

پروفایل مهاجرتی بریتانیا:
روندها، تحولات و سیاست‌های مهاجرتی

نویسندگان: Will Somerville and Peter William Walsh

مترجم: رزگار سلیمی

تابستان ۱۴۰۲



اندیشکده دیاران



diaran_ir

فهرست

۳	مقدمه
۴	الگوهای مهاجرتی اخیر
۸	پیشینه تاریخی و تحولات قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری مهاجرت
۸	مدل سیاست‌گذاری پس از جنگ؛ محدودیت و ادغام
۹	عصر محافظه‌کار (۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷)
۱۱	عصر کارگر (۱۹۹۷ تا ۲۰۱۰)
۱۲	پناهندگی و کنترل
۱۴	چندفرهنگی، شمول و تعلق
۱۵	بازگشت محافظه‌کاران به قدرت (۲۰۱۰ تا کنون)
۱۷	برگزیت
۱۸	کووید ۱۹
۲۰	تحولات اخیر (۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱)
۲۱	افق‌های پیشرو

مقدمه

پیشگفتار مترجم: این گزارش ترجمه مقاله «United Kingdom's Decades-Long Immigration Shift Interrupted by Brexit and the Pandemic» اثر ویل سومرویل و پیترو ویلیام والش است که در ۱۹ آگوست ۲۰۲۱ در سایت موسسه سیاست‌گذاری مهاجرت منتشر شده است.^۱

در قرن بیست و یکم حداقل تا زمانی که همه‌گیری کووید ۱۹ در سال ۲۰۲۰ فرارسید، مهاجرت به بریتانیا از هر مقطع دیگری در تاریخ آن بزرگ‌تر و متنوع‌تر بود. در یک دوره ۹ ساله از مارس ۲۰۱۱ به طور متوسط سالانه ۳۳۶ هزار تبعه غیرانگلیسی بیشتر از مهاجرت‌های خروجی^۲ به این کشور نقل مکان کردند. این امر نشان‌دهنده تغییری قابل ملاحظه نسبت به دهه‌های قبل بود. اگرچه بریتانیا قرن‌ها کشوری مهاجرپذیر بوده اما به طور سنتی بیشتر کشوری مهاجرفرست بوده است. صرفاً از سال ۱۹۹۴ به بعد بود که این کشور به طور مداوم یک کشور دارای نرخ خالص مهاجرت^۳ بوده است. همزمان با افزایش ورود مهاجران، احساسات عمومی علیه مهاجرت نیز افزایش یافت. با این حال در اکثر موارد، تغییرات اساسی سیاست‌گذاری مهاجرتی دولت در در دهه‌های اخیر تأثیر کمی بر میزان مهاجرت یا اضطراب عمومی داشته است. ادامه مخالفت عمومی با مهاجرت یکی از عوامل مهم رای‌گیری برگزیت در سال ۲۰۱۶ بود که منجر به خروج این کشور از اتحادیه اروپا شد. یک پیامد کلیدی رای‌گیری سال ۲۰۱۶ در آغاز سال ۲۰۲۱ به منصفه ظهور رسید، زمانی که رهبران بریتانیا و اروپا بخش‌های عمده‌ای از یک سیستم مهاجرتی جدید را معرفی کردند که جابه‌جایی آزاد از اتحادیه اروپا به بریتانیا و از بریتانیا به اتحادیه اروپا را متوقف می‌کرد و یک رژیم جدید ویزا را اعمال می‌کرد. همچنین از سال ۲۰۲۰ تاکنون همه‌گیری کووید ۱۹ مانع جابه‌جایی‌های بسیاری شده است و به همین دلیل ارزیابی تغییرات ایجاد شده توسط این رژیم جدید دشوار است.

1. <https://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-shift-immigration-interrupted-brexit-pandemic>

2. Emigration

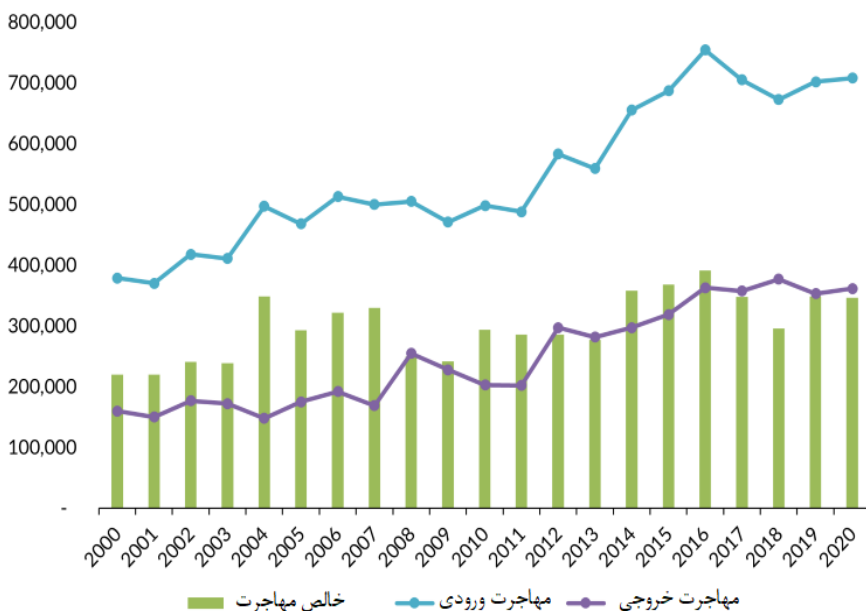
۳. خالص مهاجرت یعنی تعداد مهاجران ورودی به یک کشور منهای تعداد مهاجران خروجی از آن کشور.

پس از برگزیت و با کاهش محدودیت‌های جابه‌جایی کرونا، بریتانیا خود را در یک نقطه عطف تاریخی می‌بیند. بریتانیا برای چندین دهه اولویت خود را از مهاجران متعلق به امپراتوری استعماری سابق به کارگران و دانشجویان اروپایی تغییر داده بود ولی اکنون این اولویت‌دهی متوقف شده است. با این حال پویایی‌های اساسی اقتصادی احتمالاً پس از فروکش کردن بحران بهداشت عمومی، دوباره خود را تثبیت خواهد کرد و بریتانیا احتمالاً در آینده کشوری با نرخ بالای ورود مهاجران باقی خواهد ماند. رژیم مهاجرتی جدید احتمالاً به تغییراتی در جابه‌جایی‌های مردم و پردازش کالاها به بریتانیا، به ویژه از سایر نقاط اروپا منجر خواهد شد. در عین حال بریتانیا در سالیان اخیر شاهد کاهش برجستگی مهاجرت در مباحثات عمومی از زمان اوج آن در سال ۲۰۱۶ و افزایش مداوم نگرش مثبت نسبت به مهاجرت بوده است. بنابراین همزمان با ورود بریتانیا به این دوره جدید مهاجرتی، این کار با یک پویایی سیاسی تغییریافته انجام می‌گیرد. این مقاله به بررسی سیاست‌ها و روندهایی می‌پردازد که از زمان جنگ جهانی دوم به بعد مهاجرت به بریتانیا و مهاجرت از بریتانیا را شکل داده‌اند و به‌ویژه بر رویدادهای آغاز هزاره جدید تمرکز می‌شود.

