

ИНТЕГРАЦИЯ ПРОЦЕСС, КАСАЮЩИЙСЯ ВСЕХ

Лоббирующий документ Интеграция мигрантов и беженцев

МАРТ 2004 Г.

Основные положения

Каритас Европа является одной из семи региональных составных Каритас Интернационалис, — Католической организации помощи, развития и социальной службы, которая была основана в 1971 году. Она объединяет 48 организаций, которые действуют в 44 странах Европы. Каритас Европа фокусирует свою деятельность на проблемах бедности и социального неравенства.

Большинство членов-организаций КЕ активно вовлечены в работу с миграцией и беженцами в Европейском Союзе и других странах Европы. Деятельность Каритас Европа в этой сфере заключается в том, чтобы предложить людям, которые по разным причинам нуждаются в помощи, вследствие проживания в стране, отличной от страны их прежнего места жительства, практические, реальные решения их проблем. В частности, программы Каритас Европа включают проекты для принятия в страну людей, ищущих прибежища, предоставление этим лицам юридической и социальной консультации, помощь в процессе интегрирования беженцев и иммигрантов, а также переселение и программы по добровольному возвращению в родную страну.

Каритас Европа признает, что одним из наибольших вызовов XXI века является успешная интеграция носителей различных культур и традиций.

Для поддержки этого процесса Каритас Европа недавно опубликовала Декларацию "Интеграция: Процесс, касающийся всех" (***Integration: A Process Involving All***). Этот документ основан на результатах консультации, которая была проведена между членами-организациями

Каритас Европа весной 2003 года и на их последующей работе в этом направлении. Целью Декларации является информирование о и активизация к участию всех членов-организаций Каритас Европа в многоаспектной, многовекторной интеграции, а также информирование об ожиданиях, потребностях и побудительных мотивах тех, кто вовлечен в этот процесс. Специфические рекомендации, которые содержатся здесь, основаны на знании и опыте, извлеченных из этой Декларации.

Рамки, Принципы и Предположения

Исследование, которое было проведено, определялось многими определяющими характеристиками, необходимыми для успешной интеграции:

Многостороннее, открытое общество

Общества не являются однородными в своей культурной традиции и языке, и они не статичны. Мы живем в пестрой, неоднородной, многоэтнической и многорелигиозной Европе, где мобильность и миграция – это нормальное явление. Общества должны стараться принимать различные стили жизни и стараться выражать волю разделять права и обязанности.

Мирное сосуществование и уважение к фундаментальным правам

Главная цель интеграции – добиться мирного сосуществования всех индивидов и групп внутри общины или общества. Демократические структуры и верховенство закона, вместе со свободой самовыражения и другими фундаментальными правами, кодифицированными в международном праве и Хартии основных прав Европейского Союз, должны быть признаваемы всеми. Правительства облечены ответственностью гарантировать, что каждый отдельный человек может пользоваться этими правами.

Равенство

К любому мигранту должно быть практикуемо такое же отношение, как и к любому другому члену общества. Равенство подразумевает, что ко всем членам общества, особенно тем, которые подвержены риску быть исключенными из него, должно применяться одинаковое обращение. Предоставление равных возможностей требует специальных мер, таких, как обеспечение доступа к правам и услугам, информации, координации и воспитанию.

Участие в общественной, политической и культурной жизни

Интеграция – это политический выбор. Правительства, а также лица, пользующиеся авторитетом общества и гражданское общество в целом должны установить условия для создания атмосферы, которая способствует интеграции, и этот процесс состоит из двух связанных между собой стратегий:

- a) Интеграционная политика: создание экономической, социальной, культурной и физической среды, доступной и помогающей мигрантам.
- b) Интеграционный процесс: предложение индивидуальным мигрантам принять такое же активное участие, как и у немигрантов, в социально-экономическом развитии общины, в которой они живут, и дать местному населению осознать, что мигранты обладают потенциалом для развития.

Знание языка

Знание языка страны, в которой живет мигрант, является сильным инструментом интеграции. Если мигрант может общаться и понимать этот язык, возможность стать интегрированной частью этого общества и играть в нем активную роль значительно увеличивается.

