



Migration problems of the Benelux countries in the context of joint European policy

G. M. Sidorova¹

¹Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

DOI: 10.18255/1996-5648-2024-3-356-365

Research article
Full text in Russian

The purpose of the article is to prove by specific examples the inability of the authorities of Belgium, the Netherlands and Luxembourg, united into the Benelux community, to regulate the flows of immigrants and refugees to their countries; to identify the consequences of a liberal policy towards foreigners, in particular, difficulties in integrating them into the European society. Along with this, the issues of the crime rate growth, the discontent of the local population with the destabilization of the situation and other topics are discussed. The author concludes that the Benelux countries, despite their efforts, are still unable to develop a unified balanced policy towards immigrants and refugees. This is due to great differences both in government circles and in the civil society of these countries.

Keywords: Benelux; Belgium; Netherlands; Luxembourg; immigrants; refugees

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Sidorova, Galina M. | E-mail: gal_sid@mail.ru
D. Sc. (Politics), Professor

Funding: Russian Science Foundation (project 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>).



Миграционные проблемы стран Бенилюкса в контексте общеевропейской политики

Г. М. Сидорова¹

¹Институт Африки Российской академии наук, Москва, Российская Федерация

DOI: 10.18255/1996-5648-2024-3-356-365
УДК 94(41/00)+325.2

Научная статья
Полный текст на русском языке

Цель статьи – доказать на конкретных примерах неспособность властей Бельгии, Нидерландов и Люксембурга, объединенных в сообщество Бенилюкс, регулировать потоки иммигрантов и беженцев в их страны; выявить последствия либеральной политики в отношении иностранцев, в частности трудности с интеграцией их в европейский социум. Наряду с этим затрагиваются вопросы роста преступности, недовольство коренного населения де-стабилизацией обстановки и другие. Автор приходит к выводу, что страны Бенилюкса, несмотря на предпринимаемые усилия, пока не могут выработать единую сбалансированную политику в отношении иммигрантов и беженцев. Причиной тому – разногласия как в правительственных кругах, так и в гражданском обществе этих стран.

Ключевые слова: Бенилюкс; Бельгия; Нидерланды; Люксембург; иммигранты; беженцы

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Сидорова, Галина Михайловна | E-mail: gal_sid@mail.ru
Доктор политических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник

Финансирование: Российский научный фонд (грант № 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>).

Общеевропейские тенденции

Миграционная политика стран Бенилюкса, с одной стороны, вписывается в контекст политики Евросоюза, с другой – строится в зависимости от истории и специфики нормативно-правовой базы каждой из этих стран. Проблема заключается в том, что, хотя Евросоюз и пытается найти общие подходы к регулированию миграционного кризиса, согласование решений между странами – членами ЕС затягивается и они не всегда достигаются.

© ЯрГУ, 2024

Статья открытого доступа под лицензией CC BY (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

ют консенсуса. К примеру, европейское Бюро по вопросам предоставления убежища выполняет лишь одну треть задач по высылке незаконных мигрантов, а пограничное европейское агентство не справляется с наплывом беженцев [1]. Часто поляризация общественного мнения сводится к упору на мобилизацию в поддержку или против миграции.

Наибольшую проблему представляют иммиграции стихийного характера, которые не поддаются регулированию. Они не подвластны законам, в каком бы то виде они ни появлялись – ограничений, запретов или других нововведений. В 2020 г. Евросоюз предпринял очередную попытку скорректировать свою миграционную политику. Наиболее убедительно она выражена в проекте документа «Европейский пакт о миграции и предоставлении убежища», одобренный в декабре 2023 г. [2] Этот текст, согласованный главами государств и правительств, выражает политическую приверженность линии Евросоюза и его государств-членов как по отношению к своим гражданам, так и по отношению к третьим государствам. В свете новых директив государства-члены должны бороться с нелегальной миграцией. Например, если условия в конфликтных странах становятся благоприятными, то необходимо обеспечить возвращение этого мигранта на родину. Ставится вопрос о повышении эффективности пограничного контроля и налаживании процесса интеграции [3].