الگوهای مهاجرتی اخیر

تعداد مهاجران جدید و تعداد جمعیت متولد خارج از کشور بریتانیا در سالیان اخیر افزایش یافته است. از مارس ۲۰۱۹ تا مارس ۲۰۲۰ (در زمان نگارش این مقاله، آخرین دوره‌ای که داده‌هایی برای آن وجود داشت)، بریتانیا ۷۰۸۰۰۰ مهاجر دریافت کرد. با احتساب شهروندان غیر بریتانیایی که کشور را ترک کرده‌اند مهاجرت، جمعیت کشور را در طول این دوره ۳۴۷۰۰۰ نفر افزایش داده است.

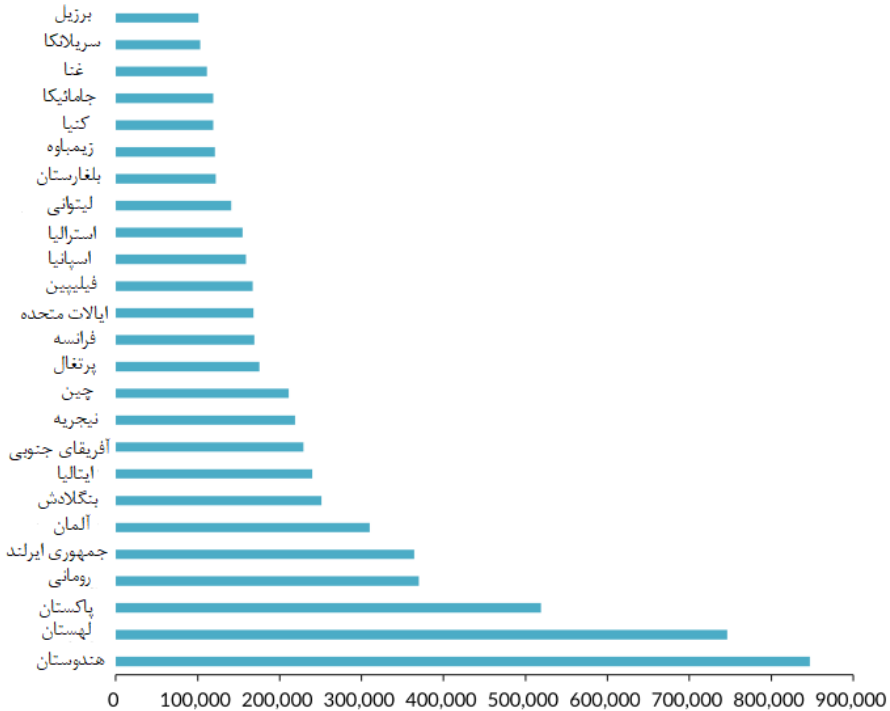
اکثریت بزرگی از ساکنان بریتانیا که متولد خارج از کشور هستند در انگلستان زندگی می‌کنند (۹۰ درصد در سال ۲۰۲۰) و همچنین ۶ درصد در اسکاتلند، ۲ درصد در ولز و ۱ درصد هم در ایرلند شمالی سکونت دارند. در سال ۲۰۲۰ تقریباً نیمی از این جمعیت در مناطق لندن (۳۵ درصد یا ۳٫۲ میلیون نفر) یا مناطق جنوب شرقی (۱۳ درصد یا ۱٫۲ میلیون نفر) زندگی می‌کردند. این ارقام حاکی از رشد کلی جمعیت بریتانیا اندکی بیش از ۳ میلیون نفر در دوره نه ساله از مارس ۲۰۱۱ تا مارس ۲۰۲۰ و همچنین رشد تخمینی ۶٫۳ میلیون نفری از ژانویه ۲۰۰۰ تا مارس ۲۰۲۰ است (شکل ۱ را ببینید).



شکل ۱. مهاجرت ورودی، مهاجرت خروجی و مهاجرت خالص به بریتانیا در طی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۰

جمعیت مهاجران بریتانیا

تا سال ۲۰۲۰، ۹٫۲ میلیون نفر از ساکنان بریتانیا متولد خارج از این کشور بودند که ۱۴ درصد از کل جمعیت بریتانیا را تشکیل می‌داد. البته از این جمعیت تنها حدود ۶ میلیون نفر شهروندان غیر بریتانیایی بودند که ۹ درصد از کل جمعیت را تشکیل می‌دهند. لذا بسیاری از ساکنان متولد خارج از کشور بریتانیا به مرور به تابعیت بریتانیا درآمده‌اند. نکته دیگر آن که امروزه جمعیت شهروندان غیر بریتانیایی نسبت به اوایل دهه ۱۹۸۰ سه برابر شده است. پنج گروه جمعیتی بزرگ مهاجر ساکن بریتانیا در سال ۲۰۲۰ عبارتند از: هند (تقریباً ۸۴۷۰۰۰)، لهستان (۷۴۶۰۰۰)، پاکستان (۵۱۹۰۰۰)، رومانی (۳۷۰۰۰۰) و جمهوری ایرلند (۳۶۴۰۰۰) (شکل ۲ را ببینید).



شکل ۲. پرجمعیت‌ترین گروه‌های مهاجر در بریتانیا بر اساس کشور محل تولد در سال ۲۰۲۰

برآوردهای جمعیت بر اساس یک پیمایش نمونه دارای حاشیه خطا است که در نمودار نشان داده نشده است.

الگوهای مهاجرتی اخیراً ۷

یکی از ویژگی‌های جمعیت مهاجران امروزی بریتانیا، کشورهای منشأ متنوع آن‌ها است. علاوه بر مهاجرت شغلی و خانوادگی از اروپا و مستعمرات سابق بریتانیا، مهاجرت بشردوستانه هم به این روند کمک کرده است. برای مثال از سال ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۰، نزدیک به ۷۰۰۰۰ مورد حمایت (شامل پناهجویان و پناهندگان اسکان داده شده) به اتباع سوریه (۳۱۰۰۰)، ایران (۱۶۰۰۰)، اریتره (۱۲۰۰۰) و سودان (۱۱۰۰۰) اعطا شده است.

دومین ویژگی جمعیت مهاجران بریتانیا اقامت کوتاه مدت آنان است. مسائل اندازه‌گیری داده‌ها امکان قضاوت جامع را سلب می‌کند اما در کل مهاجرت نسبتاً کوتاه مدت قابل توجهی وجود دارد. ملیت‌های خاصی مانند سوری‌ها و سایر اتباع خارج از اتحادیه اروپا تمایل بیشتری به ماندن دارند. برای مثال بیش از یک سوم اتباع خارج از اتحادیه اروپا کمتر از ده سال است که در بریتانیا بوده‌اند. در میان اتباع اتحادیه اروپا هم احتمالاً سهم تازه‌واردان بیشتر است. از تمام مهاجران خارج از اتحادیه اروپا که در سال ۲۰۰۹ وارد شدند، فقط یک پنجم ده سال بعد اقامت دائم خود را به دست آوردند. همچنین مهاجرانی که با ویزای خانوادگی وارد می‌شوند، احتمال بیشتری دارد که اقامت دائم دریافت کنند.

