

**ПОЗИЦИЯ ЕКРЕ ПО
ИНТЕГРАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ В ЕВРОПЕ**



Сентябрь 1999

Оглавление

Ключевые выводы	Пункты 1-30
Изложение позиции	
Введение	Пар. 1-3
Общие Замечания	
Назначение и область применения	Пар. 4- 9
Юридические основы интеграции	
Международные инструменты	Пар. 10-14
Национальность и гражданство	Пар. 15-19
Свобода передвижения и проездные документы	Пар. 20-22
Право участия в выборах	Пар. 23-26
Ликвидация дискриминации и равенство	Пар. 27-35
Социально-культурные основы интеграции	
Роль гражданского общества	Пар. 36-45
Беженцы как социальные субъекты	Пар. 46-50
Структурные основы интеграции	
Институциональная сфера	Пар. 51-59
Доступ к рынку труда	Пар. 60-68
Дискриминация на рынке труда	Пар. 69-71
Признание иностранной квалификации	Пар. 72-74
Профессиональная подготовка	Пар. 75-81
Образование	Пар. 82-87
Образование детей беженцев	Пар. 88-92
Проживание	Пар. 93-104
Медицинское обслуживание	Пар. 105-118
Воссоединение семей	Пар. 119-124
Данные о беженцах	Пар. 125-128
Финансирование интеграции	Пар. 129-132
Приложение: соответствующие международные инструменты	

КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ ЕКРЕ ПО ИНТЕГРАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ В ЕВРОПЕ

Назначение и область применения данного документа

1. ЕКРЕ рассматривает интеграцию как развивающийся процесс, который является:
 - а) *динамичным и двусторонним*: он предъявляет требования, как принимающему обществу, так и индивидуумам и/или общинам, вовлеченным в этот процесс. Для беженцев интеграция является подготовкой к адаптации к условиям жизни принимающего общества, не теряя своей собственной культуры и самобытности. От принимающего общества в процессе интеграции требуется наличие желания адаптировать общественные институты к изменению состава населения, принимать беженцев как часть национального сообщества и принимать меры для облегчения доступа к ресурсам и процессу принятия решений;
 - б) *долгосрочным*: с психологической точки зрения он обычно начинается с момента прибытия в страну конечного назначения и продолжается до того момента, когда беженец становится *активным* членом общества в юридическом, социальном, экономическом, образовательном и культурном планах;
 - в) *многосторонним*: он относится как к условиям участия и к действительному участию во всех аспектах экономической, социальной, культурной, гражданской и политической жизни страны долгосрочного убежища, так и к личному восприятию беженцем своей причастности к принимающему обществу и своего принятия им.

1. ЕКРЕ рекомендует, чтобы целью интеграционных программ и политик стало установление ответственных взаимоотношений между беженцами и их общинами, гражданским обществом и принимающими государствами. Это должно поощрить самоопределение и устойчивую самодостаточность беженцев и одновременно стимулировать позитивные действия (в форме институциональных перемен) в общественной и государственной областях.

2. ЕКРЕ признает, что интеграция беженцев тесно связана со стадией приема и качеством и продолжительностью процедуры определения статуса. Рекомендуется, чтобы фаза принятия была признана неотъемлемой частью процесса интеграции беженцев, учитывая потенциальное влияние стадии приема на процесс интеграции тех, кто в конечном итоге получит право поселиться в европейской стране.

Юридический контекст

3. ЕКРЕ предлагает всем европейским государствам принять *правильную* интерпретацию определения понятия “беженец”, данного в Конвенции 1951 г. и в соответствующем Протоколе, и воздерживаться от

предоставления статуса низшего уровня для людей, отвечающих критериям Конвенции.

4. Рекомендуются, чтобы любые социально-политические права, которыми наделяются люди с полным статусом беженца, предоставлялись всем людям, получившим гуманитарный статус. В контексте амстердамского договора предлагается, чтобы Европейский Союз согласился с принятием мер, определяющих права людей с гуманитарным статусом на основе международных и европейских юридических инструментов, юридических стандартов по правам человека и лучшей практики в этой сфере.

Гражданство и свобода передвижения

5. ЕКРЕ рассматривает гражданство в качестве ключевого инструмента политики для облегчения интеграции и признает полное членство беженца в обществе страны долгосрочного убежища. Предлагается европейским государствам признать статью 34 Конвенции о статусе беженцев и Рекомендацию 564 (1969) Совета Европы о получении беженцами гражданства третьей страны проживания с облегчения натурализации беженцев.
6. ЕКРЕ рекомендует, чтобы Европейский Союз предпринял шаги по гарантированию свободы передвижения и равного отношения к гражданам стран ЕС и к лицам, чей статус (беженца по Конвенции, либо гуманитарный статус) был признан государством-членом ЕС. В рамках Европы отдельные государства должны гарантировать, что они обеспечат принятие мер для облегчения проезда для беженцев, проживающих на их территории.

Ключевые принципы интеграции беженцев

7. Развитие общества в направлении большей толерантности является ключевой предпосылкой успешной интеграции беженцев. Правительства и институты, принимающие решения, должны обеспечить политическое руководство и сделать установку в публичных дискуссиях на толерантность и политику ликвидации дискриминации.
8. ЕКРЕ подчеркивает важность тесных связей и многосекторных союзов социальных акторов, занятых проблемами беженцев. Подобные союзы должны стремиться к вовлечению представителей СМИ, политических партий, местных органов власти и бизнеса, полиции, местных/национальных неправительственных организаций и других ассоциаций.
9. Ключевым приоритетом для негосударственного сектора в Европе должно стать участие беженцев как пользователей услуг, в то же время вовлеченных в процесс выработки концепции, развития, организации и оценки интеграционной практики и политики. ЕКРЕ предлагает, чтобы

институты, работающие в сфере интеграции, в тесном сотрудничестве с беженцами и/или с представителями их общин предпринимали усилия по развитию совместно согласованных критериев для оценки качества и эффективности интеграционных усилий на национальном и европейском уровне.

10. Для поощрения активного участия беженцев в принимающих европейских обществах, ЕКРЕ подчеркивает важность предоставления возможности беженцам использовать свои собственные ресурсы и навыки для помощи друг другу, и в особенности вновь прибывающим, в представлении своих интересов, интересов своих семей и общин, доводя их до сведения институтов, предоставляющих услуги, и органов, принимающих решения. Государственное финансирование должно быть доступно для облегчения развития организаций беженцев и групп самопомощи, а также для координации действий организаций беженцев на региональном и национальном уровнях.
11. ЕКРЕ предлагает, чтобы европейские государства в духе Конвенции 1951 г. признали беженцев как “людей со специальными нуждами” и тем самым различали потребности в услугах на начальной стадии интеграции в принимающем обществе. Действия должны определяться потребностями и основываться на различиях внутри общины беженцев. В некоторых случаях действия могут быть необходимы на последующих стадиях процесса интеграции.
12. Органы, вырабатывающие политику, и институты, оказывающие услуги, особенно в областях здравоохранения, образования, трудоустройства, должны быть информированы о влиянии языковых трудностей, физических и психологических травм и культурных/религиозных различий на интеграционный процесс беженцев.
13. Государственная политика и распределение ресурсов для интеграции беженцев должны соотноситься со спецификой институтов социальной защиты в отдельных европейских странах. Страны с развитыми системами социальной защиты должны разработать ограниченную во времени политику/программу специфично для поддержки беженцев. Такие инициативы либо должны отвечать специфическим нуждам беженцев, либо стать “мостиком” ко всем основным услугам в социальной сфере.
14. В странах с менее развитой социальной политикой, или же не выделяющих специфичные группы в своей политике, социальная политика должна позволять проводить действия (а не отдельные от политики акции), направленные на преодоление потенциальных проблем беженцев и заботиться об отдельных специальных нуждах в области психического здоровья или правовой поддержки.
15. Действия должны учитывать гендерные проблемы и вовлекать женщин-беженок на этапе планирования, выполнения и оценки интеграционных программ.

Занятость, образование и профессиональное обучение

16. Занятость является ключевым фактором интеграционного процесса. ЕКРЕ подтверждает, что отсутствие доступа к рынку труда на стадии приема лица, ищущего убежища, представляет собой серьезное препятствие в долгосрочной перспективе. Рекомендуется снятие всех ограничений для трудоустройства на самой ранней стадии и не позднее, чем через шесть месяцев после подачи ходатайства о предоставлении убежища.
17. ЕКРЕ призывает правительства дать беженцам и людям с гуманитарным статусом безусловные права на трудоустройство и автоматический доступ к получению разрешения на работу. Рекомендуется использовать индивидуальный подход к профессиональному обучению и другим программам, обеспечивающим трудовую деятельность беженцев, и проводить все действия, основываясь на глубоком понимании состояния трудового рынка и в связи с общей экономической стратегией развития.
18. ЕКРЕ рекомендует организовать на уровне европейского сообщества систему признания прежнего опыта и квалификации. Это должно обеспечить общеевропейские критерии проверки и оценки, набор рекомендуемых практик для преодоления несоответствия между квалификацией беженцев и образовательными и производственными стандартами в странах долгосрочного убежища.
19. Рекомендуется организовать специальные образовательные или языковые программы для беженцев на начальной стадии интеграции. Финансовая поддержка должна быть предоставлена беженцам наравне с гражданами принимающей страны для достижения общеобразовательных целей и для преодоления несоответствия между первоначальной квалификацией беженцев и требований для поступающих в учреждения для продолжения образования в принимающей стране.
20. Все беженцы, получившие право остаться в европейской стране должны получить минимальное количество часов бесплатных занятий по языку. Специальные условия должны быть созданы для родителей с детьми типа организации мест для детей. Одновременно должна быть организована базовая языковая практика по использованию языка страны пребывания.

Проживание

21. ЕКРЕ рекомендует всем европейским государствам гарантировать основное право человека “на жилище” всем лицам, нуждающимся в международной защите независимо от их статуса.
22. ЕКРЕ рекомендует, чтобы беженцам по конвенции и лицам с гуманитарным статусом был предоставлен выбор места поселения, и чтобы они обладали полным доступом к правам на жилище. После получения разрешения остаться, люди, размещенные в центрах приема, должны получить всю

необходимую информацию об альтернативах поселения (тип жилья, месторасположение) для принятия компетентного решения.

