

32-я СЕССИЯ

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

Рекомендация 394 (2017)¹

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

¹ Обсуждена и принята Конгрессом 28 марта 2017 г., на первом заседании (см. документ [CG32\(2017\)07](#)), содокладчики: Гиорги ИЛЛЕС, Венгрия (М, ГНЛД) и Йооми РЕНСТРОМ, Швеция (Р, СОЦ).

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.

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 (СЕВ) 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.