



Оценка индекса политики интеграции мигрантов в Армении

Проведена



Октябрь 2013 г.

Выражение признательности

Данное исследование по оценке индекса политики интеграции мигрантов было проведено г-ном Томасом Хаддлстоном из Группы по миграционной политике в соответствии с методологией MIPEX.

ВВЕДЕНИЕ

Выполнение обязательств ОБСЕ по интеграции мигрантов

На протяжении многих лет, государства-участники ОБСЕ согласились принять на себя ряд обязательств в области интеграции мигрантов, таких как:

- Необходимость обеспечивать, чтобы их национальная практика в области миграции соответствовала их международно-правовым обязательствам и обязательствам в рамках ОБСЕ¹;
- Обязательство бороться с дискриминацией, нетерпимостью и ксенофобией по отношению к мигрантам и их семьям²;
- Необходимость принять соответствующие меры, которые бы позволили трудящимся-мигрантам принимать участие в общественной жизни государств-участников³, включая меры, направленные на то, чтобы способствовать освоению рабочими-мигрантами и их семьями языков и ознакомлению с общественной жизнью соответствующего государства-участника⁴;
- Обязательство содействовать социальной интеграции рабочих-мигрантов в тех государствах-участниках, где они законно проживают, одновременно поощряя их активное участие в процессе интеграции⁵;
- Необходимость уважать культурное и религиозное многообразие и поощрять и защищать права и основные свободы человека в национальных политиках интеграции государств-участников ОБСЕ⁶;
- Необходимость заниматься интеграцией мигрантов и поддерживать ее с учетом культурного и религиозного многообразия⁷ и содействовать диалогу, партнерству и сотрудничеству между государствами-участниками ОБСЕ и партнерами по сотрудничеству в вопросах, связанных с миграцией⁸;
- Необходимость разрабатывать или усиливать национальные стратегии и программы в направлении интеграции легальных мигрантов, для чего необходимо также проявление активных усилий со стороны последних⁹;
- Необходимость создания для законно проживающих и работающих рабочих-мигрантов условий, способствующих обеспечению равных возможностей в том, что касается условий

¹ Документ семнадцатой встречи Совета министров, Афины, 1-2 декабря 2009 г., (Решение Совета министров № 5/09 “Управление миграционными процессами”).

² Например, смотреть положения документа двенадцатой встречи Совета министров, София, 6-7 декабря 2004 г. (Решения: Приложение к Решению №12/04 “Толерантность и недискриминация”; Решение Постоянного совета № 621 “Толерантность и борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией”) или решения Совета министров № 5/09 “Управление миграционными процессами” (Афины, 2009 г.).

³ Документ московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Москва, 3 октября 1991 г. (параграф 38.2).

⁴ Итоговый документ хельсинкской встречи 1992 г. - четвертая Встреча в рамках дальнейших шагов, Хельсинки, 10 июля 1992 г. (Решения: VI. Человеческое измерение, параграфы 37- 38 и 45).

⁵ Будапештский документ, Будапешт, 6 декабря 1994 г. (Решения: VIII. Человеческое измерение, параграф 31).

⁶ Документ тринадцатой встречи Совета министров, Любляна, 5-6 декабря 2005 г. (Решение No. 2/05 “Миграция”).

⁷ Там же, параграф 5.6.

⁸ Документ четырнадцатой встречи Совета министров, Брюссель, 4-5 декабря 2006 г (Заявление Совета министров по миграции, параграф 5).

⁹ Документ пятнадцатой встречи Совета министров, Мадрид, 29-30 ноября 2007 г. (параграф 7).

труда, образования, социального обеспечения и здравоохранения, обеспечения жильем, возможности участия в профсоюзной деятельности, а также культурных прав.¹⁰

Поэтому можно сделать вывод, что эффективная политика интеграции мигрантов являются частью обязательств государств-участников ОБСЕ в области миграции.

Результаты, достигнутые государствами-участниками ОБСЕ в области интеграции мигрантов, заслуживают внимания. Тем не менее, многое еще предстоит сделать. Прогресс не является равномерным по всему региону, поскольку мигранты продолжают сталкиваться с прямыми или косвенными препятствиями, мешающими их интеграции в жизнь обществ принимающих стран.

В начале 1990-х гг. в связи с экономической и социальной ситуацией из Армении эмигрировали от 800 000 до 1 000 000 человек на работу за границей¹¹. Однако постепенно значительное количество, в первую очередь, трудовых мигрантов, а также возвращенцев вернулось в страну. Армения ратифицировала ряд международных правовых инструментов по вопросам миграции. Основными документами государственной политики в области миграции являются Концепция государственного регулирования миграции в Республике Армения и План действий для ее осуществления в 2012-2016 гг. Более того, вопрос интеграции мигрантов также существенен ввиду членства Армении в ОБСЕ и выполнения обязательств ОБСЕ, а также продолжающейся работы по гармонизации законодательства в соответствии с положениями права Европейского Союза, как части процесса по установлению более тесного сотрудничества страны с Европейским Союзом. Государственная миграционная служба Республики Армения является центральным органом, ответственным за разработку и внедрение государственной политики по управлению миграцией. Она также координирует правительственные органы, занимающиеся вопросами миграции при разработке политики и законопроектов. В марте 2013 г. Служба обратилась в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) с просьбой провести оценку с использованием индекса интеграции мигрантов (MIPEX) в отношении Армении. С учетом этой просьбы, БДИПЧ в сотрудничестве с Группой по миграционной политике (*Migration Policy Group*) провел оценку индекса MIPEX .

Оценка с использованием индекса MIPEX является инструментом, который может использоваться властями для определения проблем и улучшений по вопросам, связанных с интеграцией мигрантов, с целью достижения последующего прогресса в выполнении соответствующих обязательств ОБСЕ. Оценка определяет ключевые проблемы в отношении интеграции мигрантов, например, мобильность рабочей силы, воссоединение семей или меры по защите от дискриминации. А самое главное, данная оценка предоставляет надежные данные, на основе которых власти могут в дальнейшем совершенствовать политику. Она предоставляет Армении информацию о передовом опыте других государств-участников в области интеграции мигрантов, а также доступ к сравнительным данным для их исследования и обсуждения. Оценка с использованием индекса MIPEX позволяет Армении делиться опытом в области интеграции мигрантов с другими странами в регионе, а также ознакомиться с новыми интеграционными

¹⁰ Итоговый документ хельсинкской встречи 1992 г. - четвертая Встреча в рамках дальнейших шагов, Хельсинки, 10 июля 1992 г. (Решения: VI. Человеческое измерение, параграфы 37- 38 и 45).

¹¹ Миграция и Развитие. Исследование [страны] Армении, Международная организация по вопросам труда, 2009 г. (*Migration and Development. Armenia Country Study, International Labour Organization, 2009*), стр.1.