При всей многоплановости документа он неравнозначно оценен европейскими экспертами. Одни считают меры Пакта недостаточно радикальными, другие выступают против принудительной высылки, третьи настаивают на стимуляции трудовой миграции. Например, лидер французского «Национального объединения» Марин Ле Пен неодобрительно отнеслась к документу, назвав его «самоубийством Европы», поскольку, по ее мнению, его принятие вызовет «ускорение развития исламизма и рост риска терроризма» в Европе [4].

Проблема эмиграции и беженства тесно связана с вопросами национальной безопасности. По мнению В. Ю. Зорина, «если эксперты воспринимают ее, прежде всего, в контексте рынка труда и демографии, то на уровне массового сознания акцент делается на вопросах безопасности» [5, с. 13]. Страны Бенилюкса пытаются комплексно подойти к решению ставших перед всей Европой проблем дестабилизации обстановки. Так, в конце 2023 г. полицейские власти Бельгии, Нидерландов и Люксембурга подписали соглашение о сотрудничестве [6]. В новом документе подчеркивается, что «речь идет о важном этапе укрепления безопасности граждан, о необходимости действовать быстро и эффективно на территориях других стран [Бенилюкса – Г. С.]» [6]. По словам Госсекретаря по убежищу и миграциям Бельгии Николь де Мур, «соглашение улучшит прозрачность перемещения иностранных граждан в Бенилюксе» [7]. Полицейские трех стран теперь могут, например, допрашивать свидетелей или жертв на соседних территориях, а также обмениваться базами данных

по иммигрантам и беженцам, совершать совместные патрульные рейды на границах.

Бельгия

Бельгия, как другие страны Бенилюкса, благополучная страна в центре Европы в плане проживания. Именно поэтому, начиная с колониального периода XIX века, туда стекались разные народы с разных континентов. Процесс перемещения иммигрантов усилился после 1960 г., когда большинство стран Азии и Африки освободились от колониальной зависимости. В последнее десятилетие XXI века этот процесс связан с многочисленными войнами и конфликтами, в частности на африканском континенте. Бельгию иногда называют искусственным изобретением европейских держав, которые создали ее как буферную зону между Францией и Германией, чтобы они прекратили распри. Как в историческом контексте, так и в современной власти страны не чинили каких-либо препятствий для иммигрантов. Скорее, наоборот, стремились создать им необходимые условия для адаптации. Идея была такова, что взаимопроникновение культур только обогащает людей и способствует их сплочению. Однако единства в подходах к иммигрантам в Бельгии нет. Отношение к ним во многом обусловлено собственно этническим составом страны. В основном это фламандцы, говорящие на фламандском языке (похожий и одновременно отличающийся от нидерландского), и валлоны – франкоговорящее население. Отсюда и разные подходы к иммигрантам и беженцам. Фламандцы поддерживают мультикультурализм, а валлоны – ассимиляцию.

Правительство «ищет компромисс между ассимиляцией и мультикультурализмом. Интеграция одновременно направлена на инкорпорацию мигрантов и на сплочение общества на принципах большого разнообразия» [8]. Как и прежде, интеграция мигрантов в европейский социум – важная составляющая миграционной политики страны. Власти стремятся к успешной адаптации мигрантов и их социализации. Одним из таких аспектов является языковая интеграция. Иммигранты должны выучить один из официальных языков Бельгии – французский, нидерландский или немецкий.

Из-за большого числа иммигрантов состав населения довольно пестрый. Там проживают переселенцы из Италии, Испании, Греции и Турции. Одни приехали туда в поисках работы, другие – лучших жизненных условий. В последнее время много иностранных граждан из стран Африки (в основном марокканцы), Ближнего Востока и Азии. В 2021 г. Бельгия приняла 112 тыс. новых долгосрочных или постоянных иммигрантов, что на 21 % больше, чем в 2020 г. В эту цифру входят 56,9 % иммигрантов, допущенных в рамках свободного передвижения, 4,7 % трудовых мигрантов, 29,3 % членов семьи (включая сопровождающую семью) и 9 % гуманитарных мигрантов. Наибольшее увеличение с 2021 г. наблюдается

за счет граждан Бурунди [9]. По сведениям экспертов, на 2022 г. доля марокканцев среди трудовых мигрантов – одна из самых крупных. По разным оценкам около 0,5 млн чел.