Язык также является необходимым средством при профессиональной подготовке и для доступа на рынок труда.

Обучение языку как можно скорее после прибытия мигранта должно быть неотъемлемой частью интеграционной политики и быть доступным и возможным по средствам и отвечающим практическим нуждам.

Однак, современное фокусирование европейских правительств на языке как ключевом факторе успешной интеграции кажется, с точки зрения Каритас, слишком узким.

Постепенный процесс

Интеграция начинается, когда мигрант прибывает в страну. Этот процесс – постепенный и, очевидно, непрекращающийся.

Для того, что бы определить успех интеграции, важно сравнить участие и положение различных индивидов и групп, включая мигрантов, в социальной, культурной и политической жизни, в их самоощущении и во вкладе, который они делают в общину, в которой они живут.

Интеграция – критерий для наших обществ

Интеграция – это вызов, который касается не только мигрантов, но также и многих других групп в обществе, например, пожилых и бездомных. Интеграция – это критерий, которая показывает способность жить и сохранять мир в

многообразном, открытом обществе, основанном на принципе равных возможностей для всех.

Каритас Европа определяет интеграцию как длительный, многообразный процесс, целью которого является установить отношения, основанные на равенстве, взаимности и общей ответственности всех членов общества, в том числе и мигрантов.

В этом тексте термин *мигрант* используется по отношению к лицу, которое покинуло свою страну происхождения или жительства и переехало в другую страну с целью обрести там временное или постоянное место жительства и подразумевает иммигрантов, беженцев, лиц под дополнительной формой защиты, лиц, ищущим убежища, лиц, ищущим иные формы защиты, мигрантов, ситуация которых нестандартна, и репатриантов.

С точки зрения Каритас, дети мигрантов, которые рождены в стране, куда въехали их родители, не должны быть признаны мигрантами. Из-за трудностей, таких, какие испытывают мигранты, эти дети могли бы, однако, требовать специфических мер для их интеграции. Поэтому этот документ может частично быть использован для решения и их проблем.

Приоритеры Каритас

Из многих аспектов проблемы интеграции, сферы, которые затрагивает Каритас Европа, включают в себя:

- Межкультурные знания
- Как проекты помощи мигрантам и беженцам могут способствовать интеграции
- Связывание интеграции мигрантов с другими общественными группами
- Гражданство, политические и культурные права
- Междурелигиозный диалог и миграция
- Интеграция беженцев
- Интеграция мигрантов со специальными нуждами
- Реинтеграция
- Интеграция поздних переселенцев

Серии специфических рекомендаций сделаны касательно каждой из вышеупомянутых сфер деятельности, что, как ожидается, даст возможность национальным правительствам и европейским структурам развивать план политики последовательной интеграции.

Межкультурные знания

Во время все увеличивающихся связей между различными странами и их населением необходимо приобрести большее понятие, большую чувствительность к другим культурам. Понимание особенностей разных культур является ключом к взаимному уважению и пониманию.

Правительства должны гарантировать юридические рамки, которые бы обеспечили исполнение общих гражданских прав и ответственностей и обеспечили законодательство против расизма и ксенофобии. Для того, чтобы достичь этого, правительства должны направить усилия для развития международной политики в сфере прав человека и прав на развитие.

Правительства должны рассматривать развитие межкультурной компетенции как инвестицию, нужную для эффективного социального порядка и, таким образом, обеспечить появление ее в политической агенде. Для того, что бы достичь этого, правительствам следует:

- признать знание межкультурных различий политическим проектом,
- развивать меры и структуры и поддерживать (политическими и финансовыми средствами) инициативы, которые способствуют развитию в обществах знания о культурах (например, долгосрочные программы обмена между представителями различных культур),
- развивать межкультурную компетенцию как стандарт в образовании и в различных сферах социальной жизни (политика, рынок труда, службы, СМИ и т.п.).

Как отдельный аспект этой последней рекомендации, межкультурная компетенция должна быть частью работы государственных чиновников. Частично это относится и к воспитателям и школьным работникам, представителям администрации на местах, медицинским работникам, социальным работникам и др.

