

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
23 April 2018
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Тридцать восьмая сессия**

18 июня – 6 июля 2018 года

Пункты 2 и 3 повестки дня

**Ежегодный доклад Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по правам
человека и доклады Управления Верховного
комиссара и Генерального секретаря****Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав, включая
право на развитие****Изучение пробелов в защите прав человека в контексте
миграции и перемещения людей через международные
границы в результате неблагоприятных последствий
изменения климата, а также поддержка планов
развивающихся стран по адаптации к нему и его
смягчению в целях устранения пробелов в защите****Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций
по правам человека***Резюме*

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции Совета по правам человека 35/20, в которой Совет просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека провести исследование по вопросу о пробелах в области защиты прав человека в контексте трансграничного передвижения в результате неблагоприятных последствий изменения климата, а также о необходимых средствах осуществления планов по адаптации к изменению климата и его смягчению в целях устранения пробелов и представить доклад о результатах этого исследования Совету на его тридцать восьмой сессии. В заключительной части доклада содержится несколько конкретных рекомендаций, касающихся решения этих вопросов.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Воздействия изменения климата на мобильность людей и соответствующие риски для прав человека	4
A. Взаимосвязь между изменением климата и мобильностью людей	4
B. Риски для прав человека, создаваемые связанной с изменением климата мобильностью людей	6
III. Устранение пробелов в защите прав человека при трансграничном передвижении, связанном с изменением климата	8
A. Международное право и политические рамки, имеющие прямое отношение к мобильности людей и/или изменению климата	9
B. Применение международного права прав человека для защиты лиц, пересекающих границы в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата	12
C. Мобилизация средств для осуществления адаптации к изменению климата и его смягчения	15
IV. Примеры надлежащей практики	17
V. Рекомендации	20

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции Совета по правам человека 35/20, в которой Совет просил Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека провести исследование по вопросу о пробелах в области защиты прав человека в контексте миграции и перемещения лиц через международные границы в результате быстро наступающих и медленно проявляющихся неблагоприятных последствий изменения климата, а также о необходимых средствах осуществления планов по адаптации и смягчению изменения климата в развивающихся странах в целях устранения пробелов в области защиты и представить доклад о результатах этого исследования Совету по правам человека на его тридцать восьмой сессии.
2. В этой резолюции Совет также призвал провести межсессионную тематическую дискуссию по теме «Права человека, изменение климата, мигранты и лица, перемещенные через международные границы». Эта дискуссия состоялась 6 октября 2017 года; по ее итогам Совету был представлен краткий доклад о ходе дискуссии¹.
3. В течение 2017 года УВКПЧ в сотрудничестве с Платформой по вопросу о перемещении в результате бедствий провело исследование, посвященное медленно протекающим неблагоприятным последствиям изменения климата и защите прав человека трансграничных мигрантов. 5 октября 2017 года УВКПЧ провело совещание экспертов по этому вопросу и представило документ зала заседаний для Совета на его тридцать седьмой сессии².
4. В рамках дальнейшей подготовки информационной основы своего исследования УВКПЧ направило всем государствам-членам вербальную ноту и вопросник с просьбой представить свои материалы. Международным организациям, национальным правозащитным учреждениям и организациям гражданского общества были направлены дополнительные просьбы представлять свои материалы³.
5. Тематическая дискуссия, письменные материалы, консультации и независимые исследования явились информационной основой настоящего доклада, в котором рассмотрены воздействия изменения климата на мобильность людей⁴, пробелы в защите прав человека лиц, пересекающих международные границы в результате неблагоприятных последствий изменения климата, и соответствующие правозащитные обязательства государств. В докладе приведены примеры надлежащей практики; он завершается рекомендациями, относящимися к выполнению обязательств в области прав человека в контексте связанной с изменением климата трансграничной мобильностью.

¹ A/HRC/37/35.

² См. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf.

³ Информацию о тематической дискуссии Совета, совещании экспертов, вербальной ноте, вопроснике и полученных материалах см. по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeAndMigration.aspx (материалы заинтересованных сторон снабжены пометкой «Материалы, представленные (наименование заинтересованной стороны)»).