ویژگی سوم تمرکز اتباع متولد خارج از بریتانیا در بخش‌های خاصی از اقتصاد است. در سال ۲۰۱۹، ۱۸ درصد از کل کارگران شاغل در بریتانیا، در خارج از این کشور متولد شده بودند که دو برابر بیشتر از سهم سال ۲۰۰۴ است. کارگرانی که در هند، آسیای شرقی، آسیای جنوب شرقی و کشورهای عضو قدیمی اتحادیه اروپا موسوم به EU-۱۴ متولد شده‌اند، بیشتر از کارگران متولد بریتانیا احتمال دارد که در مشاغل با مهارت بالا فعال باشند، در حالی که آن‌هایی که در کشورهای عضو جدیدتر اتحادیه اروپا متولد شده‌اند، احتمال بیشتری دارد که در مشاغل کم مهارت شاغل باشند. مهاجران در چندین بخش از جمله خدمات گردشگری و هتل‌داری (که ۳۰ درصد از کل کارگران در سال ۲۰۱۹ را تشکیل می‌دادند)، حمل و نقل و انبارداری (۲۸ درصد)، اطلاعات، ارتباطات و فناوری اطلاعات (۲۴ درصد)، و بهداشت و مددکاری اجتماعی (۲۰ درصد) حضور بیشتری دارند.

درنهایت درصد کمی از مهاجران فاقد وضعیت قانونی هستند. مرکز تحقیقات پیو^۱ تخمین زده است که در سال ۲۰۱۷ بین ۸۰۰۰۰۰ تا ۱٫۲ میلیون مهاجر غیرقانونی در بریتانیا

اقامت داشته‌اند. اداره لندن بزرگ^۱ این تعداد را در آوریل ۲۰۱۷، ۶۷۴۰۰۰ نفر اعلام کرد. اگرچه این عدد شامل فرزندان مهاجران غیرقانونی متولد شده در بریتانیا نمی‌شود (که طبق قوانین بریتانیا تابعیت به آن‌ها اعطا نمی‌شود). اگر این کودکان را در نظر بگیریم این رقم ۸۰۹۰۰۰ نفر است. مانند تمام تخمین‌های جمعیت‌های غیرقانونی، این آمارها بسیار نامشخص هستند و محدودیت‌هایی جدی دارند. اما با فرض این که تعداد مهاجران غیرقانونی حدود ۸۰۰۰۰۰ نفر باشد، این دسته از مهاجران حدود ۹ درصد از کل جمعیت اتباع متولد خارج از بریتانیا را تشکیل می‌دهند.

پیشینه تاریخی و تحولات قانون‌گذاری و سیاست‌گذاری مهاجرت

مهاجرپرستی گسترده بر تاریخ جابه‌جایی‌ها از بریتانیا حاکم بوده است. دایاسپورای بریتانیا از لحاظ تاریخی یکی از بزرگترین دایاسپوراهای جهان بوده و مهاجرت از بریتانیا همچنان قابل ملاحظه است. با این حال در طول ۴۰ سال گذشته، بریتانیا عمدتاً به کشوری مهاجرپذیر تبدیل شده است. دو موضوع عمده بر توسعه رژیم مهاجرتی بریتانیا تاثیرگذار بوده است. اولاً از آن جایی که بریتانیا روابط خود را با اروپای قاره‌ای بیشتر از طریق اتحادیه اروپای کنونی تعمیق بخشید، اروپایی‌ها به طور فزاینده‌ای از تردد آزاد و معافیت از کنترل مهاجرتی بریتانیا بهره‌مند شدند. این موضوع تا ساعت ۱۱ شب به وقت گرینویچ در ۳۱ دسامبر ۲۰۲۰ حاکم بود؛ یعنی زمانی که این مقررات به عنوان بخشی از اجرای برگزیت به پایان رسید (با این حال مهمتر از همه، شهروندان بریتانیا و ایرلند به دلیل منطقه سفر مشترک بین آن‌ها، می‌توانند آزادانه به سفر و اقامت در کشورهای یکدیگر ادامه دهند).

موضوع دوم در تقابل و در تضاد با موضوع اول، فروپاشی امپراتوری بریتانیا و پیامدهای آن است. برای اتباع مستعمرات سابق مانند هند و جامائیکا، دسترسی به بریتانیا به تدریج از بین رفته است زیرا ایده شهروندی بریتانیا از شخصی که یکی از اعضای دارای جایگاه برابر امپراتوری و تابع ملکه بود، به شخصی که ساکن یکی از چهار کشور بریتانیا بود یا با مردم آن ارتباط مستقیم داشت، تغییر کرد. این روندها بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم اتفاق نیفتاد. تا دهه ۱۹۶۰ سیاست مهاجرتی بریتانیا همچنان در چارچوب ساختارها و سیستم‌های کشورهای مشترک‌المنافع تعبیه شده بود و شهروندان

کشورهای مشترک‌المنافع از حق ورود به بریتانیا برخوردار بودند. اما با فروپاشی امپراتوری، روابط بریتانیا با مستعمرات سابقش از بین رفت و جای خود را به پیوندهای نزدیک‌تر با اروپا داد، حداقل تا سال ۲۰۱۶.

مدل سیاست‌گذاری پس از جنگ؛ محدودیت و ادغام

قانون ملیت بریتانیا^۱ در سال ۱۹۴۸ آخرین قانون مهاجرت بود که هدف آن اثبات نقش بریتانیا به عنوان رهبر کشورهای مشترک‌المنافع بود. این قانون حقوق شهروندان کشورهای مشترک‌المنافع (از جمله شهروندان کشورهای تازه استقلال یافته مانند هند) را برای جابه‌جایی آزادانه به بریتانیا تأیید کرد. پس از آن یک سیاست مهاجرتی جدید بر اساس دو رکن محدودیت و ادغام شکل گرفت.

اعمال محدودیت‌ها به دنبال مهاجرت کارگران از کشورهای مشترک‌المنافع در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ شروع شد. سه قانون تشکیل‌دهنده این دوره در سال‌های ۱۹۶۲، ۱۹۶۸ و ۱۹۷۱ وضع شد و هدف آن‌ها به صفر رساندن مهاجرت خالص بود. قانون مهاجرت^۲ ۱۹۷۱ با چند استثناء جزئی، تمام قوانین قبلی در مورد مهاجرت را لغو کرد. این قانون ساختار فعلی حقوق مهاجرت بریتانیا را شکل داد و به وزیر کشور اختیارات قواعدگذاری قابل توجهی در مورد ورود و خروج می‌دهد. هسته اصلی این قانون رویه‌های کنترلی قوی بود، از جمله این که تمایزات حقوقی جدیدی بین حقوق متولدشدگان بریتانیا یا شهروندان بریتانیایی و اتباع متعلق به مستعمره‌های سابق بریتانیا، به‌ویژه کارائیب، هند و پاکستان که مشمول کنترل‌های مهاجرتی شدند، ایجاد شد.

ستون دوم یعنی ادغام، از جنبش حقوق مدنی ایالات متحده الهام گرفته شد. این رویکرد عمدتاً به شکل قوانین ضد تبعیض بود؛ به شکل محدود در قانون روابط نژادی^۳ ۱۹۶۵ بازنمایی شد، به شکل گسترده‌تر در قانون روابط نژادی ۱۹۶۸، و به طور جامع‌تر در قانون روابط نژادی ۱۹۷۶.

