



УКРАЇНСЬКО-ПОРТУГАЛЬСЬКІ МІГРАЦІЙНІ ЗВ'ЯЗКИ ТА ПАРАЛЕЛІ

*О.А. Малиновська,
доктор наук з державного управління,
Національний інститут проблем
міжнародної безпеки при РНБО України*

В історії міграційних переміщень, а відтак і в формуванні міграційної політики Португалії, можна знайти досить багато паралелей з Україною. Так само, як і наша держава, за тоталітарного режиму А. Салазара Португалія зазнала ізоляції. Як і в Україні, демократичні перетворення після революції 1974 р. не супроводжувалися швидким покращанням життя, і мільйони португальців виїхали на заробітки за кордон. Подібно до України Португалія фактично не мала визначеної міграційної політики, оскільки не відзначалася привабливістю ні для іммігрантів, ні для біженців із далеких світів. Що ж до територій, які входили колись до португальської колоніальної імперії і були пов'язані історично, мовно і культурно, їхні мешканці, як і вихідці з пострадянських держав в Україні, тривалий час могли практично вільно прибувати і перебувати в країні і навіть нині користуються певними преференціями при отриманні дозволів на проживання та громадянства.

Історичні паралелі на цьому, однак, вичерпуються. Після вступу Португалії до ЄС у 1986 р. її швидкий економічний розвиток загальмував еміграцію. Для португальців було скорочено семирічний термін обмежень свободи працевлаштування в об'єднаній Європі. Водночас країна отримала значну фінансову допомогу від Євросоюзу для модернізації економіки і почала приваблювати численних іммігрантів, у т.ч. українців.

Хоча нині в Португалії склалася цілком відмінна від української міграційна ситуація, не виключено, що, в разі динамічного економічного розвитку та успіхів на шляху євроінтеграції, характеристики міжнародного руху населення в нашій державі знову набудуть подібних до португальських рис. Отже, за аналогією з Португалією, можна сподіватися на припинення трудової еміграції українців та повернення заробітчан додому, а також прогнозувати приплив іноземної робочої сили для потреб економіки.

У зв'язку з вищезазначеним міграційна ситуація та міграційна політика Португалії варті уваги та вивчення. Її досвід тим більш цікавий, що і законодавство, і система управління міграціями формувалися тут переважно вже після вступу до ЄС. Крім іншого, це мало забезпечити досягнення країною європейських стандартів, що, вочевидь, для України є вкрай актуальним. З огляду на те, що українці складають численну групу іноземців у Португалії, аналіз регулювання міграцій та забезпечення прав і свобод мігрантів у цій країні має для України не лише академічний, а й суто прагматичний інтерес.

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Українські заробітчани “відкрили” для себе Португалію набагато раніше, ніж політики та вчені. Тому досліджень міграційної проблематики, пов’язаних з цією країною, вдивовиж небагато. Передовсім пошлемось на публікації львівського соціолога В.Сукака [2], який особисто брав участь в опитуванні українських працівників-мігрантів, проведеному португальськими вченими. Разом з тим присвячені трудовій міграції з України праці Е.Лібанової, С.Пирожкова, О.Позняка, І.Прибиткової, О.Хомри та ін. не могли не зачіпати португальського напрямку міграції українських заробітчани, хоча й не стосувалися цієї проблеми безпосередньо.

Водночас португальські дослідники уважно аналізують присутність українців в їхній країні. Проблемами “неочікуваної хвилі” займається Центр соціальних досліджень економічного факультету Коїмбрського університету, зокрема професор М.Баганья. Відповідні дослідження проводить на географічному факультеті Лісабонського університету професор М.Фонсека. Імміграція з європейського сходу цікавить громадськість країни, профспілки, церкву, стала предметом обговорення на міжнародних наукових зібраннях як важлива складова європейських міграційних процесів.

Метою цієї статті є аналіз міграційної ситуації та міграційної політики в Португалії в контексті українсько-португальських міграційних зв’язків, введення в науковий обіг в Україні деяких результатів досліджень португальських вчених, що стосуються українських працівників-мігрантів, інформації щодо португальського міграційного законодавства, статистики.

Міграційна ситуація в Португалії традиційно характеризувалася масовою еміграцією. За часів тоталітаризму португальці залишали батьківщину як з політичних, так і з економічних причин. Лише у 50-х–60-х рр. з країни виїхали 1,5 млн. осіб. Загальна кількість розкиданих по світах португальців оцінюється у 4,5 млн. осіб, тоді як населення країни у 2004 р. становило лише 10,475 млн. Найбільше португальців у США та Бразилії, західноєвропейських країнах. Лише у Франції – 600 тис. На сучасному етапі переважно практикується тимчасова трудова міграція, у т.ч. сезонна, до Великобританії, Франції, Швейцарії, Німеччини, де зарплатня у 3–4 рази вища, ніж у Португалії. Заробітки мігрантів є важливим джерелом грошових надходжень і дорівнюють приблизно 3% ВВП.

