

35-я СЕССИЯ

Доклад
CPR35(2018)02prov
4 октября 2018 г.

Приграничные регионы, столкнувшиеся с явлением миграции

Комитет по актуальным вопросам

Докладчик¹: Эйрини (Рена) ДОУРУ, Греция (Р, СОЦ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования)	5

Резюме

Доклад, основанный на предыдущих текстах Конгресса о приеме беженцев и интеграции мигрантов, направлен на изучение потенциальных преимуществ трансграничного сотрудничества между регионами, расположенными на периферии Европы или на границах стран в Европе. В докладе представляются аргументы в пользу «комплексного подхода» к интеграции мигрантов, обеспечения надлежащего участия различных уровней власти, неправительственных организаций и партнеров из стран происхождения и транзита, а также подчеркивается, что участие и взаимосвязь всех этих заинтересованных сторон имеет решающее значение для разработки эффективной политики интеграции.

Подчеркивая роль местных и региональных властей в качестве главных действующих лиц в сетевом объединении по вопросам управления в интересах мигрантов, Конгресс предлагает им использовать потенциал сетевого взаимодействия на европейском уровне с целью интеграции и сотрудничать с другими соответствующими заинтересованными сторонами (в частности, с их коллегами из стран происхождения и транзита). Конгресс призывает государства-члены особо обратить внимание на необходимость европейской солидарности в отношении приема мигрантов, содействовать комплексному подходу к интеграции, включая трансграничное сотрудничество на европейском уровне, обеспечить нормативную ясность в правовых рамках и обеспечить местные и региональные власти надлежащим объемом финансовых ресурсов.

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 реформистов
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ²

1. Явление миграции по-прежнему остаётся важнейшим вызовом для всех уровней власти, призывающий к принятию целенаправленных и действенных мер в государствах - членах Совета Европы.

2. Недавние данные, представленные UNHCR³, свидетельствуют о том, что число людей, прибывающих в некоторые районы периферии Европы, снова растёт. Количество людей, прибывающих в Грецию по морю, выросло на 33% за первые три месяца 2018 года по сравнению с аналогичным периодом 2017 года, въезд через греко-турецкую сухопутную границу увеличился на 50% в 2017 году по сравнению с 2016 годом. Прибытие по морю в Испанию удвоилось с 2016 по 2017 год.

3. Местные и региональные власти в приграничных районах, публичные действующие лица, наиболее близкие к местному населению и мигрантам являются первой инстанцией при возникновении любой чрезвычайной ситуации. Они сталкиваются со значительным давлением из-за неравномерного распределения ответственности за урегулирование создавшейся ситуации. На данном этапе поддержка приграничных регионов имеет решающее значение для решения этой проблемы.

4. Вместо того, чтобы рассматривать миграцию как кризисную ситуацию, к ней необходимо подходить как к явлению, рассматриваемому как системный вопрос с долгосрочными последствиями, требующий всеобъемлющего видения, включающего как иммиграционную, так и интеграционную политику. Сложность миграции сегодня связана не только с тем, что ее непросто решить в краткосрочной перспективе, но также и с вопросом разнообразия внутри самого иммигрантского населения.

5. Четкие определения важны, когда речь идет о миграционном вопросе, поскольку для решения нынешней ситуации могут потребоваться различные ответы и инвестиции, при этом обеспечение соблюдения прав человека для всех мигрантов независимо от их статуса является базовой основой для всех органов власти.

6. Согласно Женевской конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, беженец - это 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 имеют правовой статус, тогда как просители убежища не имеют.

² Предварительные проекты резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 19 июня 2018 г.

Члены комитета:

Г. Нефф (председатель), М. Рира, Ж. Мигель Вила Бастада*, Э. Ерицян, А. Рабл, Х. Сондереггер, С. Хусейнова, И. Рзаева, А. Туртеблум, К. Дейонге, М. Махмутбекович, Г. Стоянова, А. Миленов, Ж. Биланджия, Л. Перикли*, А. Антосова, А. Дуфек, П.Б. Андерсен, Е. Флихольм, П.Л. Сиенанн, П. Каума, М. Рио, В. Шарбоно, Ф. Биерри, П. Ааче, Н. Рафик-Элмрини, Г. Ткемаладзе, Ж. Фрей, М. Мюллер, Х. Кун-Тейс, М. Манке, Г. Иоакимидис, Э. Доуру, Ж. Пфеффер (заместитель: Г. Иллес), А. Магьяр, Х. Халлдорсон, П.Ханд*, А. Личчиарди, К. Качиари, П. Фассино, Д. Леодори, Б. Точе, В. Ниро, А. Равинс, Е. Руделиене*, М.Фава, Г. Поличинчи, Ф. Гамердингер, С. Ничевич*, Л. Компьер, Ж. Ван ден Хут, Ж.Х. Солвик, К. Матячук, В. Москал-Сланиевска, Г. Гржелак, Б. Хорта, Ж. Коуто, Н. Росу (заместитель: Р-С. Грuman), Е. Р. Молдован, И. Мещин, М. Ковтун, В. Сырова, С. Орлова, Т. Ромашова, З. Драгункина, Ф. Биззоччи, А. Попович, Д. Давидович, Б. Ковачова, В. Пребилич, А. Кабаллеро Альварес, К. Гаммара Руис-Клавио, Ж. Наваретте Перес, И. Ренстром (заместитель: Т. Андерссон), Д. Гислетта, Ж. Фер, К. Жаневски, Н. Алтун, Ф.Гезмис, И. Челик, М. Субасиоглу, М. Кокатепе, Д. Энсиври, О. Синкевич, С. Бохатырчук-Кривко, В. Атрошенко, О. Калюжана, Д. Симмонс, К. МакКелви (заместитель: А. Бофф), Е. Аткинсон, М.Фодор, Ж. Вармишем, Е. Кембелл-Кларк.

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

Секретариат комитета: С. Канчок, Секретарь Комитета, и М. Гриммайсен, сосекретарь Комитета.

³ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

7. Просители убежища – это лица, которые обратились за защитой в качестве беженцев в конкретном государстве и ждут определения своего статуса. Государства ввели в действие свои конкретные механизмы признания статуса беженца. В этой связи существуют национальные системы предоставления убежища, которые определяют кому предоставлять статус беженца или право на дополнительную защиту. Тем не менее, существует единая система Европейского союза процесса поиска убежища для обеспечения минимальных стандартов, таких как свобода, безопасность и справедливость. Дублинский регламент, который также является основным принципом общеевропейской системы предоставления убежища, устанавливает ответственность государства-члена за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища.

8. В заключение, согласно Международной организации по миграции (МОМ), мигрантом является любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или в пределах государства вне его/ее обычного места жительства независимо от юридического статуса лица и от того, является ли движение добровольным или недобровольным, каковы причины движения или продолжительность пребывания.

9. Для решения явления миграции и возникающих вызовов, институты Совета Европы приняли ряд документов. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (далее «Конгресс») в своих Резолюции 411 (2017) и Рекомендации 394 (2017) «От приема до интеграции: роль местных и региональных властей, столкнувшихся с миграцией», принятыми 28 марта 2017 г., подчеркнул, что особое внимание следует уделить интересам и основным правам беженцев и мигрантов. 28 марта 2018 г. были приняты резолюция и рекомендация, в которых основное внимание уделялось положению несопровождаемых детей-беженцев.

10. В пояснительном докладе данной резолюции Конгресс выступает за комплексный подход, предусматривающий максимальное участие всех заинтересованных сторон, особенно в приграничных регионах. Этот подход предусматривает внешний аспект, который выходит за рамки многоуровневого управления и включает сотрудничество с государственными структурами в странах транзита и происхождения. Аналогичный подход к приграничному сотрудничеству был принят ЕС с целью обеспечения безопасности и регулирования миграционных потоков.

11. Правовые рамки, изложенные в Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадридская рамочная конвенция) и ее протоколах, изменили отношение к границам. Вместо того, чтобы рассматривать их как «барьеры» между странами, культурами и людьми, их можно воспринимать как «пространства контакта» - понятие, которое подчеркивает важность разделения ответственности не только между странами, но и между регионами, которые фактически являются точками контакта.

12. Конгресс:

a. убежден в том, что местные и региональные власти являются краеугольным камнем усилий, направленных как на интеграцию беженцев и мигрантов, так и на соответствующий приём лиц просящих убежище, гарантирующий права человека, социальную сплоченность, инклюзивность и верховенство закона;

b. сознает роль, которую местные и региональные власти могут играть в борьбе с ростом экстремизма, расизма и ксенофобии;

c. осведомлен о положительной динамике, обеспечиваемой горизонтально и вертикально скоординированным подходом с участием всех заинтересованных сторон;

d. признает, что каждое государство передает компетенции местным и региональным органам власти в различном объеме.