Здоровье

23. ЕКРЕ считает, что ограниченный доступ или отсутствие доступа к медицинским услугам одновременно с отсутствием адекватных и безопасных для здоровья условий приема во время начальной фазы пребывания могут серьезно подорвать здоровье беженцев в долгосрочной перспективе и отрицательно сказаться на перспективах интеграции. Предлагается сделать доступными для беженцев медицинские услуги в плане и физического и психического здоровья сразу после их прибытия в европейские страны убежища.
24. ЕКРЕ предлагает сделать специализированные услуги для беженцев постоянной частью основного комплекса медицинских услуг. Такие услуги станут “мостиком” к основным услугам и будут сфокусированы на специфической поддержке и медицинском лечении, учитывающих испытания в родной стране, в ходе переезда в безопасный регион и приема в принимающей стране.
25. Для получения доступа к медицинским услугам, ключевой приоритет должен быть дан организации услуг переводчиков и помощников, а также развитие программ обучения здоровому образу жизни и превентивным программам.

Воссоединение семей

26. ЕКРЕ рекомендует, что программа воссоединения семей не должна относиться только к лицам, отвечающим критериям Конвенции 1951 г, но также включить людей, получивших гуманитарный статус.
27. Европейские правительства не должны ограничивать права на воссоединение семей беженцев и людей с гуманитарным статусом по основаниям, относящихся к сроку пребывания, рабочему статусу, доступа к жилью, способностью зарабатывать средств или наличия документов, подтверждающих семейные связи. Необходимо предпринимать попытки для обеспечения воссоединения семей беженцев в наикратчайший срок, как минимум за первые шесть месяцев после определения статуса.

Финансирование интеграции

28. ЕКРЕ рассматривает интеграцию беженцев в качестве ответственности, первично лежащей на национальных правительствах. Рассчитывая бюджет программ, направленных на интеграцию беженцев, Европейские правительства должны принимать во внимание долгосрочные экономические и социальные затраты, риски маргинализации беженцев в случае отсутствия общественных действий на ранних стадиях интеграции. Учитывая европейские масштабы интеграции беженцев и солидарность

внутри Европы, необходимо продолжать структурное и специальное финансирование для достижения целей ЕС по интеграции беженцев.

29. Значительное финансирование требуется на организацию услуг на стадии приема для того, чтобы беженцы могли развить необходимые навыки и получить знания, которые в дальнейшем облегчат интеграцию в принимающей стране в случае положительного решения об убежище.
30. Необходимо также финансировать образовательные программы, которые позволят людям получить квалификацию, полезную для восстановительных мероприятий в стране исхода после возвращения.

Сентябрь 1999

ИЗЛОЖЕНИЕ ПОЗИЦИИ

В данном концептуальном документе, Европейский совет по беженцам (ЕКРЕ), в который входит более 65 европейских неправительственных организаций, помогающих беженцам, собрал идеи организаций-членов относительно организации интеграции беженцев в европейские общества. Документ опирается на обсуждения, которые имели место на заседаниях экспертов и конференции по интеграции беженцев в Европе, которая была организована рабочей группой по интеграции ЕКРЕ в 1998. Он также включает предложения, сделанные на собраниях беженцев в Далфсене, Нидерланды в июле 1999.

Начиная рассматривать этот вопрос, ЕКРЕ отмечает, что интеграция беженцев в европейские общества может значительно варьироваться в зависимости от практических действий в каждой стране и является отражением различий в подходах к социальному обеспечению и защите, а также различий в понимании того, каким должно быть желаемое социальное устройство.

ЕКРЕ признает, что Всеобщая декларация прав человека, Конвенция 1951 г. и Протокол 1967, относящийся к статусу беженцев, и другие международные и государственные юридические инструменты устанавливают приемлемые международные юридические рамки для интеграции беженцев по конвенции в Европе. Однако, возникают вопросы относительно эффективности международных и государственных юридических рамок интеграции беженцев, учитывая небольшой процент лиц ищущих убежища, чей статус беженца определен в соответствии с конвенцией 1951 г., и кто получил в настоящее время убежище.

ЕКРЕ отмечает значительные различия между европейскими странами в критериях гражданства и натурализации. Также вновь подчеркивается роль получения гражданства как меры интеграции беженцев в принимающую страну. Подчеркивается важность для беженцев свободы передвижения и равного отношения к беженцам, как к гражданам ЕС в странах Европейского Союза.

В контексте развития нетолерантного климата, ксенофобии и расизма в некоторых европейских государствах, ЕКРЕ особенно подчеркивает необходимость перемены общественного отношения к беженцам и обеспечения положительных сведений о беженцах, основанных на хорошо документированной и полной информации.

Красной нитью через Позицию ЕКРЕ проходит критическая роль, отводимая беженцам в процессе их интеграции. Ссылки сделаны на стратегии, выработанные европейскими странами для облегчения развития организаций общин беженцев и участия беженцев в общественной жизни.

ЕКРЕ предлагает набор отдельных рекомендаций по политике относительно юридических, социально-культурных и структурных основ интеграции и специальные вопросы как-то: доступ беженцев к рынку труда; дискриминация на рабочем месте; признание зарубежной квалификации; профессиональное

обучение; образование; образование детей; жилье; здравоохранение; воссоединение семей; база данных о беженцах; и затраты на интеграцию беженцев. Мы надеемся, что наша Позиция внесет вклад в продолжающийся процесс поиска руководящих принципов и стандартов в европейских государствах, и повысит уровень информированности общественности относительно комплекса нужд и обширного потенциала беженцев, живущих в европейских обществах.

Введение

1. Европейский совет по беженцам (ЕКРЕ) - это общеевропейская организация, занимающаяся защитой и поддержкой ищущих убежища и беженцев в Европе. В рамках общего круга задач ЕКРЕ способствует интеграции беженцев и лиц, имеющих гуманитарный статус, в европейские сообщества.
2. В 1997 по просьбе неправительственных организаций, таких как ЕКРЕ, Европарламент выделил специальную линию в бюджете для решения вопросов, связанных с социально-экономической интеграцией беженцев. В том же году ЕКРЕ организовал рабочую группу по интеграции, представляющую собой консорциум шести ведущих организаций и секретариат, ответственный за отдельные аспекты интеграции и связи между организациями, предоставляющими услуги.¹ Результаты работы Рабочей группы в 1998 и 1999 послужили основой Позиции ЕКРЕ относительно интеграции беженцев в Европе.
3. Данный документ тесно связан с Позицией ЕКРЕ в отношении приема лиц ищущих убежища (Июнь 1997) и с Позицией ЕКРЕ по поиску убежища женщинами-беженцами (1997) и с другими заявлениями политики ЕКРЕ.²

Общие замечания

Назначение и область применения

4. Процесс интеграции беженцев в европейские общества может значительно меняться в зависимости от практических действий в каждой стране и является отражением различий в подходах к социальному благополучию и защите, а также различий в понимании того, каким должен быть желаемый социальный порядок. Несмотря на то, что проблемы интеграции стали рассматриваться на государственных и международных форумах, посвященных беженцам, до сих пор не определены руководящие принципы в этой области.

¹ Рабочая группа по интеграции включает следующие организации-члены ЕКРЕ: Британский совет по беженцам: *Трудоустройство*; Всемирная университетская служба: *Образование*; Датский совет по беженцам: *Проживание*; Греческий совет по беженцам: *Общество и культура*; Итальянский совет по беженцам: *Здравоохранение*; и французская организация "Страна убежища": *Профессиональное обучение*. Секретариат рабочей группы расположен в Бельгии в Центре интеграции беженцев.

² В особенности, *Позиция по детям-беженцам* (1996) и *Рабочий документ о необходимости дополнительного определения понятия "беженец"*. (1993).

5. ЕКРЕ рассматривает интеграцию как развивающийся процесс, который является:

- а) *динамичным и двусторонним*: он предъявляет требования, как принимающему обществу, так и индивидуумам и/или общинам, вовлеченным в этот процесс. Для беженцев интеграция является подготовкой к адаптации к условиям жизни принимающего общества, не теряя своей собственной культуры и самобытности.³ От принимающего общества в процессе интеграции требуется наличие желания адаптировать общественные институты к изменению состава населения, принимать беженцев как часть национального сообщества и принимать меры для облегчения доступа к ресурсам и процессу принятия решений;
- б) *долгосрочным*: с психологической точки зрения он обычно начинается с момента прибытия в страну конечного назначения и продолжается до того момента, когда беженец становится *активным* членом общества в юридическом, социальном, экономическом, образовательном и культурном планах;
- в) *многосторонним*: он относится как к условиям участия и к действительному участию во всех аспектах экономической, социальной, культурной, гражданской и политической жизни страны долгосрочного убежища, так и к личному восприятию беженцем своей причастности к принимающему обществу и своего принятия им.

1. ЕКРЕ рекомендует, чтобы целью интеграционных программ и политик стало установление ответственных взаимоотношений между беженцами и их общинами, гражданским обществом и принимающими государствами. Это должно поощрить самоопределение и устойчивую самодостаточность беженцев и одновременно стимулировать позитивные действия (в форме институциональных перемен) в общественной и государственной областях.

2. ЕКРЕ предлагает проводить действия, нацеленные на интеграцию, исходя из основных прав и обязанностей, которыми должны наделяться беженцы наравне с гражданами европейских государств, а не из критериев гражданства или национальной/этнической принадлежности.⁴ Общественность должна рассматривать проблемы интеграции беженцев,

³ Культурная идентичность беженцев и принимающих обществ обычно рассматривается как статичное, ненаправленное понятие. Реальность же обычно является более сложной. Во многих случаях беженцы влияют на социальную культуру и структуры стран долговременного убежища, но одновременно, как индивиды, они пересматривают свои собственные ценности в результате опыта, приобретенного в стране убежища.

⁴ Конвенция ООН относящаяся в статусу беженца предписывает ряд социально-экономических прав для людей, признанных беженцами. Некоторые из них ограничиваются обеспечением равного отношения с другими гражданами иностранных государств (к примеру статьи 17,18,19 о праве работы по найму; статья 22,2 о праве на высшее образование; статья 21 о праве на жилище), в то время как другие предоставляют беженцам равные права с гражданами (например, статья 23 о праве на помощь и поддержку). Более подробный анализ социально-экономических прав беженцев и иностранных граждан в Европе приведен в Исследовании социальных и экономических прав беженцев и иностранцев в Европе (ЕКРЕ, Ноябрь 1998).