мероприятиями, проводимыми государствами, имеющими большой опыт в области миграции. Она позволяет обеспечить конструктивный диалог об интеграции мигрантов с соответствующими региональными актерами, такими как соседние страны происхождения мигрантов, а также заинтересованными сторонами внутри страны, например, гражданским обществом. Кроме того, результаты оценки также позволяют властям заниматься мониторингом и оценкой прогресса, который будет достигнут в сфере интеграции мигрантов в будущем.

Что такое индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX)?

Актеры интеграции могут прилагать большие усилия для поиска актуальных, всеобъемлющих данных исследований и анализа, данные исследований и анализа, которыми можно обосновать политику, предложения об изменениях и проекты по достижению равноправия в стране. Однако вместо этого они могут найти бессистемную, устаревшую информацию и разрозненные статистические данные, которые слишком далеки от реальной жизни людей и не могут способствовать формулированию предложений, направленных на улучшения.

Индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX) является справочным руководством и полностью интерактивным инструментом для оценки, сравнения и совершенствования политики интеграции. С его помощью оценивается политика интеграции в 32 государствах-участниках ОБСЕ, а также Австралии и Японии для обзора интеграционных политик в широком диапазоне различных условий. В этих странах оценка MIPEX была проведена Британским Советом и Группой по миграционной политике. С помощью 148 индикаторов в области политики, индекс определяет предел, до которого распространяются законные равные права и обязанности всех резидентов, а также любая поддержка в удовлетворении их особых потребностей с целью претворения равных возможностей в реальность.

Использование для разработки политики

Политические деятели и государственные служащие получают легко реализуемое справочное руководство для оценки влияния проведенных ими политических изменений и общего обзора сильных и слабых сторон своей страны. Это позволяет правительствам видеть последствия своих подходов и политических изменений. Оценка особо подчеркивает как области, в которых политика получила высокую оценку, так и те области, в которых возможно ее улучшение.

Они могут сравнить эти сильные и слабые стороны с такими же показателями в других странах, как в пределах региона ОБСЕ, Европы и Северной Америки, так и во всех странах, в которых была проведена оценка индекса MIPEX, одновременно. Они могут найти идеи для разработки политики и извлечь уроки из постановки своих целей, реализации и результатов. Поскольку проводимые политики являются одним из факторов, влияющих на интеграцию, оценка индекса MIPEX может быть использована в качестве отправной точки для оценки того, как изменения в политике могут улучшить интеграцию на практике. Результаты исследования могут быть дополнены информацией из официальной статистики, бюджетов, оценки проектов и научной оценки, государственной отчетности, а также свидетельствами, предоставляемыми НПО, судами и мигрантами.

Какие наивысшие стандарты используются МІРЕХ?

Индекс МІРЕХ наглядно показывает, как страны могут добиться большего успеха в создании правовой среды, в которой иммигранты вносят вклад в благополучие страны, где они имеют равный доступ к трудоустройству и образованию, живут в безопасности вместе со своими семьями, становятся активными гражданами и защищены от дискриминации. Для каждой из 7 областей политики: мобильность рабочей силы, воссоединение семей, образование, участие в политической жизни страны, долговременное проживание, доступ к получению гражданства и защита от дискриминации, индекс МІРЕХ определяет наивысшие международные и европейские стандарты, направленные на достижение равных прав, обязанностей и возможностей для всех жителей. Эти стандарты устанавливают основной подход, базирующийся на верховенстве права, который способствовал совершенствованию политик в государствах Европейского Союза и государствах-членах Совета Европы, которые являются и государствами-участниками ОБСЕ. В областях, где существуют только минимальные стандарты, используются рекомендации в отношении политики международных исследовательских сетей и гражданского общества.

Как набираются баллы индекса МІРЕХ?

Для сравнения текущего законодательства и политики с самыми высокими стандартами посредством консультаций с ведущими специалистами в области сравнительных исследований, а также международными и европейскими учреждениями, были разработаны 148 индикаторов политики. Индикатор политики представляет собой вопрос, связанный с конкретной составляющей политики в одной из 7 областей. Каждый ответ имеет 3 варианта. Максимальные 3 балла присуждаются, когда политика отвечает самым высоким стандартам равного обращения. 2 балла дается, когда о политике можно сказать, что она на полпути к тому, чтобы отвечать самым высоким стандартам, и 1 балл дается, когда политика находится далее всего от высоких стандартов. Если страна не имеет политики по конкретному показателю, ей присуждается стандартный 1 балл. В каждой из 7 областей политики, на основе всех баллов выводится средний, чтобы определить балл по одному из 4 измерений, в которых рассматривается тот же аспект политики. По баллам 4 измерений выводится средний балл, чтобы дать оценку политики для каждой из ее 7 областей в стране. Эта оценка усредняется еще раз, результатом чего является общая оценка для каждой страны. Для того, чтобы составить рейтинги и провести сравнение, изначальная шкала оценки от 1 до 3 баллов преобразуется в шкалу оценки от 0 до 100 баллов для выставления оценок по измерениям и в областях политики, где показатель 100% является высшим баллом.

Основные обозначения индекса МІРЕХ (0-100)

0	Критически неблагоприятная для интеграции
1-20	Неблагоприятная
21-40	Незначительно неблагоприятная
41-59	Наполовину благоприятная
60-79	Незначительно благоприятная
80-100	Благоприятная для интеграции

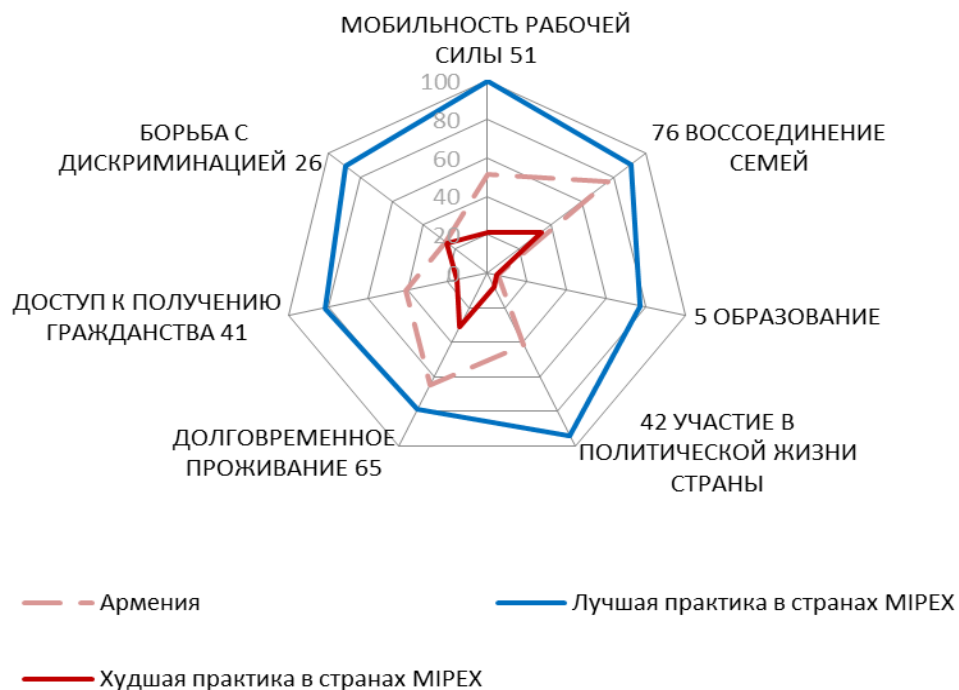
Кем собирались данные?

