

Poziční dokument ECRE: „Integrace uprchlíků v Evropě“

Obsah

Hlavní závěry	body 1-30
Stručné shrnutí	
Úvod	odstavec 1-3
Obecné poznámky definice a účel tohoto dokumentu	odstavec 4-9
Právní rámec integrace mezinárodní dohody	odstavec 10-14
národnost a občanství	odstavec 15-19
svoboda pohybu a cizovní dokumenty	odstavec 20-22
volební právo	odstavec 23-26
protidiskriminační opatření a rovnost	odstavec 27-35
Socio-kulturní rámec integrace role občanské společnosti	odstavec 36-45
uprchlíci jako sociální aktéři	odstavec 46-50
Strukturální rámec integrace institucionální uspořádání	odstavec 51-59
přístup na trh práce	odstavec 60-68
diskriminace na trhu práce	odstavec 69-71
nostrifikace zahraničních diplomů	odstavec 72-74
odborné vzdělávání	odstavec 75-81
vzdělávání	odstavec 82-87
vzdělávání dětí uprchlíků	odstavec 88-92
bydlení	odstavec 93-104
zdravotní péče	odstavec 105-118
sjednocení rodiny	odstavec 119-124
databáze o uprchlících	odstavec 125-128
financování integrace	odstavec 129-132

Příloha: Důležité mezinárodní dohody

Závěry ECRE týkající se integrace uprchlíků v Evropě

Definice integrace

1. Integrace je podle ECRE procesem změny, který je:

a) dynamický a dvoustranný: vyžaduje spolupráci jak hostitelské společnosti, tak také jednotlivců nebo komunit, kterých se týká. Z pohledu uprchlíka integrace vyžaduje připravenost k adaptaci na životní způsob hostitelské

společnosti bez toho, aby došlo ke ztrátě jeho nebo její vlastní kulturní identity. Z hlediska hostitelské společnosti, vyžaduje integrace ochotu přetvořit veřejné instituce tak, aby odpovídaly složení populace, akceptovat uprchlíky jako nedílnou součást většinové národní společnosti a umožnit jim přístup ke vzdělávání, pracovnímu uplatnění a rozhodovacím procesům.

b) dlouhodobý: z psychologického hlediska, začíná integrace často ihned při příchodu do země azylu a je ukončena v okamžiku, kdy se uprchlík stane aktivním členem hostitelské společnosti v oblasti právní, sociální, ekonomické, vzdělanostní a kulturní.

c) mnohvrstevnatý: to se vztahuje jak na podmínky skutečné účasti na všech úrovních hospodářského, sociálního, kulturního, občanského a politického života v zemi azylu, tak také na způsobem jakým uprchlík vnímá přijetí a začlenění do hostitelské společnosti.

2. ECRE doporučuje, aby cílem integračních programů a snah bylo vytvoření vztahu vzájemné odpovědnosti mezi uprchlíky a jejich komunitami na straně jedné a občanskou společností a hostitelskými zeměmi na straně druhé. Tato snaha by měla podpořit sebeurčení a soběstačnost na straně uprchlíků a zároveň napomoci pozitivnímu jednání v oblasti veřejného a státního života.

3. ECRE si uvědomuje, že integrace uprchlíků je těsně spojena se způsobem přijetí stejně jako kvalitou a délkou azylové procedury. ECRE doporučuje, aby přijímací doba uprchlíků byla považována za integrální součást integračního procesu, vzhledem k možnému vlivu, který má přijímací doba na proces integrace těch, kdo případně dostanou svolení k usazení se v Evropě.

4. ECRE navrhuje, aby evropské státy přijaly přesný výklad Ženevské konvence z roku 1951 a doplňujícího Protokolu a upustily od praxe udělování méně hodnotného statutu osobám, které mají dostatečné důvody k udělení azylu na základě Ženevské konvence.

5. ECRE dále doporučuje, aby sociální a ekonomická práva osob, které obdrželi statut uprchlíka na základě Ženevské konvence, byla příznána také osobám s jiným druhem statutu. V rámci Amsterdamské dohody ECRE doporučuje, aby Evropská unie odsouhlasila práva vztahující se na osoby s jiným než úplným statutem uprchlíka, založená na základních mezinárodních právních dokumentech vztahujících se k lidským právům stejně jako právních dokumentech Rady Evropy a praxi, která se těmto normám nejvíce přibližuje.

Občanství a svoboda pohybu

6. ECRE považuje udělení občanství za základní nástroj napomáhající integraci a uznání úplného začlenění uprchlíků do země, ve které získali azyl. ECRE navrhuje, aby evropské vlády vzaly v úvahu článek 34 Konvence vztahující se k statutu uprchlíka a doporučení Rady Evropy číslo 564 (1969) o nabytí občanství té země, ve které uprchlíci získali pobyt a podpoře jejich naturalizace.

7. ECRE doporučuje, aby se Evropská unie zavázala zaručit svobodu pohybu a rovnost jednání mezi občany zemí EU a těmi, kdo zde získali statut uprchlíka nebo jiný způsob právní ochrany. Všechny evropské státy by měly zajistit přijetí opatření, která umožní uprchlíkům s pobytem na jejich území svobodu cestování.

Základní principy integrace uprchlíků

8. Vytvoření tolerantní, otevřené společnosti je základním předpokladem úspěšné integrace uprchlíků. Vlády a politici by měly v tomto smyslu ovlivňovat veřejné mínění a udávat tón veřejné debatě o toleranci a nediskriminaci.

9. ECRE zdůrazňuje důležitost těsného spojení a partnerství napříč jednotlivými obory a všech sociálních aktérů, kteří se zabývají problematikou uprchlíků. Partneři by měly usilovat o zapojení představitelů médií, politických stran, státní správy a samosprávy na místní úrovni, podnikatelů, policie, národních a mezinárodních nevládních organizací a dalších sdružení.

10. Klíčovou prioritou nevládního sektoru napříč Evropou by mělo být zajištění účasti uprchlíků, kteří využívají jejich služby, na vytváření koncepce, rozvoji, organizaci a hodnocení integračních služeb a programů. ECRE navrhuje, aby poskytovatelé služeb v oblasti integrace, společně s uprchlíky a/nebo představiteli jejich komunit, vytvořili společně dohodnutá kritéria k hodnocení kvality a účinnosti integračních programů na národní a evropské úrovni.

11. Za účelem podpoření aktivní účasti uprchlíků na životě evropských hostitelských společností, ECRE zdůrazňuje důležitost umožnit uprchlíkům využít jejich vlastní schopnosti a dovednosti k vzájemné svépomoci, zejména pokud jde o nově příchozí a vysvětlit své zájmy stejně jako zájmy jejich rodin a komunity těm, kdo jim nabízejí služby a rozhodují na politické úrovni. Na národní úrovni by měly být k dispozici finanční prostředky, aby bylo umožněno vytvoření uprchlických a svépomocných organizací stejně jako koordinace aktivit uprchlických organizací na regionální a národní úrovni.

12. ECRE navrhuje, aby evropské vlády s přihlédnutím k duchu Ženevské konvence z roku 1951, nahlížely na uprchlíky jako na osoby „se specifickými potřebami“ a tedy osoby, kterým je třeba poskytovat odpovídající služby v počátečním období integrace do hostitelské společnosti. Sociální služby by měly být poskytovány na základě potřeb a reflektovat různorodost kultur, ze kterých uprchlíci pocházejí. V některých případech je třeba brát v úvahu, že sociální služby mohou být užitečné až v pozdější fázi integrace.

13. Politici a poskytovatelé služeb, zejména v oblasti zdravotnictví, vzdělání a pracovního poradenství by měli projít vzděláním, které bere v úvahu vliv jazykových problémů, fyzických a psychologických traumat stejně jako kulturních a náboženských rozdílů na proces integrace uprchlíků.

14. Sociální politika národních vlád a financování integrace uprchlíků musí být v souladu se sociálním systémem jednotlivých evropských zemí. Země, které mají rozsáhlé systémy sociální péče zahrnující celé spektrum lidí v nouzi by měly vytvořit časově omezené specifické programy zaměřené na uprchlíky. Takovéto iniciativy by mohly buď pokrývat specifické potřeby uprchlíků nebo být „mostem“ k sociálnímu systému dostupnému všem občanům.

15. V zemích s tradicí menší regulace systému sociální péče, který není zaměřen na specifické skupiny, by sociální politika měla umožnit specifické zásahy, které by reagovaly na možné znevýhodnění, kterému jsou uprchlíci vystaveni a pokrývat jejich specifické potřeby v oblasti duševního zdraví a právní pomoci.

16. Sociální služby musí brát v úvahu otázku pohlaví a poskytnout ženám-uprchlíkům možnost podílet se na vytváření, uskutečňování a hodnocení integračních programů.

Zaměstnávání, vzdělávání a odborná příprava

17. Problém zaměstnanosti je klíčovým faktorem integračního procesu. ECRE zdůrazňuje, že nedostatečný přístup na pracovní trh během prvního období přijímání uprchlíků, z dlouhodobého hlediska vážně poškozuje možnost integrace. ECRE doporučuje, aby v samém počátku byly odstraněny jakékoli překážky na cestě k zaměstnání a nikoli až za šest měsíců po podání žádosti o azyl.

18. ECRE apeluje na národní vlády, aby poskytly uprchlíkům a lidem s jinou formou mezinárodní ochrany, bezpodmínečná práva na získání zaměstnání a automatické udělení pracovního povolení. ECRE doporučuje, aby byly připraveny individuální programy odborného vzdělávání a další projekty, které podporují zaměstnanost uprchlíků

19. ECRE doporučuje, aby na úrovni Evropské unie byl vytvořen systém uznávání předchozích zkušeností a kvalifikace. Tento systém by umožnil ověřování a hodnocení předchozí kvalifikace na celkové úrovni Evropské unie a zároveň poskytl možnost sdílet zkušenosti překlenující rozdíl mezi úrovní kvalifikace uprchlíků a průmyslovými nebo vzdělanostními standardy v zemi azylu.

20. ECRE doporučuje, aby byly vytvořeny speciální vzdělávací nebo jazykové programy pro uprchlíky v počáteční fázi integrace. Pro účel všeobecného vzdělávání a pro překonání rozdílu mezi původní kvalifikací uprchlíků a vstupními požadavky ke vzdělání v hostitelské zemi by měly být k dispozici finanční prostředky ve stejné výši jako pro občany hostitelské země.

21. Všichni uprchlíci, kterým bylo umožněno zůstat v některé z evropských zemích by měli mít nárok na minimální počet hodin bezplatné jazykové přípravy. Těm členům rodiny, kteří se starají o nezletilé děti, by mělo být umožněno

ponechat děti po dobu výuky v dětském centru. Také žadatelům o azyl by mělo být umožněno získat základní znalosti jazyka hostitelské země.

Bydlení

22. ECRE doporučuje, aby evropské státy zaručily základní lidské právo „přístřeší“ všem osobám, které potřebují mezinárodní ochranu, bez ohledu na jejich právní statut.

23. ECRE dále doporučuje, aby uprchlíci, kteří obdrželi statut uprchlíka na základě Ženevské konvence a osoby s jiným druhem statutu měli možnost zvolit si místo bydliště a měli stejná práva na získání bydlení jako místní občané. Lidem, kteří obdrží povolení k pobytu, a kteří se nacházejí v integračních střediscích by měly být poskytnuty všechny nezbytné informace, aby se mohli „informovaně“ rozhodnout, berouce v úvahu druh a umístění bydlení, které jim bude k dispozici.

Zdravotní péče

24. ECRE se domnívá, že limitovaný nebo žádný přístup k lékařské péči společně s nedostatkem adekvátních a zdravotně nezávadných podmínek během počátečního období po příchodu, může závažným způsobem ohrozit dlouhodobější perspektivu uprchlíků z hlediska jejich zdraví a integrace. ECRE navrhuje, aby lékařské služby psychické i somatické byly k dispozici ihned po příchodu uprchlíků do evropské země, ve které požádají o azyl.

25. ECRE navrhuje, aby specializované služby poskytované uprchlíkům tvořily stálou součást zdravotního systému a byly dlouhodobě podporovány z veřejných prostředků. Tyto služby by měly vytvářet „mosty“ k státnímu zdravotnímu systému a zaměřit se na specifickou péči a léčbu, které je potřeba pro léčení zdravotních následků vzniklých na základě zážitků ze země původu a během cesty uprchlíků za bezpečím a přijetím v hostitelské zemi.

