

35-я СЕССИЯ

Доклад
 CG35(2018)17prov
 11 октября 2018 г.

Право голоса на местном уровне в качестве элемента успешной долгосрочной интеграции мигрантов и внутренне перемещенных лиц в европейские муниципалитеты и регионы

Комитет по мониторингу

Докладчик:¹ Жос ВИНЕН, Нидерланды (М, ЕНП/КСЕ)

Проект резолюции (для голосования)	2
Проект рекомендации (для голосования).....	4

Резюме

В контексте массовой миграции в странах Совета Европы по политическим, гуманитарным и социально-экономическим причинам, а также из-за военных конфликтов все большее количество людей поселилось (или было переселено) в странах/ регионах отличных от страны / региона происхождения. Поскольку голосование побуждает мигрантов и внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) активно участвовать в жизни своего сообщества, право голоса на местном уровне можно рассматривать, как естественную отправную точку для успешной долгосрочной интеграции.

В настоящем проекте доклада рассматриваются международные стандарты по праву голоса ВПЛ и неграждан, излагаются основные проблемы, связанные с осуществлением данного права, и описывается разнообразие подходов, выбранных государствами-членами Совета Европы в этой связи.

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 РЕКОМЕНДАЦИИ²

1. В контексте массовой миграции, которая в настоящее время происходит в странах Совета Европы по политическим, гуманитарным и социально-экономическим причинам, а также из-за военных конфликтов, все большее число людей поселилось с различной степенью постоянства или было переселено в страны или регионы, отличные от страны или региона их происхождения. Учитывая эффективную интеграционную политику для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), право голоса является естественной отправной точкой для успешной долгосрочной интеграции, поскольку голосование способствует активному участию ВПЛ в жизни своего сообщества.

2. Несмотря на то, что ВПЛ часто лишены избирательных прав, поскольку они сталкиваются с юридическими и практическими проблемами в осуществлении права голоса, международные стандарты и передовая практика способствуют обеспечению их права на участие в политической жизни. В частности, наличие «подлинной связи» между ВПЛ и местом, где они голосуют на местном уровне, имеет решающее значение для права голоса как успешного элемента их интеграции.

3. Политические приоритеты Конгресса на 2017-2020 годы направлены на создание безопасного общества, которое является уважительным, инклюзивным и более близким к гражданам. В этой связи Конгресс взял на себя обязательства работать в интересах интеграции беженцев и мигрантов, активного участия граждан, а также прав и защиты меньшинств, обездоленных и уязвимых групп населения.

4. Конгресс признает ответственность муниципалитетов и регионов в том, что касается содействия интеграции, участию и недискриминации ВПЛ и поощрения хороших отношений между ними и местными жителями.

5. С учетом вышесказанного, Конгресс принимает во внимание:

- Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах Организации Объединенных Наций;
- Европейскую хартию местного самоуправления и ее Дополнительный протокол на право участвовать в делах местной власти (ETS No.122);
- Рекомендацию (2006)6 Совета Европы/Комитета министров государствам-членам о внутренне перемещенных лицах;
- Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах (2002 год) Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия);
- Рекомендацию 1877 (2009) Парламентской ассамблеи Совета Европы о людях, забытых Европой: защита прав человека долговременно перемещенных лиц;

2 Предварительные проекты резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по мониторингу 28 июня 2018 г.

Члены Комитета:

Л. Вербеек (председатель), *Х. Акун*, *Т. Акюрек* (заместитель: *И. Баракази*), *М. Ангелопулос*, *Л. Ансала*, *Т. Ариф*, *В. Аркес Кортес*, *Г. А. Аксельссон*, *Д. Азаров*, *Н. Барбу*, *Г. Бардели* (заместитель: *М. Рира*), *В. Беликов*, *М. Белин*, *Е. Бендодо Бенсаяг*, *Р. Биедрон*, *А. Бинди*, *Е. Болин* (заместитель: *Х. Хаммар*), *З. Броз*, *М. Буфи*, *Х. Кадоре*, *В. Касиан*, *М. Кавара*, *Г. Шацмаркос* (заместитель: *Р. Филиппу*), *М. Колс*, *В. Круду*, *Х. Даемс*, *С. Диксон*, *Н. Диржинчине*, *А. Дисмор*, *Р. Додд*, *Г. Доганоглу*, *Д. Эрей*, *Р. Фейстамер* (заместитель: *В. Васич*), *Л. Гарлито Баталиа*, *М. Гаучи*, *Г. Гегузинскас*, *А. Г. Георгеску*, *К. Германова*, *Л. В. Гидеи*, *М. Р. Гомес де Андраде*, *Б. А. Грам* (заместитель: *Ж. Фоллинэ*), *Н. Грозев* (заместитель: *А. Мименов*), *И. Ханцек*, *З. Хассей*, *Г. М. Хелгесен*, *Б. Хирс*, *Ж. Хлинк*, *Б. Хордейук*, *В. Ховханиссян*, *А. Ибрагимов*, *Ж. Иллейш*, *Х. Б. Йохансен*, *А. Йозич*, *К. Каладзе* (заместитель: *Б. Давитулиани*), *А. Калева* (заместитель: *Ж. Ростедт*), *Г. Каминскис*, *О. Касури*, *М. Кауфманн*, *Н. Кавтарадзе*, *Б. Керимоглу*, *Ж.-П. Кляйн*, *А. Конобова*, *Ж. Кокко*, *Б. Крнч*, *Л. Кроон* (заместитель: *Х. Бергманн*), *К. Ламмерскиттен*, *А. Ледбеттер* (заместитель: *Л. Гиллхам*), *Ф. Лек*, *Ж.-П. Льювилль*, *П. Манжен*, *К. Марченко*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Э. Ерицян*), *Г. Марсан*, *П. Макгован*, *Р. Мондорф*, *С. Мошаров*, *Р. О'Грейди*, *Д. Пантана*, *Н. Парлон Гил*, *В. Паскуа*, *Г. Паук*, *С. Понович*, *З. Пава*, *М.-Л. Пенчард* (заместитель: *Ж.-М. Беллиард*), *В. Прокопий*, *А. Пружковски*, *П. Прихара*, *И. Радожичич*, *Г. Риба Касал*, *Р. Рио*, *Ж. Роклинд*, *Р. Рор*, *Б. Рудкин*, *В. Сантарсиеро*, *Б. Шлейхер-Ротмунд*, *С. Шумахер*, *И. Середюк*, *Л. Сфирлоага*, *П. Смолевич*, *А.-М. Сотириаду*, *Р. Шпиглер*, *Ю. Свйтлична*, *Т. Тагиев*, *Т. Талишвили*, *А. Гарнавски* (заместитель: *Г. Раилеану*), *П. Торнтон*, *К. Толкачев*, *И. Томич* (заместитель: *З. Алимич*), *М. М. Т. Турел*, *А. Угес*, *С. Вааг*, *К. Ван Овермейер*, *В. Варнавский*, *Р. Вергили*, *Б. Верингер*, *А. Вирас*, *Х. Венингер*, *Ж. Винен*, *Д. Вробель*, *Л. Заяя*, *Ф. Циммерманн*.

N.V.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: *С. Пуарель*, секретарь Комитета, и *С. Перевертен*, сосекретарь Комитета

- Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах (2002 год) Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия);
- Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны за 2004 год;
- свою Рекомендацию 369 (2015) о списках избирателей и избирателях, проживающих *де-факто* за границей;
- свою Рекомендацию 386 (2016) о наблюдении за местными выборами в Украине (25 октября 2015 г.) и свой Информационный доклад о муниципальных выборах в Грузии (21 октября 2017 г.).

6. В данном контексте Конгресс целенаправленно изучил международные стандарты и передовую практику предоставления права голоса ВПЛ на местном уровне. Вследствие этого он рекомендует Комитету министров предложить правительствам государств-членов обеспечить условия для того, чтобы:

- требования в отношении проживания не препятствовали ВПЛ осуществлять свои избирательные права, в частности, чтобы процедуры для изменения места жительства соответствовали тому, чтобы ВПЛ могли легко, без лишних препятствий или задержек менять регистрацию из своего избирательного округа в новый (и наоборот);
- правовые положения не требовали от ВПЛ выбирать между использованием права голоса и права на получение статуса ВПЛ и / или социальных пособий;
- процедуры регистрации и голосования учитывали конкретную ситуацию ВПЛ, в частности, что касается месторасположения предписанных избирательных участков и типов документов, необходимых для целей идентификации избирателей (с временными специальными мерами, введенными в соответствующих случаях для предотвращения лишения избирательного права);
- образовательные кампании для избирателей были специально ориентированы на ВПЛ на соответствующем языке для того, чтобы расширить понимание процедур регистрации и голосования и дать им возможность сделать осознанный выбор;
- защита от манипуляций, запугивания или угроз на протяжении всего избирательного процесса была гарантирована для ВПЛ, чтобы они могли свободно использовать свое право голоса, не опасаясь возмездия;
- доступ к системе жалоб и апелляций, доступной с точки зрения сроков и месторасположения, был гарантирован для ВПЛ на всех этапах избирательного процесса.

ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ³

1. В контексте массовой миграции, которая в настоящее время происходит в странах Совета Европы по политическим, гуманитарным и социально-экономическим причинам, а также из-за военных конфликтов, все большее число людей поселилось с различной степенью постоянства или было переселено в страны или регионы, отличные от страны или региона их происхождения. Учитывая эффективную интеграционную политику для внутренне перемещенных лиц (ВПЛ), право голоса является естественной отправной точкой для успешной долгосрочной интеграции, поскольку голосование способствует активному участию ВПЛ в жизни своего сообщества.

2. Несмотря на то, что мигранты часто лишены избирательных прав из-за их правового статуса, поскольку неграждане и ВПЛ сталкиваются с юридическими и практическими проблемами в отношении права голоса, международные стандарты и передовая практика рекомендуют укрепить их право на участие в политической жизни на местном уровне. В этой связи Конгресс признает растущую тенденцию среди государств-членов Совета Европы к расширению избирательного права для долгосрочных резидентов-иностранцев, по крайней мере, на местных выборах.

3. Политические приоритеты Конгресса на 2017-2020 годы направлены на создание безопасного общества, которое является уважительным, инклюзивным и более близким к гражданам. В этой связи Конгресс также взял на себя обязательства работать в интересах интеграции беженцев и мигрантов, активного участия граждан, а также прав и защиты меньшинств, обездоленных и уязвимых групп населения.

4. Конгресс признает ответственность муниципалитетов и регионов в том, что касается содействия интеграции, участию и недискриминации мигрантов и ВПЛ и поощрения хороших отношений между ними и местными жителями. В частности, наличие «подлинной связи» между иностранцами, ВПЛ и местом, где они участвуют в голосовании на местном уровне, имеет решающее значение с точки зрения права голоса как успешного элемента их интеграции.

5. С учетом вышесказанного, Конгресс принимает во внимание:

- Всеобщую декларацию прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах Организации Объединенных Наций;
- Конвенцию Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне (ETS No.144);
- Европейскую Хартию местного самоуправления и ее Дополнительный протокол на право участвовать в делах местной власти (ETS No.122);
- Рекомендацию (2006) 6 Совета Европы/Комитета министров государствам-членам о внутренне перемещенных лицах;
- Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах (2002 год) Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия);
- Руководящие принципы ООН по вопросу о перемещении лиц внутри страны за 2004 год;
- свою Рекомендацию 115 и Резолюцию 141 (2002), в которых упоминается, что местная демократия должна включать участие всех жителей сообщества и что, следовательно, иностранные резиденты, которые законно и надолго поселяются на территории европейских государств, не должны быть исключены из местной общественной жизни, независимо от страны их происхождения;
- свою Рекомендацию 369 и Резолюцию 378 (2015), в которых подчеркивается важность «подлинной связи» через преобладающие отношения (постоянное место жительства, центральные аспекты жизненных интересов, и т. д.) между избирателями и местом, где они голосуют на местном уровне;
- свою Рекомендацию 394 и Резолюцию 411 (2017), в которых местные и региональные власти признаются в качестве ключевых участников организации приема мигрантов и их интеграции в местные сообщества.

³ См. сноску 2.

6. В данном контексте Конгресс целенаправленно изучил международные стандарты и передовую практику предоставления права голоса мигрантам и ВПЛ на местном уровне. Вследствие этого он:

- просит, чтобы соответствующие органы Конгресса предоставляли конкретную информацию о стандартах и практике предоставления права голоса мигрантам и ВПЛ на местном уровне в рамках учебных семинаров и мероприятий по повышению информированности;
- предлагает ассоциациям местных и региональных властей в государствах-членах Совета Европы принимать участие в мероприятиях по повышению осведомленности о роли местных и региональных властей в содействии участию в политической жизни и осуществлению права голоса мигрантов и ВПЛ на местном уровне;
- призывает лидеров общественного мнения в местном и региональном политическом контексте выступать за право голоса мигрантов и ВПЛ как элемент их успешной долгосрочной интеграции в местные сообщества и поддерживать их право на возвращение в свои избирательные округа.