Как проекты помощи мигрантам и беженцам могут способствовать интеграции

Каритас Европа посвятила себя работе с цел интегрировать мигрантов и сделать возможным их жизнь и участие в обществе на всех уровнях и в каждом аспекте национальной жизни. Учитывающий проблемы мигрантов подход в планировании проектов, направленных на помощь им, свидетельствует о неподдельной заинтересованности правительств в постройке общества, основанном на обоюдном уважении.

Когда мигранты принимают участие в жизни общества, в котором они живут, вырабатывается общее образование и культура и понимание их проблемы. Все члены общества с ответственностью должны научиться совместной жизни и вместе находить механизмы, необходимые для сохранения мирного сосуществования. Все члены общества должны пользоваться своими правами и исполнять свои обязанности, всегда ища возможности для обоюдного удовлетворения.

- Правительства должны поощрять включение статутными и общественными организациями мигрантов и беженцев в процессы планирования, развития, оценки и реализации их работы;

- правительства должны установить фонд для пробных проектов помощи объединениям мигрантов;
- программы ЕС должны содействовать подаваниям аппликаций организациями мигрантов и беженцев;
- Финансовая поддержка должна предоставляться вовремя с пониманием слабостей и нужд организаций беженцев и мигрантов.

Связывание интеграции мигрантов с интеграцией членов других групп

Правительства не могут бороться с социальным исключением самостоятельно, но должны работать совместно с ключевыми заинтересованными особами для того, что бы развить соответствующую политику и предоставлять эффективные услуги. Правительства должны признать, что многие инициативы не имеют успеха, поскольку они слишком сосредоточены на внешних проявлениях решаемых проблем. Более эффективный подход заключается в значительном улучшении общих публичных услуг, с гарантией доступа к ним всех групп общества. В особенности, это охрана здоровья, образование и жилищные услуги. В такой же мере, в которой группы страдают от социального исключения, потому что они поселились в местностях, где уровень экономического развития очень низок, главный упор политики — необходимо способствовать местному экономическому развитию и поощрение более высокой мобильности и большего движения на рынке жилья.

Важный и дополнительный фактор, – это работа в пользу интеграции одной специфической группы, которая не должна ущемлять других членов общества, особенно социальной группы лиц с ограниченными возможностями.

Правительства должны:

- развивать глобальный подход к социальному участию, который дает возможность каждому человеку в обществе развивать его/ее социальный, политический и экономический потенциал;
- оценивать социальное законодательство и уличать те его элементы, которые ведут к исключению;
- способствовать трудоустройству и доступу ко всем ресурсам, правам, товарам и услугам;
- обеспечить доступ к здравоохранению, жилью и социальным поддержкам как основным правам мигрантов. Во всех случаях для того, чтобы избежать ненужных проблем, должна быть оказана быстрая, без бюрократических проволочек, помощь;
- сделать так, чтобы государственные служащие, а особенно милиция, знали о проблемах, которые имеют неблагоприятное влияние на жизни мигрантов, например, о расизме;
- в образовательные курсы для взрослого населения включить следующее: обучение языку, курсы, которые решают проблемы

грамотности, курсы профессиональной подготовки, социо-культурная ориентация;

- обеспечивать достаточные и соответствующие ресурсы и учебные материалы, разработанные специально для детей мигрантов, чтобы обеспечить их обучение;
- обеспечить, чтобы все соответствующие документы были на разных языках;
- обеспечить мигрантам, которые оказались в нелегальной ситуации, возможность нормальной жизни, в частности, обеспечить доступ к системе здравоохранения и жилью, гарантировать, чтобы они имели те же права на работе, что и не-мигранты, обеспечить для детей, которые живут в нелегальной ситуации, возможность обучения в школах.

Гражданство, политические и культурные права

Интеграция зависит не только от личных субъективных чувств мигрантов, но и от политических, социальных и культурных прав, которые им предоставлены. Этот процесс состоит из многих компонентов, многие из которых неизмеримы. Важно, однако, чтобы существовали юридические и инфраструктурные условия, чтобы возможность быть равноправным членом общества была у каждого.