1. British Nationality Act

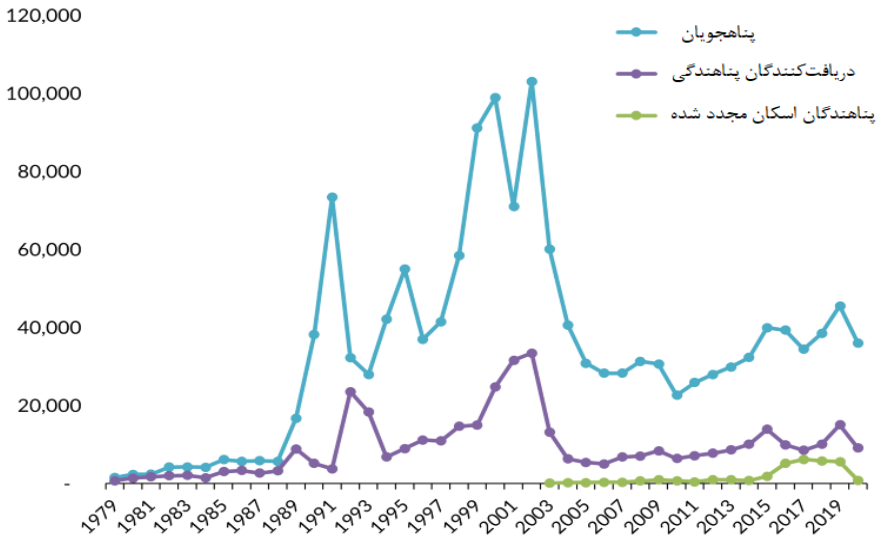
2. Immigration Act

3. Race Relations Act

عصر محافظه‌کار (۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷)

سیاست‌گذاری مهاجرتی در طول ۱۸ سال رهبری محافظه‌کاران از ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷ به همین منوال ادامه یافت، البته با تأکید بیشتر بر اعمال محدودیت و با تمایزگذاری شدیدتر در مورد این که چه کسی قانوناً بریتانیایی است. به‌ویژه قانون ملیت بریتانیا در سال ۱۹۸۱ با حذف حق خودکار کسب شهروندی برای هر کسی که در خاک بریتانیا متولد شده است، به قرن‌ها اعمال این سنت کامن‌لایی^۱ پایان داد.

اهداف سیاست‌گذاری مهاجرت از اواخر دهه ۱۹۸۰ به بعد تغییر کرد، یعنی زمانی که پناهجویان دغدغه اصلی دولت شدند. سقوط دیوار برلین در سال ۱۹۸۹، فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و درگیری‌های اوایل دهه ۱۹۹۰ در یوگسلاوی سابق منجر به افزایش مهاجرت‌های بشردوستانه به بریتانیا و سایر کشورهای اروپایی شد (شکل ۳ را ببینید). سیاست‌گذاران که به دیدن تعداد زیادی از پناهجویان در مبادی ورودی جزیره خود عادت نداشتند، شروع به ایجاد تغییرات در قوانین کردند.



شکل ۳. تعداد پناهجویان، تصمیمات اولیه مثبت و پناهندگان اسکان داده شده در بریتانیا در فاصله سال‌های ۱۹۷۹ تا ۲۰۲۰

۱. Common Law: منظور نظام حقوقی خاصی است که از سال ۱۰۶۶ میلادی به بعد توسط دادگاه‌های شاهی بریتانیا ایجاد شد و تا به امروز در بریتانیا و بسیاری از کشورهای انگلیسی‌زبان و مستعمرات سابق بریتانیا این مدل نظام حقوقی حاکم است.

دو قانون بنیادی مصوب پارلمان تغییرات مربوط به پناهندگی را پوشش داد. قانون تجدیدنظر پناهندگی و مهاجرت^۱ در سال ۱۹۹۳ محدود کننده بود و رویه‌های سریعی را برای درخواست‌های پناهندگی که بی‌اساس تلقی می‌شدند، ایجاد کرد، اجازه بازداشت پناهجویان را در حین تصمیم‌گیری درباره ادعای پناهندگی آن‌ها داد و حمایت‌های مالی از پناهجویان را کاهش داد. قانون پناهندگی و مهاجرت^۲ در سال ۱۹۹۶ با اقدامات جدیدی که برای کاهش درخواست‌های پناهندگی طراحی شده بود، مانند محدودیت‌های رفاهی بیشتر، در همین راستا حرکت نمود.

چهار قانون پارلمانی مربوط به هنگ‌کنگ نیز در این دوره در سال‌های ۱۹۸۵، ۱۹۹۰، ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ به تصویب رسید. اولی مربوط به انتقال حاکمیت بریتانیا بر هنگ‌کنگ به چین بود و سه مورد بعدی واکنشی به تغییرات در هنگ‌کنگ و اقدامات دولت چین بود مثل اعطای انواع بیشتری از وضعیت‌های حقوقی به مردم این سرزمین.

عصر کارگر (۱۹۹۷ تا ۲۰۱۰)

زمانی که حزب کارگر در سال ۱۹۹۷ به قدرت رسید، سیاست مهاجرت تغییر مسیر داد. در این دوره تأکید بر «باز بودن گزینشی»^۳ به مهاجرت بود. محدود کردن مهاجرت به عنوان یکی از ستون‌های سیاست بریتانیا متوقف شد و بر اقامت کارگران و دانشجویان، به ویژه اتباع متعلق به اتحادیه اروپا تمرکز شد. در همین حال یک رویکرد امنیتی شدید در قبال انواع دیگر مهاجران پس از ۱۱ سپتامبر شتاب گرفت و شامل تلاش‌های بیشتر برای مبارزه با مهاجرت غیرقانونی و کاهش درخواست پناهندگی از طریق اقدامات مختلف، به ویژه کنترل‌های جدید ویزا بود. این تغییر رویکرد در سراسر بخش‌های سیاسی پذیرفته شد.

در حالی که در دولت کارگر سیاست محدودیت کم‌رنگ‌تر شد اما دومین ستون پس از جنگ یعنی ادغام گسترش پیدا کرد. دولت کارگر اقدامات ضد تبعیض را تحت لوای برابری تقویت کرد و سیاست‌هایی را پیرامون انسجام جامعه توسعه داد که در آن زمان به معنای گرد هم آوردن اجتماعات جدا شده و تقویت ارزش‌ها و تعلقات مشترک بود.

1. Asylum and Immigration Appeals Act
2. Asylum and Immigration Act
3. selective openness

قانون ملیت، مهاجرت و پناهندگی^۱ سال ۲۰۰۲ و سایر تغییرات سیاستی در این زمان، نقطه عطفی در تغییر جهت اسکان کارگران و دانشجویان خارجی بود. دولت مسیره‌های مهاجرت اقتصادی را گسترش داد و برای اولین بار ویزایی را برای کارگران بسیار ماهر بدون داشتن پیشنهاد شغلی معرفی کرد. به‌علاوه سیاست‌های تشویق دانشجویان بین‌المللی و برنامه‌های جدید بازار کار، توسعه یک سیستم امتیاز محور^۲ را هدف قرار داد.