150 тыс. мигрантов из стран Северной Африки – нелегалы. За 2022 г. в страну прибыло 100 тыс. мигрантов, из которых большая часть осела в Брюсселе [10]. Мигранты нередко дестабилизируют обстановку, что приводит коренных жителей к панике и всеобщим протестам. Так, в конце 2022 г. в Брюсселе марокканские мигранты – футболисты отметили свою победу над сборной Бельгии битьем витрин магазинов и сжиганием покрышек [10].

Власти явно не справляются с наплывом беженцев. Бельгийское бюро по предоставлению убежища (Fedasil) констатирует о нехватке рабочих рук в специализированных центрах по приему беженцев. В октябре 2022 г. они были вынуждены пойти на временную меру – направить туда 150 сотрудников из других министерств [11]. Кроме того, для размещения беженцев в специальных центрах не хватает мест «и просители убежища ночуют на улицах Брюсселя» [11].

На фоне общеевропейских законов об иммиграции Бельгия имеет свое законодательство, предусматривающее въезд в страну иностранных граждан. При этом различаются такие категории, как мигранты, беженцы, экономические мигранты, семейные и другие. С увеличением числа мигрантов в последнее время возникают вопросы безопасности и усиления контроля границ с целью предупреждения преступности.

Разработкой, пересмотром и определением руководящих принципов, касающихся администрирования, продвижения, разработки и координации внешней политики Бельгии в области иммиграции, борьбы с торговлей людьми занимается Федеральная государственная служба (Service publique fédéral) Бельгии по иностранным делам. Для репатриации беженцев открыты 43 офиса, где эксперты проводят индивидуальные консультации, чтобы убедить людей вернуться в свои родные страны после стабилизации там ситуации. Однако проблема состоит в том, что иногда власти африканских стран не хотят возвращать своих граждан, особенно тех, у кого есть судимость.

В начале 2024 г. Бельгия, выступив в качестве председателя Бенилюкса, разработала план совместных действий трех стран, направленный на противодействие трансграничной преступности, а также улучшение ситуации с беженцами [12]. В пункте 1.3. «Убежища и миграция» сообщается, что страны Бенилюкса продолжают дискуссии на данную тему в рамках Евросоюза для выработки единой политики в отношении эмигрантов и беженцев. Подчеркивается важность продолжения практики заключения соглашений с третьими странами, включая визовые вопросы и реадмиссию.

Следует отметить некоторое ужесточение миграционной политики. Так, в 2022 г. 25 тыс. просителям убежища было отказано в ходатайстве

и предписано покинуть территорию. По замыслу авторов этот план «будет способствовать улучшению управления миграционными потоками и усилит борьбу с нелегальной миграцией» [12, p.13].

Похожие пожелания сотрудничества в рамках Бенилюкса были изложены годом раньше в ходе совещания стран по дальнейшей стратегии во время председательства Нидерландов. Приоритетами стали вопросы об оказании убежища и временного размещения беженцев с Украины. Высказывалось мнение о необходимости «укреплять синергию и конструктивное взаимодействие для более эффективного решения проблем, связанных с предоставлением убежища в странах Бенилюкса и Европейском Союзе» [13].

Несмотря на попытку властей упорядочить прием эмигрантов и беженцев, найти баланс между защитой прав мигрантов и обеспечением национальной безопасности властям Бельгии пока не удастся. Нет и единой согласованной политики в отношении беженцев и нелегальных мигрантов, в то время как наблюдаются тенденции к социальным напряжениям и конфликтам. Вполне можно согласиться с экспертами ежегодного доклада по Бельгии, которые утверждают, что «процессы, лежащие в основе этих перемещений населения, глубоки и мощны, и нет никаких оснований полагать, что они могут ослабнуть во все более напряженной международной обстановке» [14].