В отличие от индексов, основанных на мнении экспертов, индекс MIPEX основан на государственных законах, политике и научных исследованиях. В каждой стране независимые эксперты в области миграционного законодательства, образования и борьбы с дискриминацией задокументировали оценку по каждому индикатору на основе общедоступных документов страны по состоянию на 1 июня 2013 года. Все результаты были анонимно проверены вторым экспертом. В качестве национальных экспертов по Армении выступили г-н Вахан Бурназян, г-жа Анна Меликян и г-н Хачик Арутюнян. Группой по вопросам миграционной политики были урегулированы расхождения и проверены заполненные анкеты на предмет согласованности между "частями политики" и странами в течение времени. Группой по вопросам миграционной политики был написан данный доклад о стране, основанный на официальной оценке, выраженной количеством баллов, и анализе результатов анкетирования согласно установленной процедуре оценки с помощью индекса MIPEX. Было проведено сравнение с обычной практикой в большинстве стран, оцененных с помощью индекса MIPEX, и государств-членов ЕС. Особое внимание было уделено сравнению Армении с новым странами иммиграции, оцененными с помощью индекса MIPEX, в частности, их недавнему прогрессу в создании основных процедур и статусов пребывания.

АРМЕНИЯ

Оценка с использованием индекса политики интеграции мигрантов (MIREX)

ОБЗОР



Являясь преимущественно страной эмиграции, Армения также постепенно становится страной иммиграции и транзита для людей из стран Содружества Независимых Государств (СНГ) и Ближнего Востока. В 1990-х годах иммигранты составляли 20% населения страны, главным образом это были беженцы в результате конфликта в Нагорном Карабахе. На сегодняшний день количество иммигрантов сократилось вдвое (10,5% населения). Это в основном трудовые мигранты из стран СНГ и некоторых стран, не входящих в СНГ, таких как Иран и Сирия. Количество женщин-мигрантов (58,9%) является также одним из самых высоких показателей в мире.

Интеграция мигрантов является актуальным вопросом в условиях членства Армении в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Совете Европы, а также и ее планов более тесного сотрудничества с Европейским Союзом (ЕС). Аналогичным образом политика Армении расширилась от внедрения политики по вопросам диаспоры и гуманитарной политики до других областей миграции в 2000-х годах. Институциональные реформы и сближение правовых норм с правом ЕС – это две цели, которые преследовались *Концепцией государственного регулирования миграции в Республике Армения* от 30 декабря 2010 года и *Планом действий для ее осуществления в 2012-2016 гг.* На международном уровне Армения подписала большинство основных конвенций, принятых МОТ и ООН, которые гарантируют права

всех лиц, в том числе мигрантов, за исключением Конвенции МОТ о частных агентствах занятости (С181), и, в частности, Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Армения пока не подписала несколько ключевых Конвенций Совета Европы о правовом положении *рабочих-мигрантов* (1977, с. 093), участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (1992, N. 144) и гражданстве (1997, N. 166). Страна также подписала ряд двусторонних соглашений в области трудовой миграции с различными государствами, в том числе с Грузией (1993 г.), Российской Федерацией (1994 г.), Украиной (1995 г.) и Беларусью (2000 г.).

По мере превращения Армении в новую страну иммиграции, оценка с использованием МІРЕХ подтверждает, что ее нынешняя правовая база является наполовину благоприятной для интеграции. В целом, оценка ее правовой базы составляет 44 балла из 100, и страна занимает место рядом с другими «новыми» странами иммиграции, которые были оценены по методике МІРЕХ (например, такими странами Юго-Восточной Европы как Болгария, Греция, Румыния и Сербия. Иммигранты, приезжающие в Армению, могут воспользоваться преимуществами нескольких благоприятных политик: инклюзивные требования по вопросам воссоединенных семей и постоянного места жительства, право иностранцев голосовать на местном уровне и признание двойного гражданства. Некоторые недостатки политики Армении также присущи другим «новым» странам назначения в Европе. Иммигранты в Армении сталкиваются с очень дискреционным порядком воссоединения семей, постоянного места жительства и получения гражданства, а также отсутствием целевой государственной поддержки при поиске нужной работы, повышении образования своих детей, и своей организации с целью быть услышанными в политических дебатах. Кроме того, политика Армении значительно ниже уровня стандартов международного права, права ЕС и других европейских стандартов и национальных практик в отношении воссоединения семей и процедур по оформлению постоянного пребывания, отсутствия консультативных органов иммигрантов, и, в первую очередь, отсутствия специального закона о недискриминации и независимого учреждения по обеспечению равенства. В ряде стран Центральной и Юго-Восточной Европы, напротив, эти законы и процедуры в последнее время стали гораздо более благоприятными.

МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИОННАЯ СТАТИСТИКА ПО АРМЕНИИ

Чистая миграция ¹	-4.6
Крупнейшие страны происхождения ²	Азербайджан, Грузия, Россия
Жители, рожденные за границей ³	317000
Рожденные за границей в составе населения ⁴	10.6%
Женщины в составе жителей, рожденных за границей ⁵	54.2%
Беженцы в составе жителей, рожденных за границей ⁶	2 854

¹ Организация Объединенных Наций, Департамент экономики и социальных вопросов, Отдел народонаселения (2013), Доклад "Международная миграция: 2013 год", (Публикация ООН N. E.13.XIII.8)

² Данные 2005г., Чиндея и соавт. (2008 г.), Миграция в Армении: Краткий очерк о стране 2008, Международная организация по вопросам миграции, Женева, Швеция.