26. Hlavní důraz by měl být kladen na vytvoření překladatelských a mediačních služeb stejně jako na podporu zdravotní výchovy a preventivních programů k odstranění bariér bránících v přístupu k zdravotní péči.

Sjednocení rodiny

27. ECRE doporučuje, aby sjednocování rodin nebylo omezeno pouze na osoby, kterým byl přiznán statut uprchlíka na základě Ženevské konvence, ale bylo také uplatněno v případě osob s jiným druhem statutu.

28. V případě slučování rodin uprchlíků a lidí s jiným druhem statutu by evropské vlády neměly zavádět restriktivní opatření vztahující se na délku pobytu, zaměstnání, přístup k bydlení a výši příjmu nebo schopnosti zdokumentovat rodinný poměr. Mělo by být učiněno vše k zajištění, co nejrychlejšího sjednocení rodin uprchlíků a to maximálně během prvních šesti měsíců od přiznání azylu.

Investice do integrace

29. ECRE se domnívá, že za integraci uprchlíků by měly nést prvotní odpovědnost národní vlády. Když vypočítávají výdaje na integraci uprchlíků, evropské vlády by měly vzít v úvahu dlouhodobé sociální a ekonomické výdaje spojené s rizikem marginalizace uprchlíků v případě, že stát nebude intervenovat v samém počátku. Vzhledem k faktu, že uprchlická problematika má celoevropské měřítko a dále s ohledem na celoevropskou solidaritu, je i nadále potřeba poskytovat strukturální a speciální finanční podporu k naplnění cílů Evropské unie v oblasti integrace uprchlíků.

30. Je zapotřebí výrazných investic do služeb poskytovaných během počátečního období přijetí uprchlíků, aby jim bylo umožněno vyvinout nezbytné dovednosti a znalosti potřebné k jejich integraci v hostitelské zemi v případě pozitivního rozhodnutí o jejich žádosti o azyl.

31. Je zapotřebí dalších investic do vzdělání, aby jim bylo umožněno získat kvalifikaci užitečnou pro znovuvybudování jejich domovů v případě návratu.

Stručné shrnutí

Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (ECRE) v tomto pozičním dokumentu shrnula názory svých členských organizací, které tvoří více než 65 nevládních uprchlických organizací z celé Evropy s ohledem na to, jak by měla být organizována integrace uprchlíků v evropských společnostech. Tento dokument byl vytvořen na základě diskusí, které se odehrály na expertních setkáních a konferenci o integraci uprchlíků, kterou hostil ECRE integrační tým v roce 1998. Dalším zdrojem informací byla panelová diskuse se zástupci uprchlíků v Dalfsen v Holandsku v roce 1999.

ECRE upozorňuje, že integrace uprchlíků v evropských společnostech se výrazně liší s ohledem na národní kontext a odlišné systémy sociální ochrany stejně jako odlišné vnímání toho co je nebo by měl být žádoucí sociální řád.

ECRE bere na vědomí, že Všeobecná deklarace lidských práv, Ženevská konvence z roku 1951 a New Yorský protokol z roku 1967 stejně jako další mezinárodní a národní právní nástroje poskytují dostatečný mezinárodně-právní rámec pro integraci uprchlíků, kteří obdrželi statut na základě Ženevské konvence. ECRE však klade otázku, zda jsou tato práva dostatečná pro integraci ostatních uprchlíků, uvědomíme-li si, že jen malému procentu žadatelů o azyl je skutečně přiznán statut uprchlíka na základě Ženevské konvence.

ECRE upozorňuje na podstatné rozdíly v naturalizační politice stejně jako rozdílná kritéria pro udělování občanství, mezi jednotlivými evropskými státy. ECRE považuje udělení občanství za velmi důležitý prostředek integrace uprchlíků do hostitelské společnosti. ECRE také zdůrazňuje důležitost svobody pohybu uprchlíků a stejné zacházení s uprchlíky jako s občany Evropské unie.

V důsledku atmosféry netolerance, xenofobie a rasismu, která se objevila v některých evropských zemích, ECRE apeluje na potřebu změny vnímání a postoje veřejnosti k uprchlíkům a vytvoření pozitivního obrazu uprchlíků založeného na ověřených a dobře zdokumentovaných informacích.

Ve všech částech tohoto pozičního dokumentu je zdůrazněna nezastupitelná role, kterou v integračním procesu hrají uprchlíci samotní. V dokumentu jsou také uvedeny odkazy na strategie, které používají evropské země k podpoře vytvoření komunitních organizací uprchlíků a jejich účasti na veřejném životě.

ECRE předkládá škálu doporučení zaměřených na právní, socio-kulturní a strukturální stránku integrace stejně jako na specifické problémy, ke kterým patří: přístup uprchlíků na pracovní trh, diskriminace v zaměstnání, nostrifikace vzdělání a kvalifikace získané v zahraničí, odborné vzdělávání, obecné vzdělávání, vzdělávání dětí, bytová problematika, zdravotní péče, slučování rodin, data o uprchlících a náklady spojené s integrací uprchlíků. ECRE věří, že tento poziční dokument přispěje v evropských státech k probíhajícímu procesu hledání principů a standardů integrace a zvýší veřejnou informovanost o potřebách uprchlíků žijících v evropských společnostech stejně jako obrovském potenciálu, který pro tyto společnosti představují.

Úvod

1. Evropská rada pro uprchlíky a exulanty (European Council on Refugees and Exiles-ECRE) je celoevropskou organizací, která se zabývá ochranou a poskytováním pomoci žadatelům o politický azyl a osobám s přiznaným statutem uprchlíka v rámci Evropy. Součástí této činnosti je také podpora integrace uprchlíků a osob s jiným statutem mezinárodní ochrany v evropských společnostech.

2. V roce 1997 vytvořil Evropský parlament na základě žádosti nevládních organizací, ke kterým patřila také ECRE, speciální fond pro socio-ekonomickou integraci uprchlíků. Ve stejném roce vytvořila ECRE „Pracovní skupinu pro otázky integrace uprchlíků“, která se sestává ze šesti organizací a sekretariátu. Jednotlivé organizace zodpovídají za specifické oblasti integrace a kontakt mezi dalšími organizacemi poskytujícími služby v oblasti integrace. (1) Poznatky a zkušenosti „Pracovní skupiny pro otázky integrace uprchlíků“ získané v letech 1998 a 1999 tvoří základ pro poziční dokument ECRE nazvaný „Integrace uprchlíků v Evropě“.

3. Tento poziční dokument by měl být čten zároveň s pozičními dokumenty ECRE o „Přijímání žadatelů o politický azyl“ (červen 1997) a „Azylová problematika a ženy uprchlice“ (1997) stejně jako s dalšími pozičními dokumenty ECRE. (2)

Obecné poznámky

Definice a záběr

4. Integrace uprchlíků je v jednotlivých evropských zemích do velké míry odlišná, protože reflektuje rozdíly v přístupech k sociálnímu zabezpečení a ochraně stejně jako národní rozdíly v pohledu na to, co je nebo by měl být žádoucí společenský řád. Navzdory zájmu, kterému se problematika integrace uprchlíků těší v diskusích na národní i mezinárodní úrovni, existuje v současné době v této oblasti pouze několik málo mezinárodních norem.

5. Integrace je v tomto dokumentu definována jako proces změny, který je:

a) dynamický a dvoustranný: vyžaduje spolupráci jak hostitelské společnosti, tak také jednotlivců nebo komunit, kterých se týká. Z pohledu uprchlíka integrace vyžaduje připravenost k adaptaci na životní způsob hostitelské společnosti bez toho, aby došlo ke ztrátě jeho nebo její vlastní kulturní identity. Z hlediska hostitelské společnosti, vyžaduje integrace ochotu přetvořit veřejné instituce tak, aby odpovídaly složení populace, akceptovat uprchlíky jako nedílnou součást většinové národní společnosti a umožnit jim přístup ke vzdělávání, pracovnímu uplatnění a rozhodovacím procesům.

b) dlouhodobý: z psychologického hlediska, začíná integrace často ihned při příchodu do země azylu a je ukončena v okamžiku, kdy se uprchlík stane aktivním členem hostitelské společnosti v oblasti právní, sociální, ekonomické, vzdělanostní a kulturní.

c) mnohovrstevnatý: to se vztahuje jak na podmínky ke skutečné účasti na všech úrovních hospodářského, sociálního, kulturního, občanského a politického života v zemi azylu, tak také na to jakým způsobem uprchlík vnímá přijetí a začlenění do hostitelské společnosti.

6. ECRE doporučuje, aby cílem integračních programů a snah bylo vytvoření vztahu vzájemné odpovědnosti mezi uprchlíky, jejich komunitami na straně jedné a občanskou společností a hostitelskými zeměmi na straně druhé. Tato snaha by měla podpořit sebeurčení a soběstačnost na straně uprchlíků a zároveň napomoci pozitivnímu jednání v oblasti veřejného a státního života.

7. ECRE doporučuje, aby proces integrace byl založen na souboru práv a povinností, které by měly být rovnocenné právům a povinnostem občanů jednotlivých evropských zemí a neřídil se kritérii občanství, národnosti nebo etnické příslušnosti. (4) Veřejná debata o uprchlících by měla vzít v úvahu stálou přítomnost uprchlíků a jejich pozitivní příspěvek k ekonomickému, sociálnímu a kulturnímu životu země, ve které žijí.

8. ECRE dále doporučuje, aby integrační projekty jak na národní tak na evropské úrovni, byly založeny na schopnostech a potenciálu uprchlíků samotných a usilovaly o podporu:

a) aktivní účasti uprchlíků v oblasti veřejného života bez jejich segregace mimo většinovou společnost a v rámci systému sociálního zabezpečení rovnocenného s občany jednotlivých evropských států (jde o zaručení stejného minimálního příjmu, vzdělání, bytové problematiky a zdravotního zabezpečení);

b) respektu k odlišnostem a různorodosti ve vztahu k náboženskému přesvědčení, politickým názorům, kulturnímu původu, osobní a kulturní identitě manifestované jak v privátní tak také ve veřejné sféře;

c) seberozvoje tím, že uprchlíkům umožní využít jejich schopnosti, zkušenosti a získat smysluplné zaměstnání a dosáhnout soběstačnosti buď osobní, v rámci rodiny nebo etnické skupiny.

9. Tento poziční dokument se specificky zabývá integrací „uprchlíků, kteří se usadili nebo chtějí usadit v evropských státech“. (5) Zároveň si však uvědomujeme, že integrace uprchlíků je úzce spojena s rychlostí přijetí při jejich příchodu stejně jako kvalitou a délkou azylové procedury. V tomto kontextu, ECRE doporučuje, aby přijímací fáze byla považována za integrační součást integračního procesu uprchlíků vzhledem k potenciálnímu dopadu přijímací fáze na integraci těch, kterým bude eventuálně přiznáno právo usadit se v Evropě. (6)

Právní rámec integrace

Mezinárodní a národní právní nástroje

10. Všeobecná deklarace lidských práv společně se Ženevskou konvencí z roku 1951 a New Yorkským protokolem z roku 1967 stejně jako další mezinárodně-právní nástroje (7) poskytují dostatečný mezinárodně-právní rámec pro integraci osob s přiznaným statutem uprchlíka v Evropě. Na národní úrovni, se velký počet evropských států rozhodl interpretovat Ženevskou konvenci o uprchlících (8) liberálně a v mnoha případech zavedl velkorysá právní opatření podporující integraci osob s přiznaným postavením uprchlíka.

11. Účinnost jak národních, tak také mezinárodních právních předpisů, které se vztahují k integraci však závisí na počtu uprchlíků, kterým je udělen statut na základě Ženevské konvence z roku 1951. Většina evropských zemí uděluje azyl jen malému počtu žadatelů a jeho kvalita často není srovnatelná se statutem uprchlíka uděleným na základě Ženevské konvence. Socio-ekonomická práva osob s tímto statutem jsou často limitována. (9) Evropská unie (10) a Úřad vysoké komisařky pro uprchlíky (11) nezastávají žádné formální stanovisko vztahující se jak k právům vyplývajícím z integrace uprchlíků, jimž byl přiznán azyl na základě Ženevské konvence, tak také socio-ekonomickým nárokům osob, jimž byl udělen jiný druh statutu.

