

32^я СЕССИЯ

Доклад
CG32(2017)07prov
22 марта 2017 г.

От приема до интеграции: роль местных и региональных властей, столкнувшихся с миграцией

Комитет по актуальным вопросам

Докладчики:¹ Гиорги ИЛЛЕС, Венгрия (М, ГНЛД)
Йооми РЕНСТРОМ, Швеция (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования)	6
Пояснительный доклад (для информации) ²	

Резюме

В докладе оценивается ситуация местных и региональных властей, которым приходится сталкиваться с определенными сложностями, связанными с ростом числа лиц в поисках убежища и мигрантов, прибывающих в Европу в течение последних лет. В докладе подчеркивается, что в связи с отсутствием четкого и слаженного европейского ответа на проблему, кризис политических мер, направленных на ситуацию с беженцами, оставил местным и региональным властям (к которым вызывают в первую очередь при необходимости незамедлительной помощи) ограниченные возможности и недостаточно ясные указания при выполнении задачи по обеспечению вновь прибывших мигрантов защитой, поддержкой и доступом к таким ключевым публичным услугам, как жилье, охрана здоровья и образование, при этом не вызывая дискриминацию.

Конгресс призывает все уровни государственных властей лучше координировать свои действия и совместно ответить на проблему в целях установления политических мер по приему беженцев, обеспечив уважение прав человека для всех беженцев и мигрантов вне зависимости от их статуса, а также упростить их долгосрочное присоединение к местному обществу посредством быстрой интеграции. Будучи убежден, что местные и региональные власти являются краеугольным камнем в усилиях по эффективному разрешению нынешней проблемы с беженцами, Конгресс призывает государства-участники устранить административные и практические барьеры, с которыми сталкиваются лица в поисках убежища в процессе их обращения, а также разработать четкие правовые рамки и обеспечить финансовую поддержку местным и региональным правительствам.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Группа социалистов
ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформаторов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

2 Пояснительный доклад доступен только на английском и французском языках

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ³

1. Рост числа мигрантов, прибывающих в Европу, представляет собой серьезную проблему для всех уровней власти, требуя от государств-членов Совета Европы принятия адаптированных и эффективных мер. Местные и региональные органы власти, которые, будучи государственным органом, самым близким к населению, являются первым пунктом помощи в любой чрезвычайной ситуации, несут ответственность за предоставление вновь прибывшим мигрантам доступа к ключевым государственным услугам (жилью, здравоохранению и образованию) без какой-либо дискриминации.
2. Бремя управления текущей ситуацией было возложено на ограниченное число государств, в то время как на повестке дня должна быть большая солидарность между европейскими государствами. Отсутствие четких и последовательных европейских мер реагирования на ситуацию привело к кризису политики на международном и национальном уровнях, в результате чего местные и региональные правительства оказались ограничены в средствах и ориентирах по удовлетворению потребностей беженцев.
3. При обсуждении вопросов миграции важны четкие определения, поскольку для текущей ситуации могут потребоваться различные меры и инвестиции, хотя обеспечение прав человека для всех мигрантов, независимо от их статуса, является отправной точкой для задействованных государственных органов.
4. В соответствии с Женевской конвенцией ООН «О статусе беженцев» 1951 года, беженцем является лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений». В отличие от мигрантов, беженцы обладают правовым статусом.
5. Лицами в поисках убежища являются те, кто обратился за защитой в качестве беженца к отдельному государству и находящиеся в ожидании определения своего статуса. Государства имеют собственные процедуры для признания статуса беженца. В данном случае национальные системы принятия беженцев определяют, кому может быть предоставлен статус беженца или дано право на статус дополнительной защиты. Однако Европейский Союз обладает единообразной системой процедур предоставления убежища для обеспечения минимальных стандартов, таких как свобода, безопасность и правосудие. Дублинское соглашение, в качестве основополагающего документа Общей европейской системы беженцев, устанавливает ответственность государств-членов за рассмотрение обращения о получении убежища.

3 Предварительные проекты резолюции и рекомендации, одобренные Комитетом по актуальным вопросам 9 марта 2017 г.