исходя из установки о постоянном присутствии беженцев, и учитывая позитивный вклад, который могут принести беженцы в экономическую, социальную и культурную жизнь их страны

3. ЕКРЕ рекомендует, чтобы европейские и государственные действия/программы по интеграции беженцев учитывали навыки и потенциал самих беженцев и способствовали:
 - a) *активному участию беженцев* в общественной социальной жизни, не изолированной от широкого общества, и в контексте обеспечения социального благополучия на равных основаниях с гражданами (в плане доходов, образования, проживания и здравоохранения);
 - b) *уважительному отношению к многообразию* религиозных верований, общественных взглядов, культурных традиций, личных и культурных стереотипов, проявляющихся и в общественной и частной сферах жизни;
 - c) *собственному развитию беженцев*, предоставляя им возможности использования своих навыков и знаний, рабочие места и возможности достижения самодостаточности либо как личность, либо как член семьи или этнической группы.
1. Эта точка зрения относится только к интеграции “беженцев, *которые поселились или намереваются поселиться в Европе*”.⁵ Однако ЕКРЕ признает, что интеграция беженцев тесно связана со стадией приема и качеством и продолжительностью процедуры определения статуса. Рекомендуется, чтобы фаза принятия была признана неотъемлемой частью процесса интеграции беженцев, учитывая потенциальное влияние стадии приема на процесс интеграции тех, кто в конечном итоге получит право поселиться в европейской стране.⁶

Юридические основы интеграции

Международные и государственные инструменты

2. Всеобщая декларация прав человека, Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г., касающиеся статуса беженцев, и другие международные юридические инструменты⁷ обеспечивают надежную международную юридическую основу для интеграции признанных беженцев в Европе. Ряд европейских государств на государственном уровне свободно интерпретировали свои

⁵ Это определение используется Еврокомиссией в бюджетной линии ВЗ-4113- *Интеграция беженцев, Отчет о выполнении и выборе проектов на 1997 г.*

⁶ Более подробный перечень рекомендаций см. в *Позиция ЕКРЕ по приему лиц ищущих убежища*, (Июнь 1997).

⁷ Международная конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950).

обязательства по Конвенции 1951 г.⁸ и зачастую вводили более широкие юридические основы для поддержки интеграции признанных беженцев в общество.

3. Эффективность международных и государственных юридических инструментов интеграции зависит от пропорции лиц ищущих убежища, чей статус признан в соответствии с Конвенцией 1951 г., и лиц, получивших убежище. Большинство европейских государств имеет малый процент по признанию беженцев, и предоставляют более низкий статус лицам, не отвечающим строгой интерпретации Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Социально-экономические права людей, получивших гуманитарный статус, зачастую ограничены.⁹ Европейский союз¹⁰ и УВКБ ООН¹¹ не имеют официальной точки зрения об интеграционных правах беженцев по конвенции или социально-экономических правах лиц с гуманитарным статусом.

Рекомендации

4. ЕКРЕ предлагает всем европейским государствам принять *правильную* интерпретацию определения понятия “беженец”, данного в Конвенции 1951 г. и в соответствующем Протоколе, и воздерживаться от предоставления статуса низшего уровня для людей, отвечающих критериям Конвенции.
5. Рекомендуются, чтобы любые социально-политические права, которыми наделяются люди с полным статусом беженца, предоставлялись всем людям, получившим гуманитарный статус.¹² В контексте амстердамского договора

⁸ Право на пользование правами по конвенции предоставляется в возрастающей степени, в зависимости от связи беженцев с принимающим государством. Некоторые права даются беженцам, которые просто *находятся* на территории юрисдикции государства [Ст.3 (ликвидация дискриминации), Ст.4 (религия), Ст.16 (доступ к судопроизводству), Ст.22 (общественное образование), Ст.27 (документы), Ст.33 (запрет высылки)]; другие права относятся к беженцам, которые *законно присутствуют* [Ст.18 (работа в собственном предприятии), Ст.26 (свобода передвижения) и Ст.32 (высылка)], или *законно проживают* Ст.15 (право вступления в ассоциации), Ст.16(2) (доступ к судопроизводству), Ст.17(1) (работа по найму с получением заработной платы), Ст.19 (гуманитарные профессии), Ст.21 (жилье), Ст.23 (общественная поддержка), Ст.24 (закон о труде и социальном обеспечении), Ст.25 (административная поддержка) и Ст.28 (проездные документы)]; или *долгое время проживают* на территории принимающего государства [Ст.17(2) (работа по найму с получением заработной платы), и Ст.7(2-5) (освобождение от двойной юридической ответственности)].

⁹ Заметное исключение из этого правила составляют северные страны, где лица с гуманитарным статусом получают социально-экономические права наравне с беженцами по конвенции..

¹⁰ В 1995, Совет Евросоюза рассматривал проект закона о совместных действиях по некоторым аспектам статуса беженцев, признанных государствами-членами ЕС. Кроме других вопросов, проект закона предполагал, что признанные беженцы а) получают право на жительство, действительное 10 лет; б) получают право на воссоединение семьи, без каких-либо условий; в) получают поддержку переселения в другое государство-член ЕС по гуманитарным, культурным или личным причинам; и г) получают доступ к занятости, к социальному обеспечению наравне с гражданами государства, где они проживают. В законе также содержались рекомендации государствам-членам по объединению их усилий для выполнения других пунктов Женевской конвенции. Проект закона так и не был принят.

¹¹ УВКБ ООН рассматривает местную интеграцию как одно из традиционных долгосрочных решений для беженцев (как и добровольная репатриация и переселение (УВКБ ООН, Заключение №. 62 (XLI)). В этом годовом заключительном отчете по международной защите, однако, не комментируются основные/минимальные стандарты, необходимые для интеграции беженцев.

¹² В февральской 1999 Резолюции Европарламента о гармонизации действий, направленных на защиту лиц с гуманитарным статусом в странах ЕС, содержалась рекомендация странам ЕС о том, что такой статус должны получать следующие категории граждан: “лица, которые покинули свою страну или не хотят/не могут возвращаться, так как их жизни, безопасности или свободе угрожает насилие, агрессия,

предлагается, чтобы Европейский Союз¹³ согласился с принятием мер, определяющих права людей с гуманитарным статусом на основе международных и европейских юридических инструментов, юридических стандартов по правам человека и лучшей практики в этой сфере.¹⁴

6. Необходимо добиться полной эффективности всего набора международных юридических инструментов, относящихся к интеграции беженцев. ЕКРЕ рекомендует государствам рассмотреть следующие меры:
 - a) ратификация или присоединение к соответствующим Европейским соглашениям и конвенциям, относящимся к беженцам;¹⁵
 - b) ратификация конвенций или принятие рекомендаций Международной организации труда, относящихся к беженцам;¹⁶
 - c) ратификация ноябрьского 1995 г. дополнительного Протокола, дополняющего Европейскую социальную хартию;¹⁷
 - d) ратификация декабрьской 1990 г. Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Национальность и гражданство

1. Получение гражданства понимается как “наивысшая степень интеграции иностранцев в принимающую страну”.¹⁸ Это представляет собой не только средство интеграции, но и может означать для многих людей завершение самого процесса интеграции.
2. Существуют существенные различия между европейскими странами в плане использования критериев и процедур гражданства и натурализации, что является результатом различного исторического опыта, эмиграции и иммиграции, различных подходов к государственности и типу политики (исключающей или включающей) по отношению к долгосрочным резидентам. Некоторые страны в качестве приоритета рассматривают

внутренние конфликты, массовое нарушение прав человека или другие обстоятельства, значительно нарушающие общественный порядок; и лица, которые покинули свою страну или не хотят/не могут возвращаться вследствие серьезных оснований опасаться пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или нарушения основных прав человека”.

¹³ Амстердамский договор предписывает, что через 5 лет после вступления договора в силу, необходимо принять меры для определения минимальных стандартов для лиц, нуждающихся в международной защите. (Статья 63 (2) (а).

¹⁴ Рекомендация Совета Европы 773 (1976) о де-факто беженцах рекомендует всем государствам предоставлять де-факто беженцам (лицам, которые не в состоянии или не желают возвращаться в страну своего происхождения по политическим, религиозным или иным веским причинам) как можно больше возможностей, предусмотренных Конвенцией 1951 г.

¹⁵ Европейская конвенция о социальном обеспечении (14 Декабря 1972) и Европейская социальная хартия (1961).

¹⁶ К примеру, Конвенция 97 о трудящихся-мигрантах; Конвенция 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения, Конвенция 118 о равноправии граждан страны, иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения. Конвенция 157 об организации международной системы социального обеспечения и т.д. Дальнейшую информацию можно получить в Исследовании социальных и экономических прав иностранцев в Европе, ЕКРЕ, 1998.

¹⁷ Дополнительный Протокол 1995 г., дополняющий Европейскую социальную хартию, предусматривает наличие системы коллективных жалоб и наделяет социальных партнеров Совета Европы, включая НПО, консультативным статусом и дает им право давать отчет о нарушениях Хартии в форме жалобы Комитету независимых экспертов.

¹⁸ Совет Европы, CDMG(93), 28 сентября 1993.

кровнородственные связи со своими гражданами (принцип *ius sanguinis*), в то время как другие подчеркивают важность территориальных или религиозных связей (принцип *ius soli*).

Рекомендации

3. ЕКРЕ рассматривает гражданство в качестве ключевого инструмента политики для облегчения интеграции и признает полное членство беженца в обществе страны долгосрочного убежища. Предлагается европейским государствам признать статью 34 Конвенции о статусе беженцев¹⁹ и Рекомендацию 564 (1969) Совета Европы о получении беженцами гражданства третьей страны проживания и облегчения натурализации беженцев. Для этого необходимо:
 - a) принимать во внимание весь срок проживания человека в стране долгосрочного убежища, включая периоды временной защиты и нахождения в стране в качестве лица, зарегистрированного как ищущий убежища;
 - b) снимать или как минимум уменьшать юридические препятствия натурализации, такие как минимальный срок проживания, если он превышает пять лет, или требование предъявления доказательств утраты прошлого гражданства;
 - c) давать людям возможность сохранить свое гражданство;
 - d) дать возможность детям-беженцам получить гражданство страны, в которой они родились, и где их родителям предоставлена защита;
 - e) снять административные барьеры, установив доступные процедуры, прозрачные критерии и низкие сборы, в случае если они превышают финансовыен возможности беженцев.
1. Далее ЕКРЕ рекомендует Европейским государствам присоединиться к Конвенции ООН 1961 об уменьшении безгражданства и относиться к беженцам, де-факто не имеющим гражданство, как будто они не имеют гражданства де юре.²⁰
2. В некоторых странах возникает тенденция установления связи между постоянным жительство и натурализацией и успешным завершением интеграционных программ. ЕКРЕ не поощряет эту тенденцию и рекомендует, чтобы доступ к гражданству или постоянному жительству для беженцев не был обусловлен какими-либо обязательными юридическими требованиями, необходимыми для интеграции в принимающее общество. Любые дальнейшие действия Европейского Союза, в соответствии со статьей 63 Амстердамского договора²¹ об условиях выдачи долгосрочных

¹⁹ В статье 34 содержится рекомендация государствам по возможности облегчать “ассимиляцию и натурализацию беженцев” и “делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов”.

