

СЕМИНАР ПО ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ИЗМЕРЕНИЮ

МИГРАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ

Варшава, 11-13 мая 2005 года

АННОТИРОВАННАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ

I. Введение

Семинары по человеческому измерению организуются ОБСЕ БДИПЧ в соответствии с Декларациями Встреч СБСЕ на высшем уровне в Хельсинки (1992 г.) и в Будапеште (1994 г.). Семинар по человеческому измерению 2005 года будет посвящен теме *миграции и интеграции* в соответствии с Решениями Постоянного совета ОБСЕ No. 657 от 19 января 2005 года (PC.DEC/657) и No. 667 от 7 апреля 2005 года (PC.DEC/667/Corr.1).

Миграция являлась проблемой, представляющей особую важность для СБСЕ/ОБСЕ с самого начала деятельности организации. В Заключительном Хельсинкском Акте, а также в целом ряде последующих документов, государства-участники СБСЕ затронули различные аспекты миграции, включая контакты между людьми и воссоединение семей. Более того, в Венском Итоговом Документе, принятом на Третьей встрече в рамках дальнейших шагов в 1989 году, государства-участники подчеркнули необходимость *«полностью уважать право каждого на свободу передвижения и местожительства в пределах границ каждого государства»*¹. Важность проблемы миграции в рамках процесса СБСЕ была еще раз подтверждена в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, когда государства-участники подтвердили, *«что более свободное передвижение и контакты между их гражданами имеют важное значение в контексте защиты и развития прав человека и основных свобод»*².

Понятие **интеграции** мигрантов впервые появилось в документах СБСЕ/ОБСЕ в 1994 году, когда, в Декларации Встречи на высшем уровне в Будапеште, государства-участники ОБСЕ обязались *«продолжать содействовать социальной интеграции рабочих мигрантов в тех странах, где они законно проживают»* и подчеркнули, *«что*

¹ Венский Итоговый документ - Третья встреча в рамках дальнейших шагов, 1989 («Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», пар. 20).

² Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г. (пар. 19).

успех процесса интеграции также зависит от его активного осуществления самими мигрантами, и, соответственно, приняли решение поощрять их в этом отношении»³.

На Встрече Совета министров ОБСЕ в декабре 2003 года в Маастрихте данная проблема была снова вынесена на обсуждение. В параграфе 11 Решения No 4/03 о толерантности и недискриминации, принятого на встрече Совета министров ОБСЕ в Маастрихте, БДИПЧ призывается укреплять свою деятельность, направленную на *«борьбу с дискриминацией против рабочих-мигрантов и облегчение социальной интеграции рабочих-мигрантов в тех странах, где они законно проживают».*

Проблема толерантности и недискриминации являлась одним из приоритетов ОБСЕ в 2004 году. Ряд мероприятий был организован на уровне ОБСЕ с целью обсуждения путей содействия толерантности и недискриминации, в частности, *Международная конференция ОБСЕ по антисемитизму* (Берлин, апрель 2004 г), *Специальная встреча ОБСЕ, посвященная вопросам связи между расистской, ксенофобной и антисемитской пропагандой в интернете и преступлениями на почве ненависти* (Париж, июнь 2004 г.) и *Международная конференция ОБСЕ по вопросам борьбы против расизма, ксенофобии и дискриминации* (Брюссель, сентябрь 2004 г.). Кроме того, на брюссельской конференции были затронуты проблемы недискриминации и защиты рабочих-мигрантов в регионе ОБСЕ.

На Встрече Совета министров ОБСЕ в Софии в декабре 2004 года государства-участники ОБСЕ обязались *«принимать в соответствии со своим внутренним законодательством и международными обязательствами меры против дискриминации, нетерпимости и ксенофобии в отношении мигрантов и рабочих-мигрантов»*, а также *«рассмотреть вопрос о принятии мер по повышению осведомленности общественности относительно обогащающего вклада мигрантов и рабочих-мигрантов в жизнь общества»⁴.*

Вслед за Решением, принятым на софийской Встрече Совета министров, Действующий председатель ОБСЕ назначил трех Личных Представителей в рамках общих усилий ОБСЕ по борьбе с дискриминацией и поддержкой толерантности. Д-р Анастасия Крикли была назначена Личным Представителем по борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, также занимающийся проблемами нетерпимости и дискриминации в отношении христиан и представителей других конфессий, д-р Герт Вайскирхен стал Личным Представителем по борьбе с антисемитизмом, а посол Омюр Орхун был назначен Личным Представителем по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман.

Программа БДИПЧ по *толерантности и недискриминации*, учрежденная в 2003 году в рамках выполнения Решения Встречи Совета министров ОБСЕ в Маастрихте, призвана оказывать поддержку государствам-участникам в обеспечении выполнения своих

³ Декларация встречи на высшем уровне, Будапешт, 1994 г. («На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» Решения, глава VIII, пар 31).