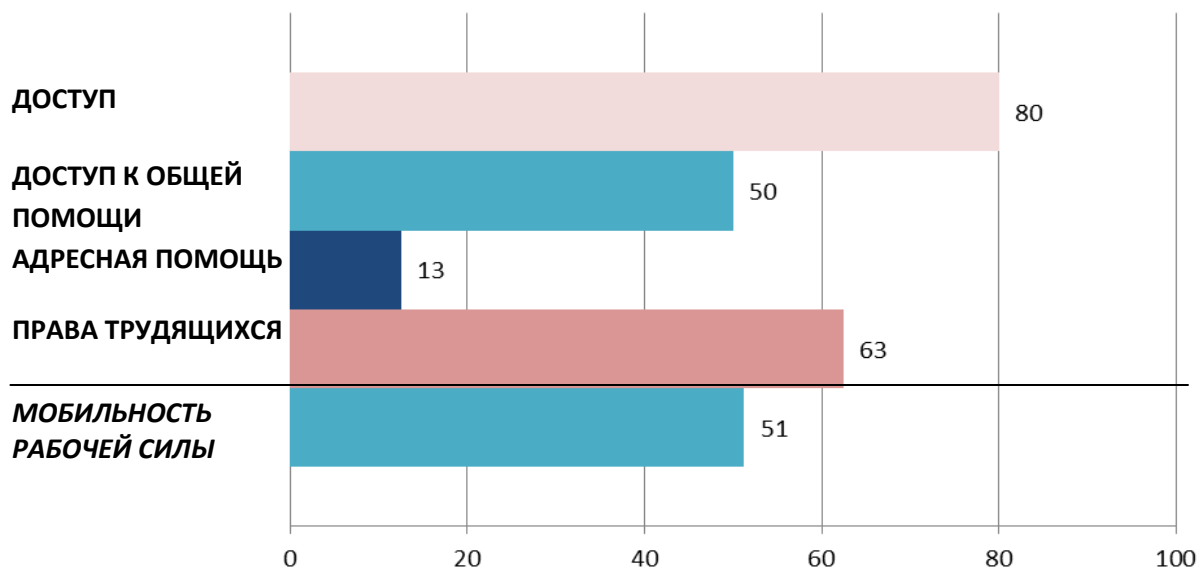
³ Организация Объединенных Наций, Департамент экономики и социальных вопросов, Отдел народонаселения (2013), Доклад "Международная миграция: 2013 год", (Публикация ООН N. E.13.XIII.8)

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Данные 2013 года, Доклад "Краткая характеристика деятельности УВКБ ООН в 2013 году - Восточная Европа", доступно на <http://www.unhcr.org/pages/49e48d126.html>, (проверено 30.09.2013).

МОБИЛЬНОСТЬ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

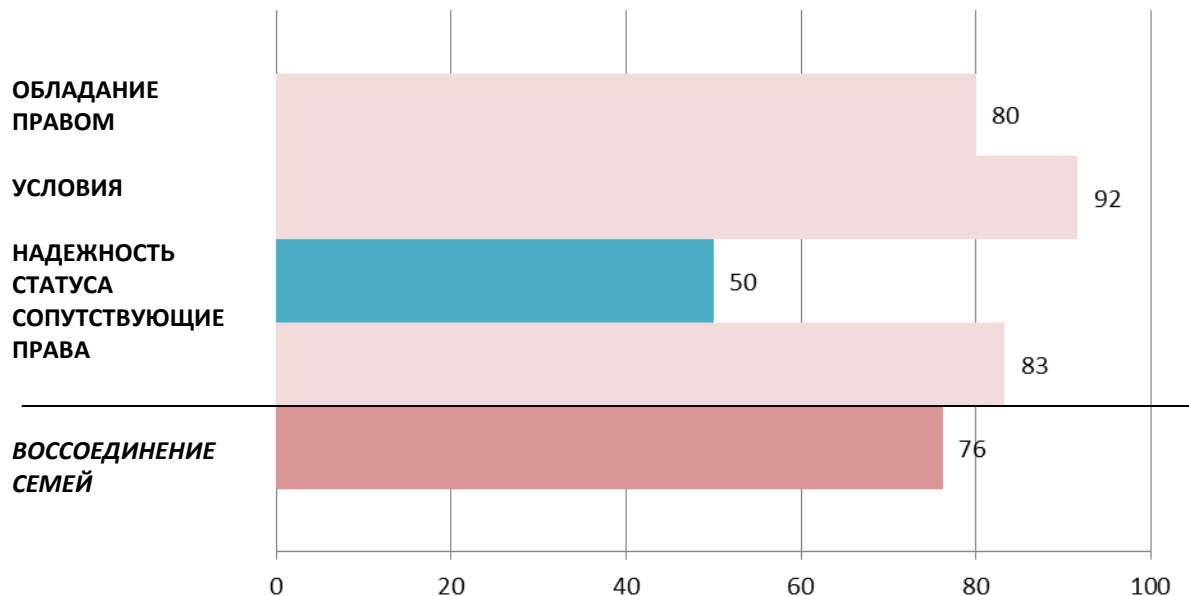


Армения устанавливает только наполовину благоприятные условия для трудовых мигрантов с целью содействия развитию экономики. Причиной является наличие ряда пробелов в законодательстве. Как и во многих других новых странах иммиграции, иностранцам, законно проживающим в Армении, как правило, разрешен доступ ко всем секторам экономики, в особенности самозанятости. Тем не менее, их права трудящихся являются благоприятными лишь в незначительной степени, поскольку иностранцам не выплачивается пособие по безработице из-за неясностей в законодательстве. Аналогичным образом, временным трудовым мигрантам не гарантируется равный доступ ко всему рынку труда или государственным службам занятости, так как власти придерживаются значительных ограничений в реализации данного права. Иностранцы также сталкиваются с ограничениями в получении общей поддержки. Более конкретно - всем иностранцам не гарантируется доступ к бесплатному профессиональному обучению, при этом они должны платить вдвое больше, чем граждане Армении за подтверждение иностранных квалификаций. В более широких масштабах, в европейских государствах-участниках ОБСЕ равный доступ мигрантов к образованию, профессиональной подготовке, и государственным службам занятости гарантирован в большинстве исследованных стран и правом ЕС. В Армении, а также в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, в отличие от практики крупных развитых стран иммиграции, оказывается лишь общая поддержка, в то время как адресная поддержка едва доступна.

Равный доступ к общей поддержке

Так называемая директива ЕС о едином разрешении на работу и проживание 2011/98/ЕС гарантирует большинству мигрантов из стран, не входящих в Европейский Союз, равный доступ к государственным службам занятости, образованию и профессиональной подготовке (с некоторыми исключениями), признанию иностранных квалификаций, социальному обеспечению, а также товарам и услугам, доступным для общественности, а также целевой информации об их правах. Государства-члены ЕС находятся в процессе внедрения настоящей Директивы ЕС в национальное законодательство, которое должно существенно повысить доступ к рынку труда в большинстве стран ЕС, особенно в новых странах иммиграции Центральной и Юго-Восточной Европы. В некоторых новых странах иммиграции, в том числе Португалии, Испании, Эстонии и Румынии, условия оказания общей и адресной поддержки трудовым мигрантам уже являются более благоприятными, чем средние условия.