²⁰ Рекомендация Совета Европы 564 (1969), пар. ii.

²¹ Статья 63 (3) (a) предписывает принять ряд мер в пятилетний срок после вступления в силу Амстердамского договора, которые будут включать “выработку правил относительно условий въезда и проживания в государствах-членах ЕС и стандартных процедур для выдачи долгосрочных виз и разрешений на жительство, в том числе и в целях воссоединения семей”.

виз и разрешений на жительство, должны быть направлены на облегчение доступа беженцев к безопасному и постоянному статусу.

Свобода передвижения и проездные документы

3. В соответствии с договором о создании Европейского союза, граждане государств-членов ЕС получили ряд союзных прав.²² Статья 63(4) Амстердамского договора устанавливает временные рамки переходного периода в пять лет, за который необходимо принять решения по правам и условиям для граждан из третьих стран, легально проживающих в одном государстве-члене ЕС, для переезда в другое государство.²³

Рекомендации

4. ЕКРЕ рекомендует, чтобы Европейский Союз предпринял шаги по гарантированию свободы передвижения и равного отношения к гражданам стран ЕС и к лицам, чей статус (беженца по Конвенции, либо гуманитарный статус) был признан государством-членом ЕС. В рамках Европы отдельные государства должны гарантировать, что они обеспечат принятие мер для облегчения проезда для беженцев, проживающих на их территории.
5. В качестве временной меры беженцы и лица, получившие гуманитарный статус, должны получить доступ к упрощенной процедуре получения проездных документов²⁴ и получения права на жительство в другой стране ЕС, по причине семейных или культурных связей, или предложения трудоустройства.²⁵

Право голоса

Рекомендации

²² Договор о создании Европейского союза (1992) устанавливает гражданство союза для всех лиц, обладающих гражданством любого государства-члена ЕС, включая право свободного передвижения и проживания в пределах территории государств-членов.

²³ *Программа действий Совета и Комиссии о наилучшем способе выполнения положений Амстердамского договора в области свободы, безопасности и справедливости*, (Декабрь 1998) ссылается на дискуссии по вопросу о том, что граждане третьих стран, имеющие разрешение на жительство, могут свободно переселяться в любое государство-член ЕС. В ней предлагается решить вопрос о правах и условиях переселения граждан из третьих стран из одной страны ЕС в другую, “не принимая во внимание последствия для социального равновесия и рынка труда”.

²⁴ Статья 28 Конвенции 1951 г. рекомендует договаривающимся государствам выдавать проездные документы беженцам “законно проживающим на их территории”. Далее говорится, что государства “могут выдавать такие проездные документы любому другому находящемуся на их территории беженцу...и благожелательно отнесутся к вопросу о выдаче подобных проездных документов находящимся на их территории беженцам, не имеющим возможности получить проездной документ в стране своего законного проживания”.

²⁵ См. также Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев (1980), Рекомендацию (ЕЕС № 1408/71) о применении схем социального обеспечения к работающим по найму, занимающимся индивидуальным предпринимательством и членам семьи, передвигающихся внутри ЕС, относится, прежде всего, к беженцам и их праву на социальное обеспечение, включая медицинское обеспечение, которое может быть передано из одной страны в другую.

6. В некоторых европейских странах существуют условия, позволяющие беженцам выставлять свою кандидатуру или голосовать на выборах в местные органы. По мнению ЕКРЕ, для обеспечения двустороннего процесса интеграции, в который должны быть одинаково вовлечены и беженцы и принимающие общества, необходимо предоставить беженцам доступ к местному законодательному процессу и к политической жизни страны долгосрочного убежища.
7. В соответствии со статьей 6 Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992), ЕКРЕ рекомендует европейским государствам дать беженцам и лицам с гуманитарным статусом²⁶ право голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах в местные органы, при условии, что они отвечают тем же правовым требованиям, которые применяются к гражданам, и проживали в соответствующем государстве не менее двух лет, предшествовавших выборам.
8. Для ознакомления беженцев с политическими процессами страны долгосрочного убежища и обеспечения представительства и участия беженцев на местном уровне, ЕКРЕ также рекомендует создать институты для вовлечения беженцев и их участия в местных консультативных органах²⁷ и/или в деятельности местных НПО. В любом случае, беженцы должны обладать информацией о своих правах и обязанностях в общественной жизни страны убежища.
9. Статья 8b (2) Договора о создании Европейского Союза наделяет каждого гражданина Союза правом голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах в Европейский Парламент в государстве-члене, в котором он/она проживает, на тех же условиях, что и граждане этого государства. В русле инициатив, таких как *Предложения по праву голоса для иностранцев из третьих стран (Группы Starting Line)*, ЕКРЕ рекомендует дать беженцам и лицам, имеющим гуманитарный статус, право голосовать и выставлять свою кандидатуру на выборах при условии их проживания в государстве-члене ЕС не менее пяти лет, предшествовавших выборам.²⁸

Ликвидация дискриминации и равенство

10. За последние несколько лет в некоторых европейских государствах наблюдались случаи нетерпимости и ксенофобии. Наиболее ярко выраженными подобными настроениями были в ЦВЕ, где передвижения мигрантов стали недавним феноменом.²⁹ Европейская Комиссия объявила

²⁶ См. также Рекомендацию 773 (1976) о де-факто беженцах, II (iii) которая предлагает правительствам-членам не подвергать де-факто беженцев иным ограничениям относительно их политической деятельности – за исключением политических прав в точном значении этого слова, которые зависят от наличия гражданства страны проживания, помимо тех, которые применяются в отношении собственных граждан.

²⁷ См. также статью 5, главы Б Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне.

²⁸ Как в “Предложениях по законодательным действиям против расизма и для обеспечения равных прав в ЕС” Группа Starting Line, 1998.

²⁹ См. также материалы УВКБ ООН о собрании группы экспертов по вопросам свободы передвижения и выбора места проживания в СНГ, 8-10 Декабря 1997.

1997 г. Европейским годом борьбы с расизмом, с целью информирования общественности и обеспечения сотрудничества в борьбе с расизмом и дискриминацией.³⁰ В том же году, статья 13 Амстердамского договора наделила Европейский союз властью принимать действия против дискриминации, основанной на признаках расовой/этнической принадлежности, религии, верованиях. Еврокомиссия планирует внести законодательные предложения против дискриминации до конца 1999 г.

11. После принятия Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в 1965 г.,³¹ на государственном уровне, многие европейские государства приняли широкий спектр мер для поддержки равенства и ликвидации дискриминации. Некоторые страны стали содействовать развитию других культур и признавать наличие меньшинств и/или поддерживать развитие и проявление культуры групп беженцев/мигрантов. Другие страны выполнили программы, направленные на информирование общественности, борьбу с расизмом и ксенофобией, и наделяя правом участия в выборах второе поколение беженцев/иммигрантов.³²

Рекомендации

12. Развитие общества в направлении большей толерантности является ключевой предпосылкой успешной интеграции беженцев. Правительства и институты, принимающие решения, должны обеспечить политическое руководство и сделать установку в публичных дискуссиях на толерантность и политику ликвидации дискриминации.
13. Понимая роль образования в формировании общественного мнения, необходимо ввести семинары по правам человека и проблемам беженцев в соответствующие образовательные программы. Образование в школах, колледжах и на рабочих местах должно ставить своей целью воспитание уважения к различиям, подчеркивать преимущества культурного многообразия и готовить людей к жизни во все более поликультурном обществе.
14. Необходимо поддерживать беженцев и местные общины в процессе их адаптации к новым условиям жизни и вовлекать их в конструктивный диалог для сотрудничества на местном и государственном уровне.
15. Совет Европы должен рассмотреть возможность развития программы действий по введению в процесс информирования европейской общественности о культурном многообразии. Это может быть рассмотрено

³⁰ До этого, в 1993, Совет Европы принял Венскую декларацию и Программу действий против расизма, ксенофобии, антисемитизма и нетерпимости.

³¹ Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации обязует всех государств-участников "принять необходимые меры для скорейшей ликвидации расовой дискриминации". Однако в статье 1.2 говорится, что Конвенция "не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства-участники проводят или делают между гражданами и негражданами".

³² Подобные действия в основном нацелены на образование/обучение молодых людей и женщин-мигрантов.

на европейской конференции по расизму, которая будет проводиться под эгидой Всемирной конференции ООН по расизму в январе 2001. Одновременно УВКБ ООН должно продолжать проводить кампании по информированию общественности и разрабатывать информационные/образовательные материалы по вопросам, связанным с беженцами.³³

16. Европейские правительства должны стремиться к принятию государственных законодательных актов, направленных на ликвидацию дискриминации, установлению системы соблюдения прав беженцев в плане доступа к рынкам труда, жилья, здравоохранению, социальным услугам. Необходимо ввести легко доступную систему жалоб и взысканий в судебном порядке. Необходимо подчеркнуть важность межкультурных семинаров/тренингов для представителей судебных профессий. Все эти меры должны быть приняты и для этнических меньшинств и групп мигрантов.
17. В случае выявления очевидных неблагоприятных условий для беженцев в отдельном секторе, следует разработать программу особых мер для обеспечения *равных* прав беженцев и членов принимающего общества.³⁴
18. Любые меры, направленные на ликвидацию дискриминации и предложенные законодательством Европейского Союза, должны применяться и к гражданам ЕС и гражданам третьих стран, постоянно проживающим на территории государства-члена ЕС без каких-либо исключений и различий между гражданами и негражданами.³⁵

Социально-культурные основы интеграции³⁶

Роль гражданского общества³⁷

19. Европейские общества значительно отличаются между собой по степени культурных особенностей и отношению к беженцам и к иностранцам в целом. В некоторых обществах воспитывается толерантное отношение к различиям и принятие их, в то время как в других ставится задача ассимиляции в доминирующую культуру. В некоторых странах через все

³³ В 1998/99, УВКБ ООН было ответственным за информационные кампании по вопросам интеграции беженцев в государствах-членах ЕС.

³⁴ О принципе особых мер говорится в ст.1.4 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: “Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии. Однако такие меры не имеют своим последствием сохранение особых прав для различных расовых групп”.

³⁵ Подробные предложения по законодательным актам, направленных на борьбу с расизмом и обеспечение равных прав в ЕС, были сделаны группой Starting Line в форму проекта директивы по гражданам из третьих стран и проекта директивы о ликвидации расовой и религиозной дискриминации.