مهمتر از همه زمانی که هشت کشور اروپای شرقی در می ۲۰۰۴ به اتحادیه اروپا پیوستند، بریتانیا به اتباع این کشورها اجازه داد بدون محدودیت وارد این کشور شده و کار کنند (تقریباً همه کشورهای دیگر اتحادیه اروپا سال‌ها طول کشید تا این کارگران را بپذیرند). این تصمیم الگوهای مهاجرت را تغییر داد و به ویژه منجر به افزایش زیاد مهاجرت‌ها از لهستان و دیگر کشورهای اروپای شرقی برای کار در مشاغل دارای دستمزد کم شد. اقتصاد قوی بریتانیا برای بسیاری از اتباع اروپای شرقی جذاب بود. همزمان با محدودیت‌ها در سایر نقاط اروپا، بیکاری بالا در داخل کشورهای اروپای شرقی، نرخ ارز مطلوب و تقاضاهای برآورده نشده مهاجرتی، مهاجرت به بریتانیا افزایش یافت. بین می ۲۰۰۴ و می ۲۰۰۹، حدود ۱٫۳ میلیون نفر از اعضای اتحادیه اروپا در سال ۲۰۰۴ وارد بریتانیا شدند. اتباع لهستانی در حالی که در پایان سال ۲۰۰۳ در رتبه بیستم گروه‌های خارجی ساکن بریتانیا قرار داشتند، در سال ۲۰۰۸ به رتبه اول رسیدند. در پاسخ به نگرانی عمومی و نگرانی رسانه‌ها نسبت به سطوح بالای مهاجرت در این دوره، دولت در سال ۲۰۰۸ رویکرد جدیدی را ارائه کرد که بر مهاجرت از خارج از منطقه تردد آزاد اروپا^۳ حاکم بود: یک سیستم پنج لایه امتیاز محور که نسخه‌های اصلاح شده و تلفیقی از طرح‌های مهاجرت کاری موجود را در بر می‌گیرد.

پناهندگی و کنترل

در حالی که در این دوره درها به روی مهاجران اقتصادی و دانشجویان باز شد، دولت تلاش کرد در اثنای تعداد بالای ورودهای مهاجران و افزایش نگرانی عمومی، پناهندگی و مهاجرت‌های غیرقانونی را هم کنترل کند. بریتانیا در اوایل و اواسط دهه ۱۹۹۰ سالانه

1. Nationality, Immigration and Asylum Act
2. points-based system
3. European free-movement zone

بین ۲۸۰۰۰ تا ۵۵۰۰۰ تقاضای پناهندگی دریافت می‌کرد اما این رقم در اواخر دهه ۱۹۹۰ به سرعت افزایش یافت و در سال ۲۰۰۲ با بیش از ۱۰۳۰۰۰ تقاضا به اوج خود رسید. این چالش در «بحران سانگات»^۱ تجسم پیدا کرد که طی آن پناهجویان بالقوه در بندر کاله^۲ فرانسه، آن سوی کانال انگلیسی دوور^۳ تجمع کرده بودند و مرتباً سعی می‌کردند بدون مجوز، معمولاً به عنوان مسافر قاچاقی در کامیون‌ها، به بریتانیا برسند.

با افزایش تعداد مهاجرت‌ها، فشار عمومی برای محدود کردن پناهندگی افزایش یافت. دولت قوانینی پی در پی با هدف کاهش تعداد درخواست‌های پناهندگی، سرعت بخشیدن به رسیدگی به درخواست‌ها و اخراج موثرتر پناهجویان رد شده تصویب کرد. همچنین رژیم ویزا سخت‌تر شد، جریمه‌های مالی برای شرکت‌های حمل و نقل هوایی و کامیونی اعمال شد و کنترل‌های مهاجرتی قبل از عزیمت در بنادر مختلف اروپا اعمال شد. این اقدامات در مجموع به گسترش مرز بریتانیا منجر شد.

سیاست‌هایی که پناهجویان را در بریتانیا هدف قرار می‌دهند، در کاهش درخواست‌های پناهندگی کمتر مؤثر بوده اما با این وجود برای مهاجران دارای پیامدهای منفی بوده است. دولت دسترسی به مزایای مالی و بازار کار را محدود کرد، نظارت و بازداشت را افزایش داد و بسیاری را به خارج از لندن و جنوب شرقی انگلستان در فرآیندی به نام «پراکنش»^۴ منتقل کرد. در دهه ۲۰۰۰ تعداد افرادی که در بازداشت مهاجرت بودند بیش از دو سوم افزایش یافت.

نگرانی‌ها در مورد پناهجویان و مهاجران غیرقانونی در سیاست و رسانه‌های بریتانیا ارتباط نزدیکی دارند و گاهی اوقات در هم آمیخته می‌شوند، تا حدی به این دلیل که بسیاری از پناهجویان بدون مجوز وارد می‌شوند و از آن‌ها به عنوان «واردشدگان خودانگیخته»^۵ یاد می‌شود. علاوه بر اقدامات خارجی مانند رژیم‌های سخت‌تر ویزا، دولت چهارگام اصلی برای کنترل مهاجرت‌های غیرقانونی برداشت.

ابتدا در سال ۲۰۰۸، دولت شروع به صدور مجوزهای اقامت بیومتریک^۶ با ثبت اثر انگشت و سایر داده‌ها برای همه ساکنان مهاجر خارج از اتحادیه اروپا که قصد اقامت بیش از شش ماه داشتند، نمود. دوم ضمانت اجراهای شدیدتری را بر شرکت‌هایی که

1. Sangatte crisis

2. Calais

3. Dover

4. dispersal

5. spontaneous arrivals

6. Biometric Residence Permits

مهاجران غیرقانونی استخدام می‌کنند، اعمال کرد. سوم تدابیری را در حوزه خدمات عمومی اجرا کرد، مانند محدود کردن دسترسی مهاجران غیرقانونی به مراقبت‌های بهداشتی غیر اورژانسی. در نهایت برخلاف اقدامات محدودکننده دیگر، دولت به حدود ۶۰۰۰۰ تا ۱۰۰۰۰۰ نفر از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ وضعیت قانونی اعطا کرد که اکثر آن‌ها کسانی بودند که ۱۳ سال یا بیشتر در بریتانیا بودند (هفت سال برای اعضای خانواده‌های مهاجر) یا درخواست‌های طولانی مدت مبنی بر پناهنده بودن داشتند.

چندفرهنگی، شمول و تعلق

الگوی چندفرهنگی دیرینه بریتانیا در مورد ادغام مهاجران با وقوع سه رویداد در سال ۲۰۰۱ به چالش کشیده شد: شورش‌های مربوط به جوامع اقلیت در چندین شهر شمالی، بحران Sangatte، و حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر. حملات ۷ ژوئیه ۲۰۰۵ به سیستم حمل و نقل لندن هم منجر به نگرانی‌های بیشتر در مورد جداسازی اجتماعی بین سفیدپوستان و گروه‌های قومی و مذهبی اقلیت، به ویژه مسلمانان شد. به موازات آن در برخی مناطق، حمایت از احزاب سیاسی راست افراطی از جمله حزب ملی بریتانیا (BNP) افزایش یافت؛ به گونه‌ای که در ژوئن ۲۰۰۹ دو عضو بلندپایه این حزب به عضویت پارلمان اروپا درآمدند.

