

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond Rahvusvaheliste suhete instituut

Rahvusvaheliste suhete ja politologia õppetool

Jevgenija Zuravskaja

**ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА НОРВЕГИИ И
ПРОБЛЕМЫ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

Magistritöö

Juhendaja: lektor Vladimir Sergejev PhD

Tallinn 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОГЛАВЛЕНИЕ.....	2
СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ.....	3
АННОТАЦИЯ.....	4
ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ИММИГРАЦИЯ И ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В НОРВЕГИИ: ВВОД В ПРОБЛЕМУ.....	8
1.1. История иммиграции и иммиграционной политики в Норвегии.....	9
1.2. Основные виды иммигрантов и типы иммиграционной политики в Норвегии.....	13
1.3. Этнический, религиозный, половозрастной состав иммигрантов в Норвегии в настоящее время.....	21
2. ПРАВОВАЯ БАЗА И АДМИНИСТРАЦИОННЫЕ ОРГАНЫ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НОРВЕГИИ.....	25
2.1. Правовая база.....	25
2.2. Государственные органы администрации иммиграционной политики Норвегии.....	28
2.2.1. Вспомогательные органы иммиграционной политики.....	31
2.3. Зависимость иммиграционной политики от политических партий.....	32
3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НОРВЕГИИ.....	37
3.1. Проблемы иммиграционной политики по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежища.....	38
3.2. Проблемы иммиграционной политики по причине восстановления семьи.....	41
3.3. Проблемы трудовой иммиграционной политики.....	42
3.4. Проблемы иммиграционной политики по отношению к студентам.....	47
3.5. Проблемы интеграционной политики.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	58
SUMMARY.....	63
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	65

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

Апелляционная комиссия по делам иммигрантов (АКПИ) - *норв.* Utlendingsnemnda (UNe)

Директорат по делам иммигрантов (ДПИ) - *норв.* Utlendingsdirektoratet (UDI)

Директорат по делам интеграции и разнообразия (ДПИР) - *норв.* Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Европейский Союз (ЕС) - *англ.* European Union (EU)

Европейская Экономическая Зона (ЕЭЗ) - *англ.* European Economic Area (EEA)

Европейская Ассоциация Свободной Торговли (ЕАСТ) - *англ.* European Free Trade Association (EFTA)

Организация Объединенных Наций (ООН) - *англ.* United Nations (UN)

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) - *англ.* The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Партия Прогресса (ПП) - *норв.* Fremskrittspartiet (FrP)

Полицейская иммиграционная служба (ПИС) - *норв.* Politiets utlendingsenhet (PU)

Рабочая Партия (РП) - *норв.* Arbeidspartiet (AP)

Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) - *англ.* United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Центральное Статистическое Бюро (ЦСБ) - *норв.* Statistisk Sentralbyrå (SSB)

АННОТАЦИЯ

Данное исследование представляет собой анализ иммиграционной политики норвежского государства и проблем ее реализации. Главная цель исследования заключается в понимании того, как происходит формирование иммиграционной политики, какие сложности возникают при ее воплощении в жизнь, и как можно их разрешить. Исследование включает в себя обзор развития иммиграционной политики в историческом, нормативном и институциональном контексте. Так же в работе рассматриваются основные проблемы иммиграционной политики, с которыми сталкивается как государственный аппарат, так и иммигранты. К числу таких проблем можно отнести низкий уровень интеграции иностранных жителей в норвежское общество, долгосрочную процедуру рассмотрения заявлений на предоставление убежища и бесконтрольный доступ трудовой иммиграции из стран ЕС и ЕЭЗ.

Ключевые слова: иммиграционная политика, Норвегия, проблема, государство, иммигрант, контроль

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа посвящена теме иммиграции иностранного населения в Норвежское Королевство и проведению Королевством иммиграционной политики. В течение нескольких последних десятилетий в Норвегии наблюдалась тенденция к росту числа иммигрантов среди коренного населения. В нынешних условиях глобализации иммиграционные потоки оказывают важное влияние на состояние государства всеобщего благоденствия, которым является Норвегия. И какой характер несет данное влияние – положительный или отрицательный – зависит от курса, которого придерживаются власти в вопросах проведения иммиграционной политики. Это объясняет актуальность выбранной темы.

Анализ иммиграционной политики ставит целью попытку выяснить, каким образом иммиграционная политика формировалась в условиях национальной государственности, и выявить проблемные области для дальнейшего их урегулирования.

Объектом исследования является иммиграционная политика Норвегии, а **предметом исследования** – проблемы ее реализации на практике.

Целью данной работы является оценка эффективности процессов, формирующих иммиграционную политику Норвегии, а для достижения поставленной цели автор сочла необходимым решить следующие **задачи**:

- рассмотреть основные тенденции развития миграционной политики в целом;
- изучить влияние политического фактора на иммиграционный процесс;
- проанализировать правовую и законодательную структуру иммиграционной политики;
- выявить основные направления иммиграционной политики;
- проанализировать спорные вопросы, возникающие в ходе реализации иммиграционной политики;
- исследовать основные проблемы социальной и культурной адаптации иммигрантов;

- исследовать основные сложности, с которыми сталкиваются иммигранты при проведении государственными органами Норвегии интеграционной политики.

Главным вопросом данной работы является следующее: насколько соразмерны усилия, прилагаемые норвежскими властями для интеграции иммигрантов в норвежское общество, относительно отдачи, получаемой в виде, к примеру, растущего числа натурализованных иммигрантов или их участия в социальной и политической жизни в качестве активных и самостоятельных игроков. И вытекающая из данного вопроса гипотеза о том, что, несмотря на прилагаемые правительством усилия, реализоваться в условиях действующей интеграционной политики может или желает только малая часть иммигрантов.

Методологической основой исследования в данной работе послужил качественный метод исследования и концептуальный, системный подход. В ходе работы так же были использованы метод комплексного анализа данных и интервью с целью научного сравнения двух групп респондентов.

В первой главе данной работы проводится краткий обзор формирования иммиграционной политики Норвегии. Там же рассматриваются основные составляющие в политике относительно различных видов иммигрантов.

Вторая глава представляет собой исследование административного фона иммиграционной политики. Основу второй части работы представляет описание и исследование законодательных актов иммиграционной политики и основных органов, ответственных за реализацию этих нормативных актов. Там же рассматривается воздействие, оказываемое политическими партиями на характер иммиграционной политики.

Третья глава представляет собой анализ главных проблем иммиграционной политики, и там же приводится исследование эффективности предпринимаемых шагов по интеграции иммигрантов в норвежское общество.

В заключении приводятся основные выводы и результаты, полученные в ходе работы, а так же основные заключения по поставленным вопросам и задачам.

Теоретическую базу данной работы составляют работы таких авторов, как Э.Упсаль и С.Согнер, Э.Ньеми, Я.О. Мюре, Х. Тьелмеланд, Г.Брокман, А.Хагелунд, и других. В данном анализе были использованы научные работы студентов норвежских университетов. А так же были использованы многочисленные официальные рапорты

правительства Норвегии, международных организаций и независимых учреждений. При подготовке материала были использованы действующие законодательные акты, имеющиеся в открытом доступе на электронном ресурсе правительства Норвегии. Так же автор обращался за данными к главному статистическому источнику Норвегии – Центральному Статистическому Бюро.

Все переводы с языков оригинала были сделаны автором.

1. ИММИГРАЦИЯ И ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В НОРВЕГИИ: ВВОД В ПРОБЛЕМУ

Под миграцией (от латинского *migro* — перехожу, переселяюсь) в социологическом и этнографическом плане обычно понимают процесс передвижения населения из одного региона в другой в пределах одной страны, или из одной страны в другую, который имеет широкое многообразие форм и характеристик. Миграция зависит от объекта, его индивидуальности и причины перемещения. Существуют отдельные виды миграции, например трудовая миграция, образовательная, миграция в поисках политического убежища и так далее. Особое влияние на характер миграции оказывает непосредственно возраст, пол, образование и опыт индивидуума.

За последние десятилетия иммиграция в более развитые государства сделала огромный скачок в росте. Норвегия является одной из самых крупных стран-реципиентов иммигрантов. Можно сказать, что самым последним фактором, повлиявшим на массовую иммиграцию в Норвегию, явилось расширение Европейского Союза в 2004 и 2008 году, которое привело новые потоки мигрантов из стран бывшего восточноевропейского блока на общеевропейский рынок труда. Хотя Норвегия и не состоит в ЕС, она является членом Европейской Экономической Зоны и в рамках этой организации принимает участие в общеевропейском рынке труда.

Иммиграция влияет на общество на культурном, социальном, экономическом и моральном уровне. Она влияет на разные сферы жизни современного государства, поэтому логично, что теме иммиграции уделяется большое внимание в средствах массовой информации, политических дебатах, да и населением в целом.

История Норвежского Королевства не проста и однозначна. В создании этого государства испокон веков принимали участие не только этнические норвежцы, но и многие пришельцы, каждый из которых привносил в создание и процветание этого государства что-то свое, полезное и важное. Все вместе они воплотили в жизнь мечту о государстве всеобщего благоденствия. Новейшая история, однако, показывает, что привносимое мигрантами не всегда можно оценить, как исключительно позитивное. В

последнее время все чаще раздаются обеспокоенные голоса этнических норвежцев, которые встревожены негативными последствиями политики открытости и доступности по отношению к выходцам из других стран на их территории.

1.1. История иммиграции и иммиграционной политики в Норвегии

Иммиграционная политика представляет собой политику государства, проводимую по отношению к физическому лицу, которая регулирует его перемещение, размещение и интеграцию на территории данного государства. За последние 50 лет Норвегия, будучи изначально преимущественно этнически гомогенным обществом, превратилась в мультикультурное, на территории которого проживают выходцы из более чем двухсот стран мира. Иммиграционная политика, проводимая лидировавшей долгое время норвежской Рабочей Партией, была толерантна к разного рода иммигрантам, однако в последнее время такая политика все чаще попадает под критику. В последние годы в СМИ часто обсуждается вопрос о том, что Норвегия из мультикультурного государства превращается в ксенофобское. Чтобы разобраться, почему это происходит, необходимо вернуться к истокам.

Для этого автор обратился к «Истории миграции в Норвегии» норвежских историков Э.Упсаля, С.Согнера и К.Щелстадли (Opsahl, Sogner, Kjelstadli 2003). В своей книге они говорят, что иммиграция в Норвегию происходила уже в средние века и была связана с развитием Норвежского Королевства как политического института, а позже и национального государства, регулирующего доступ на свои территории. Первыми переселенцами были ближайшие соседи, шведы, финны и саамы. Положение иммигрантов в Норвегии регулировалось уже с 1100-х годов. В период до 1400 года руководство иммиграционной политикой разделяли между собой король и церковь. Католическая церковь играла важную роль в определении иммигранта, «чужого», потому что именно вероисповедание и легло в основу того, кто допускался в страну, а кто – нет. Этот фактор сыграл немаловажную роль в формировании этнической гомогенности Норвежского Королевства. Условно обобщая иммигрантов этого раннего периода, можно сказать, что их характеризовала одна черта – все они были профессиональными наемными рабочими. Иммиграция специалистов в области коммерции, торговли и промышленности имела особенное значение на ранних этапах

индустриализации в королевстве. Так, например, английские профессиональные рабочие оказали значительное влияние на формирование текстильной промышленности, а немецкие иммигранты сформировали горнодобывающую промышленность. Так же шотландские и голландские переселенцы были благосклонно приняты государством, так как имели профессиональные навыки и опыт и представляли собой ценную рабочую силу. Однако в это же время практиковались изгнания «неверных» и цыган, на которых с 1584 года и вовсе распространялся запрет на нахождение на территории королевства. Чуть позже, первым принятым законом об урегулировании иммиграции были введены ограничения на передвижения бродяг, монахов, иезуитов, евреев и других. Таким образом, становится ясно, что государство четко следило за «нужными и ненужными» переселенцами, и такая политика проводилась вплоть до 1800-х годов.

В 1800-х годах эта политика изменяется, приобретая более либеральный характер. Государство все так же регулирует иммиграционную политику, но она претерпела некоторые изменения, так в частности были сняты ограничения для евреев (им стал предоставляться статус беженцев, и соответствующая протекция) и религиозный аспект уже был не столь важен.

Согласно данным историков Э.Ньеми и Я.О.Мюре и К.Щелстадли (Niemi, Myhre, Kjeldstadli 2003) в период между 1860 и 1900 годами Норвегия наоборот послужила отправным пунктом для 850 000 трудовых эмигрантов в США, из которых обратно вернулось лишь 150 000 человек. В то время Норвегия имела налаженное рыболовство и торговое судоходство, однако характер норвежской экономики оставался на аграрно-промышленном уровне, отставая от других западных стран. Люди покидали родные края в поисках новых возможностей и лучших условий для жизни, которые обещал им Новый Свет. После 1905 года, когда Норвегия получила независимость от Швеции, экономическая ситуация в стране начала улучшаться, и рост числа эмигрантов заметно снизился.

По мнению Х.Тьелмеланд, Г. Брокманн и К.Щелстадли (Tjelmeland, Brochmann, Kjeldstadli 2003), во время Второй мировой войны основные группы иммигрантов были представлены солдатами немецких войск, военнопленными из России и Польши, а позже, в период холодной войны – беженцами из Чехословакии и Венгрии. После второй мировой войны миграция населения не имела ярко выраженного характера.

Основную массу мигрантов представляли небольшие потоки иммигрантов из западных стран и ближайших соседей, а так же люди, передвигавшиеся по Северным странам в рамках открытого рынка труда, согласованного в 1950-х годах Норвегией, Швецией, Финляндией и Данией (и позже Исландией).

Бурный рост экономики Норвегии пришелся на 1960-е годы, когда демографические показатели по стране оставляли желать лучшего. Нехватка собственной рабочей силы и низкая рождаемость подняли вопрос о привлечении иностранной рабочей силы. И тогда Норвегия открыла свои границы для трудовых мигрантов из Марокко, Югославии, Турции, и Пакистана. В течение нескольких лет в Норвегию приехало несколько тысяч незападных¹ иммигрантов для работы. Это были «гостевые работники», которые, как правило, работали на низкооплачиваемых работах, на которых норвежцы не хотели работать. Поначалу им были очень рады, так как Норвегии нужна была рабочая сила, но в 1970-х годах всё изменилось. Работы стало меньше, и трудоустроиться стало гораздо тяжелее. В 1975 году Стортинг принял постановление остановить поток рабочих иммигрантов. Однако, воссоединение иммигрантов с семьёй было разрешено. Супругам и детям тех, кто уже жил в Норвегии, была дана возможность переехать в страну. Таким образом, хотя иммиграция и была остановлена, количество иммигрантов увеличилось. Желаемого властями сокращения не последовало, а изменился характер, и рост остался прежним. Далее последовали новые изменения. Трудовая миграция сменилась потоками беженцев. Так как Норвегия является членом ООН, в 1970-х годах она была обязана принять первых беженцев из Чили и Вьетнама. Можно сказать, что это и послужило отправным моментом в переформировании миграционной политики Норвегии в иммиграционную. В последующие годы норвежское общество не раз выступало за попытки ограничения иммиграции и допуска беженцев, но не все попытки увенчались успехом.