³⁶ Греческий совет по беженцам собрал подробную документацию по вопросам интеграции в обществе и культурной адаптации. Эта информация доступна на веб-странице рабочей группы по интеграции по адресу: <http://www.refugeenet.org>

³⁷ В данном случае, гражданское общество понимается как “сфера динамичного и ответственного публичного дискурса между государством, общественностью, представленной добровольными организациями и рынком, представленного фирмами и профессиональными союзами”.

действия и программы по интеграции беженцев красной нитью проходит плюралистический подход и приверженность к многообразию культур. Институты общественной сферы³⁸ играют разную роль в каждой стране, что определяется историческими, культурными и политическими традициями отдельной европейской страны.

20. Во всей Европе неправительственные и религиозные организации зачастую играют главную роль в представлении интересов беженцев, обеспечении интеграционных услуг и информировании общественности. Временами, они вносят вклад в развитие возможностей взаимодействия и обмена информацией между разными группами местного общества. В странах, где сильны традиции добровольного труда, НПО и религиозные организации занимаются привлечением, обучением добровольцев и руководят их работой.
21. Средства массовой информации также играют важную роль в процессе социально-культурной интеграции беженцев. Их роль может быть как позитивной, так и негативной. В некоторых случаях СМИ могут влиять на появление негативных стереотипов по отношению к беженцам и иностранцам в целом. В других случаях они могут играть ключевую роль в борьбе за равные права, отражая случаи расизма, дискриминации и неравенства. Будучи «поставщиками» искусства на телевидении, радио, СМИ могут внести свой вклад в участие/неучастие беженцев в культурной эволюции общества, в котором они живут.

Рекомендации

22. ЕКРЕ подчеркивает важность тесных связей и многосекторных союзов социальных акторов, занятых проблемами беженцев. Подобные союзы должны стремиться к вовлечению представителей СМИ, политических партий, местных органов власти и бизнеса, полиции, местных/национальных неправительственных организаций и других ассоциаций.
23. НПО и религиозные организации, находящиеся в тесной связи с беженцами, должны играть центральную роль в обсуждении вопросов интеграции беженцев, оценивая результаты социальной политики, выполняя посреднические функции между общинами беженцев и принимающим обществом и стремясь воздействовать на общественное мнение. Их работа должна быть направлена на мобилизацию ресурсов из всех страт общества и общественности.
24. Ключевым приоритетом для негосударственного сектора в Европе должно стать участие беженцев как пользователей услуг, в то же время вовлеченных в процесс выработки концепции, развития, организации и

³⁸ В данном случае термин используется для описания широкого спектра организаций, действующих в обществе, включая политические партии, группы интересов, ассоциации, социальные движения, религиозные структуры и средства массовой информации.

оценки интеграционной практики и политики. ЕКРЕ предлагает, чтобы институты, работающие в сфере интеграции, в тесном сотрудничестве с беженцами и/или с представителями их общин предпринимали усилия по развитию совместно согласованных критериев для оценки качества и эффективности интеграционных усилий на национальном и европейском уровне.

25. Такие критерии должны основываться на объективных и/или субъективных представлениях и включать: состояние рынка труда и возможности получения дохода, права по юридическому статусу/проживанию; политические права; знание языка принимающей страны; уровень участия в социальных и культурных мероприятиях; степень удовлетворенности беженца жизнью в принимающей стране; степень признания и уважения беженцем ценностей, норм и взглядов принимающего общества; отношение общественности к беженцам; и признание и уважение принимающим обществом ценностей и верований беженцев.
26. Существует необходимость изменения общественных представлений о беженцах и поддержки альтернативных взглядов в СМИ, которые должны основываться на хорошо документированной и полной информации. ЕКРЕ считает, что важнейшая задача для европейского неправительственного сектора заключается в развитии информационных/СМИ стратегий, опирающихся на качественный материал и тщательное исследование и одновременно являющихся легко доступными для широкой публики. Необходимо более тщательно исследовать потенциал культурных мероприятий (театр, литература, кино, спорт).
27. Некоторые профсоюзы играют важную роль, поддерживая положительные взгляды и рассеивая предрассудки на рабочем месте. ЕКРЕ рекомендует профсоюзам предпринять действия для обучения своих членов “управлению при многообразии”³⁹ на рабочем месте и вовлекать работников-беженцев в качестве членов и/или выборных представителей. Они также должны лоббировать крупных работодателей и/или ассоциации работодателей и демонстрировать потенциал беженцев на рабочем месте.
28. ЕКРЕ подчеркивает важность действий, направленных на ликвидацию дискриминации на европейском уровне, как было отмечено в Совместной декларации социальных партнеров 1995 г.⁴⁰

Беженцы как социальные субъекты страны убежища

29. Для успешной интеграции беженцев важна активность самих беженцев. Некоторые страны делают акцент на развитии организаций общин беженцев. В этом случае на первый план выходит деятельность общины, которая ведет к развитию самоуверенности, и общины играют роль посредников между

³⁹ Этот термин означает тренинги для руководителей/менеджеров с целью подчеркнуть важность различных ценностей на рабочем месте. К примеру, этнические, расовые, и гендерные группы имеют разные культурные стили работы, что не должно считаться негативным фактом.

⁴⁰ Социальные партнеры представлены на европейском уровне через Европейскую конфедерацию профсоюзов, Союз промышленников ЕС и Европейский союз общественного предпринимательства.

отдельными беженцами и принимающим обществом. Другой тип общественных действий делает акцент на саморазвитии и самовыражении беженцев через культурные мероприятия и отдых.

Рекомендации

30. Для поощрения активного участия беженцев в принимающих европейских обществах, ЕКРЕ подчеркивает важность предоставления возможности беженцам использовать свои собственные ресурсы и навыки для помощи друг другу, и в особенности вновь прибывающим, в представлении своих интересов, интересов своих семей и общин, доводя их до сведения институтов, предоставляющих услуги, и органов, принимающих решения.
31. Необходимо государственное финансирование для развития организаций беженцев и групп самопомощи и координации действий организаций беженцев на региональном и государственном уровне.
32. Отдельно следует рассмотреть поддержку инициативных действий, нацеленных на участие женщин-беженцев и молодых людей в процессе принятия решений, влияющих на их жизнь, и дать им возможность участия в общественной жизни.
33. Европейский Союз должен оказывать финансовую поддержку программам, которые дают возможность беженцам взаимодействовать друг с другом и с институтами принимающего общества на местном, региональном, государственном и европейском уровнях.

Структурные основы интеграции

Институциональное устройство

34. Беженцы сталкиваются с рядом проблем, препятствующих интеграции и являющихся следствием опыта бегства и нежеланного убежища; незнания языка принимающей страны; изоляции; проблем адаптации в первые годы; проблем с физическим и психическим здоровьем, связанных с травмами и, возможно, пытками. Они также находятся в неблагоприятном положении из-за социально-экономических факторов, условий стадии приема и недостатков в политике и практике услуг для беженцев в европейских странах.

Рекомендации

35. ЕКРЕ предлагает, чтобы европейские государства в духе Конвенции 1951 г. признали беженцев как “людей со специальными нуждами” и тем самым различали потребности в услугах на начальной стадии интеграции в принимающем обществе. Действия должны определяться потребностями и основываться на различиях внутри общины беженцев. В некоторых случаях

действия могут быть необходимы на последующих стадиях процесса интеграции.

36. Действия правительств должны включать две взаимосвязанные стратегии: а) подготовка отдельных беженцев к жизни в обществе, выполнению ими своих обязательств и активному участию в социально-экономическом развитии общества, в котором они живут,⁴¹ и б) изменение экономической, социальной, культурной и физической среды в сторону большей доступности для беженцев и благожелательного отношения к ним.
37. Органы, вырабатывающие политику, и институты, оказывающие услуги, особенно в областях здравоохранения, образования, трудоустройства, должны быть информированы о влиянии языковых трудностей, физических и психологических травм и культурных/религиозных различий на интеграционный процесс беженцев.
38. Существуют значительные различия в программах и практических действиях, направленных на удовлетворение потребностей беженцев. Государственная политика и распределение ресурсов для интеграции беженцев должны соотноситься со спецификой институтов социальной защиты в отдельных европейских странах. Страны с развитыми системами социальной защиты должны разработать ограниченную во времени политику/программу специфично для поддержки беженцев. Такие инициативы либо должны отвечать специфическим нуждам беженцев, либо стать “мостиком” ко всем основным услугам в социальной сфере. Они могут быть объединены с услугами, предлагаемыми группам мигрантов и меньшинств. Конечной целью является внедрение интересов беженцев в общую политику и политику по меньшинствам/равенству.
39. В странах с менее развитой социальной политикой, или же не выделяющих специфичные группы в своей политике, может быть неуместно организовывать отдельные институты для беженцев. В этом случае, социальная политика должны позволять проводить действия (а не отдельные от политики акции), направленные на преодоление потенциальных проблем беженцев и заботиться об отдельных специальных нуждах в области психического здоровья или правовой поддержки.
40. Действия должны учитывать гендерные проблемы и вовлекать женщин-беженок на этапе планирования, выполнения и оценки интеграционных программ.⁴²
41. Принимая во внимание европейские масштабы интеграции беженцев, ЕКРЕ считает необходимым выделить структурных фондов для поддержки и осуществления программ ЕС, нацеленных на интеграцию беженцев.⁴³

⁴¹ Формирование и развитие навыков беженцев может также облегчить их возвращение в родную страну, если ситуация предоставит им возможность безопасно вернуться.

⁴² См. также пар. 47 *Позиции ЕКРЕ в отношении лиц ищущих убежища и женщин-беженцев*, Декабрь 1997.

⁴³ Европейский социальный фонд и общественная инициатива EQUAL теперь отдельно говорят о беженцах и лицах, ищущих убежища.

Специальное финансирование должно продолжать поддерживать новые инициативы в подходах к социально-экономической интеграции беженцев, обмен информацией и развитие сравнительных исследований проблем интеграции беженцев в Европе.⁴⁴

42. В отношении стран ЦВЕ, ЕКРЕ рекомендует организовать специальную программу по финансированию интеграции беженцев в эти страны. Необходимо также обеспечить, чтобы предлагаемые и установленные до расширения ЕС структурные инструменты, использовались бы для финансирования проектов по интеграции беженцев и облегчения сотрудничества между проектами в ЕС и ЦВЕ.