Таким образом, проблема мигрантов в целом и их социализация в бельгийское общество остается сложной задачей, которая потребует усилий как со стороны государства, так и со стороны самих мигрантов. Важно найти компромисс между интересами местных жителей и мигрантов.

Нидерланды

Миграционная политика Нидерландов всегда отличалась своим либеральным подходом к эмигрантам и беженцам. Государство поощряло самобытность их культур, создавало для этого необходимые условия с целью достижения равных прав мигрантов в социально-экономической сфере, включение их в политическую жизнь страны, а также признание их права на культурное и религиозное самовыражение. Стоит согласиться с мнением экспертов, которые считают, что ситуация с беженцами наиболее драматичная, «где война и гуманность переплетаются, вызывая живые дискуссии и противоречия» [15]. Сейчас в крупных городах Нидерландов проживает всего 46 % коренных жителей, которые вынуждены адаптироваться к культуре проживающих там иностранцев во избежание с ними осложнений. В результате они становятся чужими в собственной стране [16].

Длительное время вопросы миграции решались на основании неформальных соглашений между ведущими политическими партиями, однако в начале XXI в. эти вопросы превратились в ключевые политические про-

блемы страны, вызвавшие острые разногласия в обществе [17]. Нидерланды, как и многие другие страны Европы, стремятся сократить эмиграцию и беженство, однако этот вопрос вязнет в дискуссиях между политиками.

Ведущая партия Нидерландов – либеральная Народная партия за свободу и демократию (VVD), возглавляемая Марком Рютте, – намерена акцентировать усилия на сокращении числа эмигрантов, прибывающих в страну. Власти не в состоянии обеспечить необходимое жилье для прибывающих в страну беженцев. В результате – условия в центрах для беженцев стали крайне неудовлетворительными. Дело дошло до того, что одна гуманитарная организация, защищающая права беженцев, ранее подала в суд на голландское государство [18].

Кроме того, в Нидерландах не все муниципалитеты намерены принимать беженцев. Учитывая тот факт, что за последние 12 лет почти треть муниципалитетов Нидерландов не приняла ни одного беженца, в январе 2024 г. Сенат одобрил законопроект кабинета министров по равномерному распределению беженцев, хотя при обсуждении имелись большие межпартийные разногласия [18].

Ситуация в Нидерландах продолжает оставаться катастрофической. По предварительным подсчетам на 1 января 2024 г. стране требовалось около 4 тыс. мест для того, чтобы справиться с текущим притоком этой категории иностранцев. Госсекретарь по вопросам убежища Эрик ван дер Бург охарактеризовал ситуацию в центре приема и регистрации просителей убежища в Тер-Апеле как «небезопасной и неустойчивой» [19]. Чтобы скорректировать сложившееся положение, Центральное агентство по приему соискателей убежища Нидерландов объявило о планах потратить 750 млн евро на размещение беженцев на судах [20]. Эта временная мера, хотя и является дорогостоящей, считается единственным решением проблемы.

Люксембург

Великое герцогство Люксембург – одно из самых малых государств в мире. Число его постоянных жителей составляет 626 108 чел. (на 1 января 2024 г.) чел. Доля иммигрантов здесь достигает более 304 тыс. чел., или 47 % населения. Наиболее крупные общины иностранного происхождения – португальская (92 101 чел.), французская (49 104 чел.), итальянская (24 676 чел.), бельгийская (19 205 чел.) и немецкая (12 678 чел.). Китайцев насчитывается более 4 тыс. чел. [21]. В общей сложности в Люксембурге проживает 195 разных этносов. Основной мотивацией переселения сюда обеспеченных иностранных граждан является высокое качество жизни, живописные местные пейзажи и средневековые замки. Вынужденных переселенцев больше привлекает безопасность и работа.