⁴ Универсальное правовое определение или согласованная терминология, которые обозначали бы людей, перемещающихся в контексте изменения климата, не существует. Для целей настоящего доклада такое передвижение обозначается широкими терминами «мобильность людей» или «перемещение». Термин «перемещение» используется для описания передвижения, которое является преимущественно вынужденным по своему характеру, в то время как «миграция» используется для обозначения движения, которое не является преимущественно вынужденным, но тем не менее оно не является и полностью добровольным. В тех случаях, когда делается ссылка на людей, наделенных конкретными юридическими правами согласно международному праву, например на беженцев, это обстоятельство особо оговаривается. Термин «мигрант» означает любое лицо, находящееся за пределами государства, гражданином или подданным которого оно является, или же, в случае лиц без гражданства, его государства рождения или постоянного проживания.

II. Воздействия изменения климата на мобильность людей и соответствующие риски для прав человека

6. Изменение климата становится все более важным фактором мобильности людей. По оценкам Центра наблюдения за процессами внутреннего перемещения в период 2008–2016 годов в результате связанных с погодой бедствий в мире ежегодно перемещалось 21,7 млн человек⁵. Аналогичные глобальные данные о трансграничном перемещении отсутствуют, но обе формы перемещения связаны между собой, и данные о внутреннем перемещении могут быть полезны для получения наглядного представления о потенциальных масштабах перемещения, связанного с изменением климата⁶. Следует отметить, что приведенные выше цифры не относятся к тем лицам, которые навсегда или временно оставили свое прежнее место жительства в результате медленно проявляющихся неблагоприятных последствий изменения климата, таких как повышение уровня моря, засоление грунтовых вод, изменение режима осадков и опустынивание. Действительно количество людей, которые приняли решение о перемещении под воздействием изменения климата, судя по всему, будет выше. В своем *Пятом докладе об оценке*⁷ Межправительственная группа экспертов по изменению климата пришла к выводу о том, что изменение климата приведет к увеличению масштабов перемещения населения и что население, не располагающее достаточными ресурсами для плановой миграции, в большей степени подвержено экстремальным погодным явлениям, в частности в развивающихся странах с низким уровнем дохода.

7. Как отмечает Совет по правам человека в своей резолюции 35/20, неблагоприятные воздействия изменения климата имеют широкий диапазон последствий, которые могут усиливаться при более значительном глобальном потеплении как прямым, так и косвенным образом, для эффективного осуществления прав человека, включая, помимо прочего, право на жизнь, право на достаточное питание, право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на надлежащее жилище, право на самоопределение, право на безопасную питьевую воду и санитарию и право на развитие. Негативное воздействие изменения климата на здоровье человека и на детей явилось предметом двух предыдущих докладов, представленных УВКПЧ Совету⁸. Воздействия такого рода могут стать фактором мобильности людей, а когда передвижение людей обусловлено необходимостью, а не свободным выбором, они сталкиваются с повышенной опасностью нарушений прав человека⁹.

A. Взаимосвязь между изменением климата и мобильностью людей

8. Между изменением климата и мобильностью людей существует сложная взаимосвязь. Согласно Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, люди могут бежать от жизни в условиях вооруженных конфликтов, нищеты, отсутствия продовольственной безопасности, преследований, терроризма или нарушения и ущемления прав человека с целью избежать неблагоприятные последствия изменения

⁵ См. Internal Displacement Monitoring Centre, «Global Report on Internal Displacement» (Geneva, 2017), p. 3. Можно ознакомиться по адресу www.internal-displacement.org/globalreport/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf.

⁶ Следует отметить, что связанное с изменением климата передвижение как минимум на первом этапе в основном является внутренним. См. F. Gemenne, «Migration doesn't have to be a failure to adapt» in *Climate Adaptation Futures* (John Wiley & Sons, 2013), p. 238; и K. Warner and T. Afifi, «Enhancing Adaptation Options and Managing Human Mobility: The United Nations Framework Convention on Climate Change», *Social Research: An International Quarterly*, vol. 81, No. 2 (2014) p. 307.