Доступ к рынку труда⁴⁵

43. Только в некоторых европейских странах беженцам разрешено работать в тот период, когда они ожидают решения о приеме ходатайства о предоставлении убежища. Некоторые страны дают людям право работать спустя 6 месяцев после подаче ходатайства. В остальных странах, права, предоставленные лицам, ищущим убежища, различаются в зависимости от типа и срока работ, на которых они могут быть заняты.
44. После определения статуса, большинство беженцев по конвенции автоматически получают право на труд.⁴⁶ Однако в некоторых странах лица, получающие гуманитарный статус, т.е. не подвергающиеся риску преследования в соответствии с Конвенцией 1951, могут получить ограничительное право на труд

Рекомендации

45. ЕКРЕ подтверждает, что отсутствие доступа к рынку труда на стадии приема лица, ищущего убежища, представляет собой серьезное препятствие в долгосрочной перспективе. Рекомендуется снятие всех ограничений для трудоустройства на самой ранней стадии и не позднее, чем через шесть месяцев после подачи ходатайства о предоставлении убежища.⁴⁷ Ищущие убежища должны не только получить разрешение на труд, но и поддержку в ориентации на рынке труда и получению базовых профессиональных навыков. Члены семей должны пользоваться теми же правами, что и главные ходатайствующие о предоставлении убежища.
46. ЕКРЕ считает, что ограничения права на труд может толкать людей на нелегальный труд или формировать зависимость от социальной помощи. В

⁴⁴ В 1997, Еврокомиссия добавила в бюджет линию В3-4113 – Меры по поддержке беженцев. В центральной и восточной Европе (ЦВЕ) ограниченное финансирование предоставляется программой Фарелиен (PHARE-LIEN).

⁴⁵ Британский совет по беженцам собрал подробные документы по вопросам, связанным с занятостью беженцев. Их можно найти на веб-странице Рабочей группы по интеграции по адресу: <http://www.refugeenet.org>

⁴⁶ Люксембург, где разрешение на жительство не дает автоматического права на работу, представляет собой единственное исключение из правила.

⁴⁷ См. также пар.37 *Позиции ЕКРЕ в отношении приема лиц, ищущих убежища* (Июнь 1997).

особенности, ограничения права на работу беженцев по конвенции, является нарушением Конвенции ООН о статусе беженцев.⁴⁸ ЕКРЕ призывает правительства дать беженцам и людям с гуманитарным статусом безусловные права на трудоустройство и автоматический доступ к получению разрешения на работу.⁴⁹ Любые ограничения на труд, оправданные целями государственной безопасности или критериями гражданства, должны быть минимальными и рациональными.

47. Несмотря на высокий уровень квалификации и/или переквалификацией в принимающей стране, большое количество беженцев в Европе сталкиваются с проблемами безработицы, неполной занятости, понижения по служебной лестнице и небезопасностью труда. Рекомендуется использовать индивидуальный подход к профессиональному обучению и другим программам, обеспечивающим трудовую деятельность беженцев, и проводить все действия, основываясь на глубоком понимании состояния трудового рынка и в связи с общей экономической стратегией развития.
48. Приоритетной задачей должно стать удовлетворение потребностей в изучении языка, общении и ориентировании на рынке труда. На втором этапе необходимо разрабатывать программы доступа к рабочим местам, которые должны учитывать навыки и знания беженцев, прошлый опыт, профессиональные интересы и амбиции. Необходимо давать возможность обучения на рабочем месте, проводя тренинги с элементами добровольной практики.
49. Отдельно следует подчеркивать важность участия женщин-беженцев в программах занятости. Поэтому необходимо предоставлять информацию о занятости и правах на социальное обеспечение, и оказывать помощь в плане заботы о детях и решении транспортных проблем.
50. Главным компонентом программ занятости является установление партнерских отношений между Торговой палатой, работодателями общественного и частного сектора, местными/региональными организациями по развитию, профсоюзами и работниками рекрутинговых агентств. Необходимо развивать специальные схемы наставничества, включающие пенсионеров и активных деловых людей, информировать об успехах отдельных беженцев и предоставлять возможность трудоустройства. В любом случае беженцы должны быть вовлечены в разработку, выполнение и оценку стратегий по удовлетворению их потребностей. Они также должны быть вовлечены в “ролевые модели” наставничества, руководя другими людьми, и в работу в собственных предприятиях на основе их прошлого опыта.

⁴⁸ Статья 17 Конвенции 1951 г. предписывает, что беженцы должны пользоваться наиболее благоприятным правовым положением, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах. Однако при подписании, страны Бенилюкса и Скандинавии отметили, что статью 17(1) не соответствует их региональным соглашениям.

⁴⁹ См. также статьи 18 (работа в собственном предприятии), 19 (свободные профессии) и 24 (1) (а) (трудовое законодательство) Конвенции ООН о статусе беженцев, статью 23, Всеобщей декларации прав человека, статьи 6, 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статью 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, часть 1.1 Европейской социальной хартии.

51. Амстердамский договор устанавливает, что занятость должна быть “общей заботой” государств-членов ЕС, поэтому необходимо координировать их усилия. На саммите ЕС в ноябре 1997 г., была достигнута договоренность о руководящих принципах занятости, которые должны проходить красной нитью через государственные программы действий в области занятости. Руководящие принципы занятости 1999 г. включают, кроме всего остального, рекомендацию государствам-членам поддерживать “социальную вовлеченность и равенство возможностей для групп, находящихся в неблагоприятном положении”.⁵⁰ В данном контексте, ЕКРЕ рекомендует правительствам, принимающим меры для сокращения безработицы в ЕС, уделять особое внимание занятости признанных беженцев и лиц с гуманитарным статусом.

Дискриминация на рынке труда

52. Беженцы часто сталкиваются с проблемами прямой и косвенной дискриминации на рынке труда, которые на практике трудно предотвратить даже в странах с сильной антидискриминационной законодательной базой. Европейские правительства должны стремиться к принятию законодательства и систем контроля за преследованиями по расовому признаку, для борьбы с дискриминацией на рабочем рынке и поддерживая систему равенства возможностей. Системы жалоб и судебных взысканий должны быть в наличии и легко доступны.

53. Одновременно правительства, НПО и религиозные организации играют ключевую роль в информировании работодателей и профсоюзы о навыках и знаниях, которыми обладают беженцы и потенциальных возможностях их вклада на рабочем месте. Формирование позитивного отношения к беженцам и распространение информации о положительном опыте должно осуществляться с помощью межкультурных тренингов и информационных кампаний.

54. Еврокомиссия должна играть важную роль в предоставлении информации для европейских социальных партнеров. Будущие меры, направленные на ликвидацию дискриминации, в соответствии со статьей 13 Амстердамского договора⁵¹ должны быть доступны беженцам, без различий между гражданами ЕС и негражданами.

Признание зарубежной квалификации

55. Ключевыми проблемами, стоящие перед беженцами, являются трудности оценки рынка труда и тенденция понижения на рабочем месте. Дополнительным препятствием является непризнание зарубежной квалификации и предыдущего опыта работы. В некоторых странах существуют системы “профессиональной сертификации”, которые

⁵⁰ Вена Европейский Совет, Заключение, 11-12 декабря 1998.

⁵¹ Статья 13 Амстердамского договора обеспечивает "соответствующие действия для борьбы с дискриминацией по признаку пола, расового или этнического происхождения, религии, верований, недостатков, возраста или сексуальной ориентации.

направлены на облегчение признание зарубежной квалификации и рабочего опыта на индивидуальной основе. В других случаях разрабатываются методы как ОП(О)З [оценка предыдущих (опыта) знаний], с помощью которых беженцы могут оценивать собственный прошлый опыт

Рекомендации

56. ЕКРЕ рекомендует организовать на уровне европейского сообщества систему признания прежнего опыта и квалификации. Это должно обеспечить общеевропейские критерии проверки и оценки, набор рекомендуемых практик для преодоления несоответствия между квалификацией беженцев и образовательными и производственными стандартами в странах долгосрочного убежища. В случае отдельных профессий, необходимо предпринимать попытки создания признанных курсов повышения квалификации.⁵² Все подобные меры должны приниматься одновременно и для граждан третьих стран.
57. НПО, помогающие беженцам и другие консалтинговые организации должны стремиться к созданию механизмов признания зарубежных квалификаций. Необходимо подчеркивать важность наделять некоторых беженцев правом на признание их квалификации по двусторонним соглашениям, которые подписали некоторые европейские государства.

*Профессиональное обучение*⁵³

Рекомендации

58. Профессиональное обучение должно рассматриваться не как самоцель, а как инструмент, ведущий к занятости беженцев. Программы профессионального обучения должны соответствовать настоящим и будущим потребностям рынка труда и иметь целью либо занятость, либо опыт на рабочем месте.
59. Информационные услуги должны быть организованы в отдельных странах для облегчения доступа беженцев к профессиональному обучению. Необходимо предлагать легко доступную информацию по программам профессионального обучения, как общих, так и специфических для беженцев.
60. Необходимо разрабатывать программы-“мостики” для поддержки беженцев в целях гибкого обучения и последующего участия на рынке труда. Такие программы должны состоять из подготовительных профессиональных курсов, языковых занятий по специализированной лексике, обучения

⁵² См. также конвенции Совета Европы в области признания иностранных аттестатов: № 15, Европейская конвенция об адекватности аттестатов, позволяющих учиться в университетах и Протокол № 49; № 21, Европейская конвенция об адекватности срока учебы в университетах; № 32, Европейская конвенция о признании университетских дипломов; и № 138 Европейская конвенция об общей эквивалентности срока учебы в университете. Совместная конвенция Совета Европы и ЮНЕСКО 1997 г. делает попытку рассмотрения вопросов, связанных с признанием прежней квалификации только в целях образования.

⁵³ Французская организация “Земля убежища” подготовила подробную информацию по вопросам, связанным с профессиональным обучением беженцев. Она предоставлена на веб-странице рабочей группы по интеграции по адресу: <http://www.refugeenet.org>

ориентированию на трудовом рынке, консультирования по карьере и развитию навыков поиска работы. Такие занятия должны быть связаны с курсами, обеспечивающими доступ к рабочим местам и подключать работодателей общественного и частного сектора к обучению на рабочем месте.