⁴ Решение No. 12/04, Толерантность и недискриминация, принятое на Встрече Совета министров ОБСЕ в Софии, декабрь 2004 года.

обязательств по ОБСЕ, а также в укреплении усилий по обеспечению соответствующей реакции на преступления на почве ненависти и воинствующего проявления нетолерантности и по борьбе против этих явлений. Программа имеет также своей целью усиление способности гражданского общества адекватно реагировать на преступления и инциденты, возникающие на почве ненависти. Деятельность БДИПЧ в области толерантности и недискриминации ведется по следующим направлениям: оказание помощи в разработке законодательства, тренинги для правоохранительных органов, мониторинг, освещение и отслеживание реакций на преступления и инциденты, совершенные на почве ненависти, а также образовательные программы, направленные на развитие толерантности, уважения и взаимопонимания.

В целях выполнения вышеуказанных обязательств и решений, ОБСЕ активно работает в области миграции и интеграции в регионе. С точки зрения *человеческого измерения*, ОБСЕ БДИПЧ реализует ряд конкретных проектов, направленных на защиту основных прав человека в отношении мигрантов, а также на укрепление сотрудничества, как внутри государства, так и на международном уровне, с целью облегчения эффективной интеграции мигрантов в принимающее общество.

Следуя призыву Маастрихтской Встречи Совета министров в 2003 году, БДИПЧ усилило деятельность, направленную на борьбу против дискриминации рабочих-мигрантов. В частности, БДИПЧ поддерживает усилия государств-участников, направленные на развитие двусторонних и многосторонних механизмов сотрудничества в области *трудовой миграции и защиты прав рабочих-мигрантов*, а также в подготовке специализированных учебных программ для правоохранительных органов. Кроме того, с 1998 года БДИПЧ предоставляет помощь ряду государств-участников ОБСЕ в преодолении унаследованных со времен холодной войны ограничений *права на свободу передвижения внутри страны и права на свободный выбор места жительства* граждан, мигрантов, проживающих в стране на законных основаниях, и иностранных граждан, находящихся в поездках по личным или профессиональным причинам.

БДИПЧ также поощряет активное участие мигрантов в жизни общества принимающих стран посредством своей деятельности в сфере *демократического управления*. В частности, деятельность БДИПЧ направлена на повышение осведомленности общественности о механизмах и преимуществах репрезентативной демократии, а также на более эффективное вовлечение гражданского общества в процесс принятия решений, включая участие в законодательном процессе. В конце 2004 года в рамках оказания содействия государствам-участникам *в разработке законодательства*, БДИПЧ провело экспертную оценку международных стандартов в области миграции и законодательства в области миграции двенадцати государств-участников ОБСЕ. Результаты этого исследования помещены на веб-сайте legislationline.org. Этот анализ был направлен на изучение аспектов законодательства и политики в области иммиграции, прав и свобод мигрантов, дискриминации мигрантов и международного сотрудничества в сфере миграции. Кроме этого, было собрано законодательство в области миграции большинства государств-участников ОБСЕ. В сфере *гендерного равенства*, БДИПЧ занимается реализацией Плана действий ОБСЕ 2004 года по

поддержке гендерного равенства, а также ряда программ, направленных на более широкое участие женщин в демократических процессах, содействуя диалогу между правительством и гражданским обществом по вопросам, касающимся гендерных аспектов миграции и интеграции мигрантов, а также повышения осведомленности о специфических нуждах и проблемах женщин-мигрантов.

Пункт для контактов БДИПЧ по вопросам, касающимся народности рома и синти занимается вопросами, связанными с различными формами и тенденциями трансграничного перемещения различных групп и лиц народности рома и синти. В регионе ОБСЕ Пункт для контактов БДИПЧ по вопросам, касающимся народности рома и синти, поддерживает проекты, осуществляемые на местах, а также способствует установлению контактов между НПО как в странах и местах происхождения мигрантов народности рома и синти, так и в принимающих странах. Кроме того, пункт способствует участию заинтересованных НПО в межправительственных программах, касающихся определенных аспектов и категорий мигрантов народности рома и синти. Проблема интеграции внутренних мигрантов решается также путем реализации проектов БДИПЧ в области *внутреннего перемещения лиц*. В частности, Дополнительное совещание ОБСЕ по человеческому измерению в ноябре 2004 года было посвящено обсуждению потенциальных практических мер, которые могут быть предприняты институтами ОБСЕ и государствами-участниками для облегчения тяжелого положения внутренне перемещенных лиц в регионе ОБСЕ.