Члены Комитета:

Г. Нефф (Председатель), С. Алиева, Н. Алтун, Л. Амматуна, П.Б. Андерсен, Т. Андерссон, А. Антосова, Е. Аткинсон, В. Атрошенко, П. Айаче, Ф. Биерри, А. Бинди, Ф. Биззоччи, С. Богатырчук Кривко, Т. Брансдал, Е. Кэмпбелл-Кларк, К. Качиари, Я. Челик, В. Шарбонно, Ж. Куто, З. Дамиановски, Д. Давидович, К. Дейонге, И. Доуру, З. Драгункина, А. Дүфек, Д. Энсивери, П. Фассино, М. Фава, Ж. Фер, Е. Флихольм, М. Фодор, Ж. Фрей, Ф. Гамердингер, О. Германова (заместитель: В. Сырова), Ф. Гезмис, Д. Гислетта, Г-Б. Гьерде, Г. Гржелак, Х. Халлдорссон, П. Ханд, Б. Хорта, Г. Иллес, П. Иоакимидис, О. Калюжна, М. Кочатепе, Л. Компьер, М. Ковтун, Х. Кун-Тейс, Д. Леодори, И. Ланж, М.С. Люка, Д. Магас, А. Магяр, М. Махмудбекович, М. Манке, Х. Марва (заместитель: С. Янатуинен), К. Матяжчик, К. МакКелви, И. Мечин, А. Миленов, Е.Р. Молдован (заместитель: С. Братулешку), М. Мюллер, Ж. Нойманн, С. Никчевич, В. Ниро, С. Орлова, Л. Перикли (заместитель: Ф. Армости), И. Пфеффер, Г. Поличински, А. Попович, В. Пребилич, А. Рабл, Н. Рафик-Эльмрини, А. Равинс, П. Вейдиг, Ю. Ренстром, М. Рира, Т. Ромашова, Н. Росу, Е. Руделиене, М. Рьо (заместитель: К. Де Пелиши), И. Рзаева (заместитель: И. Алиева), П-Л. Сьеманн, О. Сьенкевич, Д. Симмондс, Х. Сондереггер, Г. Стоянова, М. Шубашиоглу (заместитель: М. Айдын), Г. Ткемаладзе, Б. Точе, А. Тюртелбум (заместитель: И. Муанне), Й. Ван Ден Хаут, И.М. Вила-Бастида, Дж. Вармишам, Э. Ерицян

Н.В.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании выделены курсивом.

Секретариат Комитета: С. Канчок, М. Гриммайссен

6. Наконец, согласно Международной организации по миграции (ИОМ), мигрантом является любое лицо, перемещающееся или переместившееся через международную границу или внутри государства со своего обычного места жительства, вне зависимости от правового статуса, от того, являлось ли перемещение добровольным или вынужденным, от причин перемещения и длительности нахождения на территории прибытия.

7. Прием и интеграция беженцев требуют скорейшего введения четко определенной интеграционной политики. Обеспечение уважения прав человека для мигрантов, независимо от его статуса, пола, страны происхождения или гражданства, должно быть приоритетом этой деятельности. Однако вопрос интеграции вновь прибывших мигрантов представляет беспокойство по различным причинам, так как каждое государство обладает суверенным правом самостоятельно определять, кто может быть допущен на его территорию, с учетом принятых международных обязательств. К сожалению, негативное восприятие приезжих, поощряемое идеологией, основанной на страхе и ксенофобии, это прискорбная ситуация, создающая угрозу будущим интеграционным процессам. Это особенно актуально для женщин и детей, которые более подвержены риску стать жертвами насилия и жестокого обращения, например, сексуального насилия, торговли людьми или пропажа без вести. Другие препятствия, создающие преграды к доступу на рынок труда или участию в местной общественной жизни, могут в свою очередь подорвать интеграцию приезжих в принимающее сообщество в долгосрочной перспективе.

8. С целью решить эти проблемы, Комитет министров Совета Европы принял различные рекомендации по улучшению взаимодействия беженцев и мигрантов с принимающими странами, а также по оценке квалификации мигрантов и их доступа к рабочим местам. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) провела всестороннюю оценку вопросов, связанных с текущей ситуацией с беженцами, в частности, задержание детей, криминализация нелегальных мигрантов, необходимость содействовать большей солидарности при переселении беженцев, а также необходимость создать реальную европейскую систему предоставления убежища. Комиссар Совета Европы по правам человека регулярно публикует решения, рекомендуя государствам-членам улучшить защиту прав человека мигрантов и обеспечить условия для того, чтобы незарегистрированные мигранты и их дети имели доступ к основным правам, в частности, к праву на медицинское обслуживание и образование. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости приняла Общеполитическую рекомендацию №16 о защите незаконно присутствующих мигрантов от дискриминации.

9. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы стремится обратить внимание на тот факт, что местные и региональные власти являются ключевыми участниками в организации приема мигрантов и их интеграции в принимающие сообщества. В этой связи в своих ранее принятых резолюциях Конгресс подчеркивал необходимость содействия предпринимательству мигрантов, их эффективному доступу к социальным правам, участию иностранных граждан в общественной жизни на местном уровне и межкультурному и межрелигиозному диалогу. Кроме того, он принял декларацию о приеме беженцев, в которой государствам-членам Совета Европы предлагается проявить большую солидарность и тесно сотрудничать с Европейским Союзом, а также местными и региональными властями для создания сети обмена опытом и примерами передовой практики.

10. В свете вышесказанного и будучи убежденным, что местные и региональные власти являются краеугольным камнем усилий по эффективному решению текущих проблем, связанных с миграцией, Конгресс, признавая суверенное право государств на самостоятельное определение того, кто может быть допущен на его территорию, с учетом принятых международных обязательств, призывает местные и региональные власти стран-членов,

a. в отношении всех мигрантов независимо от их статуса:

i. подходить к местному самоуправлению с точки зрения включения и быстрой интеграции, в которых особое внимание уделяется предоставлению ключевых услуг всем жителям, без дискриминации, удовлетворяя их потребности независимо от их статуса, национальности, страны происхождения или личности;

ii. работать с существующими негативными описаниями и представлениями всех мигрантов независимо от их статуса посредством кампаний по повышению информированности на основе подхода, который поощряет права и достоинство человека, уделяя особое внимание кампаниям Совета Европы по борьбе против языка ненависти среди молодых людей и в их кругах;

iii. принять меры по поощрению межкультурного образования, повышая знания и осведомленность принимающих сообществ о богатом опыте мигрантов и его позитивном воздействии (например, содействуя их привлечению к культурным и спортивным мероприятиям в сотрудничестве с некоммерческими организациями и частными партнерствами) и поощрению образования по вопросам демократической гражданственности в целях развития понимания мигрантами социальных и гражданских ценностей и функционирования принимающего общества;

iv. инициировать создание потенциала на политическом и административном уровнях для избранных представителей и муниципального персонала посредством обучения, приобщения, обмена и поддержки «обучения на практике» и создания целевых приемных, информационных и вспомогательных услуг, посредничества в области культуры и медицинских услуг для мигрантов, приводя обучение медицинских работников в соответствие с растущим межкультурным обществом, имея в виду необходимость сбалансированного подхода, учитывающего интересы граждан принимающего общества, а также мигрантов;

v. пропагандировать недавно разработанный инструментарий Конгресса по организации межкультурного и межрелигиозного диалога среди местных органов власти в целях содействия обмену информацией и практикой;

b. в частности, в отношении приема беженцев:

i. сотрудничать с другими уровнями власти (местным, региональным и национальным) для обеспечения скоординированного решения вопросов, связанных с приемом беженцев, а также с городами в других странах с целью обмена примерами передового опыта и разработки новаторских инициатив с участием беженцев, а также всех граждан;

ii. объединить местных партнеров (институциональные или гражданские инициативы), которые могут внести свой вклад в работу по различным аспектам приема беженцев, включая НПО, имеющие привилегированный опыт работы с беженцами и/или с местным населением;

iii. обеспечить условия для того, чтобы центры приема беженцев не использовались для целей содержания под стражей, в частности в отношении детей и несовершеннолетних (так как это необходимо, если они должны быть интегрированы в принимающее общество) и предоставлять четкую информацию о национальных процедурах предоставления статуса беженца;

iv. разработать программы помощи беженцам с учетом их самобытности, индивидуальных навыков и способностей, а также предоставлять консультации и поддержку для разработки их индивидуальных жизненных планов, включая языковые и профессионально-технические курсы, уделяя особое внимание женщинам, молодежи и группам со специальными потребностями: пожилым людям и инвалидам;

v. призвать местные власти уделить особое внимание чрезвычайным страданиям, которым мигранты подвергаются при перемещении в Европу (включая физическое и психологическое насилие и жестокое бесчеловечное обращение), отягощенные бюрократией и тяжелыми условиями приема мигрантов; принять меры для обеспечения психологической помощи тем, кто был подвержен жестокому обращению;

vi. устранить практические препятствия, с которыми сталкиваются мигранты, имеющие статус беженцев, при попытке получить доступ к рынку труда, путем приобщения их к интеграционным программам; упрощая доступ к местному рынку труда, образованию, профессиональной подготовке, мероприятиям по переходу к работе и созданию собственного бизнеса, уделяя особое внимание мерам, способствующим получению доступа к постоянной работе и борьбе с