61. Нужно разрабатывать специальные программы для решения проблем доступа к профессиональному обучению женщин-беженцев. Они должны быть гибкими и ставить задачу помочь женщинам преодолеть культурные барьеры и такие проблемы, как, к примеру, необходимость заботы о детях, которые могут затормозить практическое использование приобретенных навыков и знаний. Целью таких программ должно стать расширение возможностей женщин и приобщение их к новым ролям в качестве кормильцев своих семей.
62. Вовлечение беженцев в профессиональное обучение и интеграционные программы должно базироваться на доверии и доброй воли, а не на насилии. Введение санкций за неучастие/непосещение должно соответствовать требованиям, предъявляемым к гражданам и исходить из тщательного анализа содержания программ обучения.
63. Принимая во внимание влияние стадии приема на долгосрочную интеграцию беженцев или перспективы возвращения, базовые занятия должны быть организованы для беженцев сразу же после подачи ходатайства. Такие занятия должны развивать навыки и давать знания, которые могли бы быть одинаково полезными и в случае поселения в принимающей стране, и при подготовке к возвращению, и для реинтеграции в страну происхождения, или в случае переселения в третью страну.
64. Еврокомиссия профинансировала ряд программ по профессиональному обучению через Европейский социальный фонд. Используя структурные фонды, правительства должны быть рациональными и благоразумными и поддерживать продолжающееся развитие ресурсов профессионального обучения для беженцев. Подобные схемы можно использовать и для присоединившихся стран в свете расширения ЕС.

Образование⁵⁴

65. Образование является сильным инструментом в процессе адаптации и социальной интеграции.⁵⁵ Оно стимулирует личностное развитие и в то же время улучшает шансы внесения вклада беженцев в принимающие страны через участие на рынке труда.

⁵⁴ Всемирная университетская служба (Великобритания) подготовила подробную информацию по вопросам, связанным с образованием беженцев. Она предоставлена на веб-странице рабочей группы по интеграции по адресу: <http://www.refugeenet.org>

⁵⁵ См. также Статью 22 Конвенции ООН о статусе беженцев; Статью 26 Всеобщей декларации прав человека; Статью 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; Статью 4, Конвенции ЮНЕСКО против дискриминации в образовании; Статью 28 Конвенции о правах ребенка; Протокол № 1, Статью 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

66. Некоторые страны организуют языковое обучение для беженцев как часть всеобъемлющих интеграционных программ для вновь прибывших. Продолжительность таких курсов варьируется от трех месяцев до трех лет. В некоторых случаях посещение является обязательным для получателей социальной помощи. В других странах нет бесплатных языковых курсов.

Рекомендации

67. ЕКРЕ рекомендует, чтобы необходимым условием стали специальные образовательные или языковые программы для беженцев во время начальной фазы интеграции. Финансовая поддержка на равной основе с гражданами принимающей страны также должна быть доступна для общеобразовательных целей и для преодоления разрыва между первоначальной квалификацией беженцев и требований для поступающих в учебные заведения для дальнейшего получения основного образования в принимающей стране.

68. Все беженцы, получившие разрешение остаться в европейской стране, должны иметь право на минимальное количество часов бесплатной языковой подготовки. Необходимо создать условия, при которых родители могли бы посещать такие курсы, пока их дети находятся под присмотром.

69. Подготовительные языковые курсы должны быть доступны и разработаны в соответствии с нуждами и образовательными потребностями беженцев. Широкий спектр курсов должен быть доступен для беженцев включая интенсивные/аккредитованные курсы, курсы по преодолению безграмотности, и/или подготавливающие к профессиональному обучению/карьерному росту или для социально-культурного ориентирования в стране надежного убежища.

70. Во время первоначального периода после приезда в страну убежища, беженцы должны иметь возможность получения базовых языковых навыков.

Образование детей беженцев

71. Образование является важной частью процесса интеграции детей-беженцев. Обучая общему языку, предоставляя возможности для достижения лучшего социально-экономического статуса и подготавливая учеников к гармоничной жизни в плюралистическом обществе, школы играют важную роль не только как центры получения знаний, но также как центры формальной и неформальной подготовки детей-беженцев к жизни в новом обществе.

Рекомендации

72. Межкультурные тренинги должны быть широко организованы для информирования учителей и персонал школ о влиянии опыта бегства на образовательный процесс. Информационные кампании могут быть также

необходимы для персонала, разрабатывающего образовательные программы.

73. Образовательные департаменты должны стремиться поддерживать развитие соответствующих методик для оценки первичных пробелов в образовании детей-беженцев, признавать компетентность в родных языках и развивать критерии оценки развития языковых навыков.
74. Родители и опекуны из числа беженцев должны иметь возможность участвовать в образовательном процессе своих детей и управлении делами школы. При возможности, школы должны стремиться к привлечению на работу межкультурных медиаторов для облегчения введения вновь прибывших детей в образовательный процесс и школьную среду страны убежища.
75. Молодые беженцы могут столкнуться с рядом проблем, так как они могут считаться слишком взрослыми для посещения подготовительных курсов для детей и слишком молодыми для посещения языковых курсов или консультаций по трудоустройству для взрослых. ЕКРЕ рекомендует образовательным учреждениям разработать специальные языковые и образовательные программы для беженцев от 14 до 19 лет, которые должны стать мостиками к основному образованию и профессиональному обучению.

*Жилищный вопрос*⁵⁶

76. Жилье является основным правом человека и необходимостью. Условия, в которых живут люди, в большой степени определяют их здоровье, благосостояние, способность работать, стремление к самосовершенству через образование и отдых, и как следствие желание достичь достойных жизненных стандартов.⁵⁷
77. В европейских странах жилищный вопрос беженцев решается по-разному. В некоторых странах, местные власти предоставляют жилье для беженцев на основе системы квот или исходя из наличия жилья. В других странах беженцам приходится самим искать себе жилье в частном или общественном секторе. В некоторых случаях краткосрочное жилье может быть предоставлено через центры приема, где также оказывается социальная поддержка беженцев.

Рекомендации

78. ЕКРЕ рекомендует всем европейским государствам гарантировать основное право человека “на жилище” всем лицам, нуждающимся в международной защите независимо от их статуса.

⁵⁶ Датский совет по беженцам подготовил подробную информацию по вопросам, связанным с жильем беженцев. Она предоставлена на веб-странице рабочей группы по интеграции по адресу: <http://www.refugeenet.org>

⁵⁷ Статья 21 Конвенции 1951 о статусе беженцев налагает обязательство на государства предоставления беженцам возможно более благоприятное правовое положение в жилищном вопросе.

79. ЕКРЕ рекомендует, чтобы беженцам по конвенции и лицам с гуманитарным статусом был предоставлен выбор места поселения, и чтобы они обладали полным доступом к правам на жилище.⁵⁸ После получения разрешения остаться, люди, размещенные в центрах приема, должны получить всю необходимую информацию об альтернативах поселения (тип жилья, месторасположение) для принятия компетентного решения.
80. В случаях, когда страны используют централизованную систему распределения жилья, перед решением вопроса поселения беженцев необходимо рассматривать возможности наличия родственных или общинных связей, а также возможности для занятости, получения образования и наличие интеграционных институтов. Во всех случаях беженцы должны быть вовлечены в принятие решений, влияющих на их жизнь. Необходимо учитывать позитивный и негативный прошлый опыт.
81. Основными предпосылками, позволяющими беженцам сделать выбор, являются: доступ к информации об альтернативах жилья, профиль отдельных регионов, финансовые ресурсы в форме дохода и помощи, и неограниченное право на труд.
82. Получение жилья или другой социальной поддержки не должно быть привязано к поселению в отдельной географической области. Не должно быть дифференцированного подхода к беженцам по конвенции, лицам с гуманитарным статусом и гражданам страны долгосрочного убежища.
83. Необходимо решить проблему прямой и косвенной дискриминации в жилищном секторе. Европейские правительства должны принимать законодательные акты, направленные на ликвидацию дискриминации, исполнение которых будет поддержано через развитие посреднических услуг и организацию систем мониторинга за инцидентами расового характера и разрешение проблемы сегрегации.
84. Необходимо также разработать программы информирования беженцев об их правах и обязанностях по жилищному законодательству. Для облегчения доступа беженцев к частному рынку жилья, необходимо предоставить НПО финансирование для развития гарантийных схем для беженцев.
85. Местные власти, поставщики услуг и широкая общественность должны быть проинформированы и присутствии беженцев и нуждах общин беженцев, въезжающих в область. Информационные кампании должны вести к расширению понимания беженцев населением, устанавливая взаимосвязи между беженцами и местными жителями и подчеркивать позитивный вклад, который могут принести беженцы, в случае доброжелательного отношения к ним.

⁵⁸ Статья 26 Конвенции ООН о статусе беженцев; Статья 12(1) и (3) Международного пакта о гражданских и политических правах; Протокол № 4, Статья 2 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

86. Политики и лидеры, формирующие общественное мнение, должны занять лидерскую и посредническую позицию в обсуждениях между НПО и местными властями. Приоритетными должны стать программы, ориентирующие беженцев на обычаи и образ жизни принимающего общества.
87. Европейские правительства/региональные органы власти должны устанавливать нормы, связанные с критериями финансирования городских программ для поощрения консультаций местных властей и других поставщиков услуг с местными общинами (включая беженцев) при выполнении городской политики.

Здравоохранение⁵⁹

88. По определению Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), здоровье - это "состояние полного физического, психического и социального благополучия, а не только отсутствие болезни или стабильности."⁶⁰ Качество жизни людей и возможности развития личности зависят от физического и психического благополучия.
89. Беженцы могут страдать от большого количества проблем со здоровьем, связанных с их прошлым опытом политических преследований, пыток, тюремного заключения и условиями бегства из страны происхождения. На их состояние здоровья также могут влиять различные лишения,⁶¹ долгое нахождение вдали от членов семьи, трудности, связанные с культурной адаптацией и отсутствие перспектив на будущее в ходе длительной процедуры определения статуса, пока они не получают право остаться в европейской стране.
90. Европейские страны по-разному оказывают медицинские услуги для беженцев. В некоторых странах ограничивается доступ беженцев к государственной системе здравоохранения пока они имеют статус ищущего убежища или гуманитарный статус. В других странах они имеют право на медицинское обслуживание наравне с гражданами.
91. Признанные беженцы также не всегда пользуются всеми правами на медицинское обеспечение. Доступу к медицинским услугам часто препятствует негибкость административных процедур, требования финансирования (совместная оплата), ограниченное (или отсутствие) понимания беженцами системы государственного здравоохранения и отсутствие информации у медицинских работников о нуждах и ожиданиях беженцев.

⁵⁹ Итальянский совет по беженцам Council подготовил подробную информацию по вопросам, связанным с здоровьем беженцев. Она предоставлена на веб-странице рабочей группы по интеграции по адресу: <http://www.refugeenet.org>

⁶⁰ В 1977 г. Всемирная ассамблея по здравоохранению поставила главную социальную цель для правительств и ВОЗ - достижение к 2000 г. такого уровня здоровья у населения мира, который позволит им вести социально и экономически продуктивную жизнь. В 1981 г., Ассамблея единогласно приняла Глобальную стратегию по здравоохранению, которая должна быть выполнена к 2000 г.