⁷ Можно ознакомиться по адресу www.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf.

⁸ A/HRC/32/23 и A/HRC/35/13.

⁹ См. A/HRC/37/34, пункты 12–14.

климата или стихийные бедствия (некоторые из них могут быть связаны с изменением климата) или в силу других экологических факторов либо сочетания этих причин.

9. Следует учитывать, что установление четкой причинно-следственной связи между неблагоприятными последствиями изменением климата и передвижением людей может оказаться трудным делом. Решения о передвижении даже в случае, когда преобладающим фактором являются неблагоприятные последствия изменения климата, могут быть приняты и с учетом нарушения экономических, социальных, культурных, гражданских и политических прав, при этом некоторые из таких нарушений могут быть обусловлены или усилены изменением климата. Согласно Межправительственной группе экспертов по изменению климата изменение климата, приводящее к усугублению документально подтвержденных факторов, являющихся причиной конфликта, в частности нищеты и экономических потрясений, становится косвенной причиной усиления риска насильственного конфликта¹⁰. Столь сложная взаимозависимость существенно затрудняет количественное исследование и может воспрепятствовать пониманию некуса «изменение климата/мобильность людей», а также потенциального воздействия смягчения изменения климата и адаптации к нему на мобильность людей.

10. Тем не менее становится ясно, что изменение климата является существенной причиной, приводящей к ущемлению прав человека и обусловленному им передвижению людей¹¹. Неблагоприятные последствия изменения климата имеют ряд последствий для эффективного осуществления прав человека. Так, например в 2008 году, согласно оценкам, примерно половина голодающего населения мира находилась в зависимости от деградированных земель; именно эта категория во многом пострадает от негативного воздействия изменения климата на их источник средств к существованию¹². Кроме того, согласно оценкам, изменение климата окажет существенное воздействие на людей, живущих без доступа к надлежащему водоснабжению¹³. Когда люди не имеют доступа к продовольствию, воде и другим предметам первой необходимости, с целью своего выживания они могут попытаться переместиться в другие районы внутри страны или за ее пределы. Неспособность правительств принять эффективные меры по смягчению изменения климата и адаптации к нему может стать дополнительным фактором, побуждающим к мобильности, и еще больше усугубить положение наиболее уязвимых групп, которые не имеют возможности для перемещения. В некоторых случаях сами меры по смягчению и адаптации могут отрицательно повлиять на осуществление прав человека и стать причиной перемещения населения¹⁴. Например, некоторые гидроэлектростанции и проекты по использованию биотоплива становятся причиной принудительного выселения, а плановое перемещение тех, кто подвергается неблагоприятному воздействию изменения климата, создает высокие риски ущемления прав человека.

11. В исследовании УВКПЧ по вопросу о медленно проявляющихся неблагоприятных последствиях изменения климата и защите прав человека трансграничных мигрантов, в том числе в приведенных в нем исследованиях примеров из практики таких регионов, как Южная Азия, Сахель, острова Тихого океана и Центральная Америка, получил подтверждение тот факт, что связанное с изменением климата трансграничное передвижение, по всей вероятности, происходит между развивающимися странами¹⁵. В исследовании сделан принципиальный вывод о том,

¹⁰ См. *Fifth Assessment Report* (сноска 7 выше).

¹¹ Некоторые международные правозащитные механизмы признали, что связанные с изменением климата бедствия ставят под угрозу осуществление прав человека и являются движущим фактором миграции женщин. См., например, общую рекомендацию № 37 (2018) по гендерным аспектам уменьшения опасности бедствий в контексте изменения климата, пункт 74, Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин.

¹² См. A/HRC/7/5, пункт 51.

¹³ См. A/HRC/10/61, пункт 29.

¹⁴ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf.

¹⁵ См. В. Mayer, «The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework», in *Columbia Journal of International Environmental Law and*

что изменение климата может являться фактором трансграничного передвижения населения. Так, например, в нем описано, как трансграничное передвижение выполняет критически важную адаптивную функцию для тех, кто сталкивается с засухой и опустыниванием в Сахеле¹⁶; оно также является одной из форм адаптивного реагирования в Тихоокеанских островных государствах, которым угрожает повышение уровня моря и увеличение частотности и интенсивности экстремальных погодных явлений¹⁷.