در طول دوره حزب کارگر، چهار رشته سیاست برای مقابله با این روندها ظهور کرد. استراتژی ادغام پناهندگان حزب کارگر در سال ۲۰۰۰ معرفی شد، در سال ۲۰۰۵ تقویت شد و در سال ۲۰۱۰ با شکست حزب کارگر در انتخابات به پایان رسید. این استراتژی پناهندگان را واجد شرایط دریافت خدمات جهت‌دهی^۲ و کمک مالی کرد. تلاش‌های انسجام اجتماعی حزب کارگر با هدف گرد هم آوردن اجتماعات جدا شده از طریق انواع ابتکارات در سطح محلی انجام شد مانند پروژه‌هایی که آموزش و پیوندهای مذهبی را در بدنه‌های مختلف دانشجویی تشویق می‌کنند. دولت آزمون‌ها و مراحل بیشتری را برای اخذ تابعیت ایجاد کرد. در نهایت این استراتژی چارچوب ضد تبعیض کشور را تقویت و گسترش داد از جمله با درج مفاد کنوانسیون اروپایی حقوق بشر در قوانین بریتانیا و غیرقانونی ساختن برانگیختن نفرت به دلایل نژادی یا مذهبی.

1. British National Party
2. orientation services

در حالی که نگرانی در مورد جداسازی و رادیکال سازی منجر به گسترش برنامه برابری شد، توجه فزاینده دولت به جمعیت های مسلمان آشکارا و به طور فزاینده ای ذیل عنوان رویکرد امنیت محور در جهت جلوگیری از افراط گرایی قرار گرفت. در برخی مواقع این رویکرد بیش از تقویت تساهل متقابل تاثیرگذار بود.

بازگشت محافظه کاران به قدرت (۲۰۱۰ تا کنون)

دولت ائتلافی دیوید کامرون^۱، نخست وزیر محافظه کار، در سال ۲۰۱۰ با برنامه هایی برای کاهش مهاجرت و همزمان حفظ ارزش اقتصادی آن، کار خود را آغاز کرد. وزیر کشور آن زمان و نخست وزیر بعدی ترزا می^۲، رساندن نرخ مهاجرت خالص به ۱۰۰ هزار نفر در سال را به عنوان هدف صریح خود معرفی کردند اما دولت علی رغم اعمال بسیاری از سیاست ها و تغییرات قانونی برای انجام این کار، نتوانست به این هدف دست یابد. نرخ خالص مهاجرت از سال ۲۰۱۰ به بعد هرگز به کمتر از ۱۷۲۰۰۰ نفر کاهش پیدا نکرد (با احتساب شهروندان بریتانیا) و در سال مالی منتهی به مارس ۲۰۱۶ به بیش از ۳۹۱۰۰۰ نفر رسید.

تا حدودی با هدف کاهش تعداد ورود مهاجران، دولت حداقل درآمدی را برای اتباع خارجی که به عنوان حامی مایل به اتحاد مجدد خانواده خود در بریتانیا بودند و برای کسانی که برای کار کردن می آیند، وضع کرد. دولت همچنین از طریق سیاستی به نام «محیط خصمانه»^۳ که توسط قوانین مهاجرتی ۲۰۱۴ و ۲۰۱۶ شکل گرفت، جمعیت مهاجران غیرقانونی را هدف قرار داد. به طور خلاصه این سیاست مجموعه اقداماتی است که هدف آن سخت کردن زندگی برای مهاجران غیرقانونی است به گونه ای که به میل خود کشور را ترک کنند و در عین حال از غیرقانونی شدن مهاجران در وهله اول جلوگیری کند. این امر مستلزم افزایش اعمال قانون و درخواست از متصدیان خدمات دولتی و خصوصی مانند مالکان، بانک ها و کارفرمایان برای امتناع از ارائه خدمات به افرادی است که نمی توانند وضعیت قانونی خود را اثبات کنند.

سیاست محیط خصمانه تا حدی منجر به رسوایی ویندراش^۴ در سال ۲۰۱۸ شد. در جریان این ماجرا با اعضای نسل ویندراش که عمدتاً شهروندان بریتانیایی از کارائیب

1. David Cameron
2. Theresa May
3. hostile environment
4. Windrush scandal

بودند و فاقد مدارک لازم برای اثبات شهروندی خود بودند، به عنوان مهاجران غیرقانونی رفتار می‌شد، این افراد اغلب به سمت فقر سوق داده می‌شدند و در برخی موارد بازداشت و به کشورهاییی اخراج می‌شدند که دهه‌ها پا به آن نگذاشته بودند. در سال ۲۰۲۰ دولت با اجرای توصیه‌های مرور رسمی درس‌های آموخته شده ویندراش^۱ موافقت کرد که این گزارش مسائل ساختاری و اعمال تبعیض توسط وزارت کشور بر اعضای نسل ویندراش و تأثیر منفی سیاست‌های محیط خصمانه را نمایان کرد.

در طول این دوره فشارها برای محدود کردن تردد آزادانه شهروندان اتحادیه اروپا علی‌رغم این امر که هسته اصلی حقوق اتحادیه اروپا بود، افزایش یافت. مهاجرت غالباً در صدر نظرسنجی‌های مهم‌ترین مسائل سیاسی کشور قرار داشت. پس از پنج سال ناکامی در کاهش تعداد مهاجران، حزب محافظه‌کار کامرون در سال ۲۰۱۵ اکثریت مطلق را به دست آورد. او دیگر رقیبی قوی در انتخابات در مورد این موضوع نداشت (اعتماد به توانایی‌های سیاست‌مداران برای مقابله با مهاجرت به طور کلی بسیار کم بود)، و بلافاصله با برگزاری همه‌پرسی در مورد عضویت در اتحادیه اروپا موافقت کرد که در نهایت در سال ۲۰۱۶ برگزار شد.

هدف خالص مهاجرت و محیط خصمانه دو میراث اصلی مهاجرتی دولت قبل از رأی‌گیری برگزیت بودند. سیاست‌های کلیدی دیگر پایان دادن به اکثر بازداشت‌های مهاجرتی برای کودکان بود (که این امر تعهد مانیفست لیبرال دموکرات‌ها و بخشی از بهای ائتلاف ۲۰۱۰-۲۰۱۵ محافظه‌کارها با آن‌ها بود) و پاسخ به بحران پناهندگان سوری، که شامل طرح گسترده اسکان مجدد پناهندگان، سیستم حمایت مالی جدید و ۴۰۰ میلیون پوند بودجه اضافی از ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ بود.

برگزیت

آزادی تردد اروپایی‌ها در مناقشات بر سر برگزیت برجسته شد و مخالفت‌ها نسبت به این امر به رای ۵۲ درصدی بریتانیایی‌ها برای خروج از اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۶ کمک کرد. این همه‌پرسی منجر به چندین سال کشمکش سیاسی شد که در نهایت با توافق خروج به پایان رسید که تصویب آن پس از پیروزی قاطع محافظه‌کاران در انتخابات به دست آمد.