Doporučení

12. ECRE navrhuje, aby evropské státy přijaly správný výklad Ženevské konvence o uprchlících z roku 1951 a jejího Protokolu a neuplatňovaly praxi udělování méně hodnotného statutu těm osobám, které mají dostatečné důvody k udělení azylu na základě Ženevské konvence.

13. ECRE dále doporučuje, aby byla uznána stejná socio-ekonomická práva osobám, které obdržely azyl na základě Ženevské konvence stejně jako osobám, které obdržely jiný druh statutu. (12) ECRE dále navrhuje, aby státy Evropská unie (13) v souladu s Amsterdamskou dohodou a na základě mezinárodních právních nástrojů stejně jako těch, které přijala Rada Evropy stanovila práva osob, které mají jiný druh statutu. (14)

14. Je zapotřebí učinit soubor mezinárodně-právních nástrojů vztahujících se k integraci uprchlíků plně účinný. ECRE doporučuje, aby státy vzaly v úvahu následující kroky:

- a) ratifikaci nebo přistoupení k relevantním evropským dohodám a konvencím, které se vztahují k uprchlíkům; (15)
- b) ratifikaci konvencí a přijetí těch doporučení Mezinárodní organizace práce, která se vztahují k uprchlíkům; (16)
- c) ratifikaci Doplnujícího protokolu k Evropské sociální chartě z listopadu 1995; (17)
- d) ratifikaci Mezinárodní Dohody o ochraně práv hostujících pracovníků a členů jejich rodin.

Občanství

15. Nabytí státního občanství bylo identifikováno jako „nejlepší nástroj pro integraci cizích státních příslušníků do hostitelské společnosti“. (18) Nejenže představuje nástroj k integraci, ale zároveň může být pro některé lidi vyústěním integračního procesu samotného.

16. Mezi evropskými státy existují velké rozdíly v naturalizační praxi a kritériích, kterými se udělování občanství řídí. Tato situace reflektuje odlišné historické zkušenosti jednotlivých zemí, které byly zeměmi, do kterých se imigrovalo nebo naopak, ze kterých lidé odcházeli stejně jako odlišných konceptů státnosti a inkluzivních nebo naopak exkluzivních postojů k dlouhodobě usazeným cizím státním příslušníkům. Některé země mají tendenci k zdůrazňování příbuznosti založené na pokrevním základě (princip *ius sanguinis*) zatímco jiné státy kladou důraz na společné území nebo náboženství (princip *ius soli*).

Doporučení

17. ECRE považuje občanství za klíčový nástroj v procesu integrace a uznání plného členství v zemi azylu. ECRE navrhuje, aby evropské vlády vzaly v úvahu článek 34 Ženevské konvence o uprchlících (19) a doporučení číslo 564 Rady Evropy z roku 1969 o nabývání občanství země, ve které uprchlíci pobývají, a aby podpořily naturalizaci uprchlíků tím:

- a) že vezmou v úvahu celkové období pobytu uprchlíka v zemi, kde mu byl udělen azyl a to včetně období dočasného útočiště nebo období, kdy byl registrován jako žadatel o politický azyl;

- b) že odstraní nebo alespoň zredukuje právní překážky zabraňující nabývání občanství jako jsou například minimální období pobytu, když překročí pět let nebo požadavky, že žadatel o státní občanství musí dokázat, že pozbyl svou předchozí státní příslušnost;
- c) že dovolí lidem, pokud to bude možné, podržet si i nadále původní státní občanství;
- d) že umožní dětem uprchlíků získat státní občanství země, ve které se narodily, a ve které byla jejich rodičům poskytnuta ochrana před pronásledováním;
- e) že odstraní administrativní překážky zavedením jasných procedur, transparentními kritérii pro udělování občanství a nízkými administrativními poplatky, které by nepřekračovaly finanční možnosti uprchlíků.

18. ECRE dále doporučuje, aby evropské státy přistoupily ke Konvenci Spojených národů z roku 1961 o omezení počtu osob bez státní příslušnosti, a aby považovaly uprchlíky bez státní příslušnosti de facto za uprchlíky bez státní příslušnosti de iure. (20)

19. V některých zemích se objevuje nový trend spojování trvalého pobytu a udělení státního občanství s úspěšným završením integračních programů. ECRE bere s politováním tento trend na vědomí a doporučuje, aby přístup k občanství nebo trvalý pobyt uprchlíků, nebyl podmiňován naplněním právně závazných požadavků vztahujících se k integraci v hostitelské společnosti. Jakékoli další kroky Evropské unie na základě článku 63 Amsterdamské smlouvy (21) o podmínkách k udělování dlouhodobých víz a povolení k pobytu, by měly směřovat k podpoře přístupu uprchlíků k bezpečnému a trvalému statutu.

Svoboda pohybu a cestovní dokumenty

20. Na základě Dohody o Evropské unii byla občanům členských států Evropské unie udělena řada nadnárodních občanských práv. (22) Článek 63(4) Amsterdamské dohody obsahuje v rámci agendy zahrnující pětileté přechodné období, přijetí opatření o právech a povinnostech na základě, kterých mohou cizí státní příslušníci pobývající v jedné ze členských zemí, pobývat i v dalších zemích EU. (23)

Doporučení

21. ECRE doporučuje, aby se Evropská unie zavázala garantovat svobodu pohybu a rovnost v zacházení se státními občany zemí Evropské unie těm osobám, které obdržely politický azyl na základě Ženevské konvence nebo jim byl poskytnut jiný druh ochrany před pronásledováním. Všechny evropské země by měly učinit vše pro svobodné cestování uprchlíků pobývajících na jejich území.

22. Jako dočasné opatření by měly osoby s jiným druhem statutu a uprchlíci získat přístup k jednoduchým procedurám k získání cestovních dokumentů a přesunout práva k pobytu také na jiné evropské země na základě rodinných nebo kulturních vazeb nebo nabídky k zaměstnání. (25)

Volební právo

Doporučení

23. V některých evropských zemích existuje možnost, aby se uprchlíci a další trvale pobývající cizinci mohli zúčastnit místních voleb. ECRE se domnívá, že účast uprchlíků na rozhodovacích procesech na místní úrovni a na politickém životě země, ve které obdrželi politický azyl, je klíčem k dvoustrannému procesu integrace, ve kterém se na rovnoprávném základě účastní jak uprchlíci, tak také hostitelská společnost.

24. V souladu s článkem 6 Konvence Rady Evropy o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni (1992), ECRE doporučuje, aby evropské státy zaručily uprchlíkům a osobám s jiným druhem statutu (26) právo volit a být volen ve volbách na místní úrovni, pokud splní stejné právní požadavky jako státní občané a pobývají v zemi alespoň dva roky před volbami.

25. ECRE doporučuje, aby byly podniknuty kroky vedoucí k zapojení uprchlíků do veřejného života na místní úrovni. To znamená zapojení do činnosti místních zastupitelstev (27) a/nebo místních nevládních organizací. V každém případě, by měly být uprchlíkům poskytnuty informace o jejich právech a povinnostech vztahující se k veřejnému životu v zemi, kde získali politický azyl.

26. Článek 8b (2) Dohody o Evropské unii zakládá právo každého občana Evropské unie volit a být volen do Evropského parlamentu v tom členském státě, ve kterém trvale pobývá. V souladu s iniciativami jako například „Návrhy na získání volebních práv občany třetích zemí“, ECRE doporučuje, aby všichni občané třetích zemí, včetně uprchlíků a lidí s jiným druhem statutu, měli garantováno právo volit a být volen ve volbách do institucí Evropské unie po pěti letech jejich pobytu v některém ze členských států Evropské unie. (28)

Antidiskriminační opatření a rovnost

27. Během několika minulých let, došlo v některých evropských zemích k růstu netolerance a xenofobie. To se zejména projevilo v zemích střední a východní Evropy, kde jsou otázky migrace novým jevem. (29) V roce 1997 zahájila Evropská komise „Evropský rok proti rasismu“, jehož cílem bylo zvýšit toleranci a podpořit spolupráci v oblasti boje proti rasismu a diskriminaci. (30) Ve stejném roce umožnil článek 13 Amsterdamské dohody, vystupovat Evropské unii proti diskriminaci založené na inter alia, rasovém, etnickém nebo náboženském základě. Evropská komise má v plánu předložit návrhy protidiskriminační legislativy před koncem roku 1999.

28. Na národní úrovni přijaly mnohé evropské státy širokou škálu opatření k podpoře rovnosti a boje proti diskriminaci poté, co v roce 1965 (31) vstoupila v platnost Mezinárodní dohoda o eliminaci všech forem rasové diskriminace. Některé země přijaly opatření k podpoře multikulturalismu a vzaly na vědomí přítomnost menšin a/nebo poskytly podporu kulturnímu růstu a vyžití uprchlíků a migrantům. Jiné země zavedly programy sloužící k zvýšení tolerance a boje s rasismem a xenofobií a preferenčními programy pro druhou generaci uprchlíků/imigrantů. (32)

Doporučení

29. Vytvoření tolerantní společnosti otevřené vůči cizincům je klíčovým předpokladem úspěšné integrace uprchlíků. Politici a vlády by měly dát příklad a udávat tón ve veřejné diskusi o toleranci a nediskriminaci.

30. Vzhledem k roli, kterou v utváření veřejného mínění hraje vzdělání, je potřebné do školních osnov zařadit vzdělávací programy o lidských právech a problematice uprchlíků. Interkulturní výchova na základních a středních školách a na pracovišti, by se měla zaměřovat na podporu respektu k odlišnostem a ozřejmit výhody kulturní různorodosti stejně jako připravovat pro život ve stále více různorodé společnosti.

31. Uprchlíkům a místním společenstvím by měla být poskytnuta podpora pro lepší adaptaci na změny v jejich prostředí a zapojení se do konstruktivního dialogu a spolupráci na místní a národní úrovni.

32. Rada Evropy by měla vzít v potaz vytvoření programu aktivit zaměřených na vzdělávání evropské veřejnosti v oblasti kulturní různorodosti. Tato příprava by se mohla stát součástí Evropské konference o rasismu plánované po záštitou Konference OSN o rasismu, která je připravována na leden 2001. UNHCR by zároveň mělo pokračovat ve svých aktivitách zaměřených na informování evropské veřejnosti o problematice uprchlíků a to jak formou kampaní, tak také formou publikování vzdělávacích materiálů. (33)

33. Evropské vlády by měly usilovat o zavedení antidiskriminační legislativy a systémů monitorování přístupu uprchlíků na pracovní trh a trh s byty, stejně jako přístupnosti zdravotních, sociálních a komunitních služeb. Měly by být také podniknuty kroky k vytvoření systému, který umožňuje snadnější kritiku ze strany uprchlíků a fungujících právních mechanismů. Důraz by měl být zejména kladen na poskytování interkulturního tréninku vykonavatelům právních profesí. Všechna taková opatření by měla fungovat souběžně s již existujícími normami vztahujícími se k etnickým menšinám nebo skupinám migrantů v jednotlivých zemích.

34. Pokud bude v určité sociální oblasti zaznamenáno jasné znevýhodnění uprchlíků, měla by být vzata v úvahu možnost pozitivní akce směřující k zajištění rovných práv pro uprchlíky a členů hostitelské společnosti. (34)

35. Jakékoli nové normy předkládané v rámci legislativy Evropské unie o nediskriminaci by se měly vztahovat jak na občany Evropské unie, tak také občany třetích zemí, kteří trvale žijí v zemích EU bez rozdílů mezi občany a lidmi bez občanství EU. (35)

Socio-kulturní rámec integrace (36)

Úloha občanské společnosti (37)

36. Jednotlivé evropské společnosti se od sebe liší v závislosti na míře s jakou přijímají kulturní odlišnost a způsoby jakými nakládají s uprchlíky a cizinci obecně. Některé společnosti akceptují cizince a podporují toleranci k odlišnosti, zatímco jiné od cizinců očekávají asimilaci do dominantní kultury. V některých zemích jsou veškeré aktivity týkající se integrace uprchlíků podpořeny pluralistickým přístupem a multikulturalismem. Také role veřejných institucí (38) se výrazným způsobem liší v závislosti na historických, kulturních a politických tradicích jednotlivých evropských zemí.