12. Имеющиеся данные о трансграничном передвижении, связанном со стихийными бедствиями, позволяют получить дополнительное представление о потенциальных масштабах такого связанного с изменением климата перемещения и указывают на необходимость улучшения сбора данных. Например, согласно проведенной Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) в 2011 году оценке, через границу в соседние страны, главным образом в Эфиопию и Кению, переместилось 290 000 сомалийцев, в то время как, согласно оценкам, количество внутренне перемещенных лиц составило более 1,3 млн человек; перемещения таких масштабов, возможно, связаны с засухой, голодом, текущим конфликтом, отсутствием безопасности и нарушениями прав человека¹⁸. Аналогичным образом в 2009 году после циклона Айла сообщалось о том, что тысячи граждан Бангладеш переместились в Индию¹⁹. Эти примеры наглядно показывают, что неблагоприятные последствия изменения климата наряду с другими факторами могут способствовать как внутреннему, так и трансграничному передвижению, в связи с которым возникает угроза для осуществления прав человека.

В. Риски для прав человека, создаваемые связанной с изменением климата мобильностью людей

13. Как указано в резолюции 35/20 Совета по правам человека, неблагоприятные последствия изменения климата наиболее остро ощущаются теми группами населения, которые уже находятся в уязвимом положении, вследствие таких факторов, как географическое положение, нищета, гендерная принадлежность, возраст, статус коренных народов или меньшинств, национальное или социальное происхождение, сословное или иное положение и инвалидность. Изменение климата создает реальную угрозу существованию жителей малых островных государств и низинных прибрежных стран, миллионам людей, страдающих от голода в Африке, и бесчисленному множеству других групп, вклад которых в возникновение его причин столь невелик, но которые сами оказались в опасности²⁰. Например, по данным Детской Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), в крайне уязвимом положении оказалось более 500 млн детей, живущих в районах с высокой опасностью возникновения наводнений, и 160 млн детей в зонах, подверженных сильной засухе²¹.

Policy, vol. 22, No. 3 p. 397 (2011); и German Advisory Council on Climate Change, *Climate Change as a Security Risk* (Berlin, 2008), p. 118.

¹⁶ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf; and World Bank, *Turn Down the Heat: Confronting the New Climate Normal* (Washington, D.C., 2014), p. 144.

¹⁷ См. www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/SlowOnset/A_HRC_37_CRP_4.pdf; and Nansen Initiative, «Human Mobility, Natural Disasters and Climate Change in the Pacific» (2013).

¹⁸ См. UNHCR Global Report on Somalia (2011). Можно ознакомиться по адресу www.unhcr.org/publications/fundraising/4fc880a70/unhcr-global-report-2011-somalia.html.

¹⁹ См. Nansen Initiative, «Climate Change, Disasters, and Human Mobility in South Asia and Indian Ocean» (2015), p. 14.

²⁰ Согласно одной из проведенных в 2015 году оценок, за последние несколько лет в развивающихся странах на них приходится около 95% внутренне перемещенных лиц. См. Internal Displacement Monitoring Centre, «Global Estimates 2015: People displaced by disasters» (Geneva, 2015), p. 9. Можно ознакомиться по адресу www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf.

²¹ См. UNICEF, *Unless we act now: The impact of climate change on children* (New York, 2015). Available at www.unicef.org/publications/files/Unless_we_act_now_The_impact_of_climate_change_on_children.pdf.

14. Уязвимость означает низкий адаптационный потенциал, при этом она может оказаться как «ситуативной», так и «личной»²². Она может стать результатом множественных и пересекающихся форм дискриминации, неравенства и структурных и социальных процессов, которые приводят к сокращению возможностей и неравенству в области осуществления прав²³. Негативные последствия изменения климата могут привести к сокращению адаптационного потенциала и затрагивать возможности человека перемещаться и свободу, с которой они делают этот выбор, а также сделать людей уязвимыми до, во время и после миграции. Уязвимость может возникнуть в процессе миграции независимо от того, имеет или не имеет передвижение «добровольный» характер. Она может усилиться вследствие ограничительной политики в рамках миграционного и пограничного контроля.