13. С учетом вышесказанного, Конгресс призывает местные и региональные органы власти государств-членов:

a. в отношении региональных властей, в полной мере использовать потенциал межрегиональных и трансграничных сетей между региональными органами власти в отношении интеграции. Поддержка сетей взаимодействия городов в области интеграции является долгосрочной целью Конгресса, а также его приоритетом на 2017-2020 годы. Такие

сети, ориентированные на существующие организации, представляющие приграничные регионы, будут иметь преимущества с точки зрения распространения передовой практики, увеличения силы политического давления на европейские институты и расширения доступа к финансовым ресурсам;

b. в отношении местных и региональных властей:

i. содействовать комплексному подходу к интеграции, в том числе приграничному сотрудничеству, возможно, на уровне ЕС совместно с Комитетом регионов ЕС;

ii. усиливать распределение ответственности между регионами и внутри них, поскольку, фактически, миграция по-разному затрагивает внутренние и приграничные регионы;

iii. содействовать сотрудничеству с местными заинтересованными сторонами, неправительственными организациями и гражданским обществом в целях содействия развитию более инклюзивного общества, охватывающего «супер разнообразие» иммигрантского населения, представленного выходцами из более широкого круга стран и социально-экономических слоев, чем в более ранние периоды истории;

iv. использовать европейские сети местных органов власти, такие как «Города для политики местной интеграции» (ГПМИ), «Межкультурные города» или «Интегрирующие города» для получения поддержки и опыта передовой практики в области интеграции;

v. брать за основу «Глобальный договор о беженцах» ООН при одобрении комплексного подхода к интеграции, включая трансграничное сотрудничество, и развивать механизмы распределения ответственности;

c. что касается конкретно интеграции мигрантов:

i. сотрудничать с местными заинтересованными сторонами в странах происхождения, для стимулирования интеграции мигрантов и включения их в проекты в странах назначения;

ii. осуществлять политику, которая может обеспечивать не только прямые, но и косвенные возможности для мигрантов на рынке труда.

14. Конгресс убежден в том, что Банк развития Совета Европы (СЕБ), который поддерживает интеграционные проекты, может способствовать усилиям местных и региональных властей по оказанию помощи интеграционным проектам.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. Явление миграции по-прежнему остается важнейшим вызовом для всех уровней власти, призывающий к принятию целенаправленных и действенных мер в государствах - членах Совета Европы.
2. Недавние данные, представленные UNHCR⁵ свидетельствуют о том, что число людей, прибывающих в некоторые районы периферии Европы, снова растет. Количество людей, прибывающих в Грецию по морю, выросло на 33% за первые три месяца 2018 года по сравнению с аналогичным периодом 2017 года, въезд через греко-турецкую сухопутную границу увеличился на 50% в 2017 году по сравнению с 2016 годом. Прибытие по морю в Испанию удвоилось с 2016 по 2017 год.
3. Местные и региональные власти сталкиваются со значительным давлением из-за неравномерного распределения ответственности за урегулирование создавшейся ситуации. На данном этапе поддержка приграничных регионов имеет решающее значение для решения этой проблемы.
4. Вместо того, чтобы рассматривать миграцию как кризисную ситуацию, к ней необходимо подходить как к явлению, рассматриваемому как системный вопрос с долгосрочными последствиями, требующий комплексного видения, включающего как иммиграционную, так и интеграционную политику. Сложность миграции сегодня связана не только с тем, что её сложно легко решить в краткосрочной перспективе, но также и с вопросом о разнообразии внутри самого иммигрантского населения.
5. Четкие определения важны, когда речь идет о миграционном вопросе, поскольку для решения нынешней ситуации могут потребоваться различные ответы и инвестиции, при этом обеспечение соблюдения прав человека для всех мигрантов независимо от их статуса является базовой основой для всех органов власти.
6. Согласно Женевской конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев, беженец - это 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 имеют правовой статус, тогда как просители убежища не имеют.
7. Просители убежища – это лица, которые обратились за защитой в качестве беженцев в конкретном государстве и ждут определения своего статуса. Государства ввели в действие конкретные механизмы признания статуса беженца. В этой связи существуют национальные системы предоставления убежища, которые определяют кому предоставлять статус беженца или право на дополнительную защиту. Тем не менее, существует единая система Европейского союза процесса поиска убежища для обеспечения минимальных стандартов, таких как свобода, безопасность и справедливость. Дублинский регламент, который также является основным принципом общеевропейской системы предоставления убежища, устанавливает ответственность государства-члена за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища.
8. Наконец, согласно Международной организации по миграции (МОМ), мигрантом является любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или в пределах государства вне его/ее обычного места жительства независимо от юридического статуса лица и от того, является ли движение добровольным или недобровольным, каковы причины движения или продолжительность пребывания.
9. Для решения явления миграции и возникающих вызовов, институты Совета Европы приняли ряд документов. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы (далее «Конгресс») в своих Резолюции 411 (2017) и Рекомендации 394 (2017) «От приема до интеграции: роль