Благодаря открытию месторождений нефти, развитию экспорту нефти и газа, а так же развивающемуся судостроению, экономика Норвежского Королевства с годами становилась все более и более развитой, и, как следствие, в наше время Норвегия является одной из лидирующих по экономическим показателям стран в мире с самым высоким уровнем жизни. Такое положение является одним из наиболее

¹ по определению Центрального Статистического Бюро следующие регионы являются незападными: Азия с Турцией, Африка, Южная Америка, Центральная Америка и восточная Европа

привлекательных факторов в вопросе иммиграции в государство. Начиная с 1970-х годов рост иммиграции в королевство не сбавляет темпов. Так на 1 января 2015 года жителями Норвегии зарегистрировано более 5 165 000 человек, из которых 670 000 являются иммигрантами (Key figures for immigration and immigrants ... 2015). Таким образом, к настоящему времени почти 13% населения Норвегии составляют иммигранты, в то время как еще в 1970-х этот показатель был равен лишь 2%. Для наглядности ниже приводится рисунок, на котором изображена карта Норвегии с делением на муниципалитеты. Для сравнения приводятся 2 изображения, от 2004 года и от 2014 года.

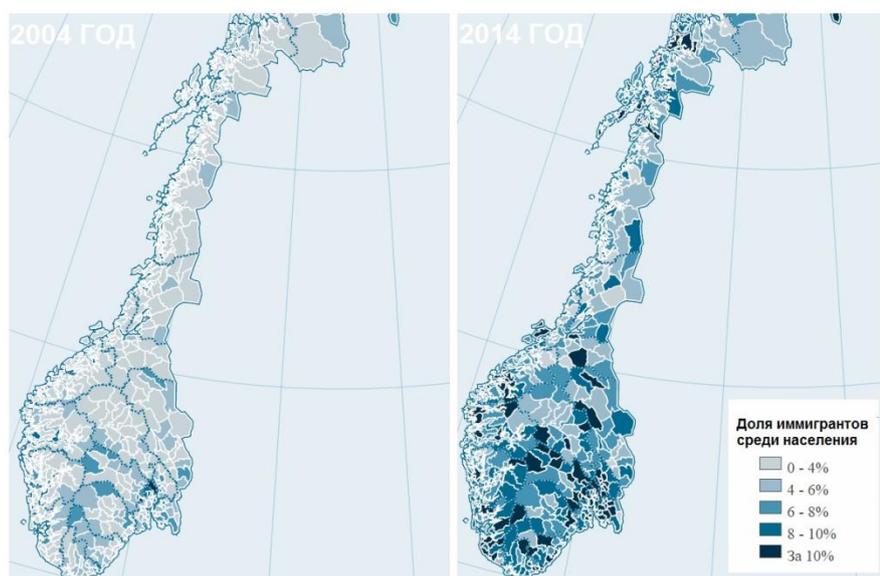


Рисунок 1. Распределение иммигрантов по коммуна́м Норвегии

Источник: (Hvor mange innvandrere er det der du bor? 2014)

Исходя из этих данных, можно сделать вывод о том, что в 2004 году самым густонаселенным иммигрантами муниципалитетом являлся Осло. Но после 2004 года такая ситуация изменилась. Дело в том, что до 2004 года большинство иммигрантов происходило из Пакистана, Швеции и Дании, но после очередного расширения ЕС Норвегия, которая входит в зону ЕЭЗ, получила новый поток иммигрантов из Восточной Европы, для которых открытые границы позволили свободно перемещаться в поисках более выгодных условий труда. Картина населения изменилась потому, что государство активно проводит политику привлечения рабочей силы в северные районы, которые с климатической точки зрения являются неблагоприятными. Сейчас самые

большие группы иммигрантов происходят из Польши, Швеции, Сомали, Пакистана и Литвы.

Таким образом, с развитием Норвежского Королевства, развивается и его миграционный фон. Государство, изначально этнически гомогенное, с течением времени превращается в мультикультурное. Средневековый период «миграции под контролем» сменяется периодом массовой эмиграции из государства в конце XIX века. На данный момент миграционный фон Норвегии характеризуется периодом массовой иммиграции, который начался с 1960-х годов.

1.2. Основные виды иммигрантов и типы иммиграционной политики в Норвегии

Иммиграция в Норвегию в значительной степени зависит от внешних обстоятельств: войн и конфликтов, глобальной экономики и спроса на международном рынке труда, и, что немаловажно, политики, проводимой соседними странами. Иммиграционную политику Норвегии можно условно разделить на несколько составных: политика относительно вынужденных иммигрантов (лиц, ищущих убежища и беженцев); политика относительно добровольных иммигрантов (тех, кто желает восстановления с семьями, проживающими в Норвегии, рабочих иммигрантов, и студентов); политика против нелегальной иммиграции; и политика интеграции иммигрантов в норвежское общество. Все компоненты миграционной политики соответствуют Европейскому пакту об иммиграции и предоставлении убежища 2008 года.

Прежде всего, необходимо обозначить понятие «иммигрант» в норвежском контексте. Согласно Центральному Статистическому Бюро, иммигрантом в Норвегии является человек, родившийся за или в пределах территории норвежского государства, но имеющий двух родившихся за пределами территории норвежского государства родителей, и четырех, родившихся за пределами территории норвежского государства, прауродителей. В случае, когда человек родился в Норвегии, но его родители являются гражданами другого государства, таких иммигрантов называют «иммигрантами норвежского происхождения» или «иммигрантами с норвежским фоном». (Immigrants by reason for immigration ... 2014)

Политику относительно вынужденных или добровольных иммигрантов можно разделить на формирующие их группы, по признаку причины миграции. Первой группой являются беженцы и лица, нуждающиеся в убежище. Эта политика проводится в соответствии с Женевской конвенцией "О статусе беженцев" от 1951 года, Протоколом УВКБ ООН, касающимся статуса беженцев от 1967 года, Дублинскими Регуляциями (Регуляция (ЕС) No.604/2013 Европейского Парламента и Совета или III Дублинская Регуляция, а так же предшествующие ей II Дублинская Регуляция и Дублинская Конвенция), и рекомендациями Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Ведущая роль в осуществлении политики по отношению к беженцам принадлежит Директорату по делам иммигрантов: он рассматривает все заявки о предоставлении защиты и убежища, размещает беженцев на период рассмотрения заявлений в специализированных центрах до окончательного решения об их статусе, и выносит решения о разрешении или запрете на пребывание (The UDI's task...).

Существует две основные группы беженцев, которые приезжают в Норвегию. Первая группа лиц, ищущих убежища приезжает в Норвегию по собственной инициативе, а вторая группа состоит из беженцев-переселенцев. Последнюю группу беженцев составляют те, кто не могут вернуться в родную страну на данный момент, и также не имеют права просить вид на жительство у принимающей страны. Иностранец, утвержденный в статусе беженца в соответствии с законом, получает вид на жительство и пакет социальных гарантий со стороны государства, что служит крайне привлекательным фактором для соискателей. Но заявителям могут так же и отказать в убежище по нескольким причинам: несоответствие критериям Конвенции о статусе беженца от 1951 года; за преступную деятельность; за нарушение норвежских законов (Immigration Act 2008 2010, глава 31). С ростом количества заявок о предоставлении убежища, власти провели ряд преобразований в системе рассмотрения заявлений Директоратом по делам иммигрантов. В частности сократились сроки рассмотрения необоснованных заявок, был ускорен процесс депортации личностей, которым было отказано в пребывании, а так же сделан акцент на добровольное возвращение иммигрантов домой (100 viktige saker og resultater 2013, 49). Существует так же определенная квота на количество беженцев-переселенцев в год (Gibney 1990, 10). Она устанавливается государством в соответствии с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Государство руководит приемом

беженцев по квоте и помогает муниципалитетам ориентироваться в их размещении. В 2014 году эта квота составила 1620 человек и основные группы беженцев прибыли из Сирии, Афганистана и Конго (Norway by the Government of Norway 2014, 1-2). Квота может увеличиваться, в зависимости от нужд и возможностей государства.

О виде на жительство так же могут ходатайствовать близкие родственники переселенных беженцев. Воссоединение семьи является законным основанием для иммиграции в Норвегию. Наличие норвежского вида на жительство у одного или нескольких членов семьи позволяет остальным членам семьи, проживающим за ее пределами, так же иммигрировать в Норвегию. Лица, подавшие прошения о воссоединении с семьей, представляют собой вторую группу иммигрантов в Норвегии. Разрешения на пребывание выдаются в зависимости от статуса родственника. Существует четкое различие между близкими родственниками (будущий супруг или супруга; супруг или супруга; сожитель, который состоит в гражданском браке с резидентом Норвегии; дети, не достигшие 18 лет) и другими родственниками (одинокое родители в возрасте за 60 лет, не имеющие других близких родственников в родной стране; дети старше 18 лет, которые остались одни в родной стране, в то время как все остальные члены семьи получили разрешение на пребывание в Норвегии; ребенок в возрасте от 18 до 21 лет без супруга или сожителя, который ранее пребывал на территории Норвегии в течение долгосрочного периода). (Immigration Act 2008 2010, глава 13, § 110)

Если в разрешении на пребывание лицам, попадающим под категорию других родственников, отказывают, то они могут ходатайствовать о разрешении по причинам гуманитарного характера.

Вопрос о семейной иммиграции часто является поводом для дебатов. Семейная иммиграция рассматривается государством как наиболее проблематичная для интеграции. Согласно статистике Центрального Статистического Бюро (ЦСБ), на 2013 год, самые большие группы иммигрантов по признаку восстановления семей с гражданами Норвегии, получившими ранее убежище, происходят из Сомали, Эритреи и Индии. Необходимо отметить, что в рамках воссоединения с семьей существует отдельный параметр для тех лиц, которые являются норвежскими гражданами и создают браки с гражданами из других стран, впоследствии перевоза свою новую супругу/супруга в Норвегию с целью формирования семьи. Странами, откуда

происходит самое большое количество новых супругов/супругов, являются Таиланд и Филиппины.

Трудовые иммигранты представляют собой третью группу. Формирование политики относительно трудовой миграции началось после Второй мировой войны, когда были предприняты первые попытки регулирования потоков трудовых иммигрантов. Данная политика формируется в соответствии с Соглашением 1954 года о создании Общего Северного рынка труда, Шенгенским договором от 1985 года, и принципами Европейской экономической зоны от 1994 года. Правительство так же помогает в определении курса политики через так называемые Белые Листы (норв. *meldinger til Stortinget* – «Рапорты Парламенту») (Recruiting Immigrant Workers: Norway 2014, 66). Ежегодно данные рапорты отправляются в Стортинг для определения самых важных вопросов и проблем. Первоначального пика рост трудовой миграции достиг во второй половине 1960-х годов на фоне развивающейся экономики Норвегии и необходимости в дополнительных трудовых ресурсах (Brochmann 2008, 530). Но вскоре сокращения на фоне нефтяного кризиса в 1970-80-х годах повлекли за собой ограничения, а с 1981 года и полное прекращение приема трудовых иммигрантов. Такая ситуация начала меняться только в поздние 1990-ые годы, когда Норвегия смогла реабилитироваться и снова возник спрос на иностранную рабочую силу. В период с 1975 года по 2004 год в качестве трудовых иммигрантов принимались лишь специалисты высокого класса и сезонные рабочие (Recruiting Immigrant Workers: Norway, OECD 2014, 68). После очередного расширения Европейского союза, Норвегия стала реципиентом новых потоков трудовых иммигрантов из новых стран-членов ЕС. Самые большие группы трудовых иммигрантов представляют поляки, шведы и литовцы (Immigrants by reason for immigration ... 2014). Новым иммиграционным законом было существенно упрощена процедура получения разрешений на работу. Так требование о выдаче разрешения на работу для граждан стран Европейского Союза, Европейской Экономической Зоны и Европейской Ассоциации Свободной Торговли после 2010 года было заменено требованием о регистрации в полиции. Так же и для иммигрантов из стран, не входящих в ЕС/ЕЭЗ или ЕАСТ были упрощены условия получения разрешения на работу. Большинство тех, кто ходатайствовал в 2013 году о разрешении на работу, происходили из Индии, Вьетнама, США, Филиппин и Украины. Отдельные квоты были введены для

высококвалифицированных рабочих, которые могут реализоваться на рынке труда, несмотря на уровень спроса на их специальность (Labour immigration ... 2008). Для малоквалифицированной рабочей силы и сезонных работников предусмотрены полугодовые разрешения на работу, которые могут при необходимости, продлеваться работодателем по истечении срока. Для других видов работников существуют специальные разрешения и трудовые визы. (Recruiting Immigrant Workers: Norway, OECD 2014, 80)

Четвертую группу иммигрантов представляют собой студенты. Для этой категории иммигрантов предусмотрены разрешения на обучение, сроком от одного года до полного периода обучения. До 2001 года политика по отношению к иностранным студентам носила строгий характер: студентам предписывалось после окончания учебы покинуть государство, а также во время обучения студент не имел разрешения на работу, исключение представляла только частичная трудовая занятость в период каникул при наличии контракта с работодателем. Но после 2007 года ситуация изменилась, разрешения на работу были отменены, наряду с тем, что было упразднено требование о том, что бы студент покинул страну сразу после окончания учебы, и ему теперь предоставляется шесть месяцев на поиски работы по специальности (Tronstad, Bore, Djuve, 2012, 7) Сейчас правительством ведутся работы по облегчению процесса выдачи виз и разрешений на проживание в Норвегии.

В период с 2000 по 2008 наблюдался высокий рост числа иностранных студентов в Норвегии, а за последние пять лет их количество стабилизировалось (Tronstad, Andreassen 2013). В 2014 году было зарегистрировано 4700 разрешений на обучение для граждан из стран ЕС/ЕЭЗ и 3700 разрешений для граждан стран, не входящих в ЕС/ЕЭЗ (Kven kom for å studere? 2014).

Далее следуют рисунки, отображающие происхождение иностранных студентов по странам.

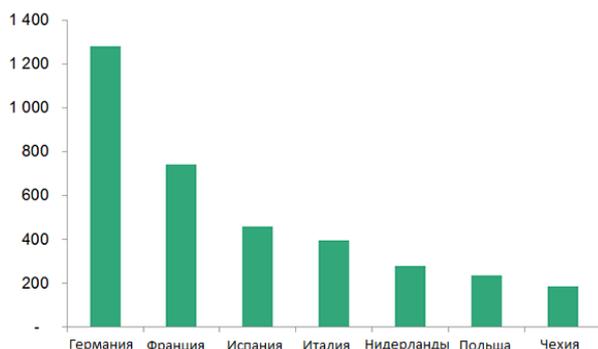


Рисунок 2. Происхождение иностранных студентов по странам за 2014 год. Страны-члены ЕС/ЕЭЗ

Источник: (Kven kom for å studere? 2014)

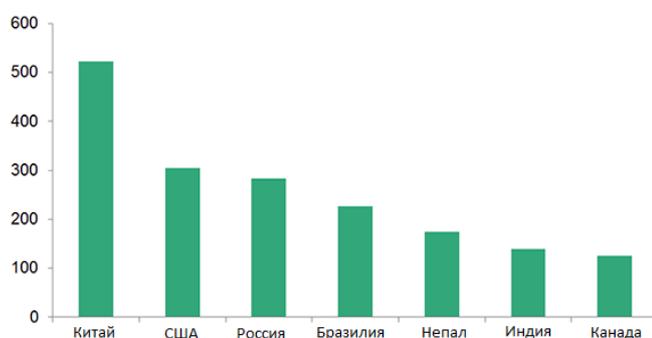


Рисунок 3. Происхождение иностранных студентов по странам за 2014 год. Страны за пределами ЕС/ЕЭЗ

Источник: (Kven kom for å studere? 2014)

Данные представленных диаграмм позволяют сделать вывод о том, что среди иностранных студентов больше всего представителей Германии, Франции и Китая. В данных диаграммах не учтены данные о студентах из скандинавских стран, так как для них нет никаких ограничений или предписаний в получении доступа к обучению, и как следствие, о них отсутствуют данные.