15. Хотя изменение климата создает специфичные угрозы, риски, которым подвергаются лица, перемещающиеся под воздействием изменения климата, аналогичны рискам, с которыми сталкиваются все мигранты, находящиеся в уязвимых ситуациях, которые не имеют доступа к безопасным, доступным и упорядоченным путям миграции. Они могут испытывать трудности в осуществлении своих прав на протяжении всего миграционного процесса и столкнуться с отказом во въезде в силу карательного режима пограничного контроля. Миграция может стать причиной, по которой мигранты оказываются в сложных обстоятельствах при осуществлении ими трудовой деятельности, когда их подвергают эксплуатации, маргинализации и нарушают их права человека, в частности в тех случаях, когда они живут без урегулированного статуса. Важно отметить, что некоторые из тех, кто наиболее пострадал от изменения климата, также могут оказаться заблокированными на месте без какой-либо возможности воспользоваться миграционными путями²⁴.

16. В целом трансграничные мигранты, перемещение которых связано с изменением климата, как представляется, будут испытывать трудности в получении доступа к таким предметам первой необходимости, как еда, вода, надлежащее медицинское обслуживание и жилье. Другие факторы, в частности ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, товарам и услугам, утрата связей, обеспечивавших им социальные гарантии, угрозы для социально-экономических факторов, определяющих состояние здоровья, усиление воздействия переносчиков болезней, а также стигматизация и дискриминация – все это оказывает негативное воздействие на физическое и психическое здоровье лиц, перемещающихся в результате изменения климата.

17. Лица, перемещающиеся в результате изменения климата, могут оказаться более уязвимыми вследствие повышения барьеров для международной миграции, включая ее криминализацию, проведения политики в области миграции, основанной на сдерживании, пограничных ограничениях, ограничении доступа мигрантов на рынки труда и на отсутствии безопасных, доступных и упорядоченных миграционных путей, которые бы способствовали трудоустройству, получению образования, сохранению единства семьи и удовлетворению гуманитарных потребностей.

18. В процессе неупорядоченного пересечения международных границ лицами, пострадавшими от изменения климата, они могут столкнуться с высылкой, проявлениями ксенофобии, дискриминации, социального отчуждения и преследованиями, в том числе с открытыми угрозами произвольного задержания, с сексуальной эксплуатацией, торговлей людьми, насильственными нападениями, изнасилованиями и пытками²⁵.

19. Риски нарушения прав человека вследствие мобильности могут оказаться особенно серьезными для тех, кто оказался в несоразмерно большой степени затронут

²² См. A/HRC/37/34, paras. 13–15. See also UNHCR, «Migrants in vulnerable situations» (2017), можно ознакомиться по адресу www.refworld.org/pdfid/596787174.pdf.

²³ См. A/HRC/37/34, пункт 13.

²⁴ Международная организация по миграции (МОМ) характеризует такие ситуации как «вынужденное отсутствие мобильности». См. также D. Ionesco, D. Mokhnacheva and F. Gemenne, *The Atlas of Environmental Migration* (Routledge, 2017), p. 2.

²⁵ См. A/HRC/37/35, пункт 7.

изменением климата. Например, перемещение коренных народов и потенциальная утрата ими своих земель традиционного проживания, территорий и ресурсов ставят под угрозу их культурное выживание, традиционный уклад жизни и право на самоопределение. Перемещение, даже в качестве стратегии по адаптации или в контексте планового переселения, может создать смертельную угрозу для осуществления ими своих прав и их существования как народов.