⁴ См. сноску 2

⁵ <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

местных и региональных властей, столкнувшихся с миграцией», принятыми 28 марта 2017 г., подчеркнул, что особое внимание следует уделить интересам и основным правам беженцев и мигрантов. 28 марта 2018 г. были приняты резолюция и рекомендация, в которых основное внимание уделялось положению несопровождаемых детей-беженцев.

10. В пояснительном докладе данной рекомендации Конгресс выступает за комплексный подход, предусматривающий максимальное участие всех заинтересованных сторон, особенно в приграничных регионах. Этот подход предусматривает внешний аспект, который выходит за рамки многоуровневого управления и включает сотрудничество с государственными структурами в странах транзита и происхождения. Аналогичный подход к приграничному сотрудничеству был принят ЕС с целью обеспечения безопасности и регулирования миграционных потоков.

11. Местные и региональные власти играют решающую роль в контексте интеграционного подхода. Во-первых, они обеспечивают и регулируют государственные услуги, которые получают мигранты, включая те услуги, которые доступны исключительно для мигрантов. Во-вторых, эти власти часто несут ответственность за государственные услуги (образование, жилье, социальное обеспечение), которые имеют решающее значение для социально-экономической интеграции. В-третьих, местные и региональные власти выступают в качестве лоббирующих групп и групп давления по отношению к национальным правительствам, и поэтому могут влиять на национальную политику интеграции.

12. Правовые рамки, изложенные в Европейской рамочной конвенции о трансграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (Мадридская рамочная конвенция) и ее протоколах, изменили отношение к границам. Вместо того, чтобы рассматривать их как «барьеры» между странами, культурами и людьми, их можно воспринимать как «пространства контакта» - понятие, которое подчёркивает важность разделения ответственности не только между странами, но и между регионами, которые фактически являются точками контакта.

13. Исходя из вышесказанного и осознавая, что комплексный подход к интеграции является постоянным процессом, за которым должен следовать ряд инициатив на европейском, национальном, местном и региональном уровнях, Конгресс призывает государства-члены Совета Европы:

a. создавать эффективную и надежную правовую основу для взаимодействия между уровнями власти, в частности, распределения компетенций между местным или региональным и национальным уровнями. Это касается не только вертикального эффективного взаимодействия, но и горизонтального сотрудничества между пограничными и внутренними регионами;

b. проводить кампании на европейском уровне за солидарность в отношении приема мигрантов и ускорить создание альтернатив Дублинскому регламенту как механизму распределения ответственности по всей Европе;

c. обеспечивать адекватное финансовое обеспечение интеграционных политик на местном и региональном уровнях путем доступа к европейским фондам, таким как Фонд «Убежище, миграция и интеграция» (AMIF), Банк развития Совета Европы (СЕВ) или путем создания национальных фондов;

d. обеспечивать условия для того, чтобы дополнительная ответственность, которая ложится на ресурсы по причине миграции, равно распределялась между приграничными и внутренними регионами. Это требует справедливого распределения вновь прибывших не только на европейском уровне, но и в государствах-членах. Хотя пограничные регионы, как правило, несут ответственность за раннее регулирование иммиграционных кризисов, регионы во внутренних районах должны демонстрировать солидарность и начать действовать при дальнейшем шаге - интеграционной политике;

e. поощрять муниципалитеты и регионы к сотрудничеству с неправительственными организациями (НПО).

14. Конгресс убежден в том, что Банк развития Совета Европы (СЕВ), который поддерживает интеграционные проекты, может способствовать усилиям местных и региональных властей по оказанию помощи интеграционным проектам.