ВОССОЕДИНЕНИЕ СЕМЕЙ

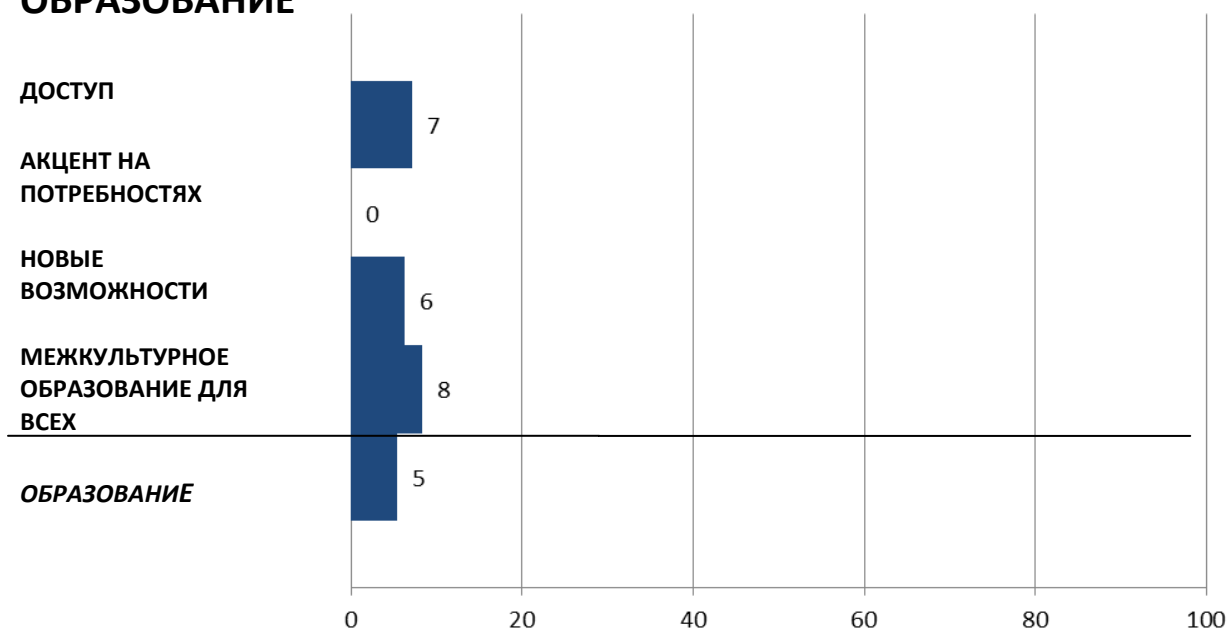


Армения получила высокую сумму баллов за область воссоединения семьи, поскольку в некоторой степени благоприятная правовая база способствует воссоединению семей, за исключением нескольких пробелов в законодательстве, не соответствующих праву ЕС. Уровень правомочности и условия законодательства для воссоединения семей являются благоприятными в Армении, как и в ряде новых стран иммиграции в Южной и Центральной Европе. Лица со статусом временного или постоянного резидента могут подать заявку на воссоединение семьи в отношении своих близких родственников, включая супругов, детей, родителей, братьев и сестер. Для заявителей процедура должна быть короткой и недорогой, поскольку у государственных органов не должно быть оснований отклонять заявления, за исключением случаев мошенничества и угрозы безопасности. Воссоединившиеся члены семьи получают такие же права, как и их поручитель (заявитель), автономный вид на жительство. Через несколько лет они также могут подать прошение на постоянное проживание. Однако законодательством Армении воссоединение семьи еще не закреплено в качестве права, так как это сделано правом ЕС и законодательством большинства государств-участников ОБСЕ, оцененных с помощью индекса MIPEX. Следовательно, основным слабым местом является широкая свобода действий государственных органов при осуществлении данной процедуры. Заявления могут быть отклонены без должного учета личных и семейных обстоятельств заявителей и без права на представительство в независимом административном суде.

Право на воссоединение семей, закрепленное законом

В Чехии перед внедрением в законодательство Директивы ЕС 2003/86/ЕС не существовало конкретной политики по вопросам воссоединения семей. Члены семей мигрантов должны были подавать заявления на получение нескольких различных иммиграционных статусов с отдельными наборами необходимых документов. Теперь миграционное законодательство сократило это количество до одного статуса с одним комплектом документов. С 1 января 2000 года Закон о миграции требует, что перед тем, как принять любое решение об отклонении или отказе в воссоединении власти должны принять во внимание влияние их решения на частную и семейную жизнь мигранта. Соблюдение высших интересов ребенка также должно рассматриваться в качестве общего принципа права. С 2003 года большинство европейских стран, исследованных с помощью индекса MIPEX, установили воссоединение семьи в качестве права, и они недвусмысленно требуют индивидуальной оценки ситуации в случаях отклонения или отказа в воссоединении. Однако пробелы все еще остаются, а процедуры остаются все еще достаточно дискреционными во многих странах Юго-Восточной Европы.