эксплуатацией, в соответствии с Нью-Йоркской декларацией о беженцах и мигрантах, принятой в сентябре 2016 г. Организацией Объединенных Наций;

vii. пропагандировать добровольческую деятельность в качестве возможности для вновь прибывших лиц в поисках убежища, находящихся в транзитном положении (например, ожидающие переселения в другую страну), внести вклад в принимающее общество, принимая участие в общественно-полезной деятельности, с целью ознакомления их с рабочей средой и привлечения к ним внимания граждан как к вкладчикам в благосостояние местного общества;

viii. уделить первоочередное внимание мерам, направленным на детей, находящихся в уязвимом положении, в том числе детям в центрах приема беженцев (независимо от того, сопровождаются они или не сопровождаются взрослыми), детей, живущих и попрошайничающих на улицах, и скоординировать усилия местных и национальных властей по скорейшему включению всех детей в систему образования;

ix. поддерживать решения и инициативы по предоставлению жилья, поощряющие смешение и позитивное взаимодействие между беженцами и принимающими сообществами, и принять активные меры во избежание процесса геттоизации;

x. внедрить инструменты планирования и мониторинга для отслеживания политики и услуг, инициированных на их территориях, в том числе путем поощрения соглашений, меморандумов о взаимопонимании и других действий, которые могут способствовать синергии между различными участниками государственного и частного, экономического и социального сектора, задействованными в процессе;

xi. создать сети для обмена информацией о решениях, которые могут быть реализованы независимо от национальных законодательных или политических выборов (проект "Gateway Cities" Совета Европы, если он будет запущен, может служить основой для обмена и сотрудничества между передовыми принимающими территориями, сталкивающимися со схожими проблемами в отношении нерегулярной миграции);

xii. рассмотреть возможность подачи заявки на получение финансирования в Банк развития Совета Европы (СЕВ), который поддерживает интеграционные проекты.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Возрастающее число мигрантов, прибывающих в Европу, представляет собой серьезную проблему для всех уровней власти, требуя принятия адаптированных и эффективных мер в странах-членах Совета Европы.
2. Местные и региональные органы власти, будучи наиболее близкими к населению государственными органами, являются первой инстанцией обращения в любой чрезвычайной ситуации, несут ответственность за предоставление вновь прибывшим мигрантам доступа к ключевым общественным службам (жилье, здравоохранение, образование) без какой-либо дискриминации.
3. При обсуждении вопросов миграции важны четкие определения, поскольку для решения текущих вопросов могут потребоваться различные подходы и инвестиции, хотя обеспечение уважения прав человека для всех мигрантов, независимо от их статуса, является базовым принципом, что касается публичных властей.
4. В соответствии с Женевской конвенцией ООН 1951 года о Статусе Беженцев, беженцем является лицо, которое “в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений”. Беженцы, в отличие от мигрантов, имеют правовой статус.
5. Лицами в поисках убежища являются те, кто обратился за защитой в качестве беженца к отдельному государству и находящиеся в ожидании определения своего статуса. Государства имеют собственные процедуры для признания статуса беженца. В данном случае, национальные системы принятия беженцев определяют, кому может быть предоставлен статус беженца или дано право на статус дополнительной защиты. Однако Европейский Союз обладает единообразной системой процедур предоставления убежища для обеспечения минимальных стандартов, таких как свобода, безопасность и справедливость. Дублинское соглашение как основополагающий документ Общей европейской системы беженцев, устанавливает ответственность государств-членов за рассмотрение обращения о получении убежища.
6. Наконец, согласно Международной организации по миграции (ИОМ), мигрантом является лицо, перемещающееся или переместившееся через международную границу или внутри государства со своего обычного места жительства, вне зависимости от правового статуса, от того, являлось ли перемещение добровольным или вынужденным, от причин перемещения и длительности нахождения на территории прибытия.
7. Отсутствие четких и последовательных мер реагирования на ситуацию с мигрантами в Европе привело к кризису политики на международном и национальном уровнях, в результате чего местные и региональные власти располагают ограниченными средствами и ресурсами управления для удовлетворения потребностей беженцев и других мигрантов. Бремя ответственности за урегулирование текущих вопросов было возложено на ограниченное число государств, в то время как на повестке должна быть большая солидарность между европейскими государствами.
8. Управление миграцией идет рука об руку с политикой интеграции, проведение которой должно начинаться как можно быстрее. Препятствия для доступа к рынку труда или общественной жизни для новичков могут, в свою очередь, помешать их интеграции в принимающее общество в долгосрочной перспективе. Обеспечение уважения прав человека для каждого мигранта должно быть приоритетом. Это особенно актуально для женщин и детей, которые более всего подвержены риску оказаться жертвами насилия и таких злоупотреблений, как сексуальное насилие, торговля людьми или пропажа без вести.