Мигрантам с различным статусом предоставлены различные права. Дифференциация прав является причиной сегрегации тех лиц, которые не могут в полной мере принимать участия в жизни общества, например, это лица с неопределенным в течение долгого времени статусом, лица, исключенные из рынка труда, исключенные из процесса принятия решений.

Правительства должны, таким образом, стремиться к следующему:

- после пяти лет легального проживания у мигранта должно быть право подачи апелляции на получение гражданства. Условия натурализации должны быть по-настоящему доступными и легкими для получения;
- мигрант-соискатель гражданства должен иметь право сохранить гражданство его/ее страны происхождения (двойное гражданство или гражданство многих стран);
- дети, рожденные родителями, которые проживают в определенной стране несколько лет, должны считаться гражданами этой страны по рождению;
- должно поддерживаться введение европейского или гражданского подданства;
- мигрантам, которые легально проживали в стране какое-то время, должно предоставляться право постоянного жительства (это также касается и людей, которые живут на временную или субсидиарную помощь). Они должны пользоваться теми же правами, что и остальные граждане;
- понятие семьи должно быть расширено за рамки семейной ячейки, особенно в связи с существованием других зависимых членов семьи;

- регуляция воссоединения семей должна быть разработана таким образом, чтобы семья не подвергалась опасности неоправданно длительного периода ожидания воссоединения и разделения;
- супруги и дети должны иметь индивидуальные виды на жительство для того, что бы они были защищены на случай развода, смерти кого-либо из членов семьи или насилия в семье;
- интеграционные тесты для детей старше 12 лет как условие для права воссоединения семьи противоречат международным стандартам и практике;
- правительства обязаны защищать и сохранять единство семьи и право детей быть со своими родителями, невзирая на финансовые затруднения;
- для того, чтобы содействовать участию мигрантов в общественной жизни, всем легально живущим мигрантам должно быть предоставлено право голоса во время местных, региональных и общеевропейских выборов с позднейшим предоставлением права участия в выборах на национальном уровне;
- следует поощрять включение политическими партиями включение членов этнических меньшин, в том числе и мигрантов, в число кандидатов в свои члены;
- государство должно убедиться, что каждый человек может исповедовать свою религию. Это включает также и понимание сути различных религий и культур.

Междурелигиозный диалог и миграция

Роль веры в светском обществе – важная и актуальная проблема. В Европе позитивным последствием миграции является то, что она дает возможность людям, исповедующим различную веру, общаться друг с другом. Этот опыт, не только обогащает, но и полон вызовов.

Корни религиозного непонимания часто политичны по природе. Таким образом, принципиальным является, что правительства должны искать возможности способствовать знанию о и уважению к разным религиозным традициям.

- Государственные служащие, которые работают с мигрантами, независимо от уровня, должны осознавать религиозное многообразие. Работая с мигрантами, они должны иметь простой и незамедлительный доступ к специализированным советникам, которые могут помочь им правильно истолковать религиозные принципы, мотивы и мнения тех, с кем они общаются по линии своей работы;
- знание про разнообразие религий должно быть частью любого учебного плана в начальном, среднем, высшем образовании. Кроме того, на этом знании должен быть сделан упор и акцент при любой профессиональной подготовке, которая осуществляется национальным, региональным или местным правительством по отношению к своим сотрудникам, которые по долгу своей работы будут общаться с людьми, с отличным от их вероисповеданием и традицией. Это также должно быть применимо к другим сферам общества, таким,

как бизнес, профсоюзы и т.д., так как одобрение, признание религиозной идентичности на работе имеет важнейшее значение. В практическом понимании это должно иметь результатом позволение другим открыто выражать свое вероисповедание через молитвенные практики, особенности пищи и одеяния;

- правительства должны обеспечить принятие законодательства, запрещающего все формы религиозной дискриминации.

Интеграция беженцев

Стратегии национальной интеграции беженцев должны согласовываться с механизмами социальной защиты, специфичными для каждой страны и должны учитывать возрастной фактор (особые нужды детей беженцев, молодых беженцев и беженцев пожилого возраста) и гендерный фактор (особые потребности беженцев мужского и женского пола).