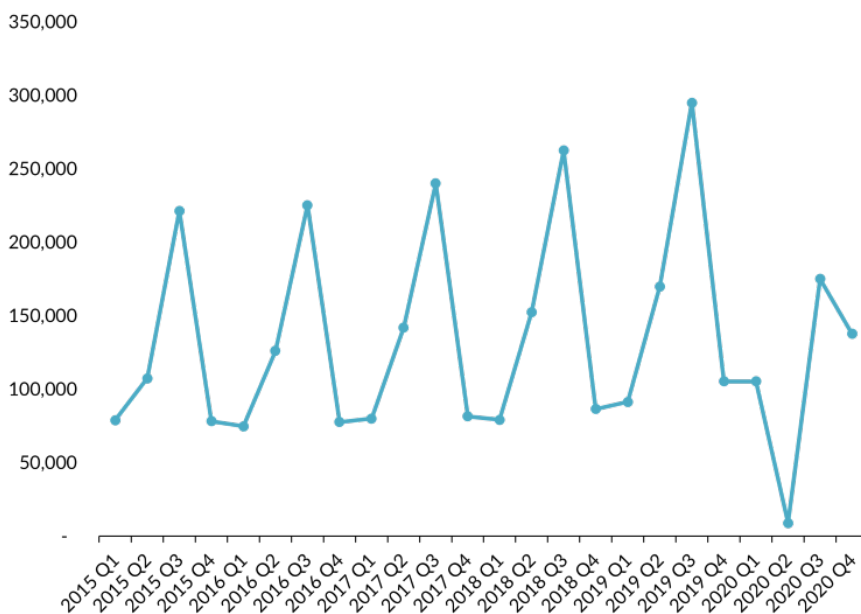
این اصلاح دو کار بزرگ انجام داد. اولاً به تردد آزاد از اتحادیه اروپا به بریتانیا پایان داد. به جای آن، دولت نسخه جدیدی از سیستم امتیازمحور را اجرا کرد که به طور کلی یک سیستم مجوز کار تحت صلاحیت کارفرمایان است و برای همه مهاجرانی که برای کار طولانی مدت می‌آیند از جمله اتباع اتحادیه اروپا اعمال می‌شود. به عنوان بخشی از برگزیت، هدف جدید دولت پایان دادن به مهاجرت کارگران کم‌مهارت بود، به استثنای کارگران فصلی کشاورزی که می‌توانند تحت یک طرح جدید وارد شوند (پیش از این بریتانیا به مهاجران کم‌مهارت از اروپا متکی بود که می‌توانستند آزادانه سفر کنند).

دومین تغییر عمده ایجاد طرح اسکان اتباع اتحادیه اروپا بود که به شهروندان اتحادیه اروپا که قبلاً در این کشور زندگی می‌کردند، اقامت دائم اعطا می‌کرد. شهروندان اتحادیه اروپا که مقیم بریتانیا بودند، تا پایان ژوئن ۲۰۲۱ فرصت داشتند برای این طرح درخواست دهند. بیش از ۶ میلیون نفر درخواست دادند (از جمله شهروندان واجد شرایط اتحادیه اروپا که دیگر در بریتانیا نیستند)، بسیار بیشتر از آنچه انتظار می‌رفت. وضعیت اکثریت قریب به اتفاق این درخواست‌ها تایید شده است.

برگزیت پیامدهای بلندمدتی فراتر از پایان جابه‌جایی آزاد خواهد داشت. از جمله تغییرات دیگری که می‌توان نام برد این است که خروج از اتحادیه اروپا اجرای فناوری در مدیریت مهاجرت بریتانیا (مانند تصمیم‌گیری خودکار در طرح اسکان اتحادیه اروپا) و تغییرات در قوانین اداری را تسریع کرده است. بریتانیا همچنین دیگر بخشی از سیستم مشترک پناهندگی اروپا نیست. بنابراین دیگر واجد شرایط طرح‌های انتقال پناهجویان بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا یا دسترسی به پایگاه داده اثر انگشت افرادی که به طور غیرقانونی وارد سایر کشورهای اتحادیه اروپا شده‌اند یا درخواست پناهندگی داده‌اند، نیست.

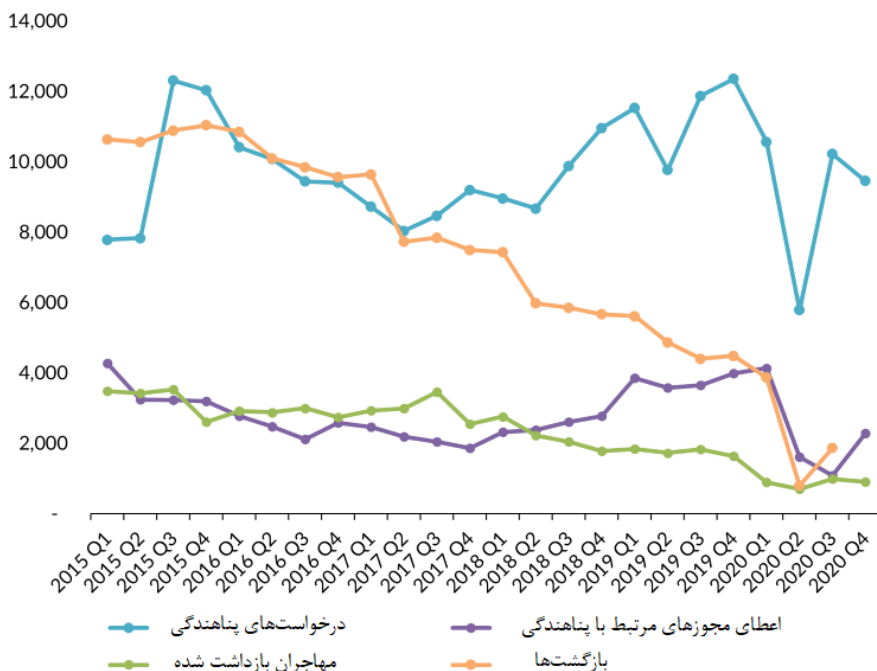
کووید ۱۹

همه‌گیری کووید ۱۹ درست زمانی که بریتانیا در حال نهایی کردن خروج خود از اتحادیه اروپا بود در سراسر جهان گسترش یافت. تأثیر همه‌گیری بر الگوهای مهاجرت در سطح جهانی بسیار زیاد بوده است و بریتانیا نیز از این قاعده مستثنی نبود. این کشور اساساً یک توقف کوتاه اما کامل در مهاجرت بین‌المللی و سفرهای کوتاه‌مدت را تجربه کرد و در اثر آن، جابه‌جایی‌ها بین یک پنجم تا دو پنجم کاهش یافت. به طور کلی بریتانیا در سال ۲۰۲۰ نسبت به سال ۲۰۱۹، ۳۵ درصد کمتر ویزا برای اتباع خارج از اتحادیه اروپا صادر کرد (نگاه کنید به شکل ۴).



شکل ۴. تعداد ویزای صادر شده توسط بریتانیا برای اتباع خارج از اتحادیه اروپا در سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۰

کاهش پناهندگی، بازداشت و بازگشت حتی چشم‌گیرتر بود. در حالی که تعداد درخواست‌های پناهندگی به سرعت افزایش یافته بود، در سال ۲۰۲۰، ۴۰ درصد کمتر از سال ۲۰۱۹ اعطای وضعیت پناهندگی رخ داد و تقریباً تعداد مهاجرانی که در پایان سال ۲۰۲۰ بازداشت بودند، نسبت به پایان سال ۲۰۱۹ به نصف رسید (نگاه کنید به شکل ۵).