Власти страны заинтересованы в притоке иностранной рабочей силы, поскольку ощущается острая нехватка рабочих рук, и не только в неква-

лифицированном труде. Особенно сильно страдает ИТ-сектор, здравоохранение, машиностроение и финансы, а также некоторые строительные отрасли. 1 сентября 2023 г. вступил в силу новый закон, направленный на решение проблемы нехватки квалифицированной рабочей силы.

Миграционные службы Люксембурга стремятся выполнять общеевропейские директивы относительно иммигрантов и беженцев, ищущих временного убежища. Привлекаются международные неправительственные правозащитные организации. Заявления беженцев тщательно анализируются Полицейским офисом по проблемам беженцев при министерстве юстиции. После сложного анкетирования просителю убежища задаются многочисленные вопросы для определения мотивации его запроса. Если миграционная полиция сочтет законными требования просителя и если они не противоречат Женевской конвенции о статусе беженцев, то происходит дальнейшая процедура их оформления. Запросившие убежище имеют право на бесплатную правовую помощь на таких же основаниях, как и местные подданные. В целом миграционная политика Люксембурга в отношении беженцев, особенно той категории лиц, которые пострадали от войн и насилия, более лояльная, чем в Бельгии и Нидерландах.

Выводы

Миграционная проблема в рамках Бенилюкса в целом трудноразрешима в силу многих факторов. Прием иностранцев влияет практически на все жизненные сферы – экономику, политику, культуру, этноконфессиональный аспект. Задача эффективного контроля за потоками мигрантов осложняется еще и тем, что в правительственных структурах, гражданском обществе, в отдельных политических партиях нет единого взгляда на проблему, отсутствует общая стратегия. Одни выступают за ужесточение миграционной политики, другие осуждают их за нарушение прав человека. Слишком либеральная политика наносит вред национальным интересам. Именно поэтому властные структуры вынуждены периодически адаптировать и модифицировать свой политический и дипломатический инструментарий, особенно в области контроля за незаконными мигрантами во избежание рисков возобновления конфликтов на этнической и религиозной почве. Хаотичная иммиграция не поддается контролю.

Таким образом, решение миграционного вопроса в странах Бенилюкса в ближайшей перспективе не просматривается, несмотря на попытки властей координировать усилия даже в рамках Евросоюза.

Ссылки

1. Bloj R., Buzmaniuk S. Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile. Questions d'Europe n°577. 16.11.2020. URL: <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0577-comprendre-le-nouveau-pacte-sur-la-migration-et-l-asile> (accessed: 03.01.2024).

2. Pacte Européen sur la migration et l'asile. 2020. URL: https://www.forumrefugies.org/images/s-informer/positions/europe/Note_de_plaidoyer_Pacte_UE.pdf (accessed: 05.01.2024)

3. Asile et migrations. Royaume de Belgique. Service public fédéral. Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. URL: <https://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes-politiques/vers-une-societe-mondiale-et-solidaire/migration> (accessed: 03.01.2024)

4. Глава ЕК указала на несостоятельность миграционных систем Евросоюза. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3119958.html> (дата обращения: 03.01.2024)

5. Зорин В. Ю. Формирование и институализация государственной миграционной политики в современный период // Управление миграцией и модели миграционной политики: возможности и риски: [сб. статей] / [отв. ред. Ал. А. Громыко]. М.: ИЕ РАН, 2020. С. 12-31.

6. Traité entre le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas en matière de coopération policière. 28 septembre 2023. URL: https://www.benelux.int/files/3315/3606/8826/2018-07-23_Verdrag_Politie_NL-FR.pdf (accessed: 03.01.2024)

7. Les Directeurs généraux en matière d'asile et migration s'échangent sur les politiques d'asile et de migration au sein du Benelux. 19 Déc. 2023. URL: <https://www.benelux.int/fr/post/les-directeurs-generaux-en-matiere-dasile-et-migration-sechangent-sur-les-politiques-dasile-et-de-migration-au-sein-du-benelux-2/> (accessed: 03.01.2024)