Среди прочих институтов ОБСЕ следует отметить важную роль, которую играет *Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств* в содействии развитию интеграции при одновременном уважении многообразия. Всеобъемлющий подход к безопасности ОБСЕ является отправной точкой для деятельности Верховного комиссара в области развития интеграции в условиях многообразия. Его мандат требует, чтобы Верховный комиссар способствовал предотвращению конфликтов на самом раннем этапе за счет выявления и нахождения путей разрядки напряженности, возникающей в сфере национальных меньшинств. Мандат Верховного комиссара основывается на постулате, истинность которого была многократно продемонстрирована в последние годы, согласно которой проблемы взаимоотношений большинства населения и национальных меньшинств являются главной причиной международных конфликтов и нестабильности внутри государств. Социальная напряженность в сфере меньшинств, возникающая, в частности, из-за недопущения групп или сообществ к общественным благам, существует во многих странах и может привести к серьезным проявлениям насилия. Неспособность адекватно реагировать на такого рода напряженности может привести к дальнейшей изоляции и лишениям, и, в конечном счете, может создать благоприятные условия для развития преступности и даже терроризма. Целью интеграции является создание такого государства, в котором все населяющие группы считали бы его своим родным домом, в котором все люди были бы способны свободно взаимодействовать, имея равные возможности для участия и пользования благами, и в котором причины трений, возникающие на почве национальных меньшинств, были бы устранены. Интеграция позволяет избежать как экстремальных ситуаций насильственной ассимиляции, так и проявления сепаратистских настроений. Для помощи в разработке адекватных политических

рычагов, Верховный комиссар пригласил международных экспертов, которые подготовили рекомендации по проблемам национальных меньшинств (в области образования – Гаага, 1996 г.; языковых вопросов – Осло 1998 г.; участия в общественной жизни – Люнд, 1999 г.; и в использования языка в теле- и радиовещании – 2003 г.).

Принимая во внимание всю сложность проблемы миграции, ее решение необходимо осуществлять с использованием всеобъемлющего подхода. Принимая это во внимание, Действующий председатель ОБСЕ – Словения, выбрав «Миграцию и интеграцию» в качестве глобальной темы, приняла решение применить подход, увязывающий между собой различные измерения. В дополнение к освещению данной проблемы как часть деятельности ОБСЕ в области человеческого измерения, она также обсуждается в рамках экономического и экологического измерения, и в контексте разработки концепции ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима.

Наконец, проблемы миграции и интеграции являются составной частью повседневной деятельности ряда *присутствий ОБСЕ на местах*, занимающихся проблемами трудовой миграции, борьбы с торговлей людьми, защиты внутренне перемещенных лиц, и прочими вопросами, связанными с участием мигрантов в политической, экономической и социальной жизни страны их проживания.

II. Цели

Семинар 2005 года по человеческому измерению, посвященный теме *миграция и интеграция*, позволит обсудить, в широком кругу ОБСЕ, пути обеспечения защиты прав мигрантов, а также эффективной и гармоничной интеграции законных мигрантов, во благо как принимающего общества, так и самих мигрантов. Обсуждение концепций и вызовов, а также выступления экспертов и обмен опытом между государствами-участниками ОБСЕ, международными и неправительственными организациями, работающими в сфере миграции, защиты мигрантов и интеграции, должны послужить достижению данной цели.

Идея семинара заключается в попытке выхода за традиционные рамки дискуссий, касающихся издержек и пользы миграции, как только лишь трансграничное передвижение, с целью поиска практических решений проблем мигрантов, которые уже находятся на территории принимающей страны. Предложенный подход состоит в обсуждении проблем *интеграции мигрантов*, представляя последнюю как двусторонний процесс, касающийся как мигрантов, так и населения принимающей страны. Таким образом, ожидается, что дискуссии будут направлены на необходимость того, чтобы в принимающем обществе произошли некоторые изменения, а также на ответственность государственных учреждений за открытие общества для мигрантов, позволяя последним полностью участвовать в политической, социально-культурной и экономической жизни общества, и давая им тем самым возможность вносить свой вклад в жизнь принимающей страны. Выглядит на то, что не все страны в регионе ОБСЕ предпринимают систематические меры по защите прав, равно как и по социальной и политической интеграции иммигрантов и беженцев в свои общества. Еще

меньше стран, на данный момент, могут похвалиться успешным решением данной проблемы. Такого рода проблемы, существующие одновременно с недостаточной экономической интеграцией, маргинализируют мигрантов и беженцев. Развивающаяся маргинализация приводит к тому, что принимающее общество начинает рассматривать мигрантов как потребителей общественных благ, причины социальных и политических проблем, и даже как угрозу целостной идентичности общества и его безопасности, а не как потенциальные источники ресурсов. Эта тенденция может послужить причиной жестокого обращения и, в худшем случае, может привести к эксплуатации мигрантов.