ОБРАЗОВАНИЕ

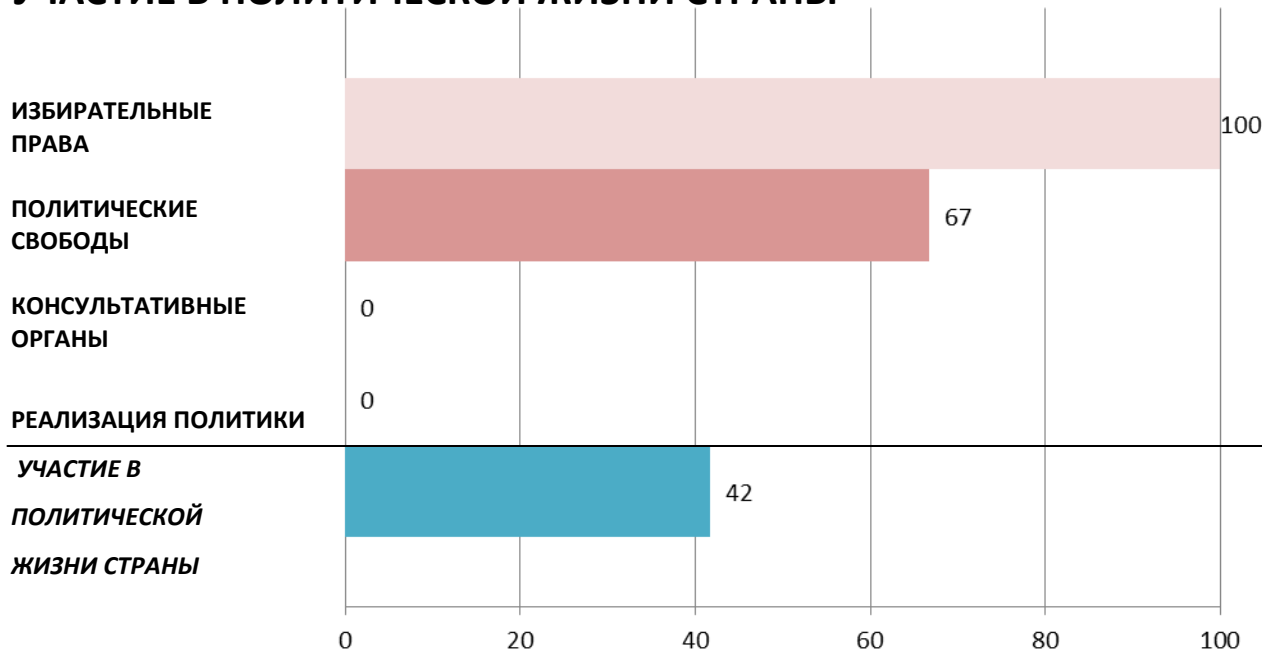


Образование детей иммигрантов является слабым местом для большинства стран, оцененных с помощью индекса MIPEX, особенно новых стран иммиграции в Центральной и Юго-Восточной Европе. Тем не менее, Армения набрала наиболее неблагоприятное количество баллов в отношении политики в области образования по сравнению со странами, оцененными с помощью индекса MIPEX, большинство из которых предоставляют базовые программы интеграции для учащихся-иммигрантов. Во-первых, юридическое регулирование доступа к образованию в Армении является неблагоприятным. В законодательстве, как правило, ничего не говорится об учащихся-иммигрантах. Всем детям гарантировано право на получение, как минимум, обязательного образования. Во многих случаях дети иммигрантов, получившие образование в Армении, сталкиваются с необходимостью дополнительной платы за доступ к профессиональному обучению и высшему образованию. В половине стран, оцененных с помощью индекса MIPEX, все дети иммигрантов, независимо от их правового статуса, имеют равный доступ ко всем уровням системы школьного образования. Помимо законного доступа Армения предлагает слабую поддержку учащимся-иммигрантам. К тому же существует всего несколько программ для иностранцев армянского происхождения, национальных меньшинств, а также детей из стран, подписавших двусторонние соглашения о преподавании культуры страны происхождения. Общий учебный курс "толерантности" в начальной и средней школе не касается конкретного понимания культуры и языка иммигрантов. Для сравнения, большинство стран, оцененных с помощью индекса MIPEX, в том числе стран Центральной и Юго-Восточной Европы, обеспечивает дополнительное обучение учащихся-иммигрантов по изучению официального языка, дополнительное финансирование или предоставление учителей для школ с учащимися-иммигрантами, а также организует необходимые тренинги для учителей по изучению потребностей иммигрантов и межкультурному образованию. Большинство из них также поддерживают включение преподавания языка и культуры иммигрантов в программу учебного дня.

Адаптация школ в новых странах иммиграции

Эстония обеспечивает всех новых иммигрантов обязательной, непрерывной и стандартизированной поддержкой при изучении эстонского языка, а также их собственного языка и культуры. Аналогичным образом, согласно чешскому законодательству, языковые курсы должны основываться на конкретных потребностях, преподавание должно вестись профессионально и регулярно оцениваться, а родной язык и культура должны быть доступны. Чешские учителя могут интегрировать межкультурное образование образования в учебные программы, при этом государством предоставляется поддержка в виде учебных материалов и тренингов для учителей, например, часто используемый информационный портал (www.czechkid.cz). Словакия также недавно ввела «межкультурное образование» в учебную программу, а также межкультурную подготовку студентов педагогических вузов и работающих учителей.

УЧАСТИЕ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ СТРАНЫ

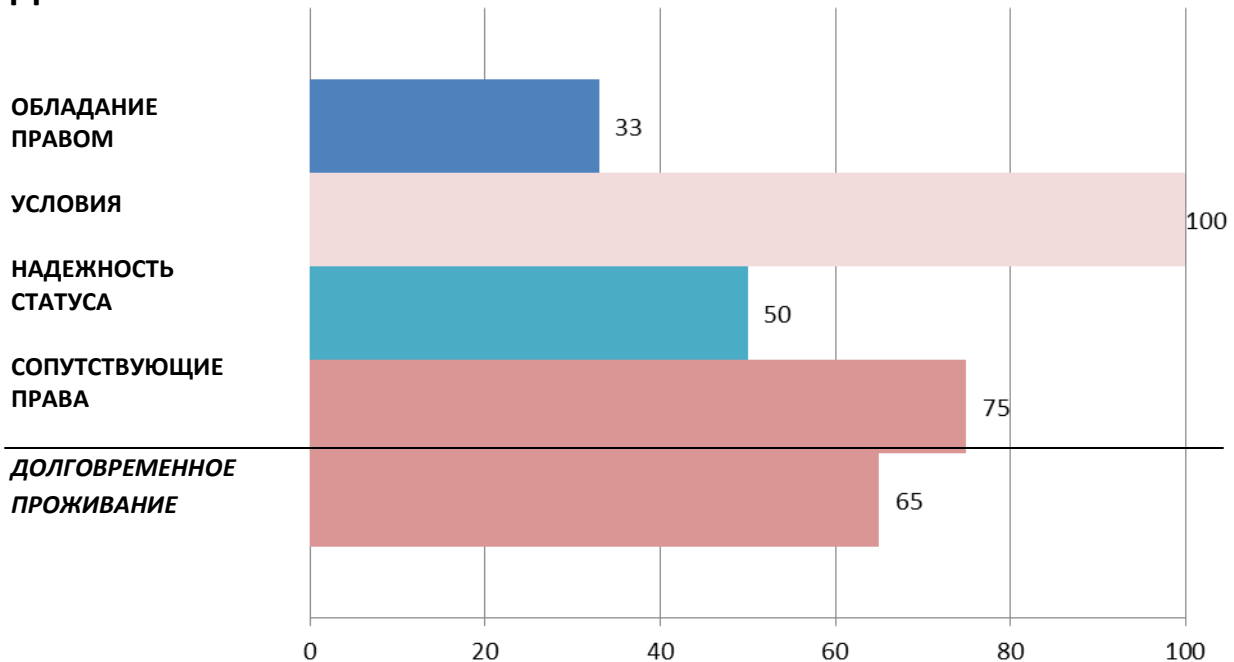


Несмотря на большие достижения по сравнению со многими странами Центральной и Юго-Восточной Европы, Армения все еще находится только на полпути к содействию участию иностранцев в политической жизни. Избирательные иностранцев права на местных выборах можно найти в законодательстве большинства европейских стран. Они являются благоприятными и инклюзивными для иностранцев и в Армении. Все иностранцы, зарегистрированные в течение минимум шести месяцев, могут голосовать на местных выборах, выдвигать свои кандидатуры и вступать в политические партии. Их политические свободы не совсем благоприятны, поскольку они не могут быть избраны в качестве партийных лидеров или владеть контрольным пакетом акций ТВ- или радиоконкомпаний. Более того, национальные и местные органы власти не принимают участия в структурном финансировании политических ассоциаций иммигрантов или не консультируются с ними в национальном консультативном органе иммигрантов. Консультативные органы и соответствующая политика по реализации отсутствуют в большинстве стран Центральной и Юго-Восточной Европы, хотя в некоторых странах (например, Греция и страны Балтии) начаты проекты в этом направлении.