Обсяги еміграції постійно зменшуються. На початку 90-х рр. минулого століття виїжджали в середньому 34 тис. осіб щороку, а у 2000 р. – лише 21 тис. Натомість зросла репатріація. На початку 90-х рр. власні громадяни були найчисленнішими серед іммігрантів. Лише 2000 р. зворотній потік, що на той час був уже значно менш потужним, становив 12,6 тис. осіб [16, р.240].

Саме завдяки скороченню еміграції та репатріації з 1993 р. в Португалії фіксується додатне міграційне сальдо. Якщо 1992 р. населення країни внаслідок міграції скоротилося на 4,5 тис. осіб, то 2000 р. – зросло на 70 тис.[19]. Протягом 90-х рр. додатний баланс між вїздом і виїздом становив в середньому 35 тис. щорічно. Впродовж міжперіодного періоду 1991–2001 рр. міграція забезпечила 80% збільшення населення країни [8, р.3].

В імміграційному прирості поступово зростала частка іноземців, хоча історично Португалія не була країною тяжіння для іммігрантів. За переписом 1960 р. тут проживали лише 29 тис. іноземців. Перша помітна імміграційна хвиля пов’язана з розпадом португальської колоніальної імперії. Наприкінці 70-х рр. минулого століття з колоній, що здобули незалежність, прибули понад півмільйона осіб [1, с.96], переважно вихідці з Португалії та їхні нащадки. Проте значну частину іммігрантів становили африканці, передовсім працівники колоніальної адміністрації та воєнки колоніальних військ. Завдяки цьому кількість іноземців у країні швидко зросла (табл.1), утворилися іммігрантські мережі,

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

використовуючи які африканці сформували найбільш численний і сталий імміграційний потік. Вони становили майже половину (46%) з 54 тис. іноземців, які проживали в країні в 1981 р., 95% з них походили з країн, де португальська мова є державною.

Із вступом Португалії до ЄС збільшився приплив західноєвропейців, що можна вважати другою імміграційною хвилею до країни. Це були спеціалісти, науковці, адміністратори, менеджери, а також особи старші працездатного віку. Мобільність пенсіонерів зростає внаслідок встановлення для них однакових прав на соціальну допомогу та пільги по всій території ЄС, а принади Португалії полягали у теплому кліматі й помірних цінах. Європейський статус країни приваблював також бразильців, імміграція яких у 1980 рр. помітно інтенсифікувалася.

Третя імміграційна хвиля “накрила” Португалію наприкінці 90-х рр. минулого століття. Вона відрізнялася тим, що більшість прибулих були вихідцями не з португаломовних країн, а із держав, які раніше практично не мали з Португалією політичних, торгових чи культурних зв'язків, а саме, із Східної Європи, зокрема з України, Румунії, Молдови. Для історії міжнародних міграцій це явище є майже унікальним.

Динаміка міграційних процесів відображала економічний розвиток країни. Впродовж 90-х рр. темпи зростання ВВП в Португалії були помітно вищими, ніж середні для ЄС (4,3% і 2,6% відповідно у 1995 р., 3,8% і 2,9% у 1999 р.). Лише на початку нового тисячоліття економічний поступ дещо загальмувався, проте безробіття в країні залишалося чи не найнижчим у Євросоюзі (4,1% і 7,6% відповідно у 2000 р.) [19].

Підйом економіки, масштабні роботи з модернізації транспортної інфраструктури, як от будівництво найдовшого мосту в Європі (17,8 км) через річку Тахо, 330-кілометрової швидкісної автомагістралі, що з'єднала столицю з півднем країни, а також спорудження Всесвітньої виставки в Лісабоні та десятку стадіонів для Європейського чемпіонату з футболу 2004 р., потребували робочої сили. Саме це обумовило як скорочення еміграції та повернення португальців додому, так і прибуття численних іноземців. Типово, що значна частина іммігрантів працевлаштовувалися у тіншовій економіці і працювали без належних дозволів, фактично нелегально. Наприклад, за даними дослідження, проведеного португальськими вченими 1998 р., 47% чоловіків-іноземців та 21% жінок працювали без трудових контрактів. Для будівельної галузі цей показник сягав 74% [4, р.59].

У 2004 р. легально в країні проживали понад 446,17 тис. іноземців, що становили 4,3% мешканців. За цією часткою Португалія – приблизно на рівні Греції, Ірландії, Іспанії, Італії і значно поступається Західній Європі. З урахуванням нелегальних іммігрантів кількість іноземців оцінюється в 610 тис. осіб [23].

Таблиця 1

Кількість іноземців, які проживають у Португалії легально

	Іноземці, які мали дозволи на проживання	Іноземці, які отримали дозволи на перебування	Всього іноземців
1981	54.414	–	54.0414
1991	113.978	–	113.978
2001	223.602	126.901	350.503
2002	238.944	47.657	413.502
2003	250.311	9.097	433.966
2004	262.523	–	446.178

Джерело: Служба у справах іноземців та кордонів //www.sef.pt/estatisticas.htm

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Внаслідок наявності значного нелегального сегмента імміграції, темпи її зростання статистично відображаються несповна. Так, лише 2001 р. чисельність іноземців збільшилася на 69% (табл. 1), що було, безумовно, пов'язано не з одномоментним в'їздом, а з урегулюванням правового становища нелегалів.

