

Интеграционные тесты: помощь или препятствия для интеграции?

Парламентская ассамблея

1. Владение языком (языками) принимающего общества, несомненно, облегчает успешную интеграцию мигрантов. Именно с этой целью интеграционные тесты были введены небольшим числом государств-членов, первоначально для целей получения гражданства. Однако в настоящее время к этой практике прибегает все больше государств и применяются такие тесты не только при предоставлении гражданства, но и при выдаче разрешения на проживание и даже в качестве предварительного условия на въезд в страну, прежде всего в случаях воссоединения семей.
2. Не только существенно расширилось применение тестов, повысились и стандартные требования. Кроме того, в ряде стран помимо языковых требований введен целый ряд вопросов "гражданства", таких как факты истории, знание политических институтов, общества и демократических ценностей.
3. В связи с этими тестами в первую очередь вызывают озабоченность два вопроса. Во-первых, способствуют они интеграции или же имеют обратное действие. И, во-вторых, не используются ли они не столько в качестве интеграционной меры, сколько в качестве механизма регулирования миграции для ограничения количества мигрантов, въезжающих в соответствующую страну и/или остающихся в ней. Сокращение не менее чем на 20% количества лиц, стремящихся воссоединиться с семьей в одном из государств-членов, а также в другой стране падение на 40% количества лиц, желающих получить постоянный вид на жительство или получивших его, четко свидетельствуют о том, к каким результатам преднамеренно или непреднамеренно может приводить введение таких мер. Такое сокращение является поводом для беспокойства, поскольку воссоединение семей и наличие уверенности в том, что касается права на жительство, благоприятны для интеграции мигрантов. Особо уязвимые мигранты нуждаются в поддержке в процессе интеграции посредством предоставления им доступа к этим правам, а не лишения их таких прав.
4. Стимулирование интеграции через языковые и иные тесты само по себе не вызывает проблем и представляет собой одну из мер, которую многие государства-члены скорее всего будут и далее применять в той или иной форме. Однако важно сознавать, что такие тесты имеют свои ограничения, и обеспечивать, чтобы они способствовали интеграции, а не становились препятствием для нее. Возможно, вместо того чтобы

расширять практику тестирования, следует организовать языковые курсы и обязать мигрантов посещать их, что даст мигрантам больше преимуществ, позволит им развить свои языковые навыки, не подвергаясь опасности отторжения. Они могут также способствовать интеграции как обоюдному процессу, требуя усилий как со стороны принимающего общества, так и со стороны мигрантов. Кроме того, проверка знаний сама по себе не позволяет улучшить языковые навыки и может оказаться действенной, если проводится на заключительном этапе языковых курсов, организуемых принимающим государством.

5. Парламентская ассамблея обеспокоена тем, что в нынешнем виде интеграционные тесты в Европе не столь эффективны, как они должны быть. Во-первых, иногда стандартные требования успешного прохождения тестирования превышают то, чего разумно могут добиться иммигранты или кандидаты на иммиграцию, что приводит к отторжению многих лиц, которые в ином случае интегрировались без каких-либо проблем. Возникают и правозащитные вопросы, в частности, в связи с правом на семейную жизнь и защиту от дискриминации. Это вызывает особую проблему в случае воссоединения семей, а также в тех случаях, когда речь идет о неграмотных или лицах с низким уровнем образования, пожилых лицах, беженцах и иных лицах. Более того, в тех случаях, когда интеграционные тесты представляют лишь замаскированную меру по управлению миграцией, они замедляют интеграцию и наносят ей ущерб и поэтому должны быть прекращены.

6. В связи с этим государствам-членам Совета Европы предлагается переосмыслить свой подход к интеграционным тестам, оценив их действенность в долгосрочном плане как инструмента эффективной, стабильной и функциональной интеграции для обеспечения того, чтобы:

6.1. уровни владения языком, устанавливаемые при проведении таких тестов, были достижимы. Это потребует, чтобы:

6.1.1. языковые требования не устанавливались на слишком высоком уровне и дифференцировались в плане того, что можно ожидать в плане устной речи и аудирования (не выше уровня A2 по принятым Советом Европы "Общеввропейским компетенциям владения иностранным языком: изучение, преподавание, оценка" (CEFR)) и навыков письма и чтения (оставить их на базовом уровне A1 по CEFR);

6.1.2. не допускать дискриминационного воздействия тестирования, отдавая предпочтение применению градуированных шкал, отражающих признание усилий, а не просто прохождение теста. Более того, при тестировании следует учитывать потребности и способности лиц, которые обладают различным уровнем грамотности или образования, или же лиц, которые могут находиться в уязвимом положении или испытывать иные сложности, в частности, положение пожилых лиц и

беженцев;

6.1.3. тесты не должны быть единственной методикой. Вместо тестов или в дополнение к ним следует рассмотреть иные пути, позволяющие продемонстрировать готовность к интеграции, такие как гражданская активность или прогресс или же использование механизмов, применяемых в других странах, таких как собеседования с подготовленным персоналом, позволяющие обеспечить справедливый подход;

6.2. государство оказывало финансовую поддержку при проведении подготовительных курсов. Всегда, когда это возможно, такие курсы должны быть бесплатными для мигрантов, при этом практика показала, что введение для мигрантов платы за курсы, продолжительность которых может превышать 400 часов, оказывается серьезным препятствием или демотивирующим фактором;

6.3. были приняты адекватные меры для обеспечения того, чтобы процент лиц, не прошедших тестирование, который может быть высоким, не оказывал дискриминирующего воздействия и не приводил к отторжению или постоянной неопределенности для тех, кто не прошел тестирование. Неудача при тестировании может означать, что требуются дополнительные усилия, однако это не должно приводить к отказу в праве на воссоединение семьи, в праве на постоянное проживание или на получение гражданства;

6.4. особое внимание было обращено на требования, предъявляемые до въезда на территорию страны, и то, как они могут влиять на право на семейную жизнь, закрепленное в Статье 8 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), а также на воссоединение семей в соответствии с Директивой Европейского союза о праве на воссоединение семьи. В этом плане неудача при тестировании никогда не должна быть единственной причиной отказа мигрантам в воссоединении семей, в случае, если они соответствуют всем другим критериям;

6.5. альтернативные методы тестирования были изучены, проверены и, в соответствующих случаях, применены.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 29 января 2014 г. (6-е заседание) (см. док. 13361, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 29 января 2014 г. (6-е заседание).*
См. также рекомендацию 2034 (2014).