37. Ve všech evropských zemích hrají nevládní a církevní organizace často ústřední roli při obhajobě uprchlíků, poskytování potřebných informací a integračních programů. V některých případech také přispívají k vytváření projektů, které pomáhají skupinám uprchlíků seznámit se a navzájem spolupracovat. V zemích, kde existuje silná tradice dobrovolnictví, nevládní a církevní/náboženské organizace získávají nové dobrovolníky, poskytují jim trénink a management.

38. Také média hrají při socio-kulturní integraci uprchlíků velmi důležitou roli. Tato role může být pozitivní i negativní. V některých případech média udržují negativní stereotypy vztahující se k uprchlíkům nebo „cizincům“ obecně. Příležitostně sehrávají klíčovou roli v boji za stejná práva tím, že poukazují na rasismus a diskriminaci a „zrcadlí“ nerovnoprávnost. Média, která jsou dodavateli umění ve formě televizního nebo rozhlasového vysílání přispívají k tomu, jakým způsobem uprchlíci nemohou nebo nesmí přispívat ke kulturnímu vývoji společnosti, ve které žijí.

Doporučení

39. ECRE zdůrazňuje důležitost těsných vazeb a mezioborové spolupráce sociálních aktérů, kteří pracují s uprchlíky. Mezioborová spolupráce by měla zahrnovat představitele médií, politických stran, místní správy a samosprávy, policie, místních a celostátních nevládních organizací a dalších institucí. Na vzájemné spolupráci by se měli také podílet zástupci uprchlíků.

40. Na základě konzultací s uprchlíky musí nevládní a církevní organizace hrát klíčovou roli v diskusi o integraci uprchlíků, napomáhat komunikaci mezi hostitelskou společností a uprchlíky a pozitivně ovlivňovat veřejného mínění. Nevládní a církevní organizace by měly usilovat o využití zdrojů ve všech oblastech společnosti.

41. Klíčovou prioritou nevládních organizací ve všech evropských zemích by mělo být posilování účasti uprchlíků při vytváření koncepcí, provádění a hodnocení integračních programů. ECRE navrhuje, aby ti kdo poskytují služby v oblasti integrace uprchlíků ve spolupráci s uprchlíky a/nebo představiteli jejich komunit, vytvořili společná kritéria k hodnocení kvality a efektivity integračních programů na národní i evropské úrovni.

42. Tato kritéria by měly být založena na objektivních a/nebo subjektivních předpokladech a obsahovat: situaci na pracovním trhu a výši příjmu; druh pobytu/práva z něho vyplývající, politická práva; znalost jazyka hostitelské země; úroveň účasti na sociálním a kulturním životě; stupeň spokojenosti uprchlíka se životem v hostitelské společnosti; stupeň uznání uprchlíků stejně jako pozitivního přijímání hodnot, norem a postojů hostitelské společnosti; vztah veřejnosti k uprchlíkům stejně jako uznání a porozumění ze strany hostitelské společnosti vůči hodnotám a přesvědčení uprchlíků.

43. Je zapotřebí změnit způsob, jakým veřejnost vnímá uprchlíky a podpořit alternativní mediální programy o uprchlících založené na dobře zdokumentovaných a podrobných informacích. Za velmi naléhavý úkol stojící před evropskými nevládními organizacemi, považuje ECRE vytvoření informačních a mediálních strategií, které budou založeny na kvalitních informacích a pečlivém výzkumu a zároveň budou zprostředkovány přístupnou formou. Měl by

být využit potenciál kulturních akcí a dalších komunikačních prostředků jako jsou divadlo, literatura, film a sportovní aktivity.

44. Při podpoře pozitivního postoje a odmítání předsudků vůči uprchlíkům na pracovišti hrály důležitou roli některé odborové svazy. ECRE doporučuje, aby odbory vzdělávaly své členy v „diversity management“ (39) na pracovišti a daly příležitost zaměstnancům, kteří jsou uprchlíky, stát se členy nebo volenými představiteli odborů. Odbory by také měly lobovat zaměstnavatele a svazy zaměstnavatelů s cílem vysvětlit potenciální obohacení, které uprchlíci na pracoviště přináší.

45. Na evropské úrovni, ECRE zdůrazňuje důležitost akce proti diskriminaci tak, jak je uvedena ve Společné deklaraci sociálních partnerů z roku 1995. (40)

Uprchlíci jako sociální aktéři v hostitelské zemi

46. Podpora soběstačnosti uprchlíků je základem jejich integrace. Některé země věnují velkou pozornost podpoře svépomocných uprchlických organizací. Tyto svépomocné organizace jsou centrem komunitní práce, podporují politické sebevědomí a vykonávají činnost prostředníků mezi jednotlivými uprchlíky a hostitelskou společností. Jiný přístup klade důraz na individuální vývoj jednotlivých uprchlíků prostřednictvím kulturních a sportovních aktivit.

Doporučení

47. Aby byla podpořena aktivní účast uprchlíků v životě evropských hostitelských společností, ECRE považuje za důležité umožnit uprchlíkům využít jejich vlastní schopnosti a zkušenosti k vzájemné svépomoci, zejména pomoci nově příchozím a k reprezentaci svých individuálních zájmů stejně jako zájmů rodiny a komunity vůči institucím poskytujícím sociální služby a politikům.

48. Vytváření svépomocných organizací uprchlíků stejně jako koordinace činnosti na regionální a celostátní úrovni by mělo být financováno z domácích zdrojů jednotlivých států.

49. Zvláštní pozornost by měla být věnována podpoře těch projektů, které usilují o zapojení žen-uprchlic a mládeže do rozhodovacích procesů, které ovlivňují jejich životy a poskytují jim možnosti účasti na veřejném životě.

50. Finanční podpora Evropské unie by měla směřovat k aktivitám, které umožňují vytvářet spojení mezi uprchlíky samotnými stejně jako institucemi hostitelské společnosti na místní, regionální, celostátní a evropské úrovni.

Strukturální rámec integrace

Institucionální uspořádání

51. Při své integraci čelí uprchlíci velkému množství překážek pramenících z jejich zkušenosti z odchodem ze své vlasti a nedobrovolným exilem, nedostatku znalosti jazyka hostitelské společnosti; izolaci; problémům s adaptací během prvních let exilu; a zdravotním problémům somatického a psychického charakteru spojeným s duševními traumaty a případně mučením. Uprchlíci se také setkávají s řadou znevýhodnění v sociální a ekonomické sféře; podmínkami v přijímací fázi a nedostatky v práci některých institucí poskytujících sociální služby.

Doporučení

52. ECRE navrhuje, aby evropské vlády v duchu Ženevské konvence z roku 1951, považovaly uprchlíky za „osoby se speciálními potřebami“ a z toho vyplývající potřebou zvláštních sociálních služeb v počátečním období jejich integrace do hostitelské společnosti. Jednotlivé sociální programy by měly být založeny na skutečných potřebách a brát v úvahu různorodost uprchlické populace. V některých případech je nutné brát v úvahu skutečnost, že sociální programy budou potřebné až v pozdější fázi integračního procesu.

53. Činnost vlády by měla sestávat ze dvou vzájemně spojených strategií: a) připravovat jednotlivé uprchlíky k fungování ve společnosti, splnění svých právních povinností a aktivní účasti na rozvoji socio-ekonomického života komunity, ve které žijí; (41), ale také b) zpřístupňování ekonomického, sociálního, kulturního a fyzického prostředí uprchlíkům.

54. Zodpovědní činitelé a poskytovatelé sociálních služeb, zejména v oblasti zdravotní péče, vzdělání a zaměstnávání by měly být informovány o vlivu jazykových potíží, somatických a psychických traumat, kulturních a náboženských odlišností na integrační proces uprchlíků.

55. Mezi programy orientovanými na potřeby uprchlíků v jednotlivých evropských zemích existují podstatné rozdíly. Politika jednotlivých vlád a poskytování prostředků na integraci uprchlíků musí být v souladu se systémem sociální ochrany v jednotlivých evropských zemích. Bylo by chvályhodné, aby země se systémem sociální ochrany zahrnující širokou škálu sociálně ohrožených skupin, vytvořily časově omezené programy zaměřené specificky na uprchlíky. Takové programy mohou řešit buď problémy, které se týkají specificky uprchlíků nebo mohou sloužit jako „mosty“ k běžným institucím sociální ochrany. Sociální programy pro uprchlíky mohou být například kombinovány s programy pro migranty nebo menšiny. Celkovým cílem těchto programů by měla být inkorporace pohledu uprchlíků do vládní politiky týkající se menšin a otázek rovnoprávnosti.

56. V zemích, kde neexistuje tak silná tradice regulované sociální politiky zaměřené na specifické skupiny, by nebylo vhodné vytvářet speciální sociální opatření zaměřené pouze na uprchlíky. V takovém případě by měly být programy pro uprchlíky součástí celkové sociální politiky a nefungovat odděleně, ale orientovat se na potenciální znevýhodnění, kterému uprchlíci čelí stejně jako uspokojování jejich specifických potřeb zejména v oblasti duševního zdraví a právní pomoci.

57. Všechny sociální programy musí vzít v úvahu pohled žen-uprchlic a umožnit jim účastnit se přípravy, provádění a hodnocení integračních programů. (42)

58. Vzhledem k tomu, že problematika integrace uprchlíků má celoevropskou dimenzi, ECRE navrhuje, aby byly uvolněny prostředky ze strukturálních fondů k podpoře integračních programů navržených institucemi Evropské unie. (43) Dále by měly být uvolněny specifické prostředky sloužící k podpoře nových přístupů směřujících k socio-ekonomické integraci, sdílení informací, posílení spolupráce a dlouhodobého výzkumu zaměřeného na integraci uprchlíků v Evropě. (44)

59. ECRE doporučuje, aby byly uvolněny prostředky pro integraci uprchlíků v zemích střední a východní Evropy. Měly by být také podniknuty kroky k zabezpečení toho, aby bylo možné v rámci prostředků poskytovaných na rozšiřování Evropské unie, financovat integrační programy a spolupráci na projektech mezi členskými státy Evropské unie a zeměmi střední a východní Evropy.

Přístup na trh práce (45)

60. Jen velmi omezený počet evropských zemí dovoluje žadatelům o politický azyl pracovat v období, kdy čekají na vyřízení své žádosti o azyl. Některé země umožňují žadatelům o azyl pracovat po šesti měsících od podání žádosti. V jiných zemích mají žadatelé o azyl různé pracovní možnosti podmíněné druhem práce, kterou mohou vykonávat a dobou, po kterou mohou pracovat.

61. Po udělení azylu smí většina uprchlíků, kterým byl azyl udělen na základě Ženevské konvence, pracovat bez omezení. (46) V některých zemích však v případech, kdy žadatelé o azyl dostanou jiný druh statutu (například statut střežení-pozn. překladatele), který není udělen na základě Ženevské konvence z roku 1951, mají jen omezenou možnost pracovat.

Doporučení

62. ECRE zdůrazňuje, že překážky kladené v přístupu na pracovní trh během prvotní fáze příchodu do země, kde uprchlík požádal o politický azyl, vážným způsobem omezují možnosti pozdější dlouhodobé integrace. ECRE doporučuje, aby všechna omezení v přístupu na pracovní trh, byla v co možná nejkratší době po příchodu uprchlíka do země, kde požádal o azyl, odstraněna, a aby v žádném případě období omezení pracovní činnosti netrvalo déle než šest měsíců po podání žádosti o azyl. (47) Kromě toho, že uprchlíkům bude umožněn udělena možnost pracovat, měli by také získat pomoc při vstupu na pracovní trh a účastnit se odborného vzdělávání. Ostatní členové rodiny by se měli těšit stejným právům jako ti její členové, kteří požádali o azyl.

63. ECRE upozorňuje, že omezení legálních možností práce, nutí lidi k práci na černo a podporuje jejich závislost na státní podpoře. ECRE pokládá omezování legálních možností práce zejména v případech uprchlíků, kterým byl udělen azyl na základě Ženevské konvence za porušování Konvence Spojených národů o uprchlících. (48) ECRE apeluje na národní vlády, aby poskytly uprchlíkům a osobám s jiným druhem statutu právo na hledání práce bez jakýchkoli podmínek a automatické pracovní povolení. (49) Jakákoli omezení ve vztahu k zaměstnávání ospravedlňovaná důvody národní bezpečnosti a obavami občanů by měla být minimální a založena na rozumných důvodech.