Впродовж 90-х рр. минулого століття влада неодноразово здійснювала кампанії легалізації мігрантів. У 1992 р. документи на проживання отримали 40 тис., а в 1996 р. – 35 тис. іноземців, переважно з португаломовної Африки [13]. Наймасовішою була легалізація, здійснена на виконання закону від 10 січня 2001 р., відповідно до якого нелегали, які працювали і мали трудові контракти, змогли отримати дозволи на перебування в країні.

У 2001 р. було видано 126,9 тис. таких дозволів. Хоча легалізація стосувалася лише тих, хто прибув у країну до 30 листопада 2001 р., розгляд клопотань осіб, які з різних причин не змогли вчасно подати документи, продовжувався і пізніше. Рішення виносилися навіть тоді, коли 2003 р. процедуру видачі тимчасових дозволів було скасовано. У 2001–2003 рр. своє становище врегулювали 183655 іноземців, понад третину з них (64695) становили іммігранти з України, хоча до легалізації лише поодинокі наші співвітчизники мали документи на проживання (табл.2). За даними опитування, проведеного португальськими вченими 2003 р., скористатися можливостями легалізації змогли від 80 до 90% українців. Тобто загальна їх кількість у Португалії має становити приблизно 80 тис. осіб [9, р.104].

Таблиця 2

Іноземці, які мали дозволи на проживання та отримали дозволи на перебування у 2001–2003 рр., за основними країнами походження

Країни походження	Іноземці, які мали дозволи на постійне проживання у		Іноземці, які отримали дозволи на перебування у 2001–2003 р.		Всього іноземців, які легально перебували у 2003 р.	
	2001	2003	Кількість	Відсоток	Кількість	Відсоток
Усього	223602	250311	183655	100,0	433966	100,0
У т.ч.						
Україна	196	519	64.695	35,2	65214	15,0
Російська Федерація	597	852	7.047	3,8	7899	7,8
Молдова	44	266	12.632	6,9	12898	3,0
Румунія	507	766	10.926	5,9	11692	2,7
Кабо Верде	49930	53858	8.558	4,7	62416	14,4
Ангола	22630	25681	8.533	4,6	34214	7,9
Гвінея Бісау	17580	20209	4.318	2,4	24527	5,6
Бразилія	23541	26561	37.920	20,6	64481	14,8
Китай	3891	4814	3.909	2,1	8723	2,0
Індія	1361	1614	3.385	1,8	4999	1,2
Пакистан	1031	1280	2.856	1,6	4136	0,9

Джерело: Підраховано за даними Служби у справах іноземців та кордонів //www.sef.pt/estatisticas.htm

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Легалізація призвела не лише до кількісних, а й до якісних змін серед офіційно зареєстрованих іммігрантів. По-перше, різко змінилася їхня етнічна композиція: на перше місце, випередивши кабовердійців (найбільш численних до легалізації) ангольців та бразильців, вийшли українці, які становили 2003 р. 15% усіх іноземців. Збільшення частки східноєвропейців означало, що значна частина іммігрантів не були португаломовними, що ускладнювало їхню інтеграцію. По-друге, більшість осіб, які отримали документи, були чоловіками, що змінило гендерне співвідношення серед зареєстрованих іммігрантів. По-третє, завдяки східноєвропейцям істотно підвищився середній освітній рівень іммігрантів. І нарешті, хоча більшість іммігрантів, як і раніше, проживали в столичному регіоні, зросла розмаїтість їх територіального розміщення, у тому числі по малих містах і селах.

Дані щодо трудових контрактів легалізованих 2001 р. іммігрантів демонструють місце іноземних працівників на португальському ринку праці (табл.3). Вони зайняті насамперед у галузях з найвищою часткою некваліфікованої ручної праці: майже 40% – у будівництві. Будівництво є основною сферою прикладання праці для вихідців з усіх регіонів, крім бразильців, яким знання мови та вищий порівняно з португаломовними африканцями рівень освіти відкривають ширші можливості для працевлаштування, та китайців, більшість з яких зайнята в національних крамничках, ресторанах китайської кухні. Значна частина східноєвропейців, у т.ч. українців, крім будівництва, працюють у промисловості, що для іммігрантів з інших регіонів нетипово. Вищою серед них є також частка працівників сільського господарства.

Початок української трудової міграції до Португалії датується кінцем 90-х рр. минулого століття. Українці з'явилися тут трохи згодом після румун і молдован. За даними опитування, проведеного португальськими вченими 2004 р., лише 6,6% українців в'їхали в країну до 2000 р., тоді як понад половина – у 2001 р. [9, р.104]. Таким чином, серед факторів “притягування”, крім потреби у робочих руках і високих як за українськими мірками зарплат (2001 р. найнижча зарплата будівельника становила у Португалії 474 євро), була також можливість легалізуватися в країні навіть прибувши туди чи знайшовши роботу нелегально.

