166 p. DOI: 10.5817/PC2017-1-72.
6. Integration of Refugees on the Danish Labour Market // Nordic Journal of Working Life Studies. 2018. No. 8(S4). P. 7–26. DOI: 10.18291/njwls.v8iS4.111161.
7. Jahn D. Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. Wiesbaden, 2006.
8. Kluge H. H. P., Jakab Z., Bartovic J. et al. Refugee and Migrant Health in the COVID-19. Response // The Lancet. 2020. Vol. 395. No. 10232. P. 1237-1239. DOI: 10.1016/S01406736(20)30791-1.
9. Langfeldt Dahlback M., Molnes G., Skipphamm S. S. Foreslår ikke ekstra hemmelighold for Koronakommisjonen – likevel // Faktisk. 2020. [Электронный ресурс] URL: <https://www.faktisk.no/artikler/Glj/fore-slarikke-ekstra-hemmelighold-for-koronakommisjonen-likevel> (дата обращения: 16.07.2024).
10. Mayntz R. Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt a/M, 2009. 171 p.
11. Møen A. Den uverkelege verkelegheita. Den ekstraordinære koronapolitikken har utretta meir for miljøet på 14 dagar enn det miljøørsla har gjort over fleire tiår // Morgenbladet. 28.03.2020. [Электронный ресурс] URL: <https://www.morgenbladet.no/ideer/kronikk/2020/03/28/den-uverkelege-verkelegheita/> (дата обращения: 29.10.2024).
12. Rohe K. Politik, Begriffe und Wirklichkeit. Stuttgart, 1994. 196 p.
13. Sirkeci I., Yucesahin M.M. Coronavirus and Migration: Analysis of Human Mobility and the Spread of Covid-19 // Migration Letters. 2020. Vol. 17, No. 2. P. 379-398. DOI: 10.33182/ml.v17i2.935.
14. Why Ukrainian refugees in Norway face an uncertain future. EUROPP. [Электронный ресурс]. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2024/01/30/why-ukrainian-refugees-in-norway-face-an-uncertain-future/> (дата обращения: 14.10.2024).