64. Velký počet uprchlíků v celé Evropě se navzdory vysoké kvalifikaci a/nebo rekvalifikaci v hostitelské zemi potýká s problémy nezaměstnanosti, sociálního úpadku a obav ze ztráty zaměstnání. ECRE doporučuje, aby byly uskutečňovány individuální programy napomáhající zaměstnanosti uprchlíků, a aby tyto programy byly založeny na pečlivé znalosti trhu práce a spojeny s celkovou hospodářskou obnovou/vývojovými strategiemi.

65. Priorita by měla být dána programům, které reagují na jazykové potřeby, komunikaci a orientaci na trhu práce. Druhá fáze by mohla zahrnovat vytváření programů pomáhajících v přístupu na pracovní trh. Tyto programy by měly brát v úvahu znalosti a zkušenosti uprchlíků včetně jejich minulých zkušeností, profesionálních zájmů a aspirací do budoucnosti. Měly by být podniknuty pokusy o získávání zkušeností prostřednictvím placených nebo dobrovolných stáží různého pracovního zaměření.

66. Zvláštní důraz by měl být kladen na zvyšování účasti žen na programech zaměstnanosti prostřednictvím poskytování informací o zaměstnaneckých právech a sociální pomoci stejně jako péči o děti nebo potížích spojených s dopravou do zaměstnání.

67. Klíčovou součástí programů zaměstnanosti je vytvoření partnerství mezi institucemi jako jsou obchodní komory, soukromými i veřejnoprávními zaměstnavateli, místními/regionálními rozvojovými agenturami, odborovými svazy a konzultačními firmami působícími v oblasti personálního poradenství. Pozornost by měla být věnována vytvoření programů supervize, do kterých by byli zapojeni lidé z podnikatelské sféry jak v důchodovém tak také aktivním věku; dále vytvoření vstřícného prostředí na pracovišti vůči uprchlíkům založených na „úspěšných příbězích“ a informační sítě o pracovních příležitostech. Uprchlíci by se měli ve všech případech účastnit přípravy, průběhu a vyhodnocování strategií odpovídajících na jejich potřeby. Uprchlíci, kteří již prošli zkušeností hledání zaměstnání by měli předávat zkušenosti těm, kteří tuto zkušenost ještě nemají.

68. Amsterdamská dohoda uvádí, že zaměstnanost bude členskými státy Evropské unie považována za „předmět společného zájmu“, a že členské státy se zavazují koordinovat své aktivity v této oblasti. Na summitu Evropské unie v listopadu 1997, zabývajícím se zaměstnaností, bylo dosaženo dohody o základních bodech politiky zaměstnanosti v rámci celé Evropské unie, které jsou základem Národních akčních plánů zaměstnanosti. Body vztahující se k politice zaměstnanosti z roku 1999, zahrnují mezi jinými doporučeními členským státům EU, také podporu „sociální inkluze a rovnost příležitostí pro znevýhodněné skupiny“. (50) V tomto kontextu ECRE doporučuje, aby opatření vlád směřujících k omezení nezaměstnanosti v členských státech Evropské unie, věnovalo zvláštní pozornost situaci uznávaných uprchlíků a osob s jiným druhem právní ochrany.

Diskriminace na pracovním trhu

69. Uprchlíci často čelí přímé nebo nepřímé diskriminaci na pracovním trhu, které je v běžném životě těžké zabránit dokonce i v zemích se silnou protidiskriminační legislativou. Evropské vlády by měly usilovat o zavádění protidiskriminační legislativy a monitorovacích systémů směřujících k boji s diskriminací na pracovním trhu a podpoře rovných příležitostí. Měly by být vytvořeny systémy umožňující upozorňování na diskriminační praktiky a vymahatelné zákony.

70. Národní vlády, nevládní a církevní organizace by měly podobným způsobem upozorňovat zaměstnavatele a odborové svazy o hodnotných zkušenostech a znalostech uprchlíků a jejich potenciálnímu přínosu na pracovišti. Rozšiřování pozitivního obrazu uprchlíků stejně jako nejlepší příklady jejich zaměstnávání by mělo být podporováno mezikulturním tréninkem a kampaněmi zaměřenými na kultivaci veřejného mínění.

71. Evropská komise by měla prostřednictvím informačních služeb hrát důležitou roli v aktivaci Evropských sociálních partnerů. Protidiskriminační opatření, která vstoupí v platnost na základě článku 13, Amsterdamské dohody (51) by měla být také aplikována na uprchlíky bez činění rozdílů mezi občany Evropské unie a občany jiných zemí.

Nostrifikace diplomů

72. Hlavním problémem, kterému uprchlíci čelí jsou těžkosti v přístupu na pracovní trh a sociální sestup. Další bariérou je nedostatečné uznávání zahraničních diplomů a předchozích pracovních zkušeností. V některých zemích existují systémy „certifikátů kompetencí“, jejichž smyslem je podpořit individuální uznání pracovních zkušeností a kvalifikace získané v zahraničí. V jiných případech jsou používány metody jako například AP(E)L [Assessment of Prior (Experiential) Learning].

Doporučení

73. ECRE doporučuje, aby na úrovni Evropské unie byly vytvořeny systémy uznávání předchozích zkušeností a kvalifikace. To by mělo napomoci k vytvoření ověřovacích a hodnotících kritérií v rámci celé EU a překonání mezer mezi úrovněmi kvalifikace uprchlíků a požadavky zaměstnanců nebo škol v zemi azylu. V případě některých profesí by měly být vytvořeny podmínky pro uznání „špičkových“ kurzů. (52) Všechna taková opatření by měla existovat zároveň pro občany třetích zemí.

74. Organizace pomáhající uprchlíkům a další poskytovatelé poradenských služeb by se měli snažit o pečlivé porozumění mechanismům uznávání kvalifikace získané v zahraničí. Důraz by měl být také kladen na uznávání kvalifikace uprchlíků na základě bilaterálních dohod, které některé Evropské vlády uzavřely s některými státy, ze kterých uprchlíci přicházejí.

Odborné vzdělávání (53)

Doporučení

75. Odborné vzdělávání by mělo být nahlíženo jako prostředek vedoucí k zaměstnávání uprchlíků, než jen jako účel sám o sobě. Programy odborného vzdělávání by měly být v souladu se současnými a budoucími potřebami pracovního trhu a měly by být časově omezené s výhledem na získání zaměstnání nebo pracovní stáže.

76. Aby byl uprchlíkům umožněn přístup k odbornému vzdělávání je třeba v jednotlivých zemích vybudovat informační služby. Cílem těchto služeb by mělo být poskytovat snadno dostupné informace o hlavních stejně jako na uprchlíky zaměřených programů odborného vzdělávání.

77. Dále by měly být vytvořeny „překlenovací“ programy k podpoře flexibilních tréninku a účasti uprchlíků na pracovním trhu. Tyto programy by měly sestávat z přípravných kurzů pro odborné vzdělávání, jazykové výuky zaměřené na specifickou pracovní činnost, orientace na pracovním trhu, pracovního poradenství a nábídku schopností vedoucích k vyhledávání práce. Tyto programy by měly být doprovázeny kurzy orientovanými na získání zaměstnání a usilovat o zapojení soukromých i veřejnoprávních zaměstnavatelů do programů „pracovních stáží“ uprchlíků.

78. Měly by být také vytvořeny speciální programy zaměřené na problémy spojené s přístupem žen do vzdělávacích kurzů. Tyto kurzy by měly být flexibilní a snažit se pomoci ženám překonat kulturní bariéry nebo jiné překážky jako jsou potřeba péče o děti, které ženám znesnadňují využívat příležitosti ke vzdělání. Tyto programy by měly usilovat o dodání sebevědomí ženám, aby přijímaly nové role v podpoře jich samotných a jejich rodin.

79. Zapojení uprchlíků do odborného vzdělávání a integračních programů by mělo být spíše založeno na důvěře a dobré vůli než donucení. Uvalování sankcí za neúčast na těchto aktivitách by mělo být stejné jako v případě státních občanů a být založeno na pečlivém vyhodnocení formy a obsahu tréninkových programů.

80. Vzhledem k efektu, který má prvotní přijetí uprchlíků na dlouhodobou integraci nebo možnost návratu, je důležité, aby byly pro uprchlíky k dispozici základní tréninkové programy ihned poté, co podají žádost o azyl. Tento trénink by se měl zaměřit na rozvoj schopností nebo znalostí, které mohou být využity jak v případě integrace do hostitelské společnosti, tak také při přípravě na návrat a reintegraci v zemi původu nebo přesídlení do třetí země.

81. Evropská komise financovala prostřednictvím Evropského sociálního fondu velký počet programů odborného vzdělávání zaměřených na uprchlíky žijící v zemích Evropské unie. Národní vlády by měly být podpořeny v tom, aby

podle vlastního uvážení využili nové strukturální fondy k podpoře pokračování rozvoje programů odborného vzdělávání pro uprchlíky. Stejně podmínky by měly být v rámci rozšiřování Evropské unie vytvořeny pro přidružené země.

Vzdělání (54)

82. Vzdělání je v procesu adaptace a sociální integrace velmi mocným nástrojem. (55) Podporuje personální rozvoj uprchlíků a zároveň zlepšuje jejich šance přispívat hostitelské společnosti prostřednictvím účasti na pracovním trhu.

83. Některé země organizují pro uprchlíky jazykovou přípravu jako součást celkového integračního programu pro všechny nově příchozí. Délka trvání jazykové přípravy se může pohybovat od tří měsíců do tří let. V některých případech je docházka povinná pro ty, kdo dostávají sociální podporu. V některých zemích bezplatná jazyková příprava neexistuje.

Doporučení

84. ECRE doporučuje, aby uprchlíkům bylo poskytováno vzdělání nebo jazyková příprava již během prvotní fáze integrace. Finanční podpora rovnocenná podpoře poskytované občanům hostitelské země by měla být k dispozici také pro účely všeobecného vzdělávání a překlenutí rozdílu mezi původní kvalifikací uprchlíka a vstupními požadavky na další vzdělávání v hostitelské zemi.

85. Všichni uprchlíci, kteří získali povolení zůstat v některé z evropských zemí by měli mít právo na alespoň minimální počet hodin bezplatné jazykové přípravy. Těm, kdo se starají o rodinu by měly být vytvořeny speciální podmínky.

86. Jazyková příprava musí být dostupná a přizpůsobena vzdělávacím potřebám uprchlíků. K dispozici by mělo být spektrum kurzů včetně intenzivních/akreditovaných kurzů, kurzů zaměřených na problémy gramotnosti a/nebo odborného vzdělávání/rozvoje kariéry nebo socio-kulturní orientace v zemi azylu.

87. Měly by také být vytvořeny podmínky, aby si žadatelé o azyl měli možnost osvojit základní znalosti jazyka během prvotního období po příjezdu do země, kde požádali o azyl.

Vzdělávání dětí uprchlíků

88. Školní výuka je nejpodstatnější součástí integračního procesu dětí uprchlíků. Školy tím, že vyučují jazyk hostitelské země, poskytují příležitosti dosáhnout lepší sociálně-ekonomického postavení v životě a učí žáky harmonicky žít v pluralistické společnosti, hrají klíčovou roli nejen jako centra vzdělávání, ale také jako místa formální a neformální přípravy dětí uprchlíků na život v nové společnosti.

Doporučení

89. Mezikulturní trénink by měl být v co nejširší míře k dispozici, aby upozornil učitele a další školské pracovníky na efekt, který má zkušenost s uprchlictvím na učební proces dětí uprchlíků. Zvyšování povědomí o těchto problémech je důležité také v případě institucí, které se podílejí na přípravě osnov.

90. Vzdělávací instituce by měla usilovat o podporu vytváření vhodných metod k odhadnutí mezer v předchozím vzdělání dítěte uprchlíka, rozpoznání dostatečné jazykové kompetence v mateřském jazyce a stanovení kritérií k ohodnocení pokroku při učení se novému jazyku.

91. Rodiče nebo opatrovatelé dětí uprchlíků by měli být podpořeni v účasti na vzdělávání svých dětí a řízení záležitostí školy. V případech, kdy je to možné, by školy měly zaměstnávat mezikulturní mediátory, kteří mohou napomoci uvést nově příchozí děti uprchlíky do školních osnov a prostředí v zemi, kde jejich rodiče požádali o azyl.