20. Аналогичным образом дети, оказавшиеся мигрантами, или дети, родители которых стали мигрантами в следствие изменения климата, могут быть отделены от их культурного наследия и столкнуться с трудностями в получении доступа к школам, надлежащему медицинскому обслуживанию и возможностям для удовлетворения других потребностей²⁶. Дети из числа беженцев и других категорий мигрантов, которые не получают образования и/или остались без попечения, могут оказаться жертвами долгосрочных социально-экономических последствий, безнадзорности, надругательств и эксплуатации²⁷.

21. Связанная с изменением климата миграция также может усугубить уже существовавшие проявления неравенства, а также гендерные аспекты дискриминации и нищеты²⁸. Согласно принятой Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин общей рекомендации № 37 (2018) по гендерным аспектам снижения риска бедствий в условиях изменения климата, женщины-мигранты подвергаются повышенному риску гендерного насилия, включая торговлю людьми и другие формы дискриминации. Они могут также столкнуться с конкретными нарушениями прав человека в силу отсутствия у них надлежащего сексуального, репродуктивного и психического здоровья, а также с дискриминацией в доступе к занятости, социальному обеспечению, образованию, жилью, юридическим документам и правосудию. Женщины-мигранты также могут быть уязвимы к воздействиям изменения климата в районах назначения. Кроме того, гендерные стереотипы, распределение домашних обязанностей, дискриминационные законы, нехватка экономических ресурсов и ограниченный доступ к социальному капиталу зачастую ограничивают возможности женщин мигрировать.

22. Уязвимое положение групп, затрагиваемых изменением климата, включая мигрантов, не является неизбежным и отнюдь не означает отсутствие у них сопротивляемости или способности к действиям. Их не следует рассматривать в качестве жертвы. Напротив, за ними следует признать активное начало и рассматривать их как действующих субъектов и лидеров в решении проблемы изменения климата и его последствий, в том числе последствий, связанных с мобильностью людей. Так, например, в Сендайской рамочной программе по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы признается, что мигранты вносят вклад в усиление потенциала противодействия общин и обществ и обладают знаниями, навыками и способностями, которые могут быть полезны при разработке и осуществлении мер по снижению риска бедствий. Расширение прав и возможностей мигрантов, затронутых изменением климата, с тем чтобы они могли внести свой вклад в смягчение изменения климата и адаптацию к нему, а также получить выгоду от этих усилий, потребует устранить пробелы в защите прав человека и обеспечении доступа к информации, правосудию и процессам принятия решений.

III. Устранение пробелов в защите прав человека при трансграничном передвижении, связанном с изменением климата

23. Причины возникновения пробелов в защите прав человека лиц, пересекающих границы вследствие изменения климата, обусловлены, среди прочего, пробелами в праве и политике, включая невыполнение обязательств в области прав человека,

²⁶ См. A/HRC/35/13, пункт 27; и материалы, представленные ЮНИСЕФ.

²⁷ Материалы, представленные ЮНИСЕФ.

²⁸ См. *Atlas of Environmental Migration* (сноска 24 выше), p. 90.

недостаточное понимание взаимосвязи между правами человека, изменением климата и мобильностью людей, а также недостаточностью средств, выделяемых на осуществление поддержки смягчению изменения климата и адаптации к нему, включая организацию безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

A. Международное право и политические рамки, имеющие прямое отношение к мобильности людей и/или изменению климата

1. Беженское право

24. Хотя население, перемещающееся в контексте изменения климата, может испытывать трудности, аналогичные трудностям беженцев, определение беженца согласно Конвенции о статусе беженцев исключает большинство людей, пересекающих международные границы по причине изменения климата²⁹. Конвенция определяет беженца как лицо, находящееся за пределами страны гражданской принадлежности или постоянного проживания, которое не может возвращаться в нее в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Неудачные попытки граждан Кирибати и Тувалу получить статус беженцев в Австралии и Новой Зеландии являются наглядным примером трудностей, возникающих в рамках международного беженского права в случае обращения за защитой от изменения климата³⁰.