С другой стороны, кажется очевидным тот факт, что мигранты обязаны уважать ценности и идентичность принимающего общества, и должны приложить истинные усилия для того, чтобы интегрироваться и быть интегрированными. Это процесс взаимного признания и толерантности⁵. В связи с этим, на семинаре будет уделено время для обсуждения проблем, касающихся обязанностей мигрантов по отношению к принимающей стране. В то же время, опыт многих государств-участников ОБСЕ показывает, что успешная интеграция возможна только при существовании адекватных нормативно-правовых и социально-экономических рамок, позволяющих мигрантам извлекать выгоду как из страны происхождения, так и из страны назначения, не будучи обязанными отказываться от собственной идентичности, уклада жизни и убеждений для того, чтобы адаптироваться в принимающем обществе. В этом отношении очень важным элементом является сотрудничество как внутри страны, - между гражданским обществом, этническими группами или диаспорами, средствами массовой информации и правительством, так и на международном уровне, - между странами происхождения и странами, принимающими мигрантов.

На данном семинаре будут действовать четыре рабочие группы, которые позволят участникам обсудить соответствующий опыт и рекомендации. Эти группы будут посвящены вопросами сотрудничества как внутри государства, так и на международном уровне, правовым аспектам интеграции, участия мигрантов в жизни общества, а также социально-культурным аспектам интеграции. Семинар предоставит возможность использовать и развить итоги соответствующей Международной конференции ОБСЕ по вопросам борьбы против расизма, ксенофобии и дискриминации, которая проводилась в Брюсселе 13-14 сентября 2004 года, а также обсудить пути реализации Решения №. 12/04 по толерантности и недискриминации, принятого на софийской Встрече Совета министров ОБСЕ. И наконец, семинар послужит подготовкой предстоящего тринадцатого Экономического форума ОБСЕ, который пройдет 23-25 мая 2005 года в Праге и будет посвящен вопросам демографических тенденций, миграции и интеграции лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Все документы, касающиеся семинара, находятся на веб-сайте БДИПЧ (<http://www.osce.org/odihr>) в разделе *Events Calendar*.

⁵ The European Inclusion Index. Is Europe ready for the globalization of people? Framework Document. Подготовлен Mark Leonard и Phoebe Griffith при участии Kate Arthurs и Richard Tite. The Foreign Policy Centre in association with the British Council and Sciences Po., Октябрь 2003 г. Полностью данный документ можно найти на следующем веб-сайте: <http://fpc.org.uk>.

III. Участие

В семинаре примут участие представители государств-участников ОБСЕ, институтов и миссий ОБСЕ на местах, межправительственных и неправительственных организаций.

Особенно приветствуется участие представителей государственных органов, занимающихся вопросами миграции и интеграции в государствах-участниках ОБСЕ, средств массовой информации, а также специализированных НПО, работающих по вопросам защиты прав мигрантов, интеграции, толерантности и недискриминации. С этой целью, государствам-участникам предлагается широко распространить информацию, касающуюся данного семинара, и, по мере возможности, включить в свои делегации тех представителей, которые смогут наилучшим образом способствовать развитию дискуссий.

Средиземноморские партнеры по сотрудничеству и партнеры по сотрудничеству приглашаются для участия в семинаре для того, чтобы представить свои взгляды и идеи, касающиеся миграции и проблем интеграции в регионе ОБСЕ.

Всем участникам предлагается заблаговременно передать информацию о своей деятельности, равно как и предложения, касающиеся тематики семинара, для распространения остальным участникам. Организаторы будут приветствовать краткие выступления участников по ходу семинара. Однако, если заранее подготовленные выступления могут быть озвучены на пленарных заседаниях, на заседаниях рабочих групп предпочтение будет отдаваться свободному обмену мнениями и дискуссиям.

IV. Организация

Семинар пройдет в г. Варшава в гостинице *Sofitel Victoria*, находящейся по адресу ul. Krolewska 11.

Семинар откроется в 10:00 в среду, 11 мая 2005 года. Он завершится в 17:30 в пятницу, 13 мая 2005 года.

Все пленарные заседания и заседания рабочих групп будут открытыми. Пленарные заседания и заседания рабочих групп будут проходить в соответствии с приведенной ниже программой работы.

Четыре рабочие группы будут посвящены следующим темам:

1. Механизмы сотрудничества, способствующие интеграции и защите легальных мигрантов
2. Правовые аспекты миграции и интеграции законных мигрантов
3. Участие легальных мигрантов в жизни общества и государства
4. Социально-культурные аспекты интеграции

Все заседания рабочих групп будут проводиться последовательно едиными блоками.

Заключительное пленарное заседание, запланированное на вторую половину дня в пятницу, 13 мая, будет посвящено практическим предложениям и рекомендациям по решению вопросов, обсуждавшихся в рабочих группах.

Председательствовать на пленарных заседаниях будет представитель БДИПЧ.

На семинаре будут применяться стандартные правила процедуры и рабочие методы ОБСЕ. На пленарных заседаниях и заседаниях рабочих групп будет обеспечен устный перевод на шесть рабочих языков ОБСЕ.