92. Existuje celá řada těžkostí, se kterými se setkávají mladí uprchlíci, kteří již nejsou ve věku, který by jim umožnil navštěvovat základní školu a zároveň jsou příliš mladí na to, aby mohli navštěvovat jazykové kurzy pro dospělé nebo se účastnit kurzů pro vyhledávání zaměstnání. ECRE doporučuje, aby vzdělávací instituce vytvořili speciální jazykové a vzdělávací programy pro uprchlíky od 14 do 19 let. Tyto programy by měly sloužit jako „mosty“ k dalšímu vzdělávání a odborné přípravě.

Bydlení (56)

93. Přístřeší je základní lidské právo a potřeba. Podmínky v jakých lidé žijí do velké míry určují jejich zdravotní stav, schopnost smysluplně pracovat, dále se rozvíjet prostřednictvím sebevzdělání a odpočinku a v důsledku udržet si slušný životní standard. (57)

94. V jednotlivých evropských zemích existují podstatné rozdíly mezi ubytovacími podmínkami pro uprchlíky. V některých zemích přidělují ubytování uprchlíkům místní radnice na základě kvótního systému nebo dostupnosti bytů. V jiných zemích si uprchlíci musí najít ubytování sami v soukromých nebo státních bytech. V některých případech je ubytování na časově omezenou dobu k dispozici v přijímacích střediscích, která zároveň uprchlíkům poskytují sociální pomoc.

Doporučení

95. ECRE doporučuje, aby evropské státy garantovaly základní lidské právo na „přístřeší“ všem osobám, které potřebují mezinárodní ochranu bez ohledu na jejich status.

96. ECRE doporučuje, aby uprchlíci, kterým byl udělen azyl na základě Ženevské konvence a osoby s jiným druhem statusu měli možnost rozhodnout, kde se chtějí usadit a měli právo na bydlení. (58) Poté, co uprchlíci ubytování v přijímacích střediscích, obdrží povolení k pobytu měli by dostat všechny potřebné informace, aby se mohli „rozhodovat informovaně“ berouce v úvahu typ a místo ubytování, které jim může být k dispozici.

97. V případě zemí s decentralizovaným systémem umístování uprchlíků do státních bytů, by měla být brána v úvahu přítomnost rodinných vazeb nebo vztahů ke komunitě v místě, kde se mají uprchlíci usadit stejně jako příležitosti zaměstnání, vzdělání a existence integračních zařízení. Ve všech případech by se uprchlíci měli účastnit rozhodování, které ovlivní jejich životy. Předchozí zkušenosti s úspěchy nebo neúspěchy při usazování uprchlíků by také měly být brány v úvahu.

98. Mezi klíčové předpoklady umožňující uprchlíkům skutečně se rozhodnout patří: přístup k informacím o možnostech ubytování a profilu jednotlivých regionů; finanční prostředky ve formě příjmu a pomoci s ubytováním; a neomezené právo na zaměstnání.

99. Sociální příspěvky na bydlení a další sociální dávky by neměly být spojovány s bydlištěm v určité geografické oblasti. Neměly by být činěny rozdíly mezi uprchlíky, kteří obdrželi statut na základě Ženevské konvence, osobami, které mají jiný druh statutu a občany země, ve které byl azyl udělen.

100. Je třeba zabývat se přímou i nepřímou diskriminací existující v oblasti bydlení. Evropské vlády by měly zavést protidiskriminační legislativu podpořenou finančními prostředky pro mediační služby, vytvořením systému monitorování rasově motivovaného obtěžování a zabýváním se problémy prostorové segregace.

101. Také by měla být věnována pozornost programům, které by uprchlíky informovaly o jejich právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů zabývajících se bytovou problematikou. Aby byl uprchlíkům umožněn přístup na trh se soukromými byty, měly by být uvolněny prostředky pro nevládní organizace k vytvoření systému garantovaného nájmu.

102. Místní správa, poskytovatelé služeb a celá veřejnost by měla být informována o přítomnosti a potřebách uprchlíků, kteří se stěhují do jejich oblasti. Aktivita zaměřené na zvýšení povědomí o potřebách uprchlíků by měly být zaměřené na podporu porozumění vůči uprchlíkům ze strany veřejnosti, budování vazeb mezi uprchlíky a místními obyvateli a osvětlování pozitivního přínosu, kteří uprchlíci mohou pro společnost znamenat pokud jsou vítáni a přijati do místní společnosti.

103. Politici a ti, kdo vytvářejí veřejné mínění by měli prokázat připravenost k ochraně demokratických hodnot, které vnesou do diskuse s nevládními organizacemi a představiteli místní správy a samosprávy. Priorita by měla být dána programům, které uprchlíkům pomáhají se zorientovat ve zvycích a způsobu života hostitelské země.

104. Evropské vládní a regionální instituce by měly zavést regulace spojené s financováním obnovy měst tak, aby představitelé místní zprávy a poskytovatelé služeb, konzultovali rozvoj měst s místními obyvateli (včetně uprchlíků).

Zdravotní péče (59)

105. Podle definice Světové zdravotnické organizace (WHO), zdraví je „stav úplné fyzické, mentální, a sociální pohody a nikoli pouze absencí nemoci nebo slabosti.“ (60) Kvalita života a schopnost osobního rozvoje lidí závisí na jejich fyzické a mentální pohodě.

106. Uprchlíci mohou strádat řadou zdravotních problémů, které vyplývají ze zkušenosti politického pronásledování, mučení, věznění a podmínek útěku jejich vlasti. Jejich zdravotní stav může být také ovlivněn deprivací (61), dlouhodobým odloučením od rodiny, těžkostmi spojenými s kulturní adaptací, nedostatkem perspektivy během dlouhého období azylového řízení stejně jako poté, co jim bylo uděleno povolení zůstat v zemi, kde požádali o azyl.

107. V jednotlivých evropských zemích existují v systémech zdravotního zabezpečení rozdíly. V některých zemích mají žadatelé o azyl po dobu azylového řízení nebo v případě, kdy jim byl udělen komplementární statut, omezený přístup k národnímu systému lékařské péče. V jiných zemích mají nárok na stejnou lékařskou péči jako státní občané.

108. V případě osob s priznaným postavením uprchlíka, přiznání práva na lékařskou péči vždy nezahrnuje právo na úplnou lékařskou péči. V přístupu k lékařské péči často stojí bariéry neflexibilních administrativních procedur, finančních požadavků (jako například finanční spoluúčasti pacienta), limitované nebo neexistující znalosti národního systému lékařské péče ze strany uprchlíků a nedostatečné povědomí o potřebách uprchlíků na straně doktorů a zdravotnického personálu.

109. Další podstatnou bariérou v přístupu k lékařské péči jsou jazykové problémy. V některých zemích jsou jako součást systému národního zdraví k dispozici překladatelské služby. Tyto služby nejsou vždy pro uprchlíky snadno dosažitelné nebo přizpůsobené jejich potřebám. V jiných zemích překladatelské služby neexistují.

110. Mezi některými uprchlickými komunitami v Evropě představuje největší problém zmrzačení ženských genitálií (mutilace). Jde o kontroverzní problém, který je příčinou silně emocionálních reakcí jak na straně uprchlíků, tak také na straně zdravotníků. Tento jev představuje bezprostřední lékařské riziko pro ty, kdo jsou mu vystaveni a má také dlouhodobé somatické a psychické dopady.

111. Ve většině evropských zemí hrají nevládní a církevní organizace důležitou roli v poskytování poradenství, psychologické, sociální a lékařské pomoci uprchlíkům v tísni. V některých zemích (62), jsou tyto organizace plně nebo částečně financovány státem; v jiných zemích (63), spoléhají na soukromou podporu a práci dobrovolníků.

Doporučení

112. ECRE zdůrazňuje, že limitovaný nebo žádný přístup k lékařské péči spolu s nedostatečnou lékařskou péčí během počáteční fáze po příchodu do hostitelské země, může vážným způsobem narušit dlouhodobé vyhlídky na integraci a dobrý zdravotní stav. ECRE navrhuje, aby uprchlíkům byly poskytnuty lékařské služby ihned po jejich příchodu do evropské země, ve které požádali o azyl.

113. Při vytváření strategií podporujících přístup uprchlíků k lékařské péči, by měl být v první řadě brán zřetel na vybudování důvěry mezi uprchlíky a poskytovateli lékařské péče. Aby byly překonány bariéry v přístupu k lékařské péči, měly by být prioritně vytvořeny překladatelské a mediační služby stejně jako podpořeno vzdělání a prevenční programy (včetně ústních a psaných informačních materiálů).

114. ECRE doporučuje, aby součástí běžného systému zdravotní péče byly služby pro uprchlíky. Tyto služby by měly fungovat „mosty“ k běžnému systému zdravotní péče a zaměřit se na specializovanou léčbu zdravotních problémů vyplývajících ze života v zemi původu a důsledků cesty za bezpečím a přijetím v hostitelské zemi.

115. Lékařské zásahy somatického i psychologického rázu musí vzít v úvahu podmínky života uprchlíků. Poskytovatelé lékařské péče by měli usilovat v míře, která je možná, o vytvoření kulturně senzitivních služeb, které jsou v souladu s evropským standardem lékařské péče a zároveň respektují ne-západní (evropskou) lékařskou tradici. Pro zdravotníky včetně doktorů, zdravotních sester, tlumočnicků a dalších by měl být k dispozici trénink o uprchlících a otázkách mezikulturní komunikace a to jak ve školách, tak také na pracovišti. Zapojení uprchlíků a/nebo představitelů jejich komunit jako trenérů by mělo být považováno za samozřejmé.

116. Ženy-uprchlice by měly být plně informovány o spektru zdravotních služeb v zemi, kde požádaly o azyl a měly by mít možnost navštěvovat lékaře-ženu. Měly by také mít možnost seznámit se s možnostmi antikoncepce a plánování rodiny včetně informací o existující péči a právním normám vztahujícím se k umělému přerušování těhotenství.

117. V případě těch komunit uprchlíků, kde mutilace ženských pohlavních orgánů je rozšířenou praxí, je třeba vytvořit vzdělávací zdravotní programy zaměřující se na skupiny, kde je tento jev tradiční.

118. Poskytovatelé lékařské péče by se měly dohodnout na standardech zdravotní péče pro uprchlíky strádající mentálními zdravotními problémy. Měla by být vytvořena opatření, která by unožňovala vyhnout se stigmatizaci uprchlíků, kteří byli mučeni nebo prošli jiným traumatem. V případech, kdy je to vyžadováno by k dispozici by měla být speciální péče, léčba a rehabilitační programy pro celé rodiny. Všechny tyto programy by měly vnímat problematiku gender a brát v úvahu vliv spojený se zkušeností útěku a exilu na pohodu uprchlíků v krátkodobém i dlouhodobém ohledu.

Sloučení rodiny

Doporučení

119. Princip sloučení rodiny a respekt k rodinnému životu jsou pevnou součástí mezinárodní praxe. (64) ECRE doporučuje, aby sloučení rodiny nebylo limitováno pouze na osoby, které obdržely azyl na základě Ženevské konvence z roku 1951, ale bylo také aplikováno na osoby s jiným druhem statutu mezinárodní ochrany. (65)

120. Evropské vlády by neměly uvalovat omezení na právo rodin slučovat se v případě uprchlíků a osob s jiným statutem mezinárodní ochrany, zakládající se na délce pobytu, zaměstnání, přístupu k bydlení, výši příjmu nebo dostatečné dokumentaci potvrzující rodinné vazby. (66)

121. Měly by být podniknuty všechny kroky, aby ke slučování rodin uprchlíků docházelo s minimálním odkladem a během nejdéle prvních šesti měsíců od udělení azylu.

122. Právo na sloučení rodiny by nemělo být limitováno na nejbližší členy rodiny. (67) Měly by existovat procedury podporující slučování partnerů stejného pohlaví stejně jako závislých členů rozšířené rodiny.

123. Členům rodiny by mělo být uděleno stejné právní postavení a sociální dávky jako těm individuálním členům rodiny, se kterou se slučují. Mělo by jít o rovný přístup na trh práce, vzdělání, zdravotní péči a dalším příspěvkům jako v případě osob se stejným statutem. Měl by jim také být garantován přístup ke specifickým integračním programům.

