

Интеграция мигрантов и меньшинств

Что это понятие означает в Европе?

Борис Цилевич

Киев, 1 ноября 2016 г.

Интеграция

- Универсальный термин для обозначения эффективной политики управления культурным многообразием
- Используется в ряде международно-правовых документов
 - Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств
 - Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ

Культурное разнообразие

- Максимально широкий спектр этнических, лингвистических, конфессиональных и т.п. различий
- Международные стандарты:
 - Правовая база – конвенции, пакты
 - “Мягкое право” (soft law)
 - Лучшие практики (best practices)

Культурное многообразие

- “*Романтический национализм*”: идеал – культурно однородное государство без меньшинств
- Государство без меньшинств – опасная иллюзия!
 - Даже в случае сецессии – появление новых меньшинств (Косово)
 - Миграция
 - Смешанные браки
 - Возрождение исторических идентичностей
- ЕС – “*квази-государство*” без большинства – тенденция?

“Баланс демократии”:

- Многообразие как фундаментальная ценность
- Единообразиие как необходимая предпосылка единства нации
- *Оптимальный баланс?*
- Универсальные принципы – но вряд ли универсальные решения

Дилемма стабильности

- Стабильность в контексте национальной безопасности – всё более существенный фактор
- Подавление и устранение различий (ассимиляция, гомогенизация)?
- Уважение и признание культурных различий?

Дилемма стабильности

- *Адвокат дьявола*: практические решения на основании идеалистических концепций – риск!
- Пример: *территориальная автономия*
- Внешние факторы – возвращение в 17-й век? Гарантия защиты меньшинств – сильный король-единоверец по соседству?
- Борьба *против* меньшинств – или *за* их лояльность?

Секуритизация меньшинств

- Меньшинство как угроза – чему?
- Национальной безопасности и стабильности
- Экзистенциальная: традиционной культуре, традициям и образу жизни

Секуритизация меньшинств

- Больше внимания уделяется проблемам меньшинств
- *Security-based instead of value-based approach*
- Девальвация стандартов, “инструментальные” решения
- Отход от юридических стандартов
- *“Bad behaviour is rewarded”?*

Составляющие интеграции

- Культурные (ассимиляция??)
- Социальные (социальное сплочение - *social cohesion*)
- Практика: *нечто среднее*
- Эффективная политика интеграции - оптимальный баланс между культурными и социальными составляющими этого процесса

Составляющие интеграции

- Теоретических модели и стратегии
- Факторы и индикаторы:
 - равенство и недискриминация
 - социальная мобильность
 - преодоление сегрегации и межгрупповая коммуникация
 - языковая компетентность
 - уровень толерантности
 - политическое участие
 - общие культурные нормы...

Подход Совета Европы

■ Общие ценности

- демократия и права человека
- не всегда очевидно, пример: семейное право

■ Официальный язык

- коммуникативная функция vs более широкой концепции “культурной среды”
- “официальный” язык vs “государственный” язык

■ Недискриминация и равные возможности

- эффективное участие

Равенство и равноправие

- Основа современной системы защиты прав человека
- *Все люди разные, значит, неравны??*
- Равенство **возможностей** – запрет *дискриминации*
- *Equality of outcome* – **эффективное равенство**: не только предоставить возможность, но и гарантировать равные права воспользоваться ею
- **Позитивные меры** (*affirmative action*)?

Равенство – интерпретация

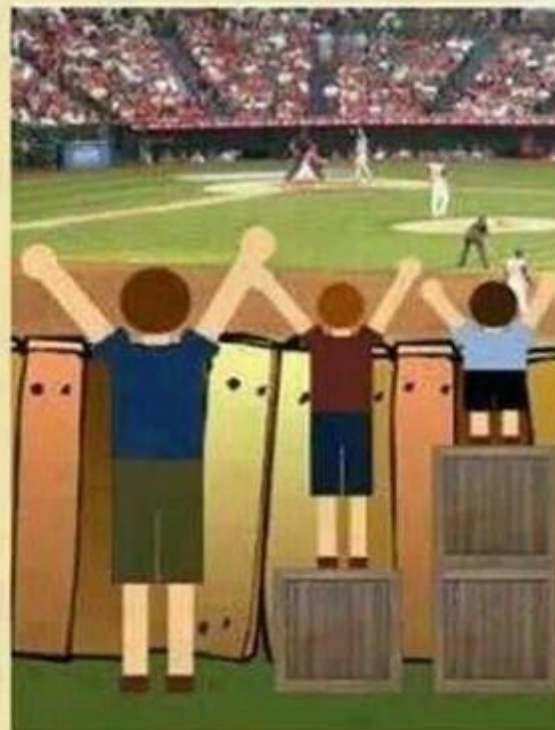
- Равное обращение и равенство по существу
- Обеспечивает ли равное обращение равенство на практике?
- Равное обращение может быть дискриминацией (*Thlimmenos vs Greece*, ECtHR 6/04/2000, No. 34369/97). Иногда для обеспечения равенства по существу нужно различное обращение – **права меньшинств**
- Полное и эффективное равенство