8. Лайши Ю. Миграционная ситуация в Бельгии: актуальные вызовы и тенденции. 29.10.2023 URL: https://spravochnick.ru/mezhdunarodnye_otnosheniya/migracionnaya_situaciya_v_belgii_na_sovremennom_etape/?ysclid=lsk32k4kwz229339952#migracionnaya-situaciya-v-belgii-na-sovremennom-etape (дата обращения: 05.01.2024)

9. Belgique. Population née à l'étranger – 2022. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/073eb5eb-fr/index.html?itemId=/content/component/073eb5eb-fr#> (accessed: 03.01.2024)

10. Миграция. 2022. Полмиллиона трудовых мигрантов из Марокко при населении страны в 12 миллионов. URL: clck.ru/3B7XZp (дата обращения: 05.01.2024)

11. Нидерланды и Бельгия не справляются с потоком беженцев, власти растеряны. 7 ноября 2022. URL: clck.ru/3B7Xbq (дата обращения: 05.01.2024)

12. Touche festive lors de la présentation du plan annuel Benelux 2024. 24 Jan. 2024. P.13. URL: <https://www.benelux.int/fr/post/touche-festive-lors-de-la-presentations-du-plan-annuel-benelux-2024/> (accessed: 05.01.2024)

13. Asile et Migration, Sécurité. Les Directeurs généraux en matière d'asile et migration s'échangent sur les politiques d'asile et de migration au sein du Benelux 19 Déc. 2023. URL: <https://www.benelux.int/fr/post/les-directeurs-generaux-en-matiere-dasile-et-migration-sechangent-sur-les-politiques-dasile-et-de-migration-au-sein-du-benelux-2/> (accessed: 05.01.2024)

14. Rapport annuel sur la migration et l'asile en Belgique et dans l'UE 2022 (REM). 06 juin 2023. URL: <https://emnbelgium.be/fr/publication/rapport-annuel-sur-la-migration-et-lasile-en-belgique-et-dans-lue-2022-rem> (accessed: 05.01.2024).

15. Беженцы в центре спора: Нидерланды на перепутье миграционной политики. 30 января 2024. URL: <https://www.novostiniderlandov.com/bezhency-v-czentre-spora-niderlandy-na-perepute-migraczionnoj-politiki/> (дата обращения: 02.01.2024)

16. Muśl Polska: в крупнейших городах Нидерландов голландцев осталось менее 46 %. 28 января 2024. URL: <https://inosmi.ru/20240128/migranty-267573606.html> (дата обращения: 05.01.2024)

17. Васильева Т. А. Иммиграционное законодательство и миграционная политика Нидерландов // История государства и права. 2009. № 19. С. 30-33. EDN KYOPRT.

18. Новый этап миграционной политики: Нидерланды одобрили закон о распределении беженцев. 24 января 2024. URL: <https://www.novostiniderlandov.com/novuj-etap-migraczionnoj-politiki-niderlandy-odobrili-zakon-o-raspredelenii-bezhenczev/> (дата обращения: 05.01.2024)

19. Нидерланды сталкиваются с проблемой размещения беженцев на фоне увеличения числа иммигрантов. NOS.nl 9 декабря 2023. URL: <https://www.novostiniderlandov.com/niderlandy-stalkivayutsya-s-problemoj-razmeshheniya-bezhenczev-na-fone-velicheniya-chisla-immigrantov/> (дата обращения: 05.01.2024)

20. Нидерланды выделяют 750 млн евро на размещение беженцев на кораблях. NOS.nl 20 ноября. URL: <https://www.novostiniderlandov.com/niderlandy-vydelyayut-750-mln-evro-na-razmeshhenie-bezhenczev-na-korablyah/> (дата обращения: 05.01.2024)

21. Нидерланды на пути к ужесточению миграционной политики после формирования нового кабинета. 5 ноября 2023. URL: <https://www.novostiniderlandov.com/niderlandy-na-puti-k-uzhestocheniyu-migraczionnoj-politiki-posle-formirovaniya-novogo-kabineta/> (дата обращения: 05.01.2024)