Важная роль в политике иммиграции отведена борьбе с нелегальными иммигрантами. Конкретной политики в отношении нелегальных иммигрантов у Норвегии как таковой не имеется, но, тем не менее, с такого вида иммиграцией борется Национальная иммиграционная служба полиции, тесно сотрудничая с другими учреждениями в области иммиграции. Нелегальным иммигрантом в Норвегии считается личность, которая не имеет законных оснований на пребывание в стране. К

ним относятся беженцы, получившие отказ о предоставлении убежища и которые были обязаны покинуть Норвегию, но не сделавшие этого, предпочитая скрываться от властей. Часть таких нелегальных иммигрантов представлена также преступниками, которым было отказано в праве нахождения на территории Норвегии. (Fassmann, Haller, Lane 2009, 279-280)

Согласно рапорту Национальной иммиграционной службы полиции от 2013 года, в Норвегии было зарегистрировано более 14000 нелегально находящихся иностранцев. Средствами борьбы с нелегальными иммигрантами являются депортации и заключения под стражу. Сложность в депортации таких нарушителей заключается в том, что определение личности или страны происхождения у нелегальных иммигрантов без документов вызывает большие трудности у полиции, так же как то, что страны происхождения не желают принимать таких преступников обратно. К нелегальным иммигрантам так же относятся личности, прибывшие в Норвегию с целью нелегального трудоустройства. Больше всего таких иммигрантов прибывает из Польши и Литвы. Несмотря на упрощенные условия приема на работу и предоставление всех прав, определенная категория людей предпочитает скрывать свои доходы от правительства и не платить налоги (Brunovskis, Vjerkan, 2008, 4).

Политика интеграции представляет собой процесс активного включения иммигрантов в норвежское общество. Сама тема интеграции является комплексной и обширной, поэтому в контексте данной работы будут рассмотрены лишь ее ключевые положения. Целью политики интеграции является возможность иммигрантов и их детей использовать свои ресурсы для полноценного участия в жизни общества (Eriksen 2013, 6). А ключом к этому является их занятость на трудовом рынке, и хорошее знание норвежского языка (Integration. Department of Integration ...).

Основными задачами интеграционной политики занимается Министерство по вопросам детей, равноправия и социальной интеграции. Оно несет ответственность за прием, размещение и предоставление необходимых услуг новоприбывшим иммигрантам, также знакомя их с законами и правами. Работающий в рамках Министерства Директорат по делам интеграции и разнообразия выступает в качестве компетентного эксперта для муниципалитетов и других органов власти, и ответственным за языковое обучение является Норвежское агентство по непрерывному обучению (Who does what in the integration policy 2014). Смысл работы данных структур

заключается в том, что бы иммигрант, не теряя своей культурной идентичности, как можно скорее познакомился с норвежской культурой и влился в нее. Потому что вовлеченность иммигрантов в социальные, политические и культурные аспекты жизни норвежского общества является неотъемлемой частью модели государства всеобщего благоденствия. (Brochmann, Lavenex, Emek 2003, 62)

Подводя итог под вышесказанным, хотелось бы привести график роста числа иммигрантов с разделением по признаку причины миграции.

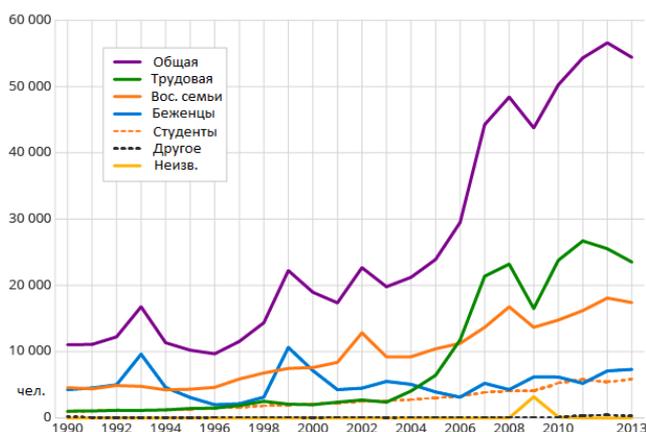


Рисунок 4. Причины иммиграции

Источник: (Immigrants by reason for immigration 2014)

Из данного графика следует, что до 2004 года основными группами иммигрантов являлись беженцы и члены восстанавливающихся семей, но после 2004 года, из-за расширения ЕС, трудовая иммиграция стала самой значительной частью общей иммиграции. Так как Норвегия связана международными обязательствами в принятии беженцев и оказания им помощи, она предоставляет убежище лицам, подвергающимся преследованию по религиозным, расовым или национальным признакам, а также вследствие их принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям. Самые большие волны мигрантов, ищущих спасения от войн и политических гонений, прибыли в Норвегию в начале 1990-х годов и в конце 1990-х, и так продолжалось вплоть до 2002 года, когда были предприняты определенные ограничения в размещении новых беженцев. На фоне этого, регулирование потоков беженцев выросло в отдельную составляющую политики иммиграции. После того, как были введены ограничения на въезд беженцев в страну, в

Норвегию пришел новый поток иммигрантов, состоящий в основном из тех, кто хотел восстановиться с членами семьи, уже проживающими на территории государства. И соответственно, их так же было необходимо учитывать. Третьей составляющей иммиграционной политики является политика по отношению к иностранной рабочей силе. Когда Норвегия нуждалась в большом количестве рабочей силы, то она прибыла из-за рубежа, и работа по координации трудовой миграции проходит в соответствии с законом и в рамках трудового контракта. Так как сейчас Норвегия продолжает нуждаться в иностранной рабочей силе, происходит тенденция упрощения получения трудовых разрешений и виз. Так же параллельно ведется борьба с нелегальной иммиграцией, которая усложняет положительную тенденцию развития иммиграционной политики.

1.3. Этнический, религиозный, половозрастной состав иммигрантов в Норвегии в настоящее время.

Что бы выяснить основные характеристики иммигрантов, необходимо обратиться к самому главному статистическому ресурсу Норвегии – Центральному Статистическому Бюро. Согласно данным ЦСБ, в начале 2015 года на территории Норвегии находилось порядка 670 000 иммигрантов и 135 600 человек с иммиграционными корнями. Эти две группы происходят из 222 различных стран и независимых регионов (Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents 2015).

Далее следует рисунок, отображающий происхождение иммигрантов по регионам.

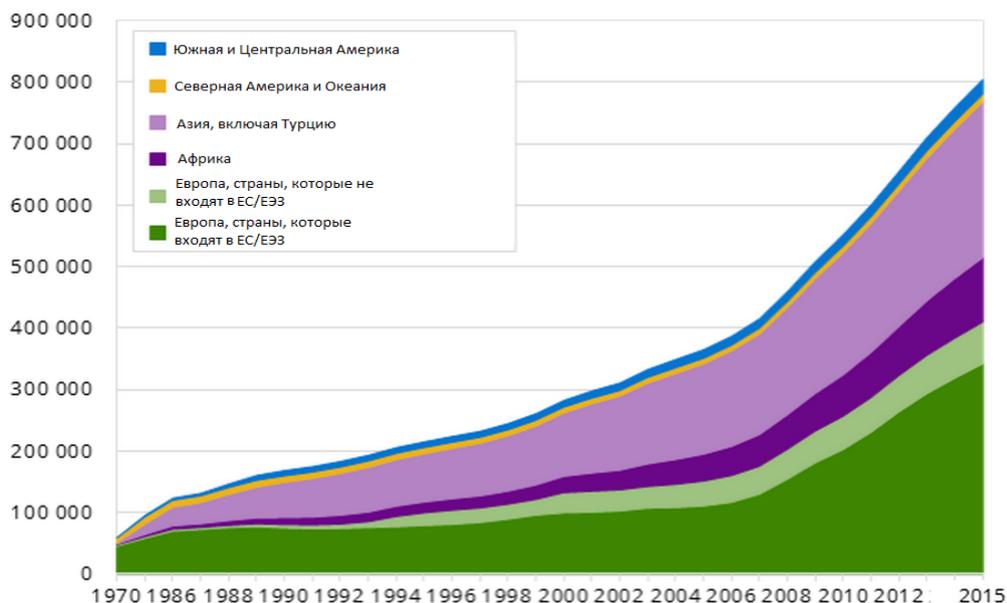


Рисунок 5. Иммигранты и персоны с иммиграционными корнями по регионам

Источник: (Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents 2015)

Из данного рисунка следует, что регионами, откуда прибывает больше всего иммигрантов, являются страны – члены ЕС/ЕЭЗ и страны Азии и Африки. Главными странами-отправителями из состава ЕС/ЕЭЗ являются Польша (на 1 января 2015 года представляла 14% от всех иммигрантов в Норвегии, примерно 91 000 человек), затем следует Швеция (36 900 человек), и с небольшим отрывом Литва (35 900 человек) (см. Таблицу 1 в приложении). Следующую большую группу представляют пакистанцы, которые лидируют в позиции иммигрантов, родившихся в Норвегии, но имеющих одного или двух родителей из Пакистана (см. Таблицу 2 в приложении). В этой же категории после них следуют выходцы из Сомали и Ирака (Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents 2015).

Данная статистика отображает картину изменений, происходивших с потоками иммигрантов. Самые большие группы представлены поляками, шведами и литовцами вследствие открытого рынка труда, а беженцы, которые получили убежище в Норвегии до 1990-х и 2000-х годов, сначала прошли процесс восстановления с семьями и обзавелись детьми на норвежской территории. Таким образом, через 10 – 15 лет Норвегию ждет демографическая волна интегрировавшихся потомков иммигрантов, которые будут представлять новую смешанную норвежскую нацию.

Если говорить о религиозном аспекте иммиграции, то здесь ситуация соответствует картине иммигрантов по странам происхождения. Христианство превалирует над исламом, буддизмом, индуизмом, иудаизмом и прочими религиями (Religious communities and life stance communities 2014). Но в силу того, что норвежцы, в своем большинстве, придерживаются лютеранства, самые большие опасения и неприятие у них связаны с исламом, так как эта религия является доминирующей после христианства, и является для них чужой и непонятной.

Две нижеприведенные диаграммы позволяют составить представление о динамике половозрастных характеристик иммигрантов в последнее время.

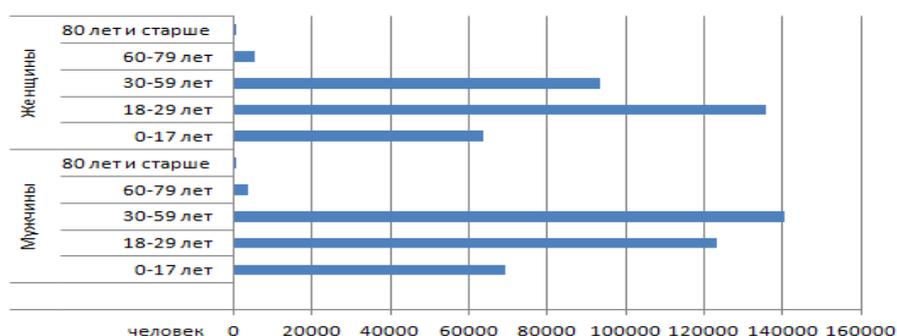


Рисунок 6. Возрастной состав иммигрантов с 1990 по 2013 год

Источник: (Immigrations by sex and age. Table: 06313 2014)

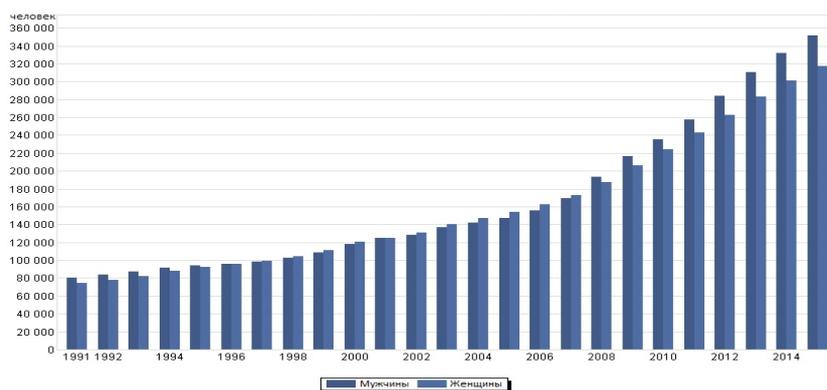


Рисунок 7. Половой состав иммигрантов²

Источник: (Persons, by immigration category and sex. Table: 05182 2014)

² Не включает иммигрантов норвежского происхождения

Рассматривая данные за период с 1990-х по 2004-й год, заметных различий в показателях между представителями обоих полов не наблюдаем. Однако после 2008 года намечается тенденция к росту численности иммигрантов мужского пола. Очевидно, что это связано с открытым рынком труда, и многие выходцы из восточно-европейских стран стараются реализовать себя в Норвегии, где существуют благоприятные для этого условия и возможности. А возрастной показатель говорит о том, что больше всего иммигранток прибывает в Норвегию в возрасте от 18 до 30 лет, когда они наиболее работоспособны. Также к причинам переезда в Норвегию в таком возрасте можно отнести и желание создать семью с норвежскими подданными. Доля женщин в возрастном диапазоне от 30 до 60 лет также высока, поскольку в Норвегии высок спрос на сиделок, нянь и работодатели предпочитают женщин с жизненным опытом. В то время как мужчины, в большинстве, прибывают в Норвегию в среднем в возрасте от 18 до 30 лет, ближе к 40 – 50 годам их количество идет на спад. Это связано с тем, что с возрастом им труднее найти работу.

2. ПРАВОВАЯ БАЗА И АДМИНИСТРАЦИОННЫЕ ОРГАНЫ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НОРВЕГИИ

Формирование институтов миграционной регуляции и законодательной базы можно условно разделить хронологически, как утверждают в своей книге социологи Г.Брокманн и А.Хагелунд (Brochmann, Hagelund 2012). Первым, так называемым «периодом неопределенной политики» (с 1945-х по 1965–70-е года) является период, когда иммиграция была небольшой и была слабо регулирована, в основном не политизировалась и не создавала особых проблем. Во второй период «формирования миграционной политики» (с 1965–70-х по 1980-е года) происходило основное формирование активной иммиграционной политики, а так же были произведены первые попытки регулирования интеграционной политики. В третий период «укрепления» (с 1980-х по 2000-е года) были введены основные институты и принципы регуляции трудовой иммиграции; введены первые ограничения против беженцев и лиц, ищущих убежища, которые, в свою очередь привели к дальнейшему созданию координирующих учреждений. Четвертый период, «период пересмотра и доработки» (с 1990-х по 2010-е года) является периодом, когда появились первые сомнения в успешности проводимой интеграции. Пришло ощущение того, что проект с миграцией не совсем удался. В свою очередь, это послужило предлогом для переосмысления понятия мультикультурности и поиска нового пути. Тогда и появилась идея единой политики относительно всех категорий иммигрантов, и интеграционная политика стала претерпевать определенные изменения.

2.1. Правовая база

Курс иммиграционной политики уже на протяжении нескольких десятилетий задается ежегодными посланиями правительства Стортингу. Они носят характер рапортов или отчетов о проделанной работе и включают в себя так же ряд вопросов, требующих дальнейшего рассмотрения. После обсуждений в Стортинге они могут

стать основой для новых резолюций и законопроектов. Именно они легли в основу самых важных законов, касающихся иммиграционной политики.