Неспособность правительств преодолеть эти трудности может иметь последствием маргинализацию беженцев и отрицательно повлиять на общество в целом.

Правительства должны:

- обеспечить устранение барьеров к доступу к обучению – недостаток информации, средств, гендерная специфичность, нужды специальных уязвимых групп;
- в случаях, когда беженцы не могут предоставить документы, свидетельствующие об их образовании в стране их происхождения, правительства должны стремиться обеспечить беженцам гибкие альтернативные пути получения доступа к дальнейшему образованию, согласно их предыдущей квалификации;
- повысить осведомленность школьного персонала о влиянии опыта беженцев и их проблем на процесс обучения детей;
- развивать соответствующие методологии для оценки и изучения определения разниц в образовательном прогрессе детей беженцев и признать их возможность пользоваться родным языком;
- способствовать личностному развитию беженцев, улучшая их возможности для участия в обществе принявшей страны, через их участие в рынке труда;
- повысить чувствительность работодателей к существованию ценных умений и знаний у беженцев и стимулировать работодателей, чтобы они нанимали беженцев или мигрантов;
- вовлекать работодателей из государственного и частного секторов в процесс обучения без отрыва от производства;
- содействовать развитию малого бизнеса и мелким собственникам среди беженцев, что является важным элементом рынка труда и часто источником их независимости, самодостаточности;
- обеспечивать доступ к государственному найму на работу (*занятости*) (муниципалитеты, национальные администрации и т.д.);

- способствовать формированию положительного имиджа беженцев и распространять лучший опыт их трудоустройства посредством межкультурного воспитания и государственных соответствующих информационных ;
- имплементировать юридическую базу для борьбы с дискриминацией на рынке труда и на рабочем месте и развивать равенство возможностей;
- повысить участие женщин-беженцев в программах найма на работу, учитывая культурные и религиозные ограничения и условия;
- учитывать специфику ситуации тех, кто приближается к или уже достиг пенсионного возраста;
- поощрять описание СМИ некоторых принципов лучших практик в этой сфере.

Мы также убедительно требуем, чтобы политические деятели и все, кто вовлечен в государственный диалог, решительно объявили свое обязательство предложить и развивать использование точной и понятной терминологии во время дебатов на тему поиск убежища. Все мы, а особенно жители стран-членов Европейского Союза и их главы, обязаны повысить всеобщую осведомленность на эту тему, делая акцент на том, что беженцы спасаются от ущемления их прав и должны получить право на защиту.

Зная, что большинство этих рекомендаций также ценны для других мигрантов, Каритас хочет, чтобы особенное внимание было направлено на их применение на пользу беженцев.

Интеграция мигрантов, которые имеют специальные нужды

Интеграционная политика должна учитывать специальные нужды некоторых групп мигрантов. Правительства должны осознать следующее:

- несовершеннолетним мигрантам нужна поддержка в поиске пути реализации в новой для них стране. Кроме консультаций, доступа на рынок труда, доступа к образованию и участию в общественной жизни, они могли бы частично нуждаться в сопровождении и поддержке при поиске своей идентичности. Такого рода поддержка должна учитывать их культурную основу;
- работая с молодыми людьми и их родителями, правительства должны подготовить ценных культурных посредников, которые смогут сыграть значительную роль в процессе интеграции;
- интеграционные программы должны специально акцентировать внимание на женщинах, особенно в связи с образованием и предоставлении равных возможностей. Ощущается нужда в воспитательных программах, приспособленных к лучшему доступу к образованию и рынку труда для женщин-мигрантов;
- службы по опеке за людьми пожилого возраста должны учесть многообразие общества и должны отвечать специфическим потребностям мигрантов старшего возраста в социальном, культурном и религиозном ракурсе. В случае, если мигранты старшего возраста хотели бы сохранить свои традиции, у них должна быть эта возможность;

- o мигранты с ограниченными возможностями должны быть обеспечены помощью специалистов. По их требованию такие специалисты, как психологи и врачи-специалисты должны быть доступными для них. Эти специалисты должны иметь легкий и быстрый доступ к культурным посредникам;
- o для мигрантов, которые оказались в нелегальной ситуации, должна быть обеспечена защита основных прав и это должно выражаться в функционировании и для них неотложной медицинской помощи, возможности образования для детей и консультациях.