شکل ۵. تعداد درخواست‌های پناهندگی بریتانیا، اعطای وضعیت پناهندگی، بازداشت‌های مهاجرتی و بازگشت در سال‌های ۲۰۱۵ تا ۲۰۲۰

با این حال تحلیلگران انتظار دارند که خالص مهاجرت همچنان بالا بماند. اداره ملی آمار مهاجرت خالص ۲,۱۹ میلیون نفر را برای دهه منتهی به ۲۰۲۸ پیش‌بینی کرده است، اگرچه ممکن است این پیش‌بینی با توجه به تأثیر همه‌گیری کاهش یابد. به طور مشابه همه‌گیری منجر به تغییرات واکنشی در سیاست‌ها، از جمله تمدید ویزا، تشویق به برگزاری از راه دور مصاحبه‌ها و جلسات رسیدگی به درخواست‌های پناهندگی و غربالگری رایگان سلامت برای مهاجران بی‌مدرک شد. این اقدامات عمدتاً موقتی بودند، اگرچه بسیاری از پیشرفت‌های فناوری احتمالاً پس از پایان همه‌گیری هم باقی خواهند ماند.

تحولات اخیر (۲۰۱۹ تا ۲۰۲۱)

انتخاب بوریس جانسون^۱ به نخست‌وزیری در دسامبر ۲۰۱۹ و روی کار آمدن یک دولت محافظه‌کار با اکثریت ۸۰ کرسی، حکمی برای تکمیل برگزیت و تغییر شکل سیستم مهاجرتی بریتانیا را فراهم کرد که اجرا هم شد. از بسیاری جهات رویکرد دولت در مورد مهاجرت در آینده همچنان برای اعمال کنترل، کاهش ورود و حفظ ارزش اقتصادی طراحی شده است.

با این حال سال ۲۰۱۹ پایانی بر آزمون دستیابی به هدف صریح خالص مهاجرت بود. جانسون به سیاست حمایت شده توسط اسلاف خود پایان داد و همزمان وعده ایجاد راه‌های لیبرال خاصی (مثلاً برای مهاجرت دانشمندان دارای مهارت عالی) داد و رویکردهای سخت‌گیرانه‌تری برای ورود خودانگیخته پناهجویان و دیگر مهاجرانی که از مسیرهای مجاز نمی‌آیند، اتخاذ کرد.

یکی از مسیرهای لیبرالی که در سال ۲۰۲۱ ایجاد شد، در مورد هنگ‌کنگ بود تا بدین طریق بریتانیا با قوانین امنیتی جدید و سرکوب‌های چین مقابله کند. دولت بریتانیا با توجه به تاریخ استعماری خود، منافع اقتصادی و موضع‌گیری نسبت به چین به همان اندازه غرایز مهاجرتی لیبرال خود، در ژانویه مسیر جدیدی را برای کسب شهروندی بریتانیایی‌های خارج از کشور در هنگ‌کنگ و اعضای نزدیک خانواده آن‌ها باز کرد. تخمین زده می‌شود که ۵٫۴ میلیون نفر واجد شرایط هستند که معادل تقریباً سه چهارم جمعیت هنگ‌کنگ است. بیش از ۳۴۰۰۰ نفر در سه ماه اول سال درخواست دادند و دولت تخمین زده است که بین ۱۲۳۰۰۰ تا ۱۵۳۰۰۰ نفر از هنگ‌کنگ در سال اول به بریتانیا مهاجرت خواهند کرد.

از بهار ۲۰۲۱ تمرکز سیاسی و رسانه‌ای بیشتر بر روی مهاجرانی است که سعی می‌کنند به منظور درخواست پناهندگی، به کمک قایق‌های کوچک از کانال مانش عبور می‌کنند. در سال ۲۰۲۰ حدود ۸۵۰۰ نفر در حال عبور از کانال انگلیسی با قایق‌های کوچک شناسایی شدند. در سال ۲۰۲۱ تا اوت، بیش از ۱۰۰۰۰ نفر از این افراد شناسایی شده‌اند. اخیراً دولت به دنبال کنترل دسترسی به حمایت‌های بشردوستانه بوده است. در ماه آوریل دولت طرح جدید خود را برای مهاجرت منتشر کرد که به اصلاحات در سیستم پناهجویی و پناهندگی چشم دوخته و وعده تغییرات اساسی در پذیرش و رسیدگی به

1. Boris Johnson

افق‌های پیشرو ۲۱

ادعاهای پناهندگی را داد. در ماه ژوئیه لایحه ملیت و مرزها^۱ را برای تشدید مجازات‌های کیفری برای ورود غیرقانونی به کشور پیشنهاد کرد. این لایحه اجازه می‌دهد پناهجویان در حین رسیدگی به ادعای آن‌ها در کشور ثالث بازداشت شوند. در همین حال سازمان‌های غیردولتی نگرانی‌هایی را در مورد نرخ فقر، دسترسی به شغل، مسکن با کیفیت، مراقبت‌های بهداشتی و آموزش پناهجویان مطرح کرده‌اند و به شدت علیه بازداشت آن‌ها، به‌ویژه بازداشت کودکان و خانواده‌ها، و تلاش برای افزایش دسترسی آن‌ها به عدالت مبارزه کرده‌اند.

تلاش‌های دولت برای جلوگیری از ورود بدون جواز پناهجویان و حمایت از طرح بسیار محدود اسکان مجدد پناهندگان در ماه اوت و در بحبوحه تصرف سریع قدرت توسط طالبان در افغانستان توجیه‌ناپذیر بود. در حالی که جزئیات این امر در زمان نگارش این مقاله همچنان در حال آشکار شدن بود، بریتانیا یک طرح جدید اسکان مجدد سفارشی را اعلام کرده است تا در مجموع ۲۰۰۰۰ افغانستانی نیازمند حمایت از جمله ۵۰۰۰ نفر در سال اول را بپذیرد.

افق‌های پیشرو

مشخص نیست که سیستم جدید مهاجرتی بریتانیا پس از برگزیت چگونه عملاً عمل خواهد کرد، به‌ویژه در مورد کارگران دارای دستمزد کم. حضور مهاجران برای تعدادی از بخش‌های اقتصادی ضروری هستند و فشار چشم‌گیری بر دولت وارد می‌شود تا مسیرهای مهاجرتی جدیدی را برای پاسخگویی به تقاضای بازار کار در نظر بگیرد. همچنین احتمالاً پس از تأثیرات تکان‌دهنده همه‌گیری و برگزیت، تغییراتی در صحنه سیاسی به وجود می‌آید. مباحثات عمومی به طور قابل توجهی از حدود سال ۲۰۱۵ تغییر کرد و پس از رفراندوم ۲۰۱۶ شتاب گرفت و در اثر این تغییر، اهمیت مهاجرت کمتر شد. بر اساس نظرسنجی Ipsos MORI، در انتخابات دسامبر ۲۰۱۹، مهاجرت تنها به عنوان نهمین موضوع مهم پیش روی کشور رتبه‌بندی شد. توضیحات متفاوتی برای این تحول وجود دارد اما یک عامل واضح این است که افراد نگران مهاجرت معتقدند که دولت کنترل بیشتری بر این موضوع اعمال کرده یا خواهد کرد که این امر منجر به کاهش نگرانی‌های آن‌ها می‌گردد.

سیاست‌گذاران همچنان با مجموعه پیچیده‌ای از چالش‌ها، از جمله طرح‌های جدید برای ورود بشردوستانه مهاجران و رفع نیازهای بازار کار، مواجه خواهند شد. برخی از این چالش‌ها احتمالاً همزمان با تثبیت شدن سیستم‌های جدید تجارت و ورود مهاجران در ماه‌ها و سال‌های پس از کووید ۱۹ و برگزیت، حادث می‌شوند.