Участие иностранцев в жизни государства на местном уровне

Наивысшим европейским стандартом является Конвенция Совета Европы 144 об участии иностранцев в жизни государства на местном уровне, которая в данный момент ратифицирована только небольшим количеством стран. Государства-участники обязуются информировать иностранцев об их политических правах и поощрять и облегчать создание консультативных органов с представителями, избираемыми либо самими иностранными резидентами, либо назначенными их объединениями. Большинство стран ЕС использовали новый Европейский фонд интеграции для поддержки объединений, работающих по вопросам интеграции. В Португалии, Испании и Ирландии местные и государственные органы начали диалог и консультации с объединениями иностранцев. Например, у Испанского Форума по вопросам социальной интеграции иммигрантов есть независимый председатель и данный форум делает заключения или доклады по проектам, влияющим на социальную интеграцию. Форум имеет право готовить отчеты, планы, программы по запросу или своей инициативе и формулировать свои предложения и рекомендации. Члены форума активно участвуют в составлении докладов и написании резолюций, а также обеспечивают одобрение правительства в отношении своих рекомендаций.

ДОЛГОВРЕМЕННОЕ ПРОЖИВАНИЕ

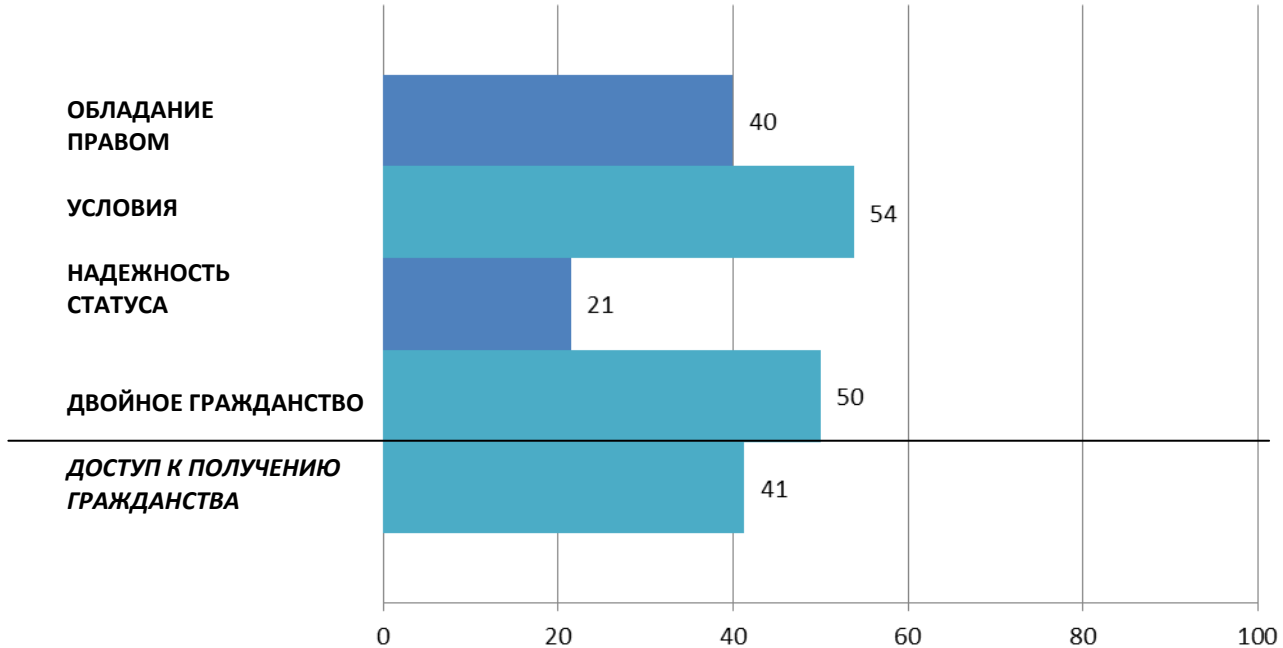


Несмотря на некоторые моменты политики, благоприятные для интеграции, долговременное проживание в Армении является несколько ненадежным статусом, предоставляемым только для нескольких категорий иностранцев. Иммигранты, имеющие соответствующее право, могут подавать заявления на долговременное проживание по истечении благоприятного короткого трехлетнего периода и пройти короткую и недорогую процедуру. Как и во многих государствах-участниках ОБСЕ оцененных с помощью индекса MIPEX, они могут получить возобновляемый на долговременное проживание сроком на пять лет при наличии достаточных средств к существованию для себя и своей семьи. Единственным другим основанием для отклонения заявления или отказа является мошенничество, угроза государственной безопасности или общественному порядку, а также длительные периоды отсутствия в Армении. Однако процедура может быть крайне дискреционной, поскольку не существует четких юридических нормативов по интерпретации вопросов о пребывании и требованиях наличия средств на проживание. При принятии на проживание эти жители пользуются некоторыми из тех же социальных и экономических прав, что и граждане Армении, за исключением пособий по безработице, бесплатного профессионального обучения и прав собственности на землю. Их право на проживание также является несколько ненадежным вследствие короткого периода разрешенного пребывания за пределами Армении (шесть месяцев) и ограниченной защиты от депортации (только для несовершеннолетних, пожилых людей старше 80 лет и людей, опасющихся преследования). Тем не менее, основным недостатком с точки зрения интеграции являются несколько неблагоприятные нормы о правомочности. Долговременное проживание не является правом для всех временных жителей, которые соблюдают требования законодательства. Этим правом обладают только временно проживающие люди с армянской родословной, близкие родственники в Армении, или те, кто имеет свой собственный бизнес.