⁴ См. сноску 3

9. Для решения этих вопросов Комитет министров Совета Европы принял различные резолюции, направленные на совершенствование проверки навыков мигрантов, их доступа к занятости, а также их взаимодействия с принимающими обществами. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) дала оценку таким проблемам, связанным с текущей миграционной ситуацией, как задержание детей, криминализация нелегальных мигрантов, необходимость содействовать большей солидарности в расселении беженцев, а также настоятельная потребность создания реальной европейской системы предоставления убежища. Комиссар Совета Европы по правам человека регулярно публиковал оценки экспертов, в которых государствам-членам рекомендовалось улучшать защиту прав человека мигрантов и обеспечивать доступ незарегистрированных мигрантов и их детей к основным правам, в частности, к праву на медицинские услуги и на образование. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости приняла Общеполитическую рекомендацию №16 о защите незаконно присутствующих мигрантов от дискриминации. Специальный представитель Генерального секретаря по миграции и беженцам был назначен ответственным за сбор информации о положении мигрантов и о правах беженцев путем осуществления миссий на местах, развития эффективных партнерских отношений с международными организациями и обеспечения соблюдения государствами-членами своих международных обязательств в этой области.

10. В свете вышеизложенного, Конгресс местных и региональных властей призывает страны-члены Совета Европы:

a. на международном уровне стремиться к большей солидарности и эффективной координации усилий между государствами-членами, ускорить регистрацию и процедуру подачи ходатайств о предоставлении убежища (с целью упрощения включения в принимающее сообщество), перемещение и расселение мигрантов (для преодоления концентрации в трудных условиях в одной стране), а также процедуру высылки в случае отказа в предоставлении убежища;

b. на национальном уровне прояснить сферы ответственности и распределения компетенций между национальным, региональным и местным уровнями в целях взаимодополняемости при разработке процедур, поскольку координация является предварительным условием успеха системной политики приема и интеграции и выработки механизма распределения мигрантов между местными и региональными властями стран на добровольной основе либо в соответствии с разработанными объективными критериями;

c. разработать конкретные правовые рамки для содействия миссиям и деятельности местных и региональных властей;

d. обеспечить финансовую поддержку за счет выделения достаточных национальных или международных ресурсов;

e. проводить консультации на местном и региональном уровнях управления при разработке вышеупомянутых правовых и административных рамок и принимать конкретные меры с учетом интересов территорий;

f. обеспечить условия для того, чтобы центры приема беженцев не использовались для целей задержания, особенно в отношении детей и несовершеннолетних, поскольку их интеграция в принимающее сообщество имеет первостепенное значение;

g. разрешить трудоустройство лиц в поисках убежища в период рассмотрения заявлений об установлении их статуса с целью скорейшей интеграции этих людей в принимающее общество;

h. поощрять участие иностранцев в делах местных органов власти после установления их статуса резидента путем подписания и ратификации Дополнительного протокола к Европейской хартии местного самоуправления (CETS № 207).

11. Конгресс убежден, что Банк развития Совета Европы (СБР) и, в частности, его Фонд поддержки мигрантов и беженцев, который помогает в финансировании центров транзита и приема беженцев и интеграционных проектов, может внести свой вклад в усилия местных и региональных властей по оказанию помощи беженцам в части уважения их прав человека и достоинства.