Хоча Португалія не здійснювала жодних заходів з рекрутування робочої сили у Східній Європі, імміграційний потік зрідти мав всі ознаки організованості, що й забезпечило йому швидке зростання та масовість. У ролі організаторів виступали фірми, які заробляли на перевезеннях людей та оформленні шенгенських віз. 96% опитаних португальськими вченими українців прибули у Португалію з короткотерміновими візами, виданими консульствами інших країн. Значна частина приїздила організованими групами. Більш як половина скористалися платними послугами туристичних фірм. Своє перше робоче місце у Португалії 42% знайшли за допомогою друзів чи родичів, які вже тут перебували, 22% - посередників, 4% – агентств-перевізників, лише 14% – самостійно. Тобто ланцюжок переправлення людей починався в Україні і підтримувався завдяки контактам у Португалії. Його сумнівна легальність зумовлювала досить непевне становище заробітчани після приїзду в країну, роботу “по-чорному”, без жодних гарантій і правового захисту. На момент опитування, про яке йдеться, лише 76% мігрантів, які працювали, мали письмовий контракт [5, р. 36].

Порівнюючи українців з іммігрантами з інших етнічних груп, наприклад, африканцями, які в буквальному сенсі тікають від голодної смерті в своїх країнах, В.Сусак підкреслює, що українці прибувають, щоб розв'язати певні матеріальні проблеми: дати освіту дітям, придбати чи збудувати житло [2, с.203]. За даними опитування іммігрантів, 76% українців на батьківщині були економічно активними і виїхали за кордон не тому, що не

Таблиця 3

Трудові контракти іммігрантів, які мали дозволи на перебування в Португалії, у 2001 р.

Сфери зайнятості	Регіони походження										Всього			
	Східна Європа	Бразилія	Португаломовна Африка	Південна Азія	Китай	Інші	Всього							
С/г та рибальство	4184	5,3	416	1,6	220	1,1	192	2,8	68	2,1	246	3,5	5326	3,8
Видобуток вугілля	9621	1,2	47	0,2	14	0,1	-	-	4	0,1	16	0,2	1043	0,7
Промисловість	16895	21,3	2028	7,8	784	4,1	212	3,1	149	4,5	561	8,1	20629	14,6
Будівництво	34470	43,4	6613	25,5	7987	41,7	3776	55,5	116	3,5	3101	44,7	56063	39,6
Торгівля	5309	6,7	3147	12,1	1200	6,3	559	8,1	904	27,3	606	8,7	11725	8,3
Готелі та ресторани	5001	6,3	5731	22,1	2012	10,5	423	6,2	1906	57,5	690	9,9	15763	11,1
Транспорт та зв'язок	1398	1,8	528	2,0	106	0,6	15	0,2	1	-	116	1,7	2164	1,5
Інше (у т.ч. дом. госп-во)	11213	14,1	7430	28,6	6818	35,6	1691	24,6	167	5,0	1604	23,1	28923	20,4
Всього	79432	100	25940	100	19141	100	6868	100	3315	100	6940	100	141636	100

Джерело: Esteves A., Fonseca M., Matheiros J. EU and US approach to the management of immigration: Portugal /Centro de Estudos Geograficos // www.migraolgroup.com/uploadstore/Portugal.pdf

мали роботи, а через надзвичайно низькі доходи. Разом з тим безробітними в Україні були 19% респондентів.

Серед іноземців, які проживають у Португалії, більшість чоловіків, оскільки ринок праці пропонував переважно чоловічі робочі місця. Необхідність виконувати тяжку фізичну працю була визначальною також для вікових характеристик мігрантів. За даними Служби у справах іноземців та кордонів, чоловіки становили 74,7% іноземців, легалізованих у 2001–2003 рр., серед українців їх було 81,1%. Найбільш численні мігранти 25–29 років – 25%, українців такого віку 21,6%. Проте серед наших співвітчизників відносно більше осіб у віці 40–49 років (25,2% проти 19% назагал), однак менше представників найстарших і наймолодших груп [21].

На відміну від інших груп іммігрантів, українці набагато менше сконцентровані у столичному регіоні, натомість досить численні у промисловому Порто-Брага, аграрному Алентейжу, курортному Алгавре, де заповнюють лакуни місцевих ринків праці: у Порто майже 20% зайняті у промисловості, в Алентейжу – п'ята частина у сільському господарстві, а на півдні працюють переважно у туристичній інфраструктурі [9, р.99].

Українців визнає високий освітній рівень. За даними опитування, 69% мають повну шкільну або професійно-технічну освіту, 10% – середню спеціальну, 21% – вищу. Розумовою працею на батьківщині займалися 32% респондентів. Це один з чинників того, що за короткий термін іммігранти змогли частково вивчити португальську мову, лише 9% зовсім не володіли нею. Попервах новоприбульцям допомагали земляки, які вже встигли опанувати мову. Проте згодом влада відкрила для робітників безплатні курси португальської мови, строк відвідування яких не обмежений.

Наявність освічених іммігрантів у країні, де 9% населення неписьменні, а у деяких регіонах 15%, є додатковим шансом для розвитку. 2003 р. за ініціативою неурядових організацій і за підтримки УВКБ ООН було розпочато програму із мовної підготовки та складання кваліфікаційних іспитів іммігрантами-лікарями з тим, щоб вони отримали право на професійну діяльність у Португалії. Аналогічна програма планувалася для інженерів.