Самым важным законом в иммиграционной политике является Иммиграционный Акт от 2008 года. Закон предоставляет собой основу в регулировании и контроле над въездом и выездом иностранных граждан и их пребывания в государстве, в соответствии с норвежской иммиграционной политикой и международными обязательствами. Акт регламентирует законность перемещений в пределах государственных границ, а также обеспечивает правовую защиту иностранных граждан, которые прибывают или покидают государство. Защита иностранных граждан выполняется в соответствии с общим международным правом или международными соглашениями, которыми связана Норвегия. В Акте указываются требования по получению права на постоянное место жительства в качестве беженцев, студентов, рабочих и с целью восстановления семьи. Так же в Акте определены права и обязанности административных органов иммиграционной политики. (Immigration Act 2010)

В рамках иммиграционной политики выпускаются регуляции Иммиграционного Акта, которые подготавливает Стортинг по мере возникновения нововведений, проблем и новых обстоятельств (Utlendingsforskriften fra 15.10.2009 2010). За последние 15 лет регуляции носят ограничивающий характер (Carpelen, Ouren, Skjerpen 2010,19).

Самым первым из законов, регулирующих положение иммигрантов в Норвегии, был Закон о гражданстве от 1888 года. По нему все основные положения миграционной политики регулировались королем. С течением времени этот закон претерпевал значительные изменения, и сейчас король не имеет фактической власти, но может давать рекомендации относительно рассмотрения определенных ситуаций. Действующим на данный момент является Закон о гражданстве от 2005 года. В его основе лежит принцип, по которому гражданство не дается автоматически по месту рождения, а приобретается, в том числе и ребенком, если один или оба из его родителей уже имеют норвежское гражданство. Для иностранных граждан существует другой путь приобретения гражданства – натурализация. В Законе также отмечено, что после приобретения иммигрантом норвежского гражданства, он теряет свое прежнее гражданство, так как двойное гражданство норвежским государством не

поддерживается (за редким исключением). В законе зафиксированы все основные положения, касающиеся получения гражданства и его лишения (Statsborgerloven fra 2005 2006). Данный закон считается либеральным, поскольку в нем указано, что для получения гражданства иностранным лицам необходимо лишь соблюдение основных требований. Однако эти требования после 2005 года были ужесточены. Так, например, теперь заявитель должен пройти обязательные курсы норвежского языка и ознакомительный курс введения в жизнь норвежского общества. Рассмотрением прошений о гражданстве занимается Директорат по делам иммигрантов. Требования для получения гражданства включают в себя в частности: соблюдение условий временного вида на жительство, законного проживания на территории Норвегии в течение семи из последних десяти лет, посещения всех занятий норвежским языком или успешное прохождение теста на его знание, а так же лишение предыдущего гражданства. (Statsborgerloven fra 2005 2006)

Целью Закона об адаптации 2003 года является обеспечение усвоения базовых представлений о норвежском обществе и подготовка к участию в рынке труда и / или дальнейшем образовании, увеличение возможностей новоприбывших иммигрантов и участие в рабочей и социальной жизни для собственной финансовой независимости. Это включает в себя обязательное изучение норвежского языка и вводный курс базовых представлений о норвежском обществе. Этот закон применим к лицам, получившим норвежскую защиту и убежище, а так же к их семьям. Они обязаны следовать программе бесплатного обучения в течение двух лет, которые приравниваются к полной рабочей занятости. Лица, получившие право на пребывание в Норвегии и не попадающие под категорию беженцев или ищущих убежища, не имеют права на бесплатное прохождение данной программы, согласно закону. (Introduksjonsloven fra 2003 2004)

Все данные законы были подготовлены в соответствии с международными соглашениями и договорами, которыми связано Норвежское Королевство. К ним относятся Шенгенское соглашение от 2001 года (договор об отсутствии паспортного контроля на границах или выборочном контроле для всех государств Шенгенской зоны); Дублинская Конвенция от 2001 года и последующие ее регуляции (закон ЕС, который определяет государство-член ЕС ответственным за рассмотрение заявления об убежище или защите в рамках Женевской Конвенции, и обычно этим государством

является первая страна в рамках ЕС, на территорию которой попадает беженец или лицо, нуждающееся в убежище); Конвенция Европейской Ассоциации Свободной Торговли от 1960 года, Соглашение о Европейской Экономической Зоне от 1994 года и Женевская Конвенция о статусе беженцев ООН от 1951 года. Соблюдение всех данных соглашений является главным правилом создания и воплощения в жизнь иммиграционной правовой базы. Зона иммиграционной политики успешно регулируется властями с помощью основных принципов и инструкций для координации и сотрудничества

2.2. Государственные органы администрации иммиграционной политики Норвегии

В период 1980-х годов норвежские власти начинают осознавать, что Норвегия становится иммиграционной страной. Трудовые иммигранты, прибывшие в страну на работу, не собирались возвращаться домой по истечении трудовых договоров, и даже наоборот, старались привезти в Норвегию свои семьи. Также, власти столкнулись с проблемами координации беженцев, когда их потоки стали приобретать массовый характер и добровольные организации по устройству беженцев были уже не в силах с ними справляться. Необходимость в создании иммиграционной политики стала на повестке дня у правительства. Области, затрагиваемые вопросами иммиграции, приобретали все более широкий и сложный характер, касаясь практически всех государственных и муниципальных администраций. Вопрос координирования стал главной темой. Министерства и директораты зачастую выполняли двойную работу, дублируя задачи друг друга, исходя из неверных правительственных назначений. Хотя с другой стороны, люди еще не осознавали масштаба данной проблемы, ошибочно полагая, что такой отдельной группе, как иммигранты, не нужно иметь своего координирующего органа. Но когда положение стало ухудшаться, была предпринята первая серьезная попытка создания органов иммиграционного контроля. (Brochmann, Hagelund 2012, 173)

Стортинг задает рамки работы для проведения иммиграционной политики, устанавливает параметры работы по интеграции беженцев для муниципалитетов, в соответствии с Законом об адаптации и обучения норвежскому языку для вновь

прибывших иммигрантов. На данный момент за государственную иммиграционную политику ответственность разделяют Министерство юстиции, Министерство труда и Министерство по вопросам детей, равноправия и социальной интеграции. Министерство труда регулирует все возникающие вопросы, связанные с трудовой миграцией, а Министерство по вопросам детей, равноправия и социальной интеграции занимается интеграцией иммигрантов и норвежское общество.

Директорат по делам иммигрантов (ДПИ). Предпосылкой для создания специализированного органа послужили дебаты, которые были вызваны критикой проводимой политики относительно беженцев в 1980-е года. В 1988 году был создан Директорат по делам иммигрантов. На него возложили функции центрального координирующего органа, ответственного за рассмотрение всех заявлений на проживание и разрешения на работу, политическое убежище, восстановление с семьей и гражданство. Так же он был ответственным за принятие беженцев и ищущих убежища, за устройство и размещение беженцев и людей, получивших право остаться по гуманитарным причинам, в муниципалитетах. И более того, Директорат отвечал за информирование, переговоры, и оказывал помощь в адаптации иммигрантам в Норвегии. (Brochmann, Hagelund 2012, 173)

Но в 2000-х годах вопрос об эффективности работы данного органа был снова на повестке дня, и правительством было решено его реформировать. В 2005 году он был расформирован и вследствие разделения Министерства местного самоуправления и регионального развития (под чьим ведомством ДПИ находился прежде) были созданы 2 новых органа: Директорат по делам интеграции и разнообразия и новый Директорат по делам иммигрантов (Brochmann, Hagelund 2012, 209). Сейчас ДПИ находится в ведомстве Министерства юстиции. На сегодняшний день в обязанности ДПИ входит облегчить доступ в норвежское королевство тем, кто этого желает и соответствует критериям получения права на пребывание. Так же ДПИ должен контролировать и предотвращать въезд в государство тех, кто этого права не имеет. Именно ДПИ принимает на рассмотрение все первичные запросы на пребывание, запросы о защите и убежище, разрешения на работу и учебу, гражданство и прочее, и выносят по ним решения. ДПИ так же несет ответственность за размещение и поселение беженцев на время рассмотрения их заявлений, и обеспечивают безопасную транспортировку тем, кто желает вернуться домой. (The UDI's task ...)

Апелляционная комиссия по делам иностранцев (АКПИ) является независимым административным органом, который рассматривает жалобы на решения Директората по делам иммигрантов в соответствии с Иммиграционным Актом и Законом о норвежском гражданстве. АКПИ превосходит ДПИ по полномочиям в качестве юридического органа. Те, кому ДПИ отказывает в разрешении на пребывание, визе, запросе на убежище или воссоединение с семьей, обычно обращаются в АКПИ для обжалования решения. Комиссия работает под ведомством Министерства юстиции, выступая в качестве консультативного органа для более четкой нормативно-правовой базы. (About UNE. Responsibilities in the immigration field ...)

Директорат по делам интеграции и разнообразия (ДПИР) выполняет функцию вспомогательного органа в разработке и реализации интеграционной политики в соответствии с законом. ДПИР является частью администрации иммиграции, и несет ответственность за уведомление других соответствующих субъектов об изменениях в процедурах, которые важны для общей иммиграционной политики. Он помогает устроить место проживания для новоприбывших беженцев, которые получили вид на жительство в Норвегии, а так же способствует их быстрому переходу на работу или учебу. (About IMDi ...) Также он выдает различные гранты в области интеграции, например, ежегодно присуждается премия какому-либо предприятию, которое показывает наилучший пример привлечения на работу иностранных специалистов.

Полицейская иммиграционная служба (ПИС) так же является административным органом иммиграционной политики. Она была создана в 2004 году и ее основными функциями являются: регистрация лиц, ходатайствующих об убежище и беженцев; идентификация их личностей; возвращение их в страну происхождения, если им отказано в праве на пребывание в Норвегии (The National Police Immigration Service in the immigration administration ...). В частности, служащие этого ведомства интервьюируют людей, которые просят убежища, и от результатов данных интервью, в большой мере, зависит решение ДПИ о предоставлении убежища или наоборот.

Подводя итог, нужно заметить, что структура органов, осуществляющих иммиграционную политику представляется сложной и комплексной. Министерство юстиции несет ответственность за иммиграционную политику относительно беженцев. Под ведомством Министерства юстиции работают ДПИ и АКПИ, посредством законов

и нормативных актов, выделяемых бюджетов и руководств муниципалитетам по распределению иммигрантов. Министерство труда несет ответственность за регулирование политики трудовой миграции, где ДПИ также является исполнительным лицом, но с частичной ответственностью. Министерство по вопросам детей, равноправия и социальной интеграции регулирует политику интеграции, посредством ДПИР и ДПИ. Как видно, деятельность всех этих органов тесно переплетена, и ключ успешной работы лежит в сотрудничестве. Постоянное взаимодействие и четкая система деления обязанностей должны способствовать успешной реализации заданного курса в рамках закона.

2.2.1. Вспомогательные органы иммиграционной политики

Помимо государственных органов существует множество негосударственных органов, независимых объединений, информационных центров и прочих организаций, занимающихся делами иммигрантов, защитой их прав, помощью в интеграции в норвежское общество. Несмотря на вспомогательный характер, все вместе они вносят большой вклад в развитие и успешное функционирование системы иммиграционной политики. Ниже будут отмечены одни из важнейших такого рода центров и организаций.

Прежде всего следует назвать норвежские дипломатические миссии в зарубежных странах. Они играют важную роль в предоставлении первичной информации иностранным гражданам, желающим приехать в Норвегию, о процедурах рассмотрения заявлений на визы, вида на жительство и прочих документов. Также они играют важную роль в качестве источников информации для норвежских административных служб о ситуации в других государствах.

Следующими важными игроками в проведении иммиграционной политики являются муниципалитеты. Муниципалитеты играют важную роль в содействии интеграции на местном уровне. Они расселяют беженцев в соответствии с указаниями ДПИР. С 1 сентября 2004 года, часть работы по интеграции муниципалитетов регулируется Законом об адаптации. Муниципалитеты следят за прохождением иммигрантами курсов обучения норвежскому языку и их занимаются их подготовкой к рынку труда.

Норвежский информационный центр по стране происхождения (норв. *Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon, Landinfo*), созданный в 2005 году, является важным источником информации для Директората по делам иммигрантов и Апелляционной комиссии (*Landinfo Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon...*). Он отвечает за сбор, анализ и представление объективной и обновленной информации о стране происхождения людей, ходатайствующих в ДПИ и АКПИ. Так же их услугами пользуется ПИС, в тех случаях, когда требуется установить личность заявителя, у которого отсутствуют удостоверяющие документы.

Норвежская администрация по трудоустройству и социальному обеспечению (НАТСО) (норв. *Arbeids- og velferdsforvaltninga*) была создана в 2006 году. Офисы НАТСО находятся в крупнейших городах Норвегии, и там оказывается помощь иммигрантам в поиске работы, проведении курсов профессиональной подготовки, стажировки и подготовительных тренингов. НАТСО занимается так же выплатами пособий. Субсидируется из государственного бюджета. (*Arbeids- og velferdsforvaltninga NAV...*)

Норвежское агентство непрерывного образования (норв. *nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk*) - работает при Министерстве образования и несет ответственность за обучение норвежскому языку взрослых иммигрантов (*Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk...*).

Перечислить все организации, работающие в области иммиграционной политики довольно проблематично, в силу их большого количества. Однако все вышеперечисленные являются крайне важными акторами, без которых работа государственных органов была значительно затруднена и даже невыполнима.

2.3. Зависимость иммиграционной политики от политических партий

В политической жизни Норвегии уже долгое время главная роль принадлежит Рабочей Партии (норв. *Arbeidspartiet*, сокращенно РП). Она была создана еще в 1887 году, и с того времени доминировала на политической арене. Рабочая Партия на протяжении десятилетий получала большинство голосов в Стортинге, однако в 2000-х годах такая тенденция понемногу стала сходить на нет. И теперь РП, чтобы добиться

большинства голосов в парламенте, нужно объединяться в коалиции с другими партиями.(Sjåvik 2008, 120-121)

Дело в том, что в основе Рабочей Партии лежит социал-демократическая идеология, со всеми присущими ей ценностями. В официальной программе партии сказано о том, что она выступает за социальное равенство норвежского народа, справедливость, солидарность и свободу для всех (Moving Norway forward 2012, 8). И иммиграционная политика Норвежского Королевства всегда формировалась именно в таких благоприятных условиях. Социал-демократы всегда отличались своей терпимостью и толерантностью по отношению ко всем нуждающимся. Данная политика не делала разницы между своими и чужими, всегда оказывала поддержку и содействие иммигрантам, призывая остальных к сотрудничеству. Рабочая Партия предоставляет каждому индивидууму возможности реализовать себя. Главной идеей иммиграционной политики партии является толерантность и равные права для всех, независимо от происхождения, пола и религиозной принадлежности. Поэтому вопросы улучшения уровня жизни иммигрантов занимают важное место в проводимой ею политике. РП выступает за регулируемую иммиграционную политику для успешной интеграции. В программе партии определены основные ее цели: борьба с расизмом и дискриминацией; равные условия труда для всех и препятствие деления общества на классы. Партией так же разработана специальная программа для иммигрантов, где оговариваются все пункты, которые она старается обеспечить (Plikter og rettigheter: Innvandring og integrering ...). В целом РП проводила довольно успешную политику в этом направлении, и всегда являлась поддержкой и опорой для иммигрантов, и как следствие, заручилась их поддержкой в качестве электората. Большинство иммигрантов и норвежцев с иммигрантскими корнями поддерживают именно Рабочую Партию, так как считают ее наиболее лояльной по отношению к себе.