Регистрация будет производиться по ходу семинара с 08:00 до 18:00.

С предварительного согласия БДИПЧ ОБСЕ, участникам будут предоставлены условия для проведения дополнительных мероприятий по месту проведения семинара. Организациям, принимающим участие в семинаре будут предоставлены столы для демонстрации и/или распространения материалов и публикаций.

ПРОГРАММА РАБОТЫ

График работы: 10:00 – 13:00
 15:00 – 18:00

	Среда 11 мая 2005 года	Четверг 12 мая 2005 года	Пятница 13 мая 2005 года
Первая половина дня	Пленарное заседание, посвященное открытию	WG II	WG IV
Вторая половина дня	WG I	WG III	Заключительное пленарное заседание

* WG – рабочая группа

Дополнительные мероприятия могут быть организованы в промежутке с 13:15 до 14:45 или после 18:15.

V. Повестка дня

Среда, 11 мая 2005 года

10:00 – 13:00 Пленарное заседание – открытие семинара

Приветствие и вступительное слово председательствующего семинара:

Посол Кристиан Штрохал
Директор БДИПЧ ОБСЕ

Приветственные выступления:

Г-н Петр Свитальски
Заместитель министра иностранных дел
Республика Польша

Посол д-р Борис Фрлек
Руководитель Целевой группы по ОБСЕ
Министерство иностранных дел
Республика Словения

Выступающие с основными докладами:

Г-жа Лидия Иманалиева
Чрезвычайный и полномочный посол
Посол по особым поручениям, Кыргызская Республика

Посол г-н Джон де Фонбланк
Директор Бюро Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств

15:00 – 18:00 Рабочая группа I:

Механизмы сотрудничества, способствующие интеграции и защите законных мигрантов

Модератор: **Г-н Андреас Халбах**
Региональный представитель
МОМ Вена

Выступающие: **Г-н Луиджи Свих**
Заместитель вице-префекта
Бюро международных отношений
Министерство внутренних дел
Италия

Г-н Толон Турганбаев
Генеральный консул Кыргызской Республики
в г. Екатеринбург, Российская Федерация
Кыргызская Республика

Докладчик: **Г-жа Сандра Саччетти**
Советник
Постоянное представительство Великого Княжества
Люксембург при ОБСЕ

Постоянно растущее количество иммигрантов является действительностью в большей части региона ОБСЕ. В большинстве государств-участников ОБСЕ процент законно проживающих лиц, родившихся за рубежом, уже достиг двузначных чисел. Для одних государств-участников ОБСЕ, миграция – это явление, ставшее уже частью национальной идентичности, а общество видится как своего рода «плавильный котел». Для других стран миграция является феноменом, требующим разработки соответствующих ответных шагов на политическом уровне. Для некоторых государств-участников миграция имеет место в контексте недавно обретенной независимости, совпадая с вызовом, касающимся построения институтов в рамках обязательств по ОБСЕ. В частности, ряд государств в регионе ОБСЕ только недавно времени стали странами, принимающими значительные миграционные потоки и постепенно корректируют свою политику и адаптируют общество к новым реальностям. Совершенно очевидно, что миграция стала очень важным социальным и экономическим явлением в регионе ОБСЕ, имеющим как позитивные, так и негативные стороны, которые государства-участники не могут позволить себе не принимать в расчет. Ни одна страна в регионе ОБСЕ не одинока и не может быть в одиночестве перед вызовами, связанными с управлением миграцией, защитой прав и интеграцией мигрантов.

В этом отношении, защита прав мигрантов и достижение лучших результатов интеграционных процессов зависит от усовершенствования **сотрудничества между странами происхождения и странами назначения**. Миграция существенно сказалась на странах происхождения, которые обеспокоены своим благосостоянием и надеются на возвращение большинства эмигрантов. Благодаря сотрудничеству, страны происхождения, страны назначения и сами мигранты могут оказаться в выигрышной ситуации.

Наравне с группами гражданского общества и организациями мигрантов, участие **иностранных представительств и консульских отделов** стран назначения является необходимым элементом для оказания содействия странам назначения в их усилиях, направленных на интеграцию мигрантов. В частности, дипломатические учреждения могут играть первостепенную роль в создании эффективных рамок сотрудничества между странами происхождения и странами назначения, а также в обеспечении защиты прав мигрантов на территории страны назначения. С одной стороны, их повседневная работа состоит в облегчении контактов между мигрантами и их семьями и

общественными группами в стране происхождения. С другой стороны, вместе с *гражданским обществом*, они находятся в хорошем положении для обеспечения диалога между мигрантами и принимающей страной, например, посредством предоставления совета и помощи, необходимых мигрантам для активной защиты своих прав, а также для решения проблем, возникающих у мигрантов с властями принимающей страны.