Незважаючи на рівень освіти, більшість мігрантів-українців виконують у Португалії некваліфіковану ручну працю, отримуючи меншу, ніж місцеві працівники платню, що намагаються компенсувати додатковими робочими годинами та роботою по вихідних. Тим не менш, 52% опитаних оцінили своє перебування в Португалії позитивно чи дуже позитивно. Дуже негативним цей досвід вважали лише 7% з них [5, р.37].

Щодо планів на майбутнє, то лише 16% українців мають намір жити в Португалії постійно. Проте більшість з тих, хто планує повернутися на батьківщину, залишатимуться за кордоном не менше 5 років, а майже 10% – 10 років. Близько третини іммігрантів сподіваються на приїзд до Португалії їхніх сімей. Багато хто ставить повернення у залежність від ситуації в Україні [9, р.111]. Все це свідчить, що за стабільної ситуації в економіці та на ринку праці в Португалії та за наявності умов для легального проживання, а отже, і возз'єднання сімей, навчання, професійного просування тощо, кількість українців, які залишаться в країні назавжди, може бути значною.

Перспектива збільшення терміну перебування українців у Португалії, а, можливо, й формування там української діаспори, актуалізує проблему захисту прав та інтересів українців у цій державі, налагодження зв'язків між ними та Україною. Урегулюванню порядку працевлаштування громадян України в Португалії сприятиме підписана 2003 р. міждержавна угода [3]. При посольстві України у Португалії відкрито консультативний центр. Захисту прав мігрантів сприяє їх самоорганізація, що спочатку відбувалася у формі церковних громад, а згодом набула характеру утворення громадських об'єднань, які нама-

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

гаються згуртувати українців, налагодити видання друкованих матеріалів українською мовою, навчання дітей рідної мови тощо.

Однак попри ініціативи України, самопочуття українців у Португалії передовсім залежить від ставлення влади та суспільства до іноземців, **міграційної політики** держави, у формуванні якої дослідники виділяють три етапи [10, р.41].

Перший з них почався після революції 1974 р. З одного боку, розбудова демократії передбачала, крім іншого, забезпечення прав іноземців, а з другого, деколонізація вимагала перегляду правового статусу вихідців з колишніх колоній, які раніше вважалися португальцями із заморських провінцій. Це зумовило включення до Конституції 1976 р. статті 15, що гарантувала рівність та недискримінацію іноземцям, а також зміни законодавства про громадянство, що позбавляли автоматичного права на нього вихідців з колишніх колоній, за винятком службовців колоніальної адміністрації та армії. Статус громадян португаломовних країн Африки, однак, зберіг певні особливості. Наприклад, для набуття громадянства вони мають прожити в державі не 10, як інші іноземці, а 8 років.

Посилення державної уваги до міграційної сфери було пов'язано із членством Португалії у ЄС (1986 р.) та приєднанням до Шенгенських домовленостей (1991 р.), а також з інтенсифікацією міграційних процесів наприкінці 80-х – на початку 90-х років минулого століття. У 1993–1994 рр. було прийнято низку законів з питань в'їзду та перебування іноземців, громадянства та притулку. Вони мали на меті приведення порядку видачі віз, прикордонного та імміграційного контролю у відповідність до європейських стандартів. У руслі вироблених ЄС та Радою Європи принципів зростала також увага до інтеграції іммігрантів.

Завершення формування та інституалізація сучасної міграційної політики Португалії припадає на кінець 90-х років – початок нового століття. В ній виразно простежуються два основні напрями. Перший з них – це підтримка португальської діаспори за кордоном. Його мета – сприяти успішній інтеграції португальців у країнах перебування, допомагаючи водночас у збереженні їхньої національної ідентичності та зміцненні зв'язків з батьківщиною. Уряд надає гранти громадським об'єднанням португальців за кордоном, яких налічується понад 2 тис., сприяє в організації вивчення мови, організує культурні обміни. У 1999–2000 рр. започатковано низку соціальних програм. Зокрема, надається матеріальна підтримка пристарілим особам, якщо їхній дохід нижчий, ніж та пенсія, яку вони могли б отримувати у Португалії. З метою підвищення кваліфікації молодих людей із діаспори організовується навчання у Португалії, для чого щорічно виділяється 1000 навчальних місць. Крім іншого, ця програма має ознайомити молодь з можливостями ринку праці на батьківщині [15, р.230]. Запроваджено спеціальні банківські рахунки, кредитні пільги за схемою накопичення емігрантських заощаджень.

Португальці, що проживають за кордоном, мають право обирати своїх представників до парламенту країни. З 1996 р. значна увага приділяється консульській роботі в країнах перебування емігрантів, що передбачає надання співгромадянам юридичних консультацій, іншої інформації, використовуючи і ресурси Інтернет. У тому ж році рішенням парламенту було створено Раду португальських спільнот, представницький дорадчий орган, що разом із урядом бере участь у розробці та здійсненні політики щодо португальців за межами держави.

Другий напрям міграційної політики Португалії присвячений регулюванню в'їзду та перебування іноземців, інтеграції іммігрантів у португальське суспільство. Він безпосередньо пов'язаний із першим напрямом уже тому, що маючи за кордоном численну діаспору, держава намагається забезпечити таке саме ставлення до іноземців, на яке сподіваються її громадяни у країнах перебування.