Но в течении последних лет столь толерантная политика вызывала все больше сомнений и недовольства у коренного населения, и поддержку стала получать Партия Прогресса (норв. *Fremskrittspartiet*, сокращенно ПП). Она взошла на арену политики в качестве оппозиционера РП, после очередного приема страной рекордно большого количества лиц, ищущих убежища, в конце 1980-х годов. (Sjåvik 2008, 164)

Изначально ПП позиционировала себя как либеральную партию, выступала за значительное сокращение налогов и четкое государственное регулирование. Но

растущее недовольство проводимой иммиграционной политикой РП, привело к тому, что именно ПП подняла вопрос о сокращении и строгом регулировании иммиграционных потоков в страну, сделав его основным программным вопросом на выборах в правительство в 1987 году, и тем самым обеспечив себе места в Стортинге (Hagelund 2001, 13). ПП до этого никогда не занимала мест в Стортинге, но происходящие события заставили коренное население пересмотреть свои взгляды. Норвежцы поддержали ее, так как были возмущены растущими расходами на содержание соискателей убежища. (Strom, Svåsand 1997, 269)

Заявление РП, о том, что иммиграция является исключительно положительным явлением для государства не получило поддержки и понимания со стороны населения. ПП впервые использовала иммиграцию в качестве провокационного вопроса для доступа в парламент, и получила поддержку. ПП подняла вопрос в правительстве о сокращении количества лиц, допускаемых в страну в качестве беженцев, и сокращении выделяемых на их содержание средств, и выступала также против государственных привилегий и льгот для беженцев. Предложения, которые партия вносила на рассмотрение парламента, зачастую имели антииммигрантский и даже ксенофобский характер (Strom, Svåsand 1997, 269). За такие выступления ПП снискала себе славу популистской партии и с тех пор она является основным оппонентом в вопросах терпимости в иммиграционной политике. За все время пребывания в Стортинге ПП вносила революционные по норвежским меркам предложения об ужесточении контроля над иммигрантами. К примеру, ПП были внесены следующие предложения: в 1993 году от ПП поступило предложение о сокращении количества беженцев и лиц, ищущих убежища, до 1200 человек в год, и строго в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев (Fremskrittspartiet prinsipp og handlingsprogram 1993-1997). Однако они не имели поддержки в парламенте, и вскоре ПП пришлось покинуть политическую арену. Но влияние, которая она оказала на иммиграционную политику однозначно – традиция всеобщей толерантности к иммиграции была прервана, появились первые постановления об ограничении и контроле над иммиграцией.

В своей работе, посвященной исследованию политического профиля ПП, А.Шурестад анализирует программы развития Партии Прогресса за 1990-2000-е года (Skjørestad 200). Она говорит о том, что изначально ПП выдвигала очень контрастные к политике РП законопроекты. Так, например, ПП предлагала ограничить доступ в

государство для беженцев, предоставив возможность убежища только для тем лицам, которые попадали под действие Конвенции о защите беженцев ООН, и тем самым сокращая общее количество беженцев до 1000-1200 человек в год (что явилось бы лишь 10% от общего количества принимаемых на то время беженцев). ПП предлагала также ограничить возможность воссоединения семей и закрыть границы, полагая, что принцип свободного передвижения и государства без границ влечет за собой неконтролируемый поток иммигрантов, в том числе и с криминальным прошлым, а возможно и будущим. Были также выдвинуты попытки ограничения трудовой миграции, где говорилось том, что норвежским работодателям стоит заключать лишь краткосрочные трудовые договора, и только при отсутствии квалифицированных отечественных работников (Skjørestad 2008, 40). Такие жесткие заявления не получили большой поддержки в Стортинге и со временем ПП пришлось немного смягчить свою политику. Прежде всего, это было сделано, чтобы избежать обвинений в дискриминации и не провоцировать межнациональные конфликты. Поэтому ПП был избран путь сохранения жесткой крайне правой позиции по вопросам иммиграции, преступности, финансовой помощи другим странам и социальной безопасности для пожилых людей, в экономической программе они отстаивают политику сокращения налогов и невмешательства государства в экономику (Бадаева 2012). «Партия прогресса активно продвигала идею о том, что Норвегия должна не сберегать, а вкладывать средства, получаемые от продажи нефти, в инфраструктуру страны и общество благосостояния. Такая стратегия во многом способствует росту популярности партии среди избирателей. Более того, она позволяет не только ослабить позицию социал-демократов, но и решительно нарушает баланс между политическими партиями в Норвегии» (Бадаева 2012).

Данный акцент пошел на пользу популярности ПП, и в 2000-х годах она снова получила места в Стортинге. В целом, такая политика позволила в 2013 году ПП объединиться с Консервативной Партией в коалицию для усиления их влияния в парламенте. И на данный момент эта коалиция является второй по числу занимаемых мест в Стортинге, после Рабочей Партии.

Можно сказать, что с ростом популярности ПП, Рабочая Партия внесла в свой политический курс коррективы. Прежде всего, контроль лиц, ищущих убежища, усилился. Не все желающие могут получить доступ в страну, теперь нужно доказать,

что лицо действительно является жертвой обстоятельств. Высылки из страны при нарушении закона стали обычным явлением в качестве меры пресечения роста преступности. Ограничения на получение вида на жительство также вступили в силу.

Сейчас иммиграционная политика зависит от курса, которого придерживаются коалиционные правительства. Ее уже нельзя назвать откровенно либеральной, какой она была еще 20 лет назад. И существенную роль в этом сыграло появление на политической арене Партии Прогресса.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ НОРВЕГИИ

Начало прошлого века характеризуется масштабной эмиграцией из Европы в Новый Свет. И Норвегия была одной из тех стран, откуда происходила массовая эмиграция в Соединенные Штаты Америки. А уже к концу 1990-х годов Европа сама приобрела опыт принимающей стороны, вследствие массовой иммиграции людей из стран третьего мира. Войны, бедность и голод влекли за собой потоки беженцев из пострадавших регионов, крайне нуждающихся в помощи. И такие беженцы всегда находили помощь в более развитых государствах.

Массовая иммиграция в страны Западной Европы в последнее время приобретала все более массовый характер, что влекло за собой определенные проблемы у принимающих стран. Проблемы иммиграции, интеграции и мультикультурности все чаще поднимаются на рассмотрение в этих странах.

Официальная позиция правящей норвежской Рабочей Партии состоит в том, что иммиграция в Норвегию является положительным фактором, который обогащает государство экономически и культурно. Именно иммиграция дала приток рабочей силы, необходимой для развития экономики страны до того высокого уровня, на котором она находится сейчас. Также Норвегия, благодаря иммиграции, приобретает ценные и полезные знания в широком диапазоне областей, начиная от иностранных культурных ценностей, заканчивая их опытом и навыками (Plikter og rettigheter... 2013). Но за все это время обществом так же были сделаны определенные выводы, например о том, что не все иммигранты, которые ищут пристанища в Норвегии, могут быть приняты. Хотя и тенденция мультикультурности в целом является положительной, это не означает, что чем больше иммигрантов, тем лучше для государства. В годовых отчетах о социальной интеграции за последние 10 лет можно выявить положительную тенденцию в проведении интеграционной политики. Однако опросы населения, освещение данной проблемы средствами массовой информации и публичные дебаты

свидетельствуют о том, что большой процент населения не считает интеграционную политику успешной. (Bedre integrering ... 2011)

Вот лишь небольшой перечень проблем, с которыми сталкивается норвежское общество вследствие иммиграции: многие иммигранты не имеют рабочего места и в целом имеют худшие условия жизни, чем этнические норвежцы, иногда даже попадая под дискриминацию; несоблюдение закона и основных человеческих прав и свобод является серьезной проблемой прибывших иммигрантов; очень часто убежища в толерантной Норвегии ищут лица, совершившие преступления и скрывающиеся от наказания в своих родных странах. И находясь на безопасной территории Норвегии, они продолжают свою преступную деятельность. А это в целом ставит иммиграционную политику под сомнение и подрывает доверие этнических норвежцев к новым резидентам своей страны. Для поисков решения данных проблем правительство выделяет огромные ресурсы, разрабатывает целый ряд программ и мероприятий, направленных на оптимизацию интеграционных процессов в стране. Однако постоянно поднимается вопрос об эффективности этих действий, ведь общество продолжает требовать повышенного внимания к вопросам ограничения доступа иммигрантов в страну и их тщательному контролю. Очевидно, что для действительно эффективной иммиграционной политики необходимо разобраться с истоками проблем и самых спорных вопросов, возникающими в ходе работы.

3.1. Проблемы иммиграционной политики по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежища

По данным ДПИ, после 2009 года, когда было принято рекордно высокое количество заявлений о предоставлении убежища, их число с каждым годом идет на спад (Fætte asylsøkere til Norge 2015). Такое положение резко контрастирует с соседними странами, где наоборот, наблюдается высокий рост числа таких заявлений.

Дело в том, что с каждым годом в результате дебатов о предоставлении убежища и статуса беженца ужесточают условия их приема. Установленные низкие квоты уже говорят о многом. Но, помимо квот, законом регулируются определенные требования к лицам, ищущим убежища. Например, в 2009 году ДПИ стали применять установленные правительством требования о наличии удостоверяющих личность

документов у лиц, подающих прошение о защите (Norway's refugee and migration policy in a European perspective 2009, 8). Проблема заключается в том, что лишь малая часть таких лиц имеет при себе действующие документы на момент подачи заявления. Трудность заключается в том, что рассматривающему заявлению органу сложно вынести решение, так как отсутствует документальное подтверждение действительного положения человека. Это усложняет работу ДПИ и дает дополнительную работу ПИС для установления личности заявителя. Весь этот процесс отнимает большое количество времени и ресурсов, оставляя заявителя пребывать в неопределенном положении все это время. Согласно новым требованиям, в случае отсутствия идентификационных документов, заявителю, в большей вероятности, будет отказано в праве пребывания на территории государства. Несмотря на то, что многие заявляющие имеют действительные обоснования для прошения о предоставлении убежища, власти должны иметь документальное подтверждение личности заявителя. (Utlendingsforskriften fra 15.10.2009 2010, глава 12, раздел 64)

Второй важной проблемой, с которой сталкиваются власти при приеме заявлений об убежище, является тот факт, что многие заявляющие, которые получили отказ в убежище в одной стране, решают просить его у другой страны. Согласно Дублинскому соглашению, ответственность за лица, ищущие убежища, несет та страна, которая принимала их первой. В Норвегии отклоняется большое количество заявлений по причине того, что желающие получить убежище приезжают сюда уже после отказов в убежище в других странах. Таким образом, ДПИ проводит повторную работу, и в результате выяснения такого нарушения, заявители подлежат депортации. (Lie 2002)

Рассмотрение просьб о предоставлении статуса беженцев, занимает слишком много времени. Это одна из причин, по которым появляется много возможностей апеллировать в соответствующие инстанции, чтобы остаться в стране. Все эти жесткие меры, отказы и депортации призваны сделать процесс предоставления убежища проще для тех, кто действительно в нем нуждается. Тот факт, что у Норвегии имеется гибкая система интеграции, предоставление жилища в специализированных центрах приема на время рассмотрения заявления и различные пособия, провоцирует огромное количество желающих воспользоваться этими благами без всяких на то оснований. Именно такого рода желающие и являются причиной проблем, о которых шла речь выше. Такие люди переезжают из страны в страну в попытках получить статус

беженца, избавляются от своих документов для того, что бы протянуть время, пока его личность будет выясняться и предоставляют ложную информацию, пытаются выдать себя за пострадавших.

Отдельной проблемой являются нелегальные иммигранты. Таковыми считаются люди, которым было отказано в праве пребывания, и предписано покинуть страну, но они этого не сделали и предпочли остаться в Норвегии, даже не смотря на преследование со стороны полиции. Такие люди ущемлены в правах, зачастую живут в плохих условиях и могут эксплуатироваться другими в корыстных целях (Wilberg 2014). Такие люди представляют опасность для общества, так как зачастую задействованы в преступной деятельности.

Для борьбы со всеми вышеперечисленными проблемами государством предпринимаются необходимые решения. Высокая вероятность в отказе на право пребывания на территории Норвегии призвана, в частности, увеличить количество заявляющих, которые попадают под категорию нуждающихся, и сократить время на рассмотрение заявлений, не имеющих оснований в предоставлении убежища. Практика депортации лиц, попадающих под действие Дублинского соглашения, в первую страну, куда попал проситель призвана снизить количество заявлений о предоставлении убежища. Ведь если первая страна уже отказала заявителю, то это значит, что заявитель не имеет действительных причин и не нуждается в защите. ДПИ, совместно с Международной организацией по миграции, работает над тем, чтобы лица, которым отказано в предоставлении убежища, получали всю необходимую информацию о безопасном возвращении домой, наряду с финансовой поддержкой и покрытием транспортных расходов.

Таким образом, видны прилагаемые усилия для получения обоснованного и легального права пребывания в Норвегии. Тенденция к снижению количества заявлений о предоставлении убежища говорит сама за себя. Ужесточение правил и требований к заявителям дает положительные результаты. Так, например, в 2013-м и 2014-м году Норвегия расширила квоту для переселенных беженцев и приняла у себя еще порядка 1500 человек из Сирии помимо установленной нормы в 1000 - 1200 человек в год. Главный принцип – помощь нуждающимся – выполнен, и с такой тенденцией, количество оказываемой помощи нуждающимся будет возрастать с каждым годом.

3.2. Проблемы иммиграционной политики по причине восстановления семьи

Воссоединение с семьей является весьма распространенным способом иммиграции в Норвегию. Как показывает история, популярность такого способа иммиграции обычно возрастает после массовых волн трудовой иммиграции или после принятия большого количества беженцев. Правила предоставления права на восстановление с семьей определены в Иммиграционном Акте от 2008 года, а в 2010 году были введены дополнительные критерии для ужесточения требований. Самым главным критерием предоставления данного права является наличие у принимающего члена семьи полученного в Норвегии образования или рабочего места с постоянным доходом на протяжении четырех лет минимум (Immigration Act 2010, глава 6, § 40a). Это нововведения были призваны, прежде всего, сократить поток заявлений на восстановление семей, а также обеспечить самосодержание восстановленных семей. Ведь одной из проблем реализации такой политики является злоупотребление социальными пособиями и дотациями. Главной же проблемой является злоупотребление самим принципом восстановления семьи, как способом получения разрешения на пребывание в стране.

Норвежскими правоохранительными органами выделено два основных направления, которые используются для этого. Первый способ, это браки по расчету, а второй, это фальсификация родственных связей. (Marriages of convenience and false declarations of parenthood 2012, 11-12)

Браки по расчету заключаются в большей степени представителями Турции, Сомали и Марокко (Marriages of convenience: a comparative study rules and practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and Netherlands 2010, 47). У ДПИ существует наработанная база данных и схем заключения фиктивных браков. На основании этих данных, во время рассмотрения заявлений на восстановление семьи, проводится основательная проверка заявляющего. Если он не проходит проверку, то соответственно, он не получает разрешения на принятие членов семьи на территории Норвегии, и его право пребывания в стране в большой вероятности, будет пересмотрено. (Ibid.)

Что касается фальсификации родственных связей, то здесь необходимо отметить, что ДПИ на законных основаниях может затребовать проведения теста ДНК принимающего члена семьи и заявителя, при возникновении сомнений в родстве. К примеру, введение такого требования позволило выяснить, что примерно половина заявителей из Сомали не являются родственниками принимающим членам семьи. (Marriages of convenience and false declarations of parenthood 2012, 12)

Эти повышенные меры контроля говорят о готовности государства нести ответственность и защищать интересы своих граждан, в том числе и потенциальных, несмотря на то, что они носят противоречивый характер, и ставят под сомнение соблюдение основных свобод человека. Стоит заметить, что именно такие меры дают результаты, сокращая в разы число необоснованных заявлений на восстановление семей.