На заседании данной рабочей группы будут приведены наглядные примеры сотрудничества между странами происхождения и странами назначения с целью распространения данных практических решений по всему региону ОБСЕ. Участники обсудят существующие между государствами-участниками ОБСЕ *двусторонние и многосторонние механизмы сотрудничества* в области миграции и интеграции, от законодательных рамок, таких как межгосударственные соглашения, до многочисленных региональных и субрегиональных форумов, появившихся в последнее время в регионе ОБСЕ. Эта рабочая группа предоставит возможность пересмотреть и обменяться информацией, касающейся целей такого рода форумов, а также обсудить потенциальную роль, которую ОБСЕ может играть в их поддержке. Организаторы выражают надежду на то, что государства-участники ОБСЕ придут к единому пониманию вопросов, связанных с препятствиями для успешных интеграционных процессов и эффективных путей устранения таких препятствий, используя ОБСЕ как платформу для межгосударственного сотрудничества.

Вторник, 12 мая 2005 года

10:00 – 13:00 Рабочая группа II

Правовые аспекты миграции и интеграции законных мигрантов

Модератор: **Д-р Владимир Школьников**
Глава Департамента демократизации
БДИПЧ ОБСЕ

Выступающие: **Г-жа Мария Луиза Касад**
Главный консультант по международным делам
Главное управление иммиграции
Министерство труда
Испания

Г-жа Наталья Власова
Консультант
Министерство здравоохранения и социального развития
Российская Федерация

Докладчик: **Г-н Луис Франсиско Мартинез Монте**
Советник
Постоянное представительство Испании при ОБСЕ

Считается, что надежный правовой статус и прозрачные правила, касающиеся прав и обязанностей мигрантов, являются особенно важными факторами для достижения позитивных результатов интеграции как для самих мигрантов, так и для принимающего общества. На заседании данной рабочей группы будет обсуждаться существующее в регионе ОБСЕ законодательство, регулирующее правовой статус мигрантов, а также вопросы, связанные с доступом к правосудию и применением на практике соответствующих правовых положений.

Для интеграции и социального сплочения очень важно, чтобы мигранты могли в полной мере пользоваться основными правами человека и иметь доступ к правосудию на равных условиях с гражданами принимающей страны. Участники этой рабочей группы проанализируют выполнение обязательств ОБСЕ, касающихся *основных прав человека применительно к мигрантам и недискриминации согласно закону*, содержащихся в ряде важнейших документов ОБСЕ. Так, уже в Заключительном Акте СБСЕ в Хельсинки, государства-участники обязались *«обеспечивать равноправие между рабочими-мигрантами и гражданами принимающих стран в том, что касается условий найма и труда, а также социального обеспечения, и следить за тем, чтобы для рабочих-мигрантов создавались удовлетворительные условия жизни, особенно в отношении жилья»*⁶. В Венском Итоговом документе на третьей встрече в рамках дальнейших шагов в 1989 году государства-участники ОБСЕ решили *«обеспечивать в пределах своей территории каждому, подлежащему их юрисдикции, права человека и основные свободы без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства»*, а также *«обеспечивать, чтобы ни лицо, осуществляющее, выражающее намерение осуществить или стремящееся осуществить эти права и свободы, ни кто-либо из членов его семьи не были вследствие этого подвергнуты дискриминации в какой-либо форме»*⁷. Наконец, в Заключительном Хельсинкском документе 1992 года, государства-участники вновь заявили, *«что права человека и основные свободы являются всеобщими и что рабочие-мигранты также пользуются этими правами и свободами, независимо от места их проживания»*, а также подчеркнули *«важность выполнения всех обязательств по СБСЕ в отношении рабочих-мигрантов и их семей, законно проживающих на территории государств-участников»*⁸.

На заседании этой рабочей группы речь также пойдет о существующих национальных правовых рамках, предоставляющих мигрантам стабильный правовой статус, права и ответственность в рамках временного или постоянного статуса, равно как и доступ к правам, способствующим интеграции, включая *доступ на рынок труда, воссоединение семей и свободы выбора места жительства в пределах страны*.

⁶ Заключительный Акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1975 («Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы», пар. 3).

⁷ Венский Итоговый документ – Третья встреча в рамках дальнейших шагов, 1989 («Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», пар. 13,7 и 13,8).

⁸ Заключительный Хельсинкский документ – Четвертая встреча на высшем уровне, 1992, пар. 36.

Очевидно, что вопрос *доступа на рынок труда* для законных мигрантов должен занимать центральное место любой политики интеграции. Это не только является для мигранта возможностью внести свой вклад в общество, но и представляет собой источник личного развития и самоудовлетворения. Доступ на рынок труда является решающей предпосылкой построения социальных связей, изучения языка и нахождения места в обществе⁹.