Равенство и равноправие

Равное обращение и равенство по существу



Формальное равенство



Эффективное равенство

Недискриминация и равенство: интерпретация

- Допустимо ли различное отношение в принципе?
- Дискриминация – *необоснованные* различия.
Примеры
- Как определить обоснованность различий?
- Принцип соразмерности (*пропорциональности*)
 - Установлены законом
 - Легитимная цель
 - Необходимы в демократическом обществе

Не-дискриминация и равенство: современная интерпретация

- Использование языков:
- Все говорят только на одном языке – равенство?
- Каждый говорит на своём родном языке – равенство?
- **Формальное равенство против эффективного равенства**
- **Нормы Рамочной конвенции (ст.10 ч.2)**

Не-дискриминация и равенство: Европейский Союз

- “Расовая директива” 2000/43/ЕС от 29 июня 2000
- 1. *В целях настоящей Директивы, принцип равенства означает, что не должно быть никакой прямой или косвенной дискриминации на основе расовой или этнической принадлежности.*

Не-дискриминация и равенство: Европейский Союз

- *(а) прямая дискриминация имеет место, если с одним лицом обращаются, обращались или будут обращаться хуже, чем с другим в сопоставимой ситуации на основе расовой или этнической принадлежности;*

Не-дискриминация и равенство: Европейский Союз

- *(б) косвенная дискриминация имеет место, если очевидно нейтральное условие, критерий или практика поставили бы лица конкретной расовой или этнической принадлежности в особо неудобное положение по сравнению с другими лицами, если только данное условие, критерий или практика объективно не оправданы законной целью, и средства достижения этой цели не являются адекватными и необходимыми.*

Не-дискриминация и равенство: ЕС - практическое применение

- Перенос бремени доказывания
- Указание дискриминировать = дискриминация
- Преследование (harrassment): нежелательное поведение, связанное с расовой или этнической принадлежностью, имеет целью или результатом оскорбление человеческого достоинства и создание запугивающей, враждебной, унижающей, оскорбительной или агрессивной обстановки.

Обеспечение равенства: ПОЗИТИВНЫЕ МЕРЫ

- Необходимы, когда в результате долговременной системной дискриминации лица, принадлежащие к определённой группе, оказываются в неравном положении
- Формально декларированное равноправие не обеспечивает равенства по существу
- Принципиально временный характер
- Периодическая проверка необходимости сохранения

Люблянские рекомендации (ВКНМ ОБСЕ, 2012)

- Демократия - власть большинства плюс гарантии против злоупотребления властью большинством
- Недискриминация и эффективное равенство - необходимые условия для участия каждого в производстве общественного блага
- Признание разнообразия и множественных идентичностей
- Принцип добровольной самоидентификации
- Баланс между разделением, необходимым для свободного выражения разнообразия, и связями между разнообразными сообществами

Люблянские рекомендации (ВКНМ ОБСЕ, 2012)

- Общие для всех государственных институты и чувство принадлежности к обществу
- Межобщинный диалог и взаимодействие, основанные на толерантности и взаимном уважении
- Интеграция - двусторонний процесс
- Инклюзивность и эффективное участие
- Адекватные и эффективные институциональные механизмы для разработки и осуществления политики интеграции

Заключение

- Интеграция, сплочённость общества: обеспечение равенства – ключевая предпосылка
- Сочетание единства на базе общих ценностей с правом на сохранение собственной идентичности и культурным разнообразием - *unity in diversity*
- **Эффективное участие** меньшинств в принятии решений, особенно в вопросах, затрагивающих их интересы

Заключение

- **Права меньшинств дополняют принцип недискриминации - когда для обеспечения полного и эффективного равенства необходимо различное отношение**
- **Адаптация политик интеграции к конкретным условиям, существенные отличия в различных государствах и регионах**
- **Политика интеграции успешна только тогда, когда расширяет социальные возможности людей, поощряет эффективное участие и способствует общественному диалогу и взаимопониманию**