3.3. Проблемы трудовой иммиграционной политики

В 1994 году Норвегия вошла в состав ЕЭЗ, а в 2001 году вступила в шенгенскую зону, и норвежский рынок труда стал открытым для трудовой миграции из всех стран-членов. Благодаря членству в этих организациях и ассоциациях, все граждане государств-членов имеют право на въезд, проживание и работу в любой из данных стран, и им не нужно разрешений на проживание или работу, единственным требованием является регистрация в полиции в течении первых трех месяцев. Таким образом, норвежский Иммиграционный Акт фактически работает для тех, кто приезжает из-за пределов ЕС/ЕЭЗ или шенгенской зоны. Регулирование потоков трудовой иммиграции государством имеет большое значение. Исходя из данных рапорта Организации экономического сотрудничества и развития за 2014 год, можно сделать заключение, что трудовые иммигранты извне ЕС/ЕЭЗ находились в более защищенном со стороны государства положении, чем трудящиеся из ЕС/ЕЭЗ (Recruiting Immigrant Workers: Norway 2014, 77). Дело в том, что согласно закону, иммигранты извне ЕС/ЕЭЗ являются субъектами системы квот, которые ежегодно устанавливает ДПИ, а также в законе регламентируются все правила получения разрешений на работу и пребывание на территории Норвегии. Доступ в страну открыт только для тех, кто имеет приглашение от работодателя или обладает

высококвалифицированными навыками, в которых на данный момент нуждается Норвежское государство. По прибытии они проходят интервьюирование в ДПИ и проверку в полиции. Эти элементарные требования безопасности соблюдаются для гарантии успешного трудоустройства. Таким образом, деятельность трудовых иммигрантов контролируется со стороны государства, что в свою очередь, имеет положительный эффект для самих трудящихся, ведь они имеют поддержку со стороны государства при возникновении проблем с работодателем. Чего нельзя сказать о трудовых иммигрантах из ЕС/ЕЭЗ. В виду отсутствия контроля за трудоустройством рабочих со стороны государства (кроме требования о регистрации в полиции в течении первых трех месяцев нахождения на территории Норвегии), риск возникновения проблем и спорных ситуаций среди таких работников гораздо выше. Такие иностранные работники зачастую не знают своих прав и возможностей. В 2010 году работниками норвежского независимого исследовательского центра FaFo, Й.Фрибергом и Л.Элдринге были проведены исследования о положении польских рабочих, проживавших в Осло. Польские рабочие представляют собой самую большую группу трудовой иммиграции и по их примеру можно в определенной мере, судить об общей ситуации на трудовом рынке. Анализ полученных интервью показал, что как рабочими, так и работодателями (норвежскими и зарубежными, работающими на территории Норвегии) неоднократно совершались нарушения рабочих условий, рабочих договоров и закона. Исследования показали, что одна треть респондентов не получала заработную плату в полном размере; не имела оплаченных больничных листов; половина рабочих не получала заработную плату за сверхурочные рабочие часы; а четверть не имела подписанного трудового контракта вовсе. (Friberg, Eldring 2011)

В рамках данной темы автором работы был произведен опрос группы из 17 трудовых иммигрантов из Эстонии, которые проживали и работали в Норвегии в 2014-2015-х годах. Возраст респондентов был от 22 до 51 года, и на момент интервьюирования, все респонденты были трудоустроены: три человека работали в строительной отрасли, десять человек были работниками транспортно-логистической компании и четыре человека работали в сфере услуг. Большинство респондентов на момент интервью, прожили в Норвегии около двух лет, у троих срок проживания был от 5 до 8 лет и только один респондент прожил в Норвегии более 15 лет.

Было поставлено несколько главных вопросов, чтобы выяснить, с какими трудностями сталкивались рабочие при переходе на работу в норвежские компании или зарубежные фирмы на норвежском трудовом рынке. Прежде всего, автор хотел выяснить планируют ли респонденты остаться в Норвегии на долгий срок (20 – 30 лет); какова роль знания норвежского языка; доступность информации о правах и обязанностях рабочих; удовлетворенность общими условиями труда и его организацией. Согласно порядку поставленных вопросов, ответы были следующими: большинство (13 из 17) работников планировали вернуться в Эстонию, и для них работа в Норвегии носила только временный характер. Что касалось знания норвежского языка, то его уровень был невысок среди группы. Только два человека, которые прожили в Норвегии 8 или более лет, могли свободно общаться на норвежском. Один из респондентов находился в процессе обучения, а остальные ответили, что лишь немного понимают норвежский, но не могут на нем говорить. Причинами этого, согласно ответам, были: отсутствие свободного времени на прохождение курсов, высокая стоимость курсов, и знание английского языка на базовом уровне, достаточного для работы. Практически абсолютное большинство не знало своих прав и обязанностей, из 17 утвердительно на этот вопрос ответил лишь один человек. Остальные сказали, что не знают где получить информацию и основные сведения поступают к ним от знакомых или коллег. Институциональная система и быстро меняющиеся законы представлялись им сложными в понимании. Препятствием является и высокая степень бюрократизации государственной власти в вопросах получения документов, уплаты налогов, получении вида на жительство и прочего. Что касается условий труда, то тут мнения разделились. Восемь работников были довольны своими условиями труда, а трое заявили, что их условия труда не соответствуют условиям трудовых контрактов, в частности со стороны работодателя были нарушения в соблюдении продолжительности рабочего дня, когда работники были вынуждены выйти на работу сверхурочно, не имея возможности отказаться, а также не имели дополнительных выходных дней за переработку. Четыре респондента ответили, что их работодатели задерживали или не выплачивали заработную плату, и два респондента жаловались на плохие условия труда. Автор отдает себе отчет в том, что результаты данного исследования не могут претендовать на репрезентативность, но они могут служить достаточно яркой иллюстрацией того, что как для эстонских иммигрантов,

так и для польских, в целом, характерны одинаковые проблемы. Получается, что незарегистрированная рабочая сила является уязвимой перед работодателем. Зачастую такие работники попадают под эксплуатацию и выполняют самые сложные работы без дополнительных выплат.

Незнание норвежского языка приносит определенные неудобства. Прежде всего, это влияет на конкурентоспособность работника - не имея достаточных знаний, он не является достаточно квалифицированным для более высокооплачиваемых работ (Friberg, Eldring 2013, 86). Заметна и прямая зависимость уровня знания норвежского языка и продолжительности пребывания в Норвегии, чем дольше работник работает, тем выше его уровень знаний норвежского языка. Необходимо повысить заинтересованность трудовых иммигрантов к изучению норвежского языка. Ведь его знание позволит иммигрантам преуспеть на рынке труда - как в плане профессиональной мобильности, так и для того, чтобы избежать эксплуатации и недостойных условий труда, безработицы и социальной изоляции. Возможным решением для мотивации к изучению может быть специальное предложение курсов норвежского языка для трудовых иммигрантов, при возможности, бесплатных или субсидируемых государством или профсоюзами. Неосведомленность в законодательстве в налоговой сфере часто создает проблемы рабочим, не сумевшим разобраться в норвежской налоговой системе. Сама по себе норвежская налоговая система отличается своей сложностью, и иногда иностранные рабочие пренебрегают уплатой налогов в силу незнания этой системы. Этим они только усугубляют свое положение, так как выявленное уклонение от уплаты налогов жестко карается со стороны государственных властей. На данный момент существует электронный информационный ресурс для трудовых иммигрантов, где можно получить необходимую информацию. Но, к сожалению, информация о данном ресурсе не распространена, и большинство рабочих не имеют о нем никаких сведений.

К проблемам трудовых иммигрантов можно отнести и долгий срок получения норвежских документов и удостоверения личности. После регистрации в полиции новоприбывший работник получает временный идентификационный код, который может быть заменен на постоянный только по прошествии шести месяцев. Но сама проблема заключается в том, что временный код не рассматривается как удостоверение личности в обычной повседневной жизни при использовании каких-либо услуг. К

примеру, новые иностранные рабочие не могут самостоятельно зарегистрировать новый телефонный номер или получить услуги семейного врача. Такого рода ограничения приносят много неудобств и граничат с ущемлением прав. Государством должны быть пересмотрены либо временные рамки получения полноценного идентификационного документа, либо должны быть расширены полномочия временного.

Государство должно найти способы реализации решений вышеперечисленных проблем. Помимо дополнительных контрольных установок, государство должно проводить политику открытости, возможным решением здесь была бы упрощенная система институциональных структур, с улучшенной координацией их функций в политике трудовой иммиграции, а так же повышение доступа к информации о правах и обязанностях рабочих иммигрантов. Очень важно, чтобы новоприбывший работник мог легко получить необходимую информацию о своих правах, возможностях и обязанностях, так как эти знания будет служить ему защитой.

Очень важной проблемой трудовой иммиграции является языковой барьер. Дело в том, что курсы норвежского языка предусмотрены государством для беженцев и лиц, получивших защиту у Норвежского Королевства. Трудовые иммигранты, как подразумевается властями, должны сами обеспечить себе обучение. Но как показывает практика, большинство приезжих рабочих не проходит языковых курсов, в силу различных причин: некоторым не хватает свободного времени, а для других языковые курсы не имеют приоритета, когда речь идет о расходах. Пренебрежение изучением норвежского языка нередко обусловлено краткосрочностью рабочих договоров, люди не видят смысла тратить время на изучение языка, если знают, что через несколько месяцев или лет вернутся домой. Наряду с тем фактом, что большинство норвежцев владеет английским языком, которого достаточно, чтобы объясняться на элементарном уровне. Таким образом, отказ от изучения языка становится препятствием для трудовых иммигрантов в их участии в иммиграционной политике, так как они не могут отстаивать свои интересы на уровне этнических жителей. Следует отметить, что фактически в изучении языка мотивированы только те трудовые иммигранты, которые планируют осесть и натурализоваться в Норвегии.

С 2004 года трудовая иммиграция значительно изменила ситуацию на норвежском трудовом рынке. Неоспоримым фактом является то, что именно

иностранная рабочая сила приносит большие доходы Норвегии, и благодаря ей норвежское экономическое развитие продолжается. Но с постоянно растущим количеством трудовых иммигрантов, имеющих свободный доступ в страну, растет и потребность в государственном контроле над ними. Бесконтрольная иммиграционная политика по отношению к иностранной рабочей силе приводит к определенным проблемам: злоупотребление полномочиями работодателей; несоблюдение условий трудовых договоров; удержание заработной платы иностранным работникам; и сокрытие налогов, как работниками, так и работодателями.

3.4. Проблемы иммиграционной политики по отношению к студентам

Согласно Иммиграционному Акту, иностранец, который был принят на обучение в высшее учебное заведение, должен иметь разрешение на проживание в Норвегии. Для получения разрешения заявитель должен доказать, что способен финансировать свое обучение и проживание. С 2007 года иностранным студентам позволено работать на неполную рабочую ставку во время учебы (максимально 20 рабочих часов в неделю, и на полную рабочую ставку во время каникул). Было отменено и требование о наличии контракта с работодателем.

Традиционным правилом для иностранных студентов была и является обязанность покинуть стану после завершения учебы. Это требование, прежде всего, вызвано стремлением Норвегии способствовать развитию других стран, посредством возвращения иностранных студентов домой после приобретения знаний и навыков, и их применения на родине. Но с 2001 года правило было упрощено, и с 2010 года, путем нововведений в Иммиграционный Акт, иностранным студентам после окончания учебы предоставляется право на проживание в Норвегии на период до шести месяцев, если они планируют остаться на проживание здесь в дальнейшем. В течение этого времени иностранный студент должен трудоустроиться и таким образом трансформировать свой статус студента в статус трудового иммигранта со всеми прилагающимися к нему правилами и требованиями. Обычно разрешение на обучение выдается сроком на один год, и при необходимости может быть продлено или возобновлено.

За последние 10 лет в иммиграционной политике по отношению к иностранным студентам произошли изменения, и наблюдается тенденция к упрощению правил и облегчению их доступа в государство. Изменения были обусловлены рапортом номер 14 за 2008 и 2009 года Стортингу, который носил название «Рапорт об Интернационализации Образования в Норвегии». Следуя ему, были отменены некоторые правила, о которых было сказано выше, и определены новые установки на увеличение количества иностранных студентов в норвежских учебных заведениях, а также повышение их мотивации к продолжению трудовой деятельности на территории Норвегии после завершения учебы (Meldinger til Stortinget nr. 14 2009, Глава 5.1). В этом же рапорте указываются основные проблемы, которые встают преградой на пути успешного проведения иммиграционной политики. Языковой аспект опять становится серьезным барьером. Иностранные студенты предпочитают обучение на английском языке, и в обязанности властей входит обеспечение достаточного уровня знаний английского языка со стороны преподавателей (были прецеденты, когда во время англоязычных курсов, преподаватели, не имея достаточной подготовки, переходили на норвежский язык). В последнее время так же наблюдаются трудности обеспечения жильем всех иностранных студентов. Дело в том, что учебные заведения не имеют достаточного количества мест в студенческих общежитиях, способных покрыть потребности растущего количества студентов. Такие общежития часто находятся на удаленном расстоянии от учебного заведения, неудобно расположены. Существует и проблема с получением студентами норвежских документов, удостоверяющих личность. Так же, как и в случае с трудовыми мигрантами, получение идентификационного номера занимает большое количество времени, а по причине его отсутствия у студентов в начале обучения возникает много сложностей. (Meldinger til Stortinget nr. 14 2009, Глава 5.2.1)

За последнее время количество заявлений на обучение растет, и количество отказов на них является весьма низким. Основными причинами отказов на заявления являются: отказ в разрешении на проживание; нарушение условий возвращения домой (при повторном прошении о продлении учебы) или несоответствие критериям, необходимым для поступления или недостаточная квалификация студентов. (Espen, Mosli, Try, Kari 2013, 21)

В рапорте норвежского независимого исследовательского центра FaFo по иммиграции международных студентов в страны ЕС/ЕЭЗ за 2012 год, имеются сведения о том, что существуют злоупотребления разрешениями на обучение среди иностранных студентов из стран вне зоны ЕС/ЕЭЗ (Tronstad, Bore, Djuve 2012, 35). Таким путем они пытаются получить доступ в шенгенскую зону. Но количество таких нарушений невелико, и не представляет серьезной опасности для иммиграционной политики в целом. Имеются также сведения, что иностранные студенты игнорируют установленные нормы неполной рабочей ставки параллельно с учебой, и зачастую работают на полную ставку. Но и здесь нарушение не рассматривается, как серьезное, пока академические успехи студента остаются на удовлетворительном уровне. В ближайшем будущем нормы о неполной рабочей ставке, возможно, будут пересмотрены, так как этот вопрос неоднократно поднимался на дебатах, посвященных образованию. (Tronstad, Bore, Djuve 2012, 35).

В целом в рамках иммиграционной политики иностранные студенты сталкиваются с проблемами, характерными для трудовой иммиграции. Но, несмотря на все трудности, количество иностранных студентов, желающих получить образование в Норвегии, с каждым годом растет. И в ближайшем будущем это может сказаться на повышении требований к студентам и в целом ростом конкуренции в данной сфере.

3.5. Проблемы интеграционной политики

Мультикультурность, или разнообразие культур, является частью повседневной жизни в Норвегии. Согласно закону, все жители должны вносить свой вклад в развитие и процветание норвежского общества. В Норвегии иммигрантом является каждый десятый гражданин, или имеет родителей, иммигрировавших в Норвегию. А в Осло каждый четвертый житель имеет иммиграционные корни. Для небольшой, изначально моноэтнической страны это очень высокие показатели. Они вызывают обоснованное опасение у общественности в способности государства адекватно реагировать и интегрировать растущее количество иммигрантов. По данным Интеграционного Барометра, половина населения выказывала сомнения в успешности проводимой интеграционной политики (Integration Barometer 2005-2010). Справедливо задаться вопросом, а что вообще можно рассматривать как успешную интеграцию?