124. Speciální pozornost by měla být věnována slučování rodin s dětmi bez doprovodu (68) a uprchlíky v pokročilém věku.

Data o uprchlících

Doporučení

125. Ve většině evropských zemí je k dispozici jen málo informací o socio-ekonomické situaci uprchlíků na základě Ženevské konvence a osob s jiným druhem statutu. ECRE navrhuje, aby evropské vlády věnovaly pozornost vytvoření centrální databáze o uprchlících. Taková databáze by podpořila kritické porovnávání relevantních statistických dat a umožnila evropským vládám a nevládním organizacím kriticky zhodnotit kvalitu a efektivitu integračních programů pro uprchlíky.

126. Kritické srovnávání dat by mělo probíhat slouhodobě a umožnit analýzu situace druhé generace uprchlíků.

127. Zavedení jakéhokoli monitorovacího systému integrace uprchlíků v Evropě by měly předcházet konzultace s uprchlíky a/nebo jejich představiteli na národní úrovni. Cílem těchto konzultací by mělo být vytvoření akceptovatelných metodkritického hodnocení statistické informace s cílem ospravedlnit a zavést speciální opatření ve prospěch uprchlíků.

128. Aby byly výsledky výzkumů lépe přístupné, doporučuje ECRE vytvoření krátkých shrnutí těchto výzkumů a jejich překlad do angličtiny, francouzštiny a ruštiny.

Financování integrace

129. Nezi výši prostředků, které jednotlivé evropské vlády vydávají na integraci existují podstatné rozdíly. Tyto rozdíly často odrážejí odlišnosti v evropských systémech sociální ochrany. Některé země vydávají velkou část hrubého domácího produktu na sociální výdaje a mají velmi dobře propracované systémy integrace uprchlíků a systémy sociální péče obecně. V jiných zemích je systém sociální ochrany stejně jako systém integrace uprchlíků vyvinutý méně vzhledem k nízkým výdajům na sociální zabezpečení pod hranicí 22% hrubého domácího produktu. S narůstajícími problémy sociální marginalizace původních obyvatel stejně jako imigrantů v evropských státech se zvyšuje zájem vlády a veřejnosti o výši výdajů na integraci uprchlíků.

Doporučení

130. ECRE považuje financování integrace uprchlíků za klíčovou odpovědnost vlády. Když evropské vlády vypočítávají náklady na integrační programy, měly by vzít v úvahu dlouhodobé ekonomické a sociální výdaje vyplývající z rizika marginalizace uprchlíků v případě, že veřejný sektor nebude aktivně intervnovat na samém začátku. Vzhledem k evropskému rozměru integrace uprchlíků a na základě solidarity napříč Evropou, by měly být k dispozici finanční prostředky ze strukturálních fondů Evropské unie k realizaci integrace uprchlíků v rámci celé Evropské unie.

131. Je zapotřebí značných investic do sociálních služeb v období prvotního přijetí, aby bylo uprchlíkům umožněno vytvořit a rozvinout nezbytné schopnosti a znalosti, které by podpořily jejich integraci do hostitelské společnosti v případě, že o jejich azylové žádosti bude rozhodnuto kladně.

132. Je zapotřebí také investovat do vzdělání, aby uprchlíkům bylo umožněno získat kvalifikaci užitečnou pro znovuvybudování jejich domovů v případě návratu.

září 1999

Doplňek: Relevantní mezinárodní instrumenty

- * Všeobecná deklarace lidských práv (1948)
- * Mezinárodní dohoda o hospodářských, sociálních a kulturních práv (1966)
- * Konvence o uprchlících z roku 1951 a Protokol z roku 1967
- * Mezinárodní konvence o eliminaci všech forem rasové diskriminace (1965)
- * Konvence o právech dítěte (1989)
- * Konvence UNESCO proti diskriminaci ve vzdělávání (1960)
- * Evropská sociální charta (1961)
- * Doplnující protokol k evropské sociální chartě (1995)
- * Evropská konvence o ochraně lidských práv a základních svobod (1950)
- * Evropská konvence o sociální ochraně (1972)
- * Evropská dohoda o transferu odpovědnosti za uprchlíky (1980)

1 Integrační pracovní skupina je složena z těchto členských organizací ECRE: Britská rada pro uprchlíky: zaměstnávání; World University Service: vzdělávání; Řecký výbor pro uprchlíky: Komunitní práce&kultura; Italský výbor pro uprchlíky: Zdraví; a France Terre d'Asile: odborné vzdělávání. Sekretariát integrační pracovní skupiny má sídlo v Belgii, v Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen (OCIV).

2 Zejména, Poziční dokument o dětech uprchlících (1996) a Pracovní dokument o potřebě doplňujících definic uprchlíka (1993).

3 Koncept kulturní identity uprchlíků a hostitelských společností je často nahlížen jako statický a nepřímý. Skutečnost je často mnohem složitější. V mnoha případech mají uprchlíci vliv na sociální kulturu a strukturu společností, kde jim byl udělen azyl, zatímco se jako jednotlivci účastní procesu redefinice vlastních hodnot v důsledku změn vyplývajících z jejich života v exilu.

4 Konvence Spojených národů o uprchlících stanovuje řadu socio-ekonomických práv pro osoby, kterým byl udělen statut uprchlíka. Některá z těchto práv se omezují na zajištění rovného zacházení s jinými osobami bez občanství země azylu, článek 17, 18, 19 o právu na práci; článek 22, 2 o právu na vyšší vzdělání; článek 21 o právu na bydlení atd., zatímco ostatní stanovují práva na stejné zacházení jako s občany, článek 23 o právu na veřejnou podporu. detailní

analýza socio-ekonomických práv uprchlíků a osob bez státního občanství v Evropě viz „Research Paper on the Social and Economic Rights of Non-nationals in Europe“ publikovaný ECRE v listopadu 1998.

5 Tato definice je používána Evropskou komisí v rozpočtové kapitole B3-4113-Integration of Refugees, Report on the Implementation and Selection of projects in 1997.

6 Pro detailní seznam doporučení viz Poziční dokument ECRE o přijímání žadatelů o politický azyl, (červen 1997).

7 Mezinárodní konvence proti mučení a jinému krutému, nelidskému nebo degradujícímu zacházení (1984), Evropská konvence o ochraně lidských práv a fundamentálních svobod (1950).

8 Nároky na práva vyplývající z konvence jsou poskytována na přírůstkové bázi ve vztahu ke stupni spojení se státem. Některá práva jsou přiznána uprchlíkům, kteří jsou prostě jen přítomni na teritoriu pod státní jurisdikcí [A.3 (nediskriminace), A.4 (náboženství), A.16 (přístup k soudu), A.22 (veřejnoprávní školství), A.27 (průkaz totožnosti), A.33 (zákaz vyhoštění)]; ostatní práva jsou vyhrazena uprchlíkům, kteří pobývají na teritoriu právoplatně [A. 15 (právo sdružování), A. 16(2) (přístup k soudům), A.17(1) (zaměstnání za mzdu), A.19 (svobodná zaměstnání), A.21 (bydlení), A.23 (veřejná podpora), A.24 (pracovní legislativa a sociální zabezpečení), A.25 (administrativní podpora) a A.28 (cetovní dokumenty)]; nebo dlouhodobě pobývají na teritoriu hostitelského státu [A.17 (2) (zaměstnání za úplatu) a A.7 (2-5) (vyjíмка z legislativní reciprocity)].

9 Pozoruhodnou výjimkou je situace v některých severských zemích, kde osoby s jiným druhem statutu než je statut udělený na základě Ženevské konvence mají stejná socio-ekonomická práva.

10 V roce 1995 Rada Evropské unie uvažovala o Návrhu zákona Rady, který by upravoval společný postup v některých aspektech statutu uprchlíka uznaném členskými státy Evropské unie. Mezi jiným Návrh zákona Rady navrhoval, aby uprchlíkům bylo a) uděleno povolení k pobytu na dobu 10ti let; b) bylo jim uznáno právo sloučení rodiny, které není podmíněno jako v případě jiných státních příslušníků; c) aby jim byla poskytnuta pomoc při usazení se v jiném členském státě Evropské unie na humanitárním, kulturním nebo rodinném základě a d) aby jim byl garantován přístup k zaměstnání, sociálním dávkám a ochraně na základě rovnosti s občany státu, ve kterém pobývají. Návrh zákona Rady Evropské unie také doporučoval, aby členské státy harmonizovaly další aspekty obsažené v Ženevské konvenci. Návrh zákona nebyl nikdy přijat.

11 UNHCR považuje lokální integraci za jedno z tradičních trvalých řešení společně s dobrovolnou repatriací a přesídlením (Rezoluce UNHCR číslo 62 (XLI)). Avšak ve svých výročních rezolucích o mezinárodní ochraně UNHCR nekomentovalo principy/minimální standardy nezbytné pro lokální integraci uprchlíků.

12 V únorové rezoluci z roku 1999 o harmonizaci jiných forem právní ochrany než je statut uprchlíka v zemích Evropské unie, Evropský parlament doporučil, aby doplňkové formy právní ochrany byly udělovány následujícím kategoriím osob: „osobám, které musely odejít ze své země, nechtějí nebo nemohou se vrátit, protože jejich životy, bezpečí nebo svoboda jsou ohroženy všeobecným násilím, agresí cizího státu, vnitřními konflikty, masivním porušováním lidských práv nebo jinými okolnostmi, které vážným způsobem narušují veřejný pořádek; a osoby, které uprchly ze své země a/nebo nejsou ochotné se do své země vrátit z důvodu odůvodněného strachu z mučení, jiného nelidského a ponižujícího zacházení nebo dalšího porušování základních lidských práv.“

13 Amsterdamská dohoda stanoví, že po uplynutí pěti let od doby, kdy vstoupí v platnost, budou podniknuty kroky k definování minimálních standardů...pro osoby, které potřebují mezinárodní ochranu (článek 63 (2) (a)).

14 Rezoluce Rady Evropy číslo 773 (1976) o uprchlících de facto doporučuje, aby státy přiznaly uprchlíkům de facto (osobám, které se nechtějí nebo nemohou vrátit do země původu z politických, náboženských nebo jiných závažných důvodů) co nejvíce práv vyplývajících ze Ženevské konvence z roku 1951.

15 Evropská dohoda o sociálním zajištění (14. 12. 1972) a Evropská sociální charta (1961).

16 Na příklad, Konvence 97 o pracovní migraci; Konvence 143 o násilné migraci a podpoře rovných příležitostí a zacházení s pracovníky-migranty, Konvence 118 o rovném zacházení se státními občany a osobami bez státního občanství dané země v oblasti sociálního zajištění; Konvence 157 o vytvoření mezinárodního systému dodržování práv v oblasti sociálního zabezpečení atd. Pro další informace viz Analýza sociálních a ekonomických práv pro občany bez státní příslušnosti dané země v Evropě zadanou ECRE v roce 1998.

17 Doplňující protokol k Evropské sociální chartě poskytuje možnost kolektivních stížností a vybízí sociální partnery Rady Evropy, včetně nevládních organizací se statutem konzultantů, aby informovali formou stížnosti Komisi nezávislých expertů o porušování Evropské sociální charty.

18 Rada Evropy, CDMG (93), 28. 9. 1993

19 Článek 34 doporučuje, aby státy v co nejširší míře doporučovaly „asimilaci a naturalizaci uprchlíků“ a „všemožně usilovaly o urychlení naturalizačních procedur a omezily poplatky spojené s těmito procedurami na co nejmenší míru“.

20 Rezoluce Rady Evropy 564 (1969), odstavec ii).

21 Článek 63 (3) stanoví, aby během pěti let po vstupu Amsterdamské dohody v platnost byly podniknuty kroky zahrnující „přípravu podmínek pro vstup, pobyt, poskytování víz k dlouhodobému a trvalému pobytu včetně těch vydaných za účelem sloučení rodiny“.

22 Dohoda o Evropské unii (1992) zakládá občanská práva pro všechny osoby, které mají státní občanství některého ze členských států Evropské unie a to včetně práva svobodně se přestěhovat a usadit na území kteréhokoli ze členských států EU.

23 Akční plán Rady a Komise jak nejlépe uvést v život ustanovení Amsterdamské dohody o vytvoření zóny svobody, bezpečí a spravedlnosti, (prosinec 1998) je spojen se současnými diskusemi o dovození usadit se ve kterémkoliv členském státě Evropské unie, občanům třetích zemí, kteří mají povolení k pobytu. Akční plán navrhuje, aby při rozhodování o právech a povinnostech, za kterých se mohou občané třetích zemí usazovat v jiných zemích, byly brány v úvahu „důsledky pro sociální rovnováhu a situaci na pracovním trhu“.