25. В соответствии с вышеупомянутой Конвенцией защита может быть предложена тем, кто пострадал от изменения климата при ограниченном наборе обстоятельств³¹, в частности, когда: а) отказ национальных органов в защите от неблагоприятного воздействия изменения климата оказывается равносильным преследованию; б) национальные власти используют негативные воздействия изменения климата для преследования конкретных групп или отдельных лиц; и с) грубые нарушения прав человека или вооруженный конфликт в результате изменения климата вынуждают искать спасения бегством из-за вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований. В этих случаях защита выдвигает на первый план действия/бездействие национальных властей, которые представляют собой преследование по запрещенным признакам, а не негативные последствия изменения климата³².

26. В принятых на региональном уровне Конвенции Организации африканского единства, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и Картахенской декларации о беженцах содержится более широкое определение термина «беженец», которое расширяет возможности в рамках статуса беженцев, и предусмотрены меры защиты, применяемые в отношении лиц, перемещенных в результате изменения климата³³. Конвенция распространяет статус беженца на лиц, которые ввиду событий, серьезно нарушающих общественный порядок, вынуждены

²⁹ См. J. McAdam, “Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards”, (2011), pp. 12–14. Можно ознакомиться по адресу www.unhcr.org/protection/globalconsult/4dff16e99/19-climate-change-displacement-international-law-complementary-protection.html.

³⁰ См. Refugee Appeal No. 72189/2000 (New Zealand); Refugee Review Tribunal Case No. 0907346 (Australia); and *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* (Supreme Court of New Zealand, 2013).

³¹ См. W. Kälin and N. Schrepfer, “Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches”, (2012), pp. 32–34. Можно ознакомиться по адресу www.unhcr.org/4f33f1729.pdf.

³² См. там же. См. также UNHCR, “Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries” (2017). Можно ознакомиться по адресу www.refworld.org/docid/5906e0824.html.

³³ См. B. Havard, “Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law”, in *Villanova Environmental Law Journal*, Vol. XVIII (2007), pp. 76–77; and J. Cooper, “Environmental Refugees: Meeting the requirements of the refugee definition”, in *New York University Environmental Law Journal*, vol. 6 (2) (1998), p. 497.

искать убежище за пределами их страны происхождения или гражданства³⁴. Аналогичным образом, Декларация расширяет определение лиц, которые покинули свою страну, потому что их жизнь, безопасность или свобода оказались под угрозой «массового нарушения прав человека или обстоятельств, которые серьезно нарушили общественный порядок»³⁵.

2. Экологическое право и политика

27. Экологическое право, включая право, касающееся изменения климата, в некоторых случаях рассматривает проблематику мобильности людей и связанные с ней потребности в защите. В Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию изложены фундаментальные принципы международного права окружающей среды, в том числе общей, но дифференцированной ответственности, принципы предосторожности, сотрудничества, ответственности за будущее поколений, доступа к информации, участия, доступа к правосудию и устойчивого развития. Все эти принципы подтверждены в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, которая направлена на осуществление прав человека для всех. В Повестке дня на период до 2030 года содержится призыв к международному сотрудничеству в интересах достижения устойчивого развития, при этом она включает в себя конкретные цели по обеспечению упорядоченной, безопасной, регулируемой и ответственной миграции, а также цели, относящиеся к изменению климата.

28. Ключевые принципы экологического права также отражены в таких юридически обязательных многосторонних природоохранных соглашениях, как Рамочная Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата и Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке. В последние годы Конференции Сторон этих Конвенций обратились к вопросу о мобильности людей³⁶.

29. Рамочная конвенция, Киотский протокол к ней и Парижское соглашение в рамках Конвенции содержат призыв к государствам действовать совместно и в индивидуальном порядке в целях смягчения изменения климата и адаптации к его неблагоприятным последствиям, включая воздействие изменения климата на здоровье человека. Хотя в Конвенции нет конкретных положений, касающихся миграции, в преамбуле к Парижскому соглашению содержится призыв ко всем государствам уважать, поощрять и учитывать права мигрантов при принятии действий в защиту климата. В рамках текущей работы Конференции Сторон Конвенции и ее вспомогательных органов, включая деятельность Целевой группы по перемещению Варшавского международного механизма по потерям и ущербу в результате воздействий изменения климата, обеспечивается форум для обсуждения вопросов