Право на *воссоединение семей* является неотъемлемым инструментом интеграции. ОБСЕ располагает значительным набором обязательств, касающихся права на воссоединение семей, записанных главным образом в Заключительном Хельсинкском Документе 1975 года и Заключительных Документах Мадридской (1983) и Венской (1989) встреч. В частности, государства-участники обязались *«в позитивном и гуманном духе рассматривать просьбы лиц, которые желают воссоединиться с членами своей семьи»* и *«проявлять соответствующую заботу о трудоустройстве лиц из других государств-участников, приезжающих в это государство на постоянное жительство в рамках воссоединения семей с его гражданами, и заботиться о том, чтобы им предоставлялись равные с собственными гражданами возможности для получения образования, медицинской помощи и социального обеспечения»*¹⁰. К тому же, согласно параграфу 41 Венского итогового документа, *«государства-участники (...) будут благожелательно рассматривать ходатайства о воссоединении семей, а также о семейных контактах и поездках рабочих-мигрантов из других государств-участников, законно проживающих в принимающих странах»*¹¹.

Кроме того, в данной рабочей группе участники обсудят проблему, связанную со *свободой выбора места жительства*, которая, согласно международным стандартам в области прав человека, должна быть гарантирована принимающими странами каждому мигранту, законно проживающему на их территории. Будет также рассмотрен вопрос процедуры регистрации мигрантов как основного элемента правовых рамок, способствующих интеграции мигрантов.

Данная рабочая группа предоставит возможность обменяться опытом и ознакомиться с практическими путями достижения более эффективной интеграции законных мигрантов в принимающих их странах. В частности, речь пойдет о недавних изменениях в законодательстве некоторых государств-участников ОБСЕ, направленных на облегчение правовых аспектов интеграции.

⁹ Migration, Integration and citizenship: Lessons from Around the World, Sacha Chan Kam, Phoebe Griffith, Mark Leonard. The Foreign Policy Centre, UK, 2002. Полностью данный документ можно найти на следующем веб-сайте: <http://fpc.org.uk>.

¹⁰ Заключительный Хельсинкский документ 1975 года (*Контакты между людьми*, (b) воссоединение семей, пар. 1 и 9).

¹¹ Венский Итоговый документ –Третья встреча в рамках дальнейших шагов, 1989 («Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», пар. 41).

15:00 – 18:00 Рабочая группа III

Участие законных мигрантов в жизни общества и государства

Модератор: **Проф. Митя Жагар**
Директор Института Этнических исследований
Университет Любляны
Словения

Выступающие: **Г-н Айхан Кайя**
Директор центра миграционных исследований стамбульского
Университета Билги
Турция

Г-жа Галина Витковская
Старший научный сотрудник
Институт Народнохозяйственного прогнозирования
Академия Наук Российской Федерации

Докладчик: **Г-н Мустафа Осман Туран**
Первый секретарь
Постоянное представительство Турции при ОБСЕ

Демократическая легитимность невозможна без участия всех групп общества в общественной жизни. Вклад, который законно проживающие мигранты привносят в процветание принимающей страны обосновывает их право влиять на общественные дискуссии и политические решения в стране их проживания. Участие в общественной жизни способствует превращению мигранта в полноправного члена принимающего общества.

Участие в *политических движениях, профессиональных союзах, неправительственных организациях, представленность в средствах массовой информации и возможность использовать для защиты своих интересов национальные правозащитные институты* является, с одной стороны, неотъемлемой частью способности мигрантов влиять на процесс принятия решений на политическом и социальном уровнях; а с другой стороны, показателем успеха интеграционного процесса, и степени, в которой мигранты вовлекаются в жизнь принимающего общества и желают участвовать в его жизни.

Данная рабочая группа имеет своей целью вовлечь государства-участники ОБСЕ, НПО и международные организации в обмен мнениями и наилучшим опытом, позволяющим мигрантам озвучивать их точки зрения и продуктивно способствовать и участвовать в общественных дискуссиях и процессе принятия решений, что является главным элементом гражданского участия. Участникам будет предоставлена возможность обмениваться информацией, касающейся предоставления мигрантам возможности внести

свой вклад, как в общество страны происхождения, так и страны назначения, а также, если это покажется уместным, поднять вопрос, касающийся социальных служб.

Почти половина всех мигрантов в мире - женщины. Женщины-мигранты зачастую подвергаются различным формам дискриминации по признаку их пола или этнической принадлежности, как в стране происхождения, так и в принимающем обществе, включая сегрегацию на рынке труда, что обычно выражается в нерегламентированных формах найма, неравенстве в оплате труда, насилии на гендерной почве и эксплуатации. Участники обсудят пути обеспечения *равного участия женщин* в жизни общества, а также возможности обеспечения *недискриминации женщин-мигрантов и их адекватной защиты от насилия и эксплуатации*.