Право на долговременное проживание

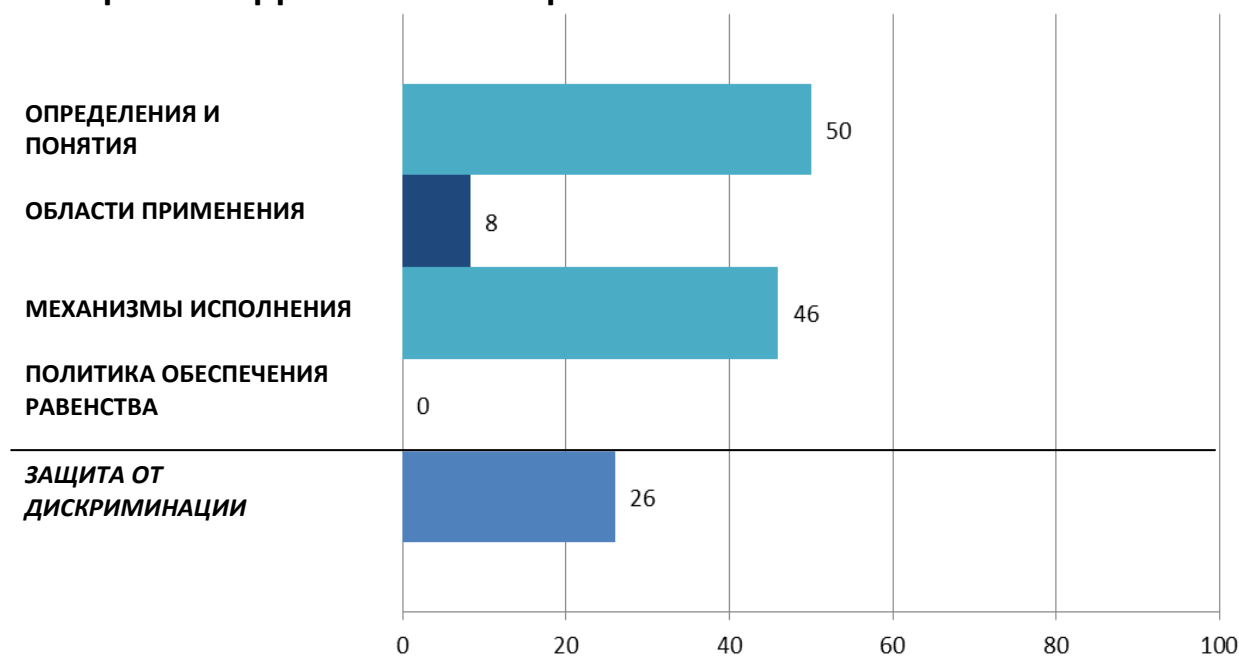
Государства-члены ЕС приняли и внедрили в национальное законодательство Директиву ЕС о праве на долговременное проживание (2003/109/ЕС), выдвинув в качестве общей задачи интеграцию долгосрочных резидентов, которая будет способствовать экономической и социальной сплоченности. С тех пор несколько новых стран иммиграции предоставили право на долговременное проживание большинству временных жителей. Например, закон Португалии в редакции 2007 года присвоил право на долговременное проживание почти для всех категорий лиц, проживающих в стране на законных основаниях, и защитил от выдворения любое лицо, которое родилось в стране, проживало в ней с детства, или воспитывало в ней своих детей. В соответствии с правом ЕС жители, обладающие правом на долговременное проживание, должны иметь равные права на труд, образование и профессиональное обучение, стипендии, пособия по безработице, социальное обеспечение, а также доступ к товарам и услугам, доступным для общественности, в том числе к жилью. Долгосрочные резиденты могут также покидать ЕС на непрерывный срок до 12 месяцев. Решения о выдворении должны учитывать несколько жизненных обстоятельств резидентов.

ДОСТУП К ПОЛУЧЕНИЮ ГРАЖДАНСТВА



На несколько неопределенном пути получения гражданства Армении иммигранты сталкиваются с несколькими значительными препятствиями. Благоприятным является факт существования двойного гражданства принятого в Армении, как и в большинстве стран, оцененных с помощью индекса МІРЕХ. Но в отличие от некоторых стран иммиграции в ЕС, проходящих путь реформирования, Армения больше напоминает некоторые из новых стран иммиграции в Центральной и Юго-Восточной Европе, где политика в отношении гражданства остается менее благоприятной для интеграции. Например, дети, родившиеся в стране, не имеют права быть гражданами при рождении (см. в противоположность этому недавние дебаты о гражданстве по праву рождения в Чешской Республике, Греции, Италии и Португалии). Первое поколение иммигрантов может подавать заявление на натурализацию относительно быстро (после трех лет легального пребывания в стране), однако с высоким разграничением в отношении выполнения юридических условий (т.е. оценка сведений о несудимости, интервью с проверкой знания языка и конституции) и высокой степенью разграничения при проведении самой процедуры (т. е. власти имеют широкие дискреционные полномочия и основания для отказа). Такие требования, которые должны выполняться для присвоения гражданства, как интервью по знанию конституции, менее распространены по всей Европе, в то время как оценка знания языка становится более профессиональной и соразмерной. Другим слабым местом в Армении является защита от принудительного лишения гражданства и безгражданства. В отличие от большинства государств-участников ОБСЕ оцененных с помощью индекса МІРЕХ, лицо, принявшее гражданство Армении в порядке натурализации, может потерять свое гражданство по нескольким причинам через много лет, даже если он или она может стать лицом без гражданства.

ЗАЩИТА ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ



В отличие от других стран, оцененных с помощью индекса МІРЕХ, в Армении отсутствует специальный закон и специальная организация по вопросам равенства, которая защищала бы жителей от дискриминации. Отдельные положения конституции, норм международного права, а также расплывчатые положения по вопросам равноправия заключены в нескольких законах и кодексах в некоторых областях, таких как занятость и образование. Без всеобъемлющего закона понятия расовой, этнической, религиозной, национальной и других форм дискриминации не являются четко определенными или непосредственно запрещенными во всех областях жизни, таких как профессиональная подготовка, социальная защита и льготы, здравоохранение и жилье. Доступные механизмы правоприменения используются мало или не очень эффективно и оцениваются только 46 баллами из 100 в отношении оказания помощи жертвам, добивающимся справедливости. Существующие механизмы правоприменения только наполовину благоприятны для выполнения подобных фрагментированных запретов. Гражданские, уголовные и административные суды технически открыты для рассмотрения любых типов дел о дискриминации и имеют возможность использовать широкий спектр компенсаций и санкций. Учитывая, как трудно доказать дискриминацию, эти каналы, вероятно, будут неэффективными, если не установить конкретные механизмы противодействия дискриминации, требующиеся согласно праву ЕС, включая перекладывание бремени доказывания, защиту от виктимизации, а также участие НПО в поддержку или от имени жертвы в судебных процессах по защите от дискриминации. По существу, потенциальные жертвы в Армении должны выдвигать дело единолично при отсутствии юридической роли НПО и без помощи специализированного учреждения по вопросам равенства, поскольку защитник прав человека может оказывать помощь только жертвам в делах против государства. Армения не приняла на себя юридических обязательств по предупреждению и пресечению дискриминации среди сотрудников и поставщиков услуг в государственном секторе. Также, не были проведены общественный диалог и информационные кампании по вопросам прав лиц, являющихся жертвами дискриминации.

Основной всеобъемлющий закон о защите от дискриминации

После принятия знакового законодательства ЕС (Директив 2000/43/ЕС и 2000/78/ЕС), большой прогресс был достигнут во всех европейских странах, исследованных с помощью индекса MIPEX, особенно в странах Центральной Европы и новых странах иммиграции. Во многих из этих стран теперь действуют сильные и независимые органы по обеспечению равенства. Национальный совет по борьбе с дискриминацией Румынии является независимым административным органом с соответствующей юрисдикцией. Орган по вопросам равного обращения Венгрии также имеет законное право выступать от имени истца, и, в то же самое время, проводя свое собственное расследование в отношении некоторых государственных органов. В процессе разработки политики, Комиссия по защите против дискриминации Болгарии может представить парламенту и правительству обязательные рекомендации для подготовки законопроектов и отмены дискриминационных законов.