Что в первую очередь говорит об успехе интегрирования? Прежде всего, это общность, единение народа в единое общество, нацию. Однако на практике получается, что даже несмотря на предпринимаемые государством усилия по интегрированию иммигрантов (социальные выплаты, курсы обучения норвежскому языку, программы адаптации и т.д.), между ними и этническими жителями продолжает существовать определенная дистанция, и таких усилий оказывается недостаточно. Процесс по объединению сейчас находится в начальной стадии, отнимает много сил и ресурсов, но он необходим. (How well is integration working? 2008)

Самым важным аспектом в успешной интеграции, по результатам опроса населения, стало хорошее знание норвежского языка, наряду с трудоустроенностью иммигрантов. Это соответствует требованиям норвежских властей по критериям интеграции: владение норвежским языком на достаточном для свободного общения уровне, и финансовая независимость иммигрантов. В соответствии с этими установками, государством была разработана специальная программа интеграции, которая реализуется с помощью различных учреждений и муниципалитетов. Но за последние 15 лет наблюдался ряд проблем, которые возникали в ходе применения интеграционной программы на деле. Многие иммигранты не желают или не могут выучить норвежский язык. Большинство иммигрантов из числа беженцев, которые имеют доступ к бесплатным курсам языка, посещают лекции, но не сдают тест. Причиной этого может быть и то, что норвежский язык является сложным для изучения, и то, что большинство не мотивировано его изучать. Например, большое количество женщин-иммигранток первого поколения в мусульманских семьях (которые получили вид на жительство по пункту воссоединения семьи) не стремятся изучать норвежский язык, так как круг общения и потребностей практически полностью удовлетворяются в местной мусульманской общине и они практически не соприкасаются с коренными жителями (Grillo, Hagelund 2008, 86). Как уже упоминалось, английский язык очень распространен в Норвегии, и его носителям можно обойтись им на бытовом уровне. В изучении норвежского заинтересованы, прежде всего, те, кто планирует остаться в Норвегии на долгий срок, имеет высшее образование и те, кто стремится повысить свою конкурентоспособность на рынке труда и желает реализоваться в норвежском обществе.

Что касается рынка труда, то тут тоже имеются различия между национальными меньшинствами и коренным населением. На данный момент норвежская служба занятости активно содействует работодателям, желающим привлечь служащих из других европейских стран (A Comprehensive Integration Policy 2012-2013, 13). С 1997 года действует программа по привлечению через службу занятости медицинского персонала из Польши, Германии, Франции, Венгрии и Италии. Это правило действительно применяется на практике, и в ежегодных рапортах ДПИР говорится о том, что с каждым годом, в различных отраслях, растет количество работников с «иммиграционным фоном» (Immigrants in the Norwegian media 2009, 8-9). Однако, несмотря на официальные программы, показатели по стране говорят об обратном, особенно для разных групп иммигрантов. Центральное Статистическое Бюро Норвегии публикует данные по уровню безработицы по стране каждый год. Статистика за последние 2 года показывает, что уровень безработицы в целом в Норвегии является довольно низким, в 2014 году общее количество зарегистрированных безработных по стране было около 71 000 человек. Но что действительно вызывает озабоченность, так это показатель в 27 240 человек, которые являются безработными иммигрантами (Unemployment among immigrants ... 2015). На долю иммигрантов из Африки приходится самый высокий уровень безработицы в 12,9 %. За ними следуют иммигранты из Азии с 7,7 % безработных. Иммигранты из восточных стран ЕС имели показатель в 7,3 %, в то время как группы иммигрантов из Восточной Европы за пределами ЕС и из Латинской Америки имели схожие показатели, в 6,7 % и 6,8 %. Наименее подвержена безработице категория иммигрантов, родившихся в Норвегии, и имеющих родителей-иммигрантов. Уровень безработицы среди иммигрантов выше, чем среди остального населения. Причинами этого являются отсутствие общих навыков, таких как: владение норвежским языком; отсутствие социально-культурных знаний; отсутствие конкретных навыков, необходимых для работы; отсутствие конкретных квалификаций, необходимых для соответствующей работы; отсутствие способностей и умения ориентироваться на рынке труда; недостаточное знание местного рынка труда, а так же фактор – «вернусь домой через год» как причина негативной интеграции. К примеру, иммигранты-беженцы надеются что ситуация в их родной стране в скором времени может стабилизироваться, и они получают шанс вернуться в на родину, где рядом все близкие люди, свои обычаи и традиции, и так

далее. К тому же власти в последнее время все больше внимания акцентируют на том, что убежища предоставляются беженцам временно. Тем самым ставя под вопрос само желание интегрироваться в новое общество. (Unemployment among immigrants ... 2015)

Сейчас в Норвегии, как и во всем мире, наблюдается спад цен на нефть. Это уже повлекло за собой сокращения в определенных сферах, связанных с нефтедобычей и переработкой. В связи с усложняющимся экономическим положением в Норвегии грядут еще более серьезные сокращения, и в таких условиях больше всего пострадают иммигранты.

Несмотря на главную идею государства о том, что оно обеспечивает равные права и возможности для всех своих граждан, все же в Норвегии существует разница и в оплате труда иммигрантов и этнических норвежцев. В статье газеты Aftenposten от 13. января 2014 года говорится о том, что, несмотря на высшее образование, иммигранты зарабатывают в одной и той же отрасли меньше, чем их коллеги норвежцы. Там же приводится статистический график, который показывает разницу в зарплате за 2012 год.



Рисунок 8. Зависимость месячной зарплаты от уровня образования на 2012 год

Источник: (Vjørnstad, Barstad 2014)

Практически всегда средняя разница составляет одну треть от заработной платы. Иммигранты, закончившие университет или колледж, получают примерно на 30 % меньше, чем норвежцы с аналогичным образованием. Таким образом, нарушаются права на равную оплату труда. Зачастую ситуация такова, что приезжие с высшим образованием не могут найти себе работу по специальности, и им приходится работать на менее квалифицированных работах, теряя время, силы и знания. Как говорится в статье, исследователь технического учета норвежского Комитета по доходам населения, О.Каппелен видит несколько причин такой разницы: во-первых, высшее

образование, приобретенное за границей, не всегда соответствует стандартам высшего образования в Норвегии. А во-вторых, у приезжих рабочих не имеется опыта работы именно в норвежских структурах (Vjørnstad, Barstad 2014).

На самом деле, эти утверждения верны, но они лишь подчеркивают необходимость решения данной проблемы. В целом, выходит, что иммигранты, получившие высшее образование, перед тем как попасть на хорошо оплачиваемую работу по специальности, должны приложить больше усилий, чем норвежцы. Прежде всего, это касается знания языка, которое является необходимым условием. Но что касается отсутствия опыта работы в норвежских структурах, то тут получается замкнутый круг. Чтобы получить необходимый опыт, нужно устроиться на работу. Но на работу не устроиться в виду отсутствия опыта. И почему же тогда получается, то пройдя все эти «испытания», иммигранты все равно не становятся на один уровень с коренными жителями? Властям необходимо уделить этому вопросу должное внимание. Во-первых, необходимо создать более гибкие критерии тестов на соответствие зарубежного высшего образования и норвежского. Во-вторых, при принятии на работу иностранного рабочего должны учитываться его прежний опыт и уже приобретенные квалификационные навыки. Это будет способствовать принятию на работу более квалифицированных работников, не делая акцента на происхождение работника. И поэтому должна сократиться разница в размере заработной платы. Человек должен получать оплату, соответствующую его умениям, а не происхождению.

Суммируя все вышесказанное, к проблемам интеграционной политики можно отнести отсутствие мотивации у иммигрантов к изучению норвежского языка; высокий уровень безработицы среди иммиграционного населения, а так же разницу в оплате труда между этническим населением и иммиграционным.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Начиная с 1960-х годов, в Норвегии наблюдается постоянный рост количества иммигрантов. Норвежское королевство привлекало и продолжает привлекать множество иностранных подданных, так как представляет собой действующую модель государства всеобщего благоденствия. Тенденция последних 15 лет, когда число иммигрантов стремительно выросло в разы, вызвало у норвежского общества опасения, что проводимая властями иммиграционная политика не способна в достаточной степени интегрировать растущее число иммигрантов в общество, в рынок труда и в социальную жизнь. Иммиграция и интеграция являются постоянной темой общественных дебатов. Мультикультурность и разобщенность населения, вызванные недостаточным знанием норвежского языка, проблемами трудоустройства и злоупотреблением социальными пособиями и выплатами, стали основными сложностями, с которыми столкнулось норвежское общество.

Вопрос о контроле иммиграции стоит на повестке дня. От способности государства регулировать и управлять иммиграционными потоками зависит его национальная безопасность и стабильность.

Целью данной работы являлась оценка эффективности процессов, формирующих иммиграционную политику Норвегии. Были рассмотрены основные тенденции развития миграционной политики в целом – миграционный фон Норвегии формировался вместе с развитием норвежской государственности. Самыми важными периодами были период массовой эмиграции из страны в конце XIX, начале XX веков и современный период массовой иммиграции в страну, начиная с 1960-х годов. Именно в этот последний период начала и продолжает формироваться иммиграционная политика Норвегии. В работе была исследована правовая база, которая представлена Иммиграционным Актом, Законом о гражданстве и основными международными договорами, в рамках которых осуществляется иммиграционная политика Норвегии. Были выделены основные органы администрации политики иммиграции, где самым главным является Директорат по делам иммигрантов, который ведет сотрудничество с

рядом других учреждений: Полицейской иммиграционной службой, Direktoratом по делам интеграции и разнообразия, Апелляционной комиссией по делам иммигрантов и различными вспомогательными органами.

Автором были выделены основные направления иммиграционной политики, которые определяются причинами иммиграции – трудовая миграция, иммиграция беженцев, с целью получения защиты, иммиграция с целью восстановления семьи, иммиграция иностранных студентов, нелегальная иммиграция.

Была рассмотрена зависимость иммиграционной политики от курса лидирующих в парламенте политических партий. Характер иммиграционной политики напрямую зависит от курса политической партии. Например, период 1980-2000-х годов характеризуется наиболее мягким отношением к иммигрантам, так как парламентское большинство представлено было Рабочей Партией, отличающейся своими либеральными взглядами. Но в последнее время популярностью среди электората пользуется коалиция из Партии Прогресса и Консервативной Партии, что говорит о том, что общество пришло к осознанию необходимости ограничения и контроля иммиграционной политики, на чем настаивает коалиция.

Автором был получен ответ на поставленный вопрос о том, насколько соразмерны усилия, прилагаемые норвежскими властями для интеграции иммигрантов в норвежское общество, относительно отдачи, получаемой в виде растущего числа натурализованных иммигрантов или их участия в социальной и политической жизни в качестве активных и самостоятельных игроков. Как показало исследование, государство прилагает много усилий для соответствия нуждам иммиграционной политики, оказывая материальную поддержку практически всем категориям иммигрантов, и отвечая их нуждам. Но в стране не наблюдается высокого уровня интеграции, как результата успешной иммиграционной политики. Отчасти, это происходит потому что политика открытости и толерантности имеет побочный эффект в виде отсутствия мотивации иммигрантов к интеграции в принимающее их общество. Уже предпринятые попытки ужесточения и контроля иммиграционной политики, которые были введены за последние 10 лет, показывают, что действуя только таким способом, государство сможет повысить уровень интеграции иммигрантов в норвежское общество, предотвратив его разобщенность. Как было сказано в самом начале работы, в нынешних условиях глобализации и мультикультуры,

бесконтрольные массовые иммиграционные потоки могут серьезно повлиять на социальные и экономические условия в государстве и культурную идентичность коренного населения Норвегии.

В целом, автором были сделаны следующие выводы: ключевым моментом политики отношения к беженцам и лицам, ищущим убежища, является контроль и последовательная обработка информации. Основываясь на международных конвенциях Норвегия старается придерживаться справедливости и последовательности в вопросах, касающихся беженцев. Защита их прав основывается на принципе верховенства права и международных обязательств. Поэтому, в данном вопросе крайне важно разделять тех, кто просит о помощи и действительно в ней нуждается, и на тех, кто гонится за доступными благами и хочет их использовать в корыстных целях. Существующий на сегодняшний день Директорат по делам иммигрантов фактически единолично несет на себе функцию рассмотрения всех заявок на право проживания в стране. Эта процедура рассмотрения сейчас занимает огромное количество времени. На период рассмотрения заявлений, заявители вынуждены жить во временных центрах размещения, и иногда срок такого проживания может достигать пяти лет. Необходимо пересмотреть сроки рассмотрения заявлений, потому что их сокращение пойдет на пользу, как самим соискателям, так и существенно снизит расходы государства на них содержание. Возможно, решением этого вопроса будет создание вспомогательного органа при ДПИ. Такая структура должна выявлять «недостойных» заявителей или преступников, которые представляют собой угрозу государству, и также должна заниматься вопросом экстрадиции таких лиц из государства.

Были выяснены основные сложности реализации иммиграционной политики Норвегии. Сложный характер носит сам государственный аппарат, отвечающий за реализацию политики. Одна из проблем заключается в координации действий различных государственных учреждений: Директората по делам иммигрантов, Полицейской иммиграционной службы, Директората по делам интеграции и разнообразия и других. Помимо многоуровневой системы государственных учреждений, многое зависит и от муниципалитетов, которые часто не заинтересованы в принятии беженцев. Причин несколько – многие муниципалитеты уже приняли достаточное количество беженцев, либо они считают, что централизованная государственная поддержка недостаточна. К проблемам также относится длительный

срок рассмотрения разрешений на проживание, разрешений на учебу и работу, и различных других запросов. Возможным решением здесь могла бы быть замена Апелляционной комиссии по делам иностранцев на суд, выводы которого не могут быть обжалованы.

Ужесточение иммиграционной политики принесло свои результаты, в числе которых существенное сокращение числа заявок от беженцев, не имеющих оснований для пребывания в Норвегии. Также путем жестких мер пресечения нелегальной иммиграции уровень преступности будет идти на снижение. Повышение контроля за трудовыми иммигрантами из стран ЕС/ЕЭЗ решило бы еще одну проблему - очень часто приезжие игнорируют законы и не предоставляют о себе данных. Таким образом, у муниципалитетов нет никаких сведений о новых жителях, и нет никакой возможности государственного регулирования данной категории иммигрантов.