⁶¹ Не соответствующее стандартам жилье, низкий уровень дохода, социальная изоляция, безработица и неполная занятость.

92. Языковые проблемы могут также стать препятствием к медицинскому обеспечению. В некоторых странах в системе государственного здравоохранения имеются службы перевода, которые не всегда доступны для беженцев и могут не соответствовать их потребностям. В других странах нет переводческих услуг.
93. В некоторых общинах беженцев в Европе большой проблемой для здоровья является женские генитальные увечья. Эта противоречивая проблема вызывает сильную реакцию как общин беженцев, так и медицинских сотрудников. Она может привести к значительным рискам для здоровья и иметь долгосрочные физиологические и психологические последствия.
94. В большинстве европейских стран НПО и церковные организации играют важную роль в оказании консультирования, психологической и социальной помощи и медицинского обслуживания для нуждающихся беженцев. В некоторых странах,⁶² они полностью или частично финансируются государством; в других странах,⁶³ их программы опираются на частных доноров и работу добровольцев.

Рекомендации

95. ЕКРЕ считает, что ограниченный доступ или отсутствие доступа к медицинским услугам одновременно с отсутствием адекватных и безопасных для здоровья условий приема во время начальной фазы пребывания могут серьезно подорвать здоровье беженцев в долгосрочной перспективе и отрицательно сказаться на перспективах интеграции. Предлагается сделать доступными для беженцев медицинские услуги в плане и физического и психического здоровья сразу после их прибытия в европейские страны убежища.
96. При разработке стратегий для облегчения доступа беженцев к медицинским услугам, необходимо рассматривать вопрос об адаптации методов работы, чтобы они могли вызывать доверие между поставщиками услуг и беженцами. Для получения доступа к медицинским услугам, ключевой приоритет должен быть дан организации услуг переводчиков и помощников, а также развитие программ обучения здоровому образу жизни и превентивным программам.
97. ЕКРЕ предлагает сделать специализированные услуги для беженцев постоянной частью основного комплекса медицинских услуг. Такие услуги станут “мостиком” к основным услугам и будут сфокусированы на специфической поддержке и медицинском лечении, учитывающих испытания в родной стране, в ходе переезда в безопасный регион и приема в принимающей стране.

⁶² В основном в Северной Европе.

⁶³ В Южной Европе.

98. Программы, направленные на обеспечение физиологического и психического здоровья, должны учитывать весь спектр условий жизни беженцев. Поставщики медицинских услуг должны учитывать культурные аспекты и примирять европейские нормы с незападными ориентациями. Необходимо проводить тренинги на рабочем месте и в образовательных учреждениях для профессиональных медработников, включая докторов, медсестер, переводчиков и других о проблемах беженцев, межкультурных вопросам. т.д. Можно считать уместным привлечение беженцев и/или представителей общин в качестве тренеров.
99. Женщины-беженцы должны быть полностью проинформированы обо всем спектре медицинских услуг в стране убежища и иметь возможность лечиться у врачей-женщин. Необходимо тщательно объяснять женщинам проблемы выбора в репродуктивном здоровье и планировании семьи, и давать информацию об услугах и законах страны убежища в отношении аборт.
100. В случае общин беженцев, где часто встречается женские генитальные увечья (ЖГУ), медицинские власти должны разрабатывать информационные программы специально для групп, традиционно поощряющие ЖГУ.
101. Организации, предоставляющие медицинские услуги должны принять общую позицию в отношении медицинских стандартов, применяемых для беженцев, имеющих проблемы с психическим здоровьем. Необходимо принять меры для избежания появления стигм на теле беженцев, которые подверглись пыткам или каким-либо травмам. Специальная помощь, программы по лечению и реабилитации должны быть легко доступны и оказаны всей семье при необходимости. Необходимо подходить к вопросу о влиянии опыта бегства и убежища на благосостояния беженцев, учитывая гендерные различия.

Воссоединение семей

Рекомендации

102. Принцип единства семей и уважения семейной жизни твердо укоренился в международной практике.⁶⁴ ЕКРЕ рекомендует, что программа воссоединения семей не должна относиться только к лицам, отвечающим критериям Конвенции 1951 г, но также включить людей, получивших гуманитарный статус.⁶⁵

⁶⁴ Конвенция 1951 не упоминает о принципе единства семьи в отношении беженцев. Большинство государств не соблюдают рекомендации по защите семей беженцев, включенные в заключительный акт Конвенции ООН о статусе беженцев и лиц без гражданства 1951 г. См. Также Конвенцию о правах ребенка, Ст. 10 и 20 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Ст. 10(1) Международного пакта о гражданских и политических правах, Ст. 17 и 23(1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Ст. 8 Заключения ЭКСКОМА № 9 (1977) и № 24 (1981). См. Также *Позицию ЕКРЕ по временной защите в контексте необходимости дополнительного определения понятия "беженец"*, Март 1997, пар. 24.

⁶⁵ См. Также Заключение ЭКСКОМА № 15, 1979, Общие принципы е) о праве семьи на воссоединение, не ограниченное ситуацией перманентного убежища.

103. Европейские правительства не должны ограничивать права на воссоединение семей беженцев и людей с гуманитарным статусом по основаниям, относящихся к сроку пребывания, рабочему статусу, доступа к жилью, способностью зарабатывать средств или наличия документов, подтверждающих семейные связи.⁶⁶
104. Необходимо предпринимать попытки для обеспечения воссоединения семей беженцев в наикратчайший срок, как минимум за первые шесть месяцев после определения статуса.
105. Право на воссоединение семей не должно быть ограничено узким пониманием семьи.⁶⁷ Необходимо облегчить доступ к процедурам воссоединения семей лиц, состоящих в гражданском браке или однополном браке, и также для членов семьи в максималистском смысле этого слова.
106. Члены семьи должны получить такой же юридический статус и такие же права, что и беженцы, с которыми они воссоединяются. Они должны обладать одинаковым доступом к рынку труда, медицинским услугам, образовательным учреждениям и другим услугам, доступным людям с таким же статусом. Им также должен быть гарантирован доступ к специфическим интеграционным программам.
107. Особенно тщательно следует рассматривать проблемы воссоединения семей в случае детей без сопровождения⁶⁸ или пожилых беженцев.

Базы данных о беженцах

Рекомендации

108. В большинство европейских стран не имеется полной информации о социально-экономической ситуации беженцев по конвенции и лиц, обладающих гуманитарным статусом. ЕКРЕ предлагает европейским правительствам рассмотреть вопрос о разработке централизованной ресурсной базы о беженцах. Такие ресурсы облегчат сбор необходимой статистической информации и позволят европейским государствам и НПО критично оценить качество и эффективность интеграционных программ.

⁶⁶ В Заключении ЭКСКОМа № 24 по вопросу о воссоединении семей говорится: “принимая решение по вопросу воссоединения семей, отсутствие документальных подтверждений брака или рождения детей не должно рассматриваться как препятствие”.

⁶⁷ Пособие УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца рассматривает включение супруга/и и детей как минимальное требование. Однако там указывается, что на практике, другие иждивенцы, как пожилые родители беженцев, часто рассматриваются для воссоединения, если они живут вместе. В Заключении ЭКСКОМа № 24 утверждается “выражаем надежду, что страны убежища будут использовать либеральные критерии при идентификации тех. членов семей, которых следует рассматривать для осуществления полного воссоединения семьи”.

⁶⁸ Статья 22 Конвенции о правах ребенка предписывает государствам-участникам “оказывать содействие ... и поиску родителей и других членов семьи любого ребенка-беженца с тем, чтобы получить информацию, необходимую для его воссоединению со своей семьей”. См. *Позицию ЕКРЕ по детям-беженцам*. (Ноябрь 1996).

109. Сбор данных должен позволить анализировать ситуации с беженцами во втором поколении.
110. Введению любых систем для контроля за ситуацией интеграции беженцев в Европе должны предшествовать консультации с беженцами и/или с национальными общинами. Это должно привести к установлению *приемлемых* методов сбора статистической информации для принятия специальных мер в интересах беженцев.
111. Для улучшения доступа к исследованиям, ЕКРЕ рекомендует принять условия для компиляции кратких описаний исследований на английском, французском и русском языках.

Финансирование интеграции

112. Ресурсы, которые используют европейские страны для поддержки интеграции беженцев, могут значительно различаться. Они являются отражением различий в системах социальной защиты европейских стран. Некоторые страны тратят большую часть ВВП на социальное благосостояние и имеют хорошо развитые программы интеграции беженцев и повышения благосостояния. В других странах программы социальной защиты и интеграционные системы менее развиты, и расходы на них составляют менее 22% ВВП. Все большую озабоченность правительств и общественности вызывают не только проблемы исключения социальных слоев и маргинализации общин иммигрантов в Европе, но и уровень ресурсов, используемых для облегчения интеграции беженцев.

Рекомендации

113. ЕКРЕ рассматривает интеграцию беженцев в качестве ответственности, первично лежащей на национальных правительствах. Рассчитывая бюджет программ, направленных на интеграцию беженцев, Европейские правительства должны принимать во внимание долгосрочные экономические и социальные затраты, риски маргинализации беженцев в случае отсутствия общественных действий на ранних стадиях интеграции. Учитывая европейские масштабы интеграции беженцев и солидарность внутри Европы, необходимо продолжать структурное и специальное финансирование для достижения целей ЕС по интеграции беженцев.
114. Значительное финансирование требуется на организацию услуг на стадии приема для того, чтобы беженцы могли развить необходимые навыки и получить знания, которые в дальнейшем облегчат интеграцию в принимающей стране в случае положительного решения об убежище..
115. Необходимо также финансировать образовательные программы, которые позволят людям получить квалификацию, полезную для восстановительных мероприятий в стране исхода после возвращения.

Сентябрь 1999

Приложение: Соответствующие Международные инструменты (механизмы)

- Всеобщая декларация прав человека (1948)
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (1966)
- Международный пакт о гражданских и политических правах (1966)
- Конвенция о статусе беженцев 1951 г. и Протокол, касающийся статуса беженцев 1967 г.
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965)
- Конвенция о правах ребенка (1989)
- Конвенция ЮНЕСКО против дискриминации в образовании (1960)
- Европейская социальная хартия (1961)
- Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии (1995)
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950)
- Европейская конвенция о социальном обеспечении (1972)
- Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев (1980)