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Чинний нині Закон № 34/2003, який детально регламентує порядок в'їзду, перебування, виїзду та видворення іноземців з території Португалії, було прийнято 25 лютого 2003 р. Його мета – забезпечення легальної імміграції в країну відповідно до потреб ринку праці, ефективна інтеграція іммігрантів, боротьба з нелегальною міграцією [11].

Відповідно до закону для громадян країн, що не входять до ЄС, в'їзд до Португалії можливий лише за наявності візи. Вимоги щодо її отримання аналогічні тим, що висувуються іншими країнами Шенгенської зони. Вид візи має відповідати цілі поїздки. З метою залучення спеціалістів введено новий вид робочої візи – для науковців. Дозволено видавати візи на строк до одного року членам сімей осіб, які мають робочу візу, причому з правом займатися трудовою діяльністю, що раніше не допускалося. Тобто відкрито можливості для об'єднання сімей працівників-мігрантів у Португалії.

Видача робочих віз та віз, що передбачають наступне звернення за дозволом на проживання, здійснюється після подання клопотання до Служби у справах іноземців та кордонів, що працює у складі Міністерства внутрішніх справ. До її повноважень належить контроль за в'їздом іноземців не громадян ЄС, видача дозволів на проживання, виявлення іноземців, які перебувають у нерегульованій ситуації, та встановлення процедури їх депортації. Видача робочих віз узгоджується також з Міністерством праці.

Хоча поняття квоти в законі не вживається, кількість іноземних працівників, які можуть бути допущені в країну, має відповідати потребам країни, які щороку визначає уряд. Наприклад, 2001 р. Португалії було потрібно 40 тис. іноземних робітників для виконання будівельних і громадських робіт (50%), роботи в сільському господарстві (12%), роздрібній торгівлі (8%), утилізації промислових відходів (5%) [16, р.242]. Проте внаслідок спаду виробництва і росту безробіття у 2004 р. визначений урядом максимум іноземних працівників скоротився до 8,5 тис. осіб [22].

Як виняток Служба у справах іноземців та кордонів може дозволити в'їзд іноземцеві, який прибув без належних документів, із гуманітарних міркувань або керуючись національними інтересами Португалії. Спеціальні візи здебільшого отримують шукачі притулку, кількість яких незначна і в середньому не перевищує 260 на рік, що є найменшим показником для країн ЄС. До 60% заяв про надання статусу біженця надходить від вихідців з африканських країн. Впродовж 1993–2001 рр. відповідний статус набули 112 іноземців, або 2,7% заявників. Норма визнання у тих, хто клопотався про захист з гуманітарних міркувань, є більшою – 16%. Гуманітарним захистом останні три роки змогла скористатися 161 особа [6, р.8].

Віза після завершення її дії може бути продовжена або замінена на дозвіл на проживання (residence permit), постійний або тимчасовий. Перший з них дійсний впродовж 10 років, другий – двох, однак може бути продовжений кожного разу на трирічний термін. Особи, які мають тимчасовий дозвіл, можуть набути постійний через 6 або 8 років (залежно від країни походження – португаломовної чи ні), якщо не були засуджені на строк або строки, що в сумі перевищують 1 рік.

З метою легалізації нелегальних мігрантів 2001 р. було введено дозволи на перебування (residence permit). Видача цього документа фактично означала оформлення робочої візи вже після прибуття до країни, а його введення – імплементацію до законодавства поняття тимчасового перебування з метою роботи. Отримати дозволи на перебування могли іноземці, які нелегально перебували в Португалії, проте мали національний паспорт, були у трудових відносинах, закріплених контрактом, і не вчинили жодних дій, що передбачають вислання. Дозволи видавалися на 1 рік, могли продовжуватися на цей же термін впродовж п'яти років, після чого іммігрант міг набути дозвіл на проживання, якщо мав засоби до існування, відповідне житло, не порушував португальські закони.

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Процедура видачі дозволів на перебування була скасована законом 2003 р. Відповідно до нього іноземець повинен клопотатися про робочу візу чи дозвіл на проживання ще вдома, отримання цих документів після прибуття до Португалії виключається. Однак за справами з легалізації, які на момент прийняття закону залишалися на розгляді, рішення приймалися і пізніше.

Новий закон значно посилив заходи проти нелегальної міграції. Якщо раніше кримінальні переслідування загрожували лише тим, хто сприяв нелегальному в'їзду іноземців, тепер таку ж відповідальність несли пособники незаконному перебуванню та працевлаштуванню іммігрантів. Були підвищені штрафи за порушення правил в'їзду та перебування в країні. Служба у справах іноземців та кордонів отримала більше повноважень щодо вислання небажаних осіб. Лише 2004 р. відповідно до угод про реадмісію було вислано 1760 іноземців, з них українців 178 [21]. Затримані у ході операцій Служби особи могли бути звинувачені у злочинах (загалом їх 542), серед яких найбільш поширеними були фальсифікація документів та сприяння нелегальному перетину кордону. Перемитниками, за даними Служби, найчастіше є співгромадяни нелегальних мігрантів. Зокрема, наприкінці 2003 р. у Португалії розпочався суд над злочинною групою торговців людьми, до якої входили 20 східноєвропейців, у т.ч. 5 громадян України [14]. Попри посилення каральних заходів, новий закон передбачає можливість надання дозволу на проживання жертвам перемитників, які сприяють розслідуванню.