24 Článek 28 Ženevské konvence z roku 1951 doporučuje, aby smluvní strany vydávaly dokumenty uprchlíkům „právoplatně pobývajícím na jejich území“. Dále uvádí, že smluvní strany „mohou vydat cestovní dokumenty jakémukoli uprchlíku na svém území...zejména v těch případech, kdy uprchlík nemůže obdržet doklady ze země, kde právoplatně pobýval.“

25 Viz Dohodu Rady Evropy o transferu odpovědnosti za uprchlíky, (1980). Dále Nařízení (EEC číslo 1408/71) o aplikaci systémů sociálního zabezpečení zaměstnancům, živnostníkům a členům jejich rodiny, kteří se stěhují v rámci Společenství, které se specificky vztahuje na právo uprchlíků transferovat dávky sociálního zabezpečení včetně lékařské péče nabyté pobyttem v některém ze členských států Evropské unie.

26 Viz také Rezoluci 773 (1976) o uprchlících de facto, II (iii), která vybízí vlády, aby nevalovaly na uprchlíky de facto restrikce vztahující se na jejich politické aktivity- s výjimkou těch politických práv, která jsou striktně odvozena od státní příslušnosti země pobytu.

27 Viz také článek 5, kapitola B-Konzultační orgány reprezentující cizince na místní úrovni, Konvence Rady Evropy o účasti cizinců ve veřejném životě na místní úrovni.

28 „Návrhy legislativních opatření k boji proti rasismu a podpoře rovných práv v Evropské unii“, 1998.

29 Viz materiál UNHCR z expertního setkání o svobodě pohybu a výběru místa pobytu ve Společenství nezávislých států, 8.-10. prosince 1997.

30 Před tím, v roce 1993, Rada Evropy přijala Vídeňskou deklaraci Plán akce o boji proti rasismu, xenofobii, antisemitismu a intoleranci.

31 Mezinárodní konvence o eliminaci všech forem rasové diskriminace zavazuje všechny signatářské státy, aby „přijaly všechna nezbytná opatření pro urychlenou eliminaci rasové diskriminace...“. A. 1,2 však uvádí, že Konvence „by se neměla vztahovat na rozlišování, exkluzi, restrikce nebo preference činěné signatářskými státy mezi státními občany a osobami bez státního občanství“.

32 Taková aktivita se v převážné míře soustředila na cílené vzdělávací/tréninkové programy pro mládež a ženy.

33 Během let 1988 a 1989, UNHCR bylo zodpovědné za kampaně na zvýšení povědomí veřejnosti o integraci uprchlíků v zemích Evropské unie.

34 Princip pozitivní akce je zakotven v A.1,4 Mezinárodní konvence o eliminaci všech forem rasové diskriminace, ve které je uvedeno, že „speciální opatření podniknutá pouze za účelem zabezpečení adekvátního vzestupu určité rasové nebo etnické skupiny nebo jednotlivců vyžadujících takovou ochranu, která mohou být nezbytná k zajištění respektu lidských práv a základních svobod takové skupiny nebo jednotlivců by neměla být považována za rasovou diskriminaci pokud...nepovedou k zajištění separátních práv pro jiné rasové skupiny...“.

35 Podrobné návrhy legislativních opatření boje proti rasismu a podpoře rovných příležitostí v Evropské unii byly vypracovány Starting Line Group ve formě Návrhu direktivy o státních příslušnících třetích zemí a Návrhu direktivy Rady o eliminaci rasové a náboženské diskriminace.

36 Řecká rada pro uprchlíky shromáždila podrobné dokumenty o otázkách vztahujících se k integraci komunit a kulturní adaptaci. Tyto dokumenty je možné vyhledat na internetové adrese: <http://www.refugeenet.org>

37 Občanská společnost je zde definována „jako sféra dynamického a responsivního veřejného diskursu mezi státem, veřejnou sférou sestávající z dobrovolných organizací a sféry trhu zastoupené sokromými společnostmi a odbory“.

38 Tento termín je zde použit jako označení pro široké spektrum organizací operujících ve veřejné sféře, včetně politických stran, zájmových skupin, sociálních institucí a hnutí, náboženských institucí a médií.

39 Tento termín je zde použit k označení tréninku manažerů a jeho cílem je zdůraznit důležitost využívání kulturních odlišností na pracovišti. Termín tvrdí, že etnické, rasové a sexuální skupiny mají odlišné kulturní styly práce a tyto styly by neměly být negativně známkovány.

40 Sociální partneři jsou na evropské úrovni reprezentováni prostřednictvím Evropské konfederace odborových svazů (ETUC), Unii průmyslu Evropského společenství (UNICE) a Evropským centrem pro veřejnoprávní podniky (CEEP).

41 Dovednosti uprchlíků a osobní rozvoj by také měly podporovat jejich eventuální návrat do vlasti, jestliže existují podmínky bezpečného a důstojného návratu.

42 Viz také paragraf 47 Pozičního dokumentu ECRE o žádosti o azyl a ženách uprchlicích, (prosinec 1997).

43 Evropský sociální fond a Iniciativa společenství EQUAL nyní zahrnuje specifické odkazy na uprchlíky a žadatele o politický azyl.

44 V roce 1997 Evropská komise uvolnila prostředky z rozpočtové kapitoly B3-4113-pomoc uprchlíkům. V zemích střední a východní Evropy mohou být v některých případech uvolněny limitované finanční příspěvky prostřednictvím programu PHARE-LIEN.

45 Britská rada pro uprchlíky shromáždila podrobné dokumenty o otázkách spojených se zaměstnáváním uprchlíků. Tyto dokumenty je možné vyhledat na internetové adrese: <http://www.refugeenet.org>

46 Jedinou pozoruhodnou výjimkou je Lucembursko, kde povolení k pobytu neznamená automatické povolení k práci.

47 Viz také paragraf 37 Pozičního dokumentu ECRE o přijímání žadatelů o politický azyl (červen 1997).

48 Článek 17 Ženevské konvence z roku 1951 stanoví, že uprchlíci mají právo na nejlepší zacházení srovnatelné s občany jakéhokoli jiného státu vyplývajícího buď z dohod nebo praxe. Avšak některé signatářské státy jako země Beneluxu a Skandinávie vyjádřily námitky k A. 17 (1), čehož výsledkem bylo, že tento článek nemohl být uplatněn v případě jejich regionálních ekonomických a celních dohod.

49 Viz také článek 18 (podnikání), 19 (svobodná zaměstnání) a 24 (1) (a) (pracovní legislativa) Konvence Spojených národů o uprchlicích, článek 23 Všeobecné deklarace lidských práv, článek 6, 7 Mezinárodní dohody o ekonomických, sociálních a kulturních právech, článek 5 Mezinárodní dohody o eliminaci všech forem rasové diskriminace, část 1,1 Evropské sociální charty.

50 Vídeňská evropská rada, závěry předsednictva, 11.-12. prosince 1998.

51 Článek 13 Amsterdamské dohody stanoví, že „je třeba odpovídajícího postupu proti diskriminaci založené na pohlaví, rase nebo etnickém původu, náboženství, víře, handicapu, věku nebo sexuální orientaci“.

52 Viz také evropské dohody Rady Evropy v oblasti nostrifikace včetně: číslo 15 Evropské konvence o rovnosti diplomů vedoucích k přijetí na univerzity a jejího protokolu (číslo 49); číslo 21 Evropské dohody o rovnosti délky univerzitního studia; číslo 32 Evropské dohody o uznání univerzitní kvalifikace; a číslo 138 Evropské dohody o obecné rovnosti délek univerzitního studia. V roce 1997 se Společná dohoda Rady Evropy a UNESCO pokusila řešit uznání předchozí kvalifikace za účelem studia.

53 Organizace France Terre d'Asile shromáždila dokumenty vztahující se k odbornému vzdělávání uprchlíků, které je možné vyhledat na internetové adrese: <http://www.refugeenet.org>

54 Organizace The World University Service ve Velké Británii shromáždila podrobné dokumenty o otázkách vzdělání uprchlíků, které je možné vyhledat na internetové adrese: <http://www.refugeenet.org>

55 Viz také článek 22, Konvence Spojených národů o uprchlících; článek 26 Všeobecné deklarace lidských práv; článek 13 Mezinárodní dohody o ekonomických, sociálních a kulturních právech; článek 4 Konvence UNESCO proti diskriminaci ve vzdělání; článek 28 Konvence o právech dítěte; Protokol číslo 1, článek 2 Evropské dohody o ochraně lidských práv a základních svobod.

56 Holandský výbor pro uprchlíky shromáždil podrobné dokumenty o otázkách bydlení uprchlíků, které je možné vyhledat na internetové adrese: <http://www.refugeenet.org>

57 Článek 21 Konvence Spojených národů o uprchlících zavazuje státy k pozitivní povinnosti poskytnout uprchlíkům „nejlepší možné zacházení“ včetně ubytování.

58 Článek 26, Ženevské dohody o uprchlících; článek 12 (1)&(3), Mezinárodní dohoda o občanských a politických právech; Protokol číslo 4, Článek 2 Evropské konvence o ochraně lidských práv a fundamentálních svobod.

59 Italský výbor pro uprchlíky shromáždil podrobné dokumenty zabývající se zdravotní péčí pro uprchlíky, které je možné vyhledat na internetové adrese: <http://www.refugeenet.org>

60 V roce 1997 Světová zdravotnická asociace rozhodla, že jejím hlavním cílem a cílem národních vlád by mělo být, aby do roku 2 000 všichni lidé na světě byli v takovém zdravotním stavu, který by jim umožnil vést sociálně a ekonomicky produktivní život. V roce 1981 Shromáždění jednohlasně přijalo Globální strategii pro všechny, která by měla být uvedena v život do roku 2 000.

61 Bydlení na nízké úrovni, nízký příjem, sociální izolace, nezaměstnanost.

62 Většinou v severní Evropě.

63 V jižní Evropě.

64 Ženevská konvence z roku 1951 neobsahuje v definici uprchlíka princip slučování rodiny. Avšak většina států se řídí doporučením slučování rodin, které je obsaženo v Závěrečném aktu konference Spojených národů o statutu uprchlíků a osob bez občanství z roku 1951. Viz také Konvenci o právech dítěte, A.10&20, Mezinárodní dohodu o ekonomických, sociálních a kulturních právech, A. 10(1), Mezinárodní konvence o občanských a politických právech a.17&23 (1), Konvence o ochraně lidských práv a základních svobod, A.8 Závěry Výkonného výboru OSN číslo 9 (1977) a číslo 24 (1981). Viz také poziční dokument ECRE o dočasném útočišti a potřebě doplňující definice uprchlíka, březen 1997, paragraf 24.

65 Viz také Závěr číslo 15, Výkonného výboru číslo 15, 1979, Obecné principy e) o právu na sloučení rodiny nepodléhající podmínce udělení statutu uprchlíka.

66 Závěr Výkonného výboru číslo 24 o sloučení rodiny stanoví, že „při rozhodování o slučování rodiny, absence dokumentů potvrzujících sňatek nebo příbuzenský vztah k dítěti, by neměla být příčinou záporného rozhodnutí“.

67 Příručka UNHCR o procedurách a kritériích k udělení statutu uprchlíka považuje za minimální požadavek zahrnutí přímých příbuzných a nezletilých dětí. Zároveň však upozorňuje, že v běžné praxi jsou další závislé osoby jako například starší rodiče uprchlíků obvykle považovány za akceptovatelné pro sloučení rodiny, pokud žijí ve stejné domácnosti. Závěr Výkonného výboru číslo 24 uvádí, že „doufáme, že země, které poskytly azyl budou postupovat

liberálně při rozhodování, kteří ze členů rodiny budou moci přicestovat do země za účelem sloučení rodiny tak, aby podpořily princip slučování rodiny“.

68 Článek 22 Konvence o právech dítěte stanoví, že signatářské státy mají spolupracovat ... při nalezení rodičů nebo jiných rodinných příslušníků jakéhokoli dítěte-uprchlíka, aby obdržely nezbytné informace k sloučení s jeho/její rodinou. Viz také Poziční dokument ECRE o dětech uprchlících (listopad 1996).