Реинтеграция

Некоторые мигранты возвращаются в свою страну происхождения, иногда пробыв за ее пределами очень длительное время или по своей воле, или принужденными к этому. Изучается вопрос, какие формы должны принять программы помощи им. Даже если они являются гражданами своих стран и пользуются определенными правами, возвратясь, они часто сталкиваются с проблемами реинтеграции, которые частично напоминают проблемы мигрантов, приехавших в зарубежную страну.

Реинтерграция – это процесс, который требует формулирования стратегий, которые должны учитывать:

- o соответствие нуждам мужчин и женщин всех возрастов, взрослых, детей, одиноких женщин, людей пожилого возраста, инвалидов, представителей меньшинств и особенно беженцев;
- o в качестве средства введения в действие трех этапов развития обеспечить установление транс-национальной сети гуманитарных организаций, которые включают между-правительственные, правительственные и неправительственные организации, а также доноров;
- o включать условия, которые обеспечивают, чтобы к безопасности и достоинству мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц было такое же отношение, как и к членам местной общины;
- o удостовериться, что ре-интеграционная и реабилитационная помощь оказывается все время, когда происходит движение возвращенцев;
- o рассматривать и фокусировать внимание на психологических аспектах реинтеграции, как в отношении личного или семейного распада в стране проживания и уровень вызова, с которым сталкиваются они в стране происхождения;
- o давать возможность возвращенцам и местным общинам быть полностью информированными о репатриации, реабилитации, реинтеграции, программах развития, и быть активно вовлеченными в их подготовку и имплементацию в жизнь, если местные условия позволяют это;
- o реинтеграция – это процесс, который требует формулирования стратегий, которые должны учитывать разрешение конфликтов;
- o фокусировать внимание как на стране происхождения и общинах возвращенцев включая инфраструктуру реабилитации и компоненты самодостаточности людей в ре-интеграционную помощь.

Правительства должны:

- развивать промышленность и предпринимательство, инвестировать в страны, куда возвращаются мигранты, развивать условия для экономической безопасности;
- развивать профессиональную подготовку и образование взрослых мигрантов в качестве подготовки для въезда в страны, куда возвращаются мигранты, квалифицированной человеческой силы;
- вовлекать в совместное с неправительственными организациями и организациями мигрантов планирование с целью увеличить сотрудничество между страной выезда и страной возвращения.

Интеграция возвращающихся этнических групп

Репатрианты имеют специфические нужды. Многие из них никогда не жили в стране, в которую они возвращаются. Часто их познания о стране их национальности недостаточны. Некоторые также ощущают недостаток знания языка, и многие из них живут в смешанных семьях. Часто по возвращении эти мигранты не встречаются с распростертыми объятиями и к ним относятся как к иностранцам.

Правительства должны:

- сформировать правовую основу для репатриации, включая обеспечение воссоединения семей, а также для смешанных семей;
- развивать многогранные программы по репатриации, включая обучение языку;
- предлагать репатриантам интеграционные программы (например, консультации, ориентация в новой стране);
- учитывать международный опыт, такой, например, который достигнут правительственными и неправительственными организациями в Германии.

Каритас Европа надеется, что эти размышления и рекомендации будут восприняты как конструктивный вклад в дискуссию об интеграции иммигрантов и беженцев. Каритас Европа заявляет о своей готовности сотрудничать с правительствами в их усилиях сделать интеграционную политику еще более действенной.

Документ "Интеграция: процесс, который касается каждого: Декларация Каритас Европа по вопросу интеграции иммигрантов и беженцев" доступный для публичного обозрения на сайте www.caritas-europa.org.

*Одобрено Исполнительным Бюро Каритас Европа
Брюссель, 10 марта 2004 г.*