Незважаючи на масштабну легалізацію 2001 р., за оцінками профспілок, у країні залишилися 40–60 тис. нелегальних мігрантів [17], на думку ж громадських об'єднань самих іммігрантів, їхня кількість сягає 250 тис. [6, р.38]. Переважно це особи, які не змогли подати властям необхідний пакет документів, перш за все трудові контракти, які працедавці відмовлялися оформлювати. Тому нелегалам було надано чергову можливість урегулювати свій статус. Законодавство, прийняте навесні 2004 р., передбачало, що іноземець, який легально в'їхав у Португалію до 12 березня 2003 р., хоча б і за візою, що не давала права на працевлаштування, перебував у країні нелегально, проте працював і сплачував податки та соціальні внески щонайменше 90 днів до вказаної дати, може урегулювати своє становище, подавши до Служби іноземців та кордонів дійсний паспорт, трудовий контракт, посвідку з місця проживання, копію податкової декларації, свідчення того, що він не здійснив кримінальних дій ні у Португалії, ні у себе на батьківщині. Навіть якщо перевірка встановлювала, що соціальні внески та податки іммігрант не сплачував, у нього залишалася можливість заявити, що порушення законодавства сталося з вини працедавця. На відміну від легалізації 2001 р., процедура не поширювалася на іноземців, які перетнули португальський кордон нелегально. Крім того, навіть якщо іммігрантові видавали дозвіл на проживання, він мав сплатити передбачені законом штрафи за той період, коли перебував у країні нелегально [20].

Центральне місце в сучасній міграційній політиці Португалії належить інтеграції іммігрантів, запобіганню дискримінації та ксенофобії. На іноземців, які легально проживають у країні, повною мірою поширюється законодавство про гарантований мінімум доходу, умови праці та її оплату, пенсії тощо. На рівних підставах вони користуються можливостями національної програми поліпшення житлових умов [12]. Іноземці мають право на освіту. 2000 р. було прийнято документ, відповідно до якого дітям нелегальних іммігрантів гарантується шкільне навчання, причому його результати підтверджуються офіційними документами, тобто табелями, атестатами, дипломами у звичайному порядку. Цим учням можуть також надаватися субсидії на харчування чи придбання шкільного приладдя.

МИГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

Іноземці мають рівні права на медичну допомогу. Навіть у разі нелегального перебування, іноземець, який проживає в країні більше 90 днів, може звернутися до медичної установи за місцем проживання, пред'явивши лише довідку про те, що він дійсно проживає у тому чи іншому місці, видану районною адміністрацією, для отримання якої потрібно свідчення двох осіб. Якщо іноземець робить відрахування до соціальних фондів, медичні послуги для нього, як і для громадян Португалії, або безплатні, або оплачуються за мінімальним тарифом. Якщо ж він таких відрахувань не робить, медична допомога є платною. Разом з тим безплатними залишаються послуги з охорони здоров'я матері та дитини, вакцинації і планування сім'ї та допомога при хворобах, що становлять загрозу громадському здоров'ю (туберкульоз, ВІЧ/СНІД, венеричні захворювання).

Питаннями захисту прав та інтеграції іммігрантів опікується Високий комісар з імміграції та етнічних меншин, спеціальний урядовий орган, який безпосередньо підпорядковується прем'єр-міністрові і діє з 1996 р. Він покликаний: працювати над поліпшенням умов життя іммігрантів; боротися з дискримінацією, расизмом та ксенофобією; наглядати за діяльністю органів, що регулюють в'їзд, виїзд та перебування іноземців (Служба у справах іноземців і кордонів надсилає Високому комісарові всі рішення щодо видворення, анулювання чи непродуктивності дозволів на проживання з необхідною мотивацією); розробляти і забезпечувати реалізацію політики запобігання соціальній ізоляції іммігрантів, стимулюючи взаємодію урядових структур у даній сфері. Виконанню цього завдання сприяє створена 2001 р. з представників різних відомств, а також органів місцевої влади, Міжвідомча комісія з координації, нагляду та оцінки імміграційної політики, у складі якої Високий комісар посідає чільне місце.

При Високому комісарі є два національні та 18 локальних центрів підтримки іммігрантів, що створені у співпраці з НУО (неурядовими організаціями), служба соціальної допомоги, де здійснюється особистий прийом, кабінет підтримки у визнанні документів про освіту, телефонна лінія "SOS-іммігрант" [20]. Високий комісар має протокольні домовленості з Міністерством освіти і службами зайнятості та професійної підготовки щодо участі іммігрантів у відповідних навчальних програмах з метою покращання їхньої позиції на ринку праці. Він тісно співпрацює з профспілками, зокрема, в інформуванні іммігрантів, їхньому професійному та мовному навчанні, моніторингу дотримання трудових та інших прав [7, р.65]. 1998 р. під головуванням Високого комісара створено Консультативну раду у справах імміграції, до якої входять представники міністерств, громадських об'єднань іммігрантів, інших НУО, спілок підприємців, профспілок. Рада готує висновки щодо законопроектів, бере участь у визначенні політики інтеграції та її реалізації. Значення діяльності Високого комісара ілюструє той факт, що навіть коли внаслідок економічної рецесії 2002 р. уряд був змушений переглянути бюджетні витрати у напрямі скорочення, бюджет цієї установи було збільшено [18].