Организации мигрантов являются важным инструментом, позволяющим мигрантам интегрироваться в политические процессы, ибо они позволяют мигрантам выражать свои просьбы и проблемы, а также составляют основу для существования диалога между различными общественными группами и властями¹². Таким образом, участники обсудят функцию организаций мигрантов, включая этнические сообщества/диаспоры, являющиеся посредниками между мигрантами и принимающим обществом. Также будут рассмотрены возможности для развития сотрудничества между различными сообществами на основе взаимного доверия, что является основным фактором достижения интеграции и общественного согласия.

Пятница 13 мая 2005 г.

**10.00 – 13.00 Рабочая группа IV:
Социально-культурные аспекты интеграции**

Модератор: **Д-р Анастасия Крикли**
Личный Представитель Действующего председателя ОБСЕ по борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией также занимающийся проблемами нетерпимости и дискриминации в отношении христиан и представителей других конфессий

Выступающие: **Г-жа Фиби Гриффит**
Старший научный сотрудник
Центр зарубежной политики
Лондон

Г-н Август Гэчтер
Центр социальных инноваций
Вена

¹² Council of Europe, Parliamentary Assembly. Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states. Doc.8916. 22.12.2000. Report of the Committee on Migration, Refugees and Demography.

Докладчик: Д-р Элтье Адерхолд
Советник
Постоянная миссия Федеративной Республики Германия
при ОБСЕ

Дискриминация и нетолерантность представляют собой вызов демократическим обществам, построенным на принципах уважения и равенства прав. В случаях, когда дискриминация укрепляется или наделяется законным статусом мы обычно становимся свидетелями социального и культурного исключения групп из участия в жизни «большинства» общества.

Интеграция зачастую представляется как односторонний процесс: необходимость для мигранта выучить язык, правила и обычаи принимающего общества. Однако для того, чтобы интеграция стала реальностью, принимающее общество должно играть определенную роль, создавая открытую и гостеприимную атмосферу.

Данная рабочая группа займется поиском механизмов, отвечающих нуждам мигрантов (программы в области культурной ориентации, языковая подготовка) и позволяющих им налаживать общественные связи и преодолевать препятствия на пути их участия в жизни принимающего общества.

Успешная интеграция также зависит от политики и практики, не ограничивающихся лишь проявлениями толерантности, а направленных на *уважение к многообразию*. Задача заключается в том, чтобы добиться социального сплочения путем развития межкультурного взаимопонимания и применения т.н. стратегий руководства многообразием.

Участники обсудят роль формального и неформального образования в построении понимания, уважения и открытости многообразию. Особое внимание будет уделено инициативам, которые стремятся выявить общие черты различных групп, облегчить налаживание связей между различными сообществами, а также позволить мигрантам строить социальные отношения, что является важным элементом интеграции. Заседание этой группы также обратится к вопросу, касающемуся важности *стратегий руководства многообразием*, и в частности затронет вопрос необходимости *измерить* уровень интеграции, используя социальные и экономические критерии, что позволит заполнить недостающие информационные пробелы и предоставить дополнительные средства для развития политики в этом направлении.

В то время как существует необходимость предоставить мигрантам инструменты для существования и адаптации в принимающем обществе, важным является также возможность для участия и внесения своего вклада в жизнь общества. Признание и поощрение позитивного вклада мигрантов в принимающее общество способствует взаимному осознанию мигрантов как активных его членов. Развитие вклада, вносимого мигрантами в общество, также является необходимым элементом, позволяющим изменить общественное мнение о мигрантах (например, страх того, что мигранты

претендуют на и без того недостающие рабочие места и ресурсы, а также то, что они представляют собой бремя для государства).

Участники обсудят пути определения, измерения и развития блага, приносимого мигрантами и многообразием в принимающее общество, роль государственных органов и СМИ в поощрении признательности за такого рода вклад, а также политические механизмы, предоставляющие возможность мигрантам вносить свой вклад в принимающее их общество.

Использование аргументов и выражений, носящих расистский, антисемитский и ксенофобный характер, стало обычным явлением в политических выступлениях и СМИ. Эта тенденция одновременно и влияет на общественное мнение и официальный политический подход по отношению к мигрантам, и их отражает. Имея в виду то влияние на общественное мнение, которое имеют официальные лица, участники обсудят последствия такого рода заявлений для мигрантов, а также исследуют группы, на которых эти выступления были направлены, и определяют меры, способствующие повышению ответственности за публичные заявления.

14:30 – 17:30 Пленарное заседание – Закрытие

Отчеты докладчиков рабочих групп

Выступления делегаций

Заключительные выступления:

Проф. Бландин Кригель

Председатель Высшего совета по интеграции
Специальный представитель Президента Республики
Франция

Проф. Рита Зюссмут

Член глобальной Комиссии по международной миграции
Бывший президент Бундестага
Германия

Г-н Мартин Свенцицки

Координатор деятельности ОБСЕ в области экономики
и окружающей среды

Посол Кристиан Штрохал

Директор БДИПЧ ОБСЕ

Закрытие семинара