

35-я СЕССИЯ

Приграничные регионы, столкнувшиеся с явлением миграции

Рекомендация 422 (2018) ¹

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 UNHCR² 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

¹ Обсуждена и одобрена Палатой регионов 6 ноября 2018 г., принята Конгрессом 7 ноября 2018 г., на втором заседании (см. документ [CPR35\(2018\)02](#), пояснительный доклад), докладчик : Эйрины ДОУРУ, Греция (Р, СОЦ).

² <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>

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/её 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 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 подчеркивает 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 (CEB) 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 (СБР), который поддерживает интеграционные проекты, может способствовать усилиям местных и региональных властей по оказанию помощи интеграционным проектам.