Выше были рассмотрены основные вопросы, которые требуют внимания норвежских властей. Иммиграционная политика Норвегии, за все время ее существования, формировалась исходя из нужд государства. Норвегия всегда ответственно подходила к вопросам оказания помощи и предоставления защиты нуждающимся на международном уровне. Норвегия ценит тот вклад, который внесли трудовые иммигранты в экономическое развитие страны. На данный момент государством ведутся разработки различных студенческих программ для привлечения интеллектуальных иностранных ресурсов, которые послужат основой для дальнейшего развития страны. Иммиграционная политика толерантности, равенства и открытости является залогом успешного функционирования государства. Но во избежание проблем, которые были рассмотрены в данной работе, контроль и частичные ограничения иммиграционных потоков должны быть рассмотрены государством в качестве основного способа воздействия на иммиграционную политику.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- A Comprehensive Integration Policy. (2012-2013). Diversity and Community. Short version of Meld. St. 6 (2012–2013)
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/integreringsmelding_mangfold_eng.pdf (19.04.2015)
- About IMDi. <http://www.imdi.no/en/Sprak/English/TopMenu/About-IMDi1/> (19.04.2015)
- About UNE. Responsibilities in the immigration field.<http://www.une.no/en/About-UNE/Utlendingsforvaltningen/Responsibilities-in-the-immigration-field/> (19.04.2015)
- Arbeids- og velferdsforvaltninga NAV.
<https://www.nav.no/en/Home/About+NAV/What+is+NAV> (19.04.2015)
- Bedre integrering. Mål, strategier og tiltak. (2011).Inkluderingsutvalget. NOU 2011: 14.
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/ima/bedre_integrering14juni2011.pdf?id=2256772 (19.04.2015)
- Bjørnestad,S., Barstad, S. (2014). Høyt utdannede innvandrere tjener mye mindre enn nordmenn. (2014). Aftenposten. <http://www.aftenposten.no/okonomi/Hoyt-utdannede-innvandrere-tjener-mye-mindre-enn-nordmenn-7431293.html> (19.04.2015)
- Brochmann, G., Lavenex, S., Emek, M. (2003). Migration and the Externalities of European Integration. Lanham:Lexington Books
- Brochmann, G. (2008). Immigration, the Welfare State and Working Life – the Case of Norway. European Review. ISSN 1062-7987. 16(4), s 1- 8.
<http://dx.doi.org/10.1017/S1062798708000458> (19.04.2015)
- Brochmann, G., Hagelund, A., (2012). Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010.Migration, Diasporas and Citizenship. London:Palgrave Macmillan
- Brunovskis, A., Bjerkan,L.,(2008) Learning About Illegals: Issues and Methods.
http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/utvisning-og-ulovlig-opphold/learning-about-illegals-issues-and-methods.pdf (19.04.2015)
- Cappelen, Å., Ouren, J., Skjerpen, T.(2010). Effects of immigration policies on immigration to Norway 1969-2010. UDi Report. http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/annet/effects-of-immigration-policies-on-immigration-to-norway-1969-2010.pdf (19.04.2015)
- Eriksen, T.H., (2013). Immigration and National Identity in Norway. Transatlantic Council on Migration.University of Oslo. <http://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-Norwaycasestudy.pdf> (19.04.2015)
- Espen,E., Mosli, E., Try, S., Kari, F. (2013). International Migration 2012–2013. IMO Report for Norway

www.regjeringen.no/globalassets/upload/bld/rapporter/2014/imo_rapport_2012_2013/norway_imo_rapport_2012_2013.pdf (19.04.2015)

Fassmann, H., Haller, M., Lane, D.S. (2009). *Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Fremskrittspartiet prinsipp og handlingsprogram 1993-1997.
<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/filer/parti/H3472.html> (19.04.2015)

Friberg, J., H., Eldring, L. (2011). *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. FaFo rapport. [/http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20218.pdf](http://www.fafo.no/media/com_netsukii/20218.pdf) (19.04.2015)

Friberg, J., Eldring, L. (2013). *Labour migrants from Central and Eastern Europe in the Nordic countries. Patterns of migration, working conditions and recruitment practices*. norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:702572/FULLTEXT01.pdf (19.04.2015)

Færre asylsøkere til Norge. (2015). UDi. <http://www.udi.no/aktuelt/asyltall-2014/> (19.04.2015)

Gibney, M.(1990). *A critique of Norway's refugee/asylum policy and proposals for change*. Norwegian Institute of Human Rights. 1990:2. Oslo: Norwegian Institute of Human Rights

Grillo, R. D., Hagelund, A. (2008). *The Family in Question: Immigrant and Ethnic Minorities in Multicultural Europe. 'For Women and Children!'. The Family and Immigration Politics in Scandinavia*. s. 79 – 88. Amsterdam: Amsterdam University Press

Hagelund, A. (2001). *A matter of decency? Immigration politics in Norway*. Sussex Migration Working Papers.
<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=mwp4.pdf&site=252> (19.04.2015)

How well is integration working? (2008). IMDi annual rapport: overview 2008.
http://www.imdi.no/Documents/Rapporter/Overview_2008_ENGLISH.pdf (19.04.2015)

Hvor mange innvandrere er det der du bor? (2014). Bergens Tidende.
<http://multimedia.bt.no/fjordkloden/#/> (19.04.2015)

Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents. (2015). SSB.
<https://www.ssb.no/en/innvbf/> (19.04.2015)

Immigrants by reason for immigration. (2014). SSB.
<http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvgrunn/aar> (19.04.2015)

Immigrations, by reason for immigration. Table: 06313. (2014). SSB.
<http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvgrunn/aar> (19.04.2015)

Immigrants in the Norwegian media. (2009). IMDi annual rapport.
http://www.imdi.no/Documents/Artikler/Eng_Immigrants_in_Media_2009.pdf (19.04.2015)

Immigration Act 2008 (2010). Government.no.
<https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/immigration-act/id585772/> (19.04.2015)

Integration Barometer. (2005-2010). Norske spørreundersøkelser.
http://nsddata.nsd.uib.no/webview/index/en/Individdata/Thematic-classifications.d.140/Religion-and-values.d.15/The-Integration-Barometer-2005-2010.s.NSD1783/Integrering/fSection/NSD1783_VG13 (19.04.2015)

Integration. Department of Integration. Ministry of Children, Equality and Social Inclusion. <https://www.regjeringen.no/en/topics/equality-and-social-inclusion/integrering/id2343461/> (19.04.2015)

Introduksjonsloven fra 2003. (2004). Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80> (19.04.2015)

Key figures for immigration and immigrants.(2015). SSB. <http://www.ssb.no/en/innvandring-og-innvandrere/nokkel tall/immigration-and-immigrants> (19.04.2015)

Kven kom for å studere? (2014). UDI. <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/arsrapporter/tall-og-fakta-2014/kven-kom-for-a-studere/> (19.04.2015)

Labour immigration. (2008). Government.no <https://www.regjeringen.no/en/topics/labour/labour-market-and-employment/innsikt/labour-immigration/id976/> (19.04.2015)

Landinfo Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon. <http://www.landinfo.no/id/162.0> (19.04.2015)

Lie, B. (2002). Store flyttestrømmer - strikse mottakerland. SSB.<http://ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/store-flyttestrommer-strikse-mottakerland> (19.04.2015)

Marriages of convenience and false declarations of parenthood. (2012). Report to the European Migration Network from the Norwegian Contact Point. http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/arbeid-og-opphold/misuse-of-the-right-to-family-reunification.pdf (19.04.2015)

Marriages of convenience: a comparative study rules and practices in Norway, Sweden, Germany, Denmark and Netherlands. (2010). Econ Pöyry. UDi. http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/arbeid-og-opphold/marriages-of-convenience.pdf (19.04.2015)

Meldinger til Stortinget nr. 14. (2009). St.meld. nr. 14 (2008-2009). Internasjonalisering av utdanning. <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/stmeld-nr-14-2008-2009-/id545749/?docId=STM200820090014000DDDEPIS&q=&navch=1&ch=5> (19.04.2015)

Moving Norway forward. (2012). The Programme of the Norwegian Labour Party 2013-2017. <http://arbeiderpartiet.no/file/download/6201/77186/file/0604%20Program%20endelig%20engelsk%20versjon.pdf> (19.04.2015)

Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Vox. <http://www.vox.no/om-vox/> (19.04.2015)

Niemi, E., Myhre, J.E., Kjeldstadli, K. (2003). Norsk innvandringshistorie. I nasjonalstatens tid 1814-1940. Bd. 2. Oslo: Pax Forlag

Norway by the Government of Norway. (2014) UNHCR Resettlement Handbook. <http://www.unhcr.org/3c5e59835.html> (19.04.2015)

Norway's refugee and migration policy in a European perspective. (2009). Norwegian Ministry of Justice and Police. Summary in English: Report No. 9 (2009–2010) to the Storting. https://www.regjeringen.no/contentassets/b8e80a685fd54aacb649612f0531f7a2/en-gb/pdfs/stm200920100009000en_pdfs.pdf (19.04.2015)

Opsahl, E., Sogner, S., Kjelstadli, K. (2003). Norsk innvandringshistorie: I kongenes tid, 900-1814. Bd. 1. Oslo: Pax Forlag

Persons, by immigration category and sex. Table: 05182. (2014) SSB.
<http://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvgrunn/aar> (19.04.2015)

Plikter og rettigheter. (2013). Innvandring og integrering. Arbeiderpartiet
<http://arbeiderpartiet.no/Politikken-A-AA/Innvandring-og-integrering> (19.04.2015)

Recruiting Immigrant Workers: Norway. (2014) OECD. [Электронная книга] OECD Publishing (19.04.2015)

Religious communities and life stance communities. (2014). SSB.
<https://www.ssb.no/en/kultur-og-fritid/statistikker/trosamf/aar> (19.04.2015)

Sjåvik, J., (2008). The A to Z of Norway. Maryland: Scarecrow Press

Skjørestad, A. (2008). Et liberalistisk parti? Fremskrittspartiets politiske profil fra 1989 til 2005. Universitetet i Bergen.
<https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2927/45612284.pdf?sequence=1> (19.04.2015)

Statsborgerloven fra 2005. (2006). Lov om norsk statsborgerskap.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51> (19.04.2015)

Strom, K., Svåsand, L., (1997). Challenges to Political Parties: The Case of Norway. Ann Arbor: University of Michigan Press

Tjelmeland, H., Brochmann, G., Kjelstadli, K. (2003). Norsk innvandringshistorie. I globaliseringens tid 1940-2000. Bd. 3. Oslo: Pax Forlag

The National Police Immigration Service in the immigration administration.
https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_2444.pdf (19.04.2015)

The UDI's task. Who does what in the immigration administration?
<http://www.udi.no/en/about-the-udi/about-the-udi-and-the-immigration-administration/who-does-what-in-the-immigration-administration/#link-4253> (19.04.2015)

Tronstad, K., Bore, L., Djuve, A.B.. (2012). Immigration of International Students to the EU/EEA. FaFo. http://www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/immigration-international-students-eu-norwegian-report.pdf (19.04.2015)

Tronstad, K., Andreassen, K. (2013). Internasjonale studenter i Norge 2000-2010. Rekordhøy studentinnvandring til Norge 2013. SSB. http://ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/100635?_ts=13d35237cd8 (19.04.2015)

Unemployment among immigrants, register-based, Q4 2014. (2015). SSB.
<https://www.ssb.no/en/arbeid-og-lonn/statistikker/innvarbl/kvartal/2015-02-12> (19.04.2015)

Utlendingsforskriften fra 15.10.2009. (2010). Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/> (19.04.2015)

Who does what in the integration policy? (2014). Government.no
<https://www.regjeringen.no/en/topics/equality-and-social-inclusion/integrering/hvem-gjor-hva-i-integreringspolitikken/id2343464/> (19.04.2015)

Wilberg, C., (2014). En verdig reise hjem. Bergens Tidende.

<http://www.bt.no/meninger/debatt/En-verdig-reise-hjem-3123635.html> (19.04.2015)

100 viktige saker og resultater 2005-2013. (2013). Arbeiderpartiet.

<http://arbeiderpartiet.no/file/download/6808/81826/file/Viktige%20saker%20og%20resultater%20%202005-2013.pdf> (19.04.2015)

Бадаева, А. (2012). Праворадикальные партии и иммиграция в странах Скандинавии.

<http://demoscope.ru/weekly/2013/0547/analit05.php> (19.04.2015)

SUMMARY

NORWEGIAN IMMIGRATION POLICY AND IMMIGRATION POLICY IMPLEMENTATION PROBLEMS

Jevgenija Zuravskaja

This work is devoted to the immigration policy of the Norwegian Kingdom and its implementation problems. During past few decades the number of immigrants among the indigenous population in Norway was constantly growing. Immigration flows have an important impact on the Norway in the current situation of world globalization. And it depends on Norwegian political course, will the nature of this impact be positive or negative. Analysis of immigration policy aims to evolve how immigration policy was formed and to identify problem areas for further settlement.

The purpose of this work was to evaluate the effectiveness of the processes that shape immigration policy in Norway. The migration background was formed together with the development of the Norwegian state. The most important periods were the period of mass emigration from the country in the late 19th and early 20th centuries and the modern period of mass immigration to the country since the 1960s. Immigration policy started to form in the last period and continues to develop. Also the legal framework of immigration policy was considered, which is represented by the Immigration Act, the Citizenship Act and the main international conventions and agreements. The key organizations of administration immigration policy were analyzed, where the most important is the Directorate of Immigration, which is collaborating with a number of other institutions like the Police Immigration Service, the Directorate of Integration and Diversity, the Norwegian Immigration Appeals Board and various subsidiary bodies. The dependence of immigration policy on the course of leading political parties was discovered.

The author has identified the main areas of immigration policy, which originate from the causes of immigration - labor migration, immigration of refugees, asylum seekers,

immigration in order family reunification, immigration of foreign students and illegal immigration.

The main question of this paper was to get to know, how proportionate are Norwegian government efforts to integrate immigrants into the society are. The state makes a lot of efforts to meet the needs of immigration policy, providing support for all categories of immigrants, and responding to their needs. But the answer is that the state and community do not see a high level of integration as a result of a successful immigration policy.

Basic implementation complications of immigration policy were found. These include: the complexity of the state apparatus responsible for the implementation of the policy; bad coordination between different government agencies; long terms of consideration of applications from immigrants; lack of control of labor migration from the EU/EEA, and low level of integration of immigrants into Norwegian society.

There have been already made attempts to tighten control and immigration policies in last 10 years. And they show that only by acting in this way, the state will be able to increase the level of integration of immigrants into Norwegian society, preventing its separation. In this paper the main issues that require the attention of the Norwegian authorities are examined. Immigration policy of tolerance, equality and openness is the key to the successful functioning of the state. But in order to avoid the problems that were discussed in this paper, the control and partial restriction of immigration flows should be considered by the state as the primary mode of regulating immigration policy.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица 1.

**Иммигранты по стране происхождения:
15 самых крупных представителей**
на 1 января 2014 года

	Количество человек	Разница за 2013 2014	Процент от общего количества иммигрантов
Польша	84,004	7,342	13%
Швеция	36,369	767	6%
Литва	32,917	4,312	5%
Сомали	26,162	2,147	4%
Германия	24,336	96	4%
Ирак	21,963	2	3%
Дания	19,220	548	3%
Пакистан	18,832	392	3%
Филиппины	18,056	1,721	3%
Россия	16,412	610	3%
Иран	16,294	737	3%
Таиланд	15,887	899	3%
Великобритания	13,975	257	2%
Вьетнам	13,580	158	2%
Босния-Герцеговина	13,315	83	2%

Источник: (Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents. 2015)

Таблица 2.

**Люди, родившиеся в Норвегии, с иммиграционными корнями:
15 самых больших представителей по стране происхождения**
на 1 января 2014 года

	Количество человек	Разница за 2013–2014	Процентное соотношение с общим количеством родившихся в Норвегии людей с иммиграционными корнями
Пакистан	15,615	421	12%
Сомали	9,750	648	8%
Ирак	8,181	528	6%
Вьетнам	8,141	212	6%
Польша	7,175	1,236	6%
Турция	6,406	188	5%
Шри Ланка	5,778	130	5%
Косово	4,494	251	4%
Марокко	3,754	138	3%
Босния-Герцеговина	3,530	149	3%
Иран	3,499	195	3%
Индия	3,439	170	3%
Литва	2,629	694	2%
Афганистан	2,579	325	2%
Россия	2,358	216	2%

Источник: (Immigrants and Norwegian-born to immigrant parents. 2015)