Таким чином, за відносно короткий час у Португалії було створено систему регулювання міграційної сфери, що відзначається комплексністю, координованістю, активною участю соціальних партнерів та громадських об'єднань, у т.ч. і самих мігрантів. Органічно поєднані два основних напрями міграційної політики, адресовані португальцям за кордоном та іноземцям у Португалії. Поряд з боротьбою з нелегальною міграцією значна увага приділяється захисту прав і свобод іммігрантів, запобіганню їх соціальній ізоляції та забезпеченню інтеграції. Навіть короткий огляд переконує, що міграційна ситуація в Португалії, яка одночасно відправляє і приймає мігрантів, багато в чому подібна до української. Їй довелося вирішувати такі ж проблеми, які стоять або невдовзі постануть перед Україною. У зв'язку з цим, а також тому, що в цій країні є значна кількість українських працівників-мігрантів, досвід Португалії надзвичайно цінний для України і вартий вив-

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

чення і застосування. Принципи формування міграційної політики та законодавства Португалії, а також їх імплементація в повсякденній адміністративній практиці потребують подальших досліджень.

Джерела

1. *Пейшоту Ж.* Потужний ринок і слабка держава: предметне дослідження сучасної імміграції до Португалії // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2003. – № 1. – С.91–108.
2. *Сусак В.* Українські гостьові робітники та іммігранти в Португалії (1997–2002 рр.) // Україна в сучасному світі: Конференція випускників програм наукового стажування у США. – К.: “Стилос”, 2003. – С.194–207.
3. *Угода між Україною та Португальською Республікою про тимчасову міграцію громадян України для роботи в Португальській Республіці* // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 4. – С. 200.
4. *Baganha M.I., Marques J.C., Fonseca G.* Is an Ethclass emerging in Europe? The Portuguese Case. – Lisbon: Luso-American Foundation, 2000. – P.59.
5. *Baganha M., Marques J.C., Gois P.* The Unforeseen Wave: Migration from Eastern Europe to Portugal // Migration from Eastern to Southern Europe /Ed. By M.I.Baganha, M.L.Fonseca/ – Lisbon: Luso-American Foundation, 2004. – P. 23–40.
6. *Catarino M., Freitas R.* Analytical Report on Legislation /RAXEN National Focal Point Portugal. – Vienna, 2004. – 69p.
7. *Diversity and equality for Europe.* Annual Report 2001. – Wien: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, 2002. – P. 65.
8. *Esteves A., Fonseca M., Malheiros J.* EU and US approach to the management of immigration: Portugal /Centro de Estudos Geograficos // www.migrpolgroup.com/uploadstore/Portugal.pdf
9. *Fonseca M.L., Alegria J., Nunes A.* Immigration to medium-sized cities and rural Areas: The Case of Eastern Europeans in Evora Region (Southern Portugal) // Migration from Eastern to Southern Europe /Ed. By M.I.Baganha, M.L.Fonseca/ – Lisbon: Luso-American Foundation, 2004. – P. 91–118.
10. *Fonseca M. L., Malheiros J., Esteves A., Calderia M.J.* Immigrants in Lisbon: Routs of Intergration. – Lisbon: Universidade de Lisboa, 2002. – 112 p.
11. *Fonseca M.L., Ormond M.* Immigration in Portugal: Recent Trends and Policy Debates / www.internationalmetropolis.net/events/Metromed/Fonseca_e.ppt
12. *Jose J.S., Wall K., Correia S.V.* Care arrangements in immigrant families. National report: Portugal // www.uta.ti/laitek.set/sospol/soccare/report4.4
13. *Malheiros J.* Portugal Seeks Balance of Emigration, Immigration // www.migrationinformation.org/Profiles/
14. *Portugal.* Country Report on Human Rights and Practicies. 2003/ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor // www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2003/27859.htm
15. *Trends in International Migration.* Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. 2001 Edition. – Paris: OECD, 2002. –P. 230.
16. *Trends in International Migration.* Continuous Reporting System on Migration. Annual Report. 2002 Edition. – Paris: OECD, 2003. –P.242.

МІГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ ТА ЕТНІЧНІ ПРОБЛЕМИ

17. *UGT's National Report* // www.daa-service.de/htm/portuguese_report.htm
18. *UN Committee on Elimination of Racial Discrimination considers Report of Portugal: Press document 13.08.04* // www2.un.org.ch/news2/documents/newsen/crd04027e.htm
19. www.europa.eu.int/comm/eurostat. Сайт Євростату.
20. www.acime.gov.pt. Сайт Високого комісара з імміграції та національних меншин.
21. www.sef.pt. Сайт Служби іноземців та кордонів Португальської Республіки.
22. www.eubusiness.com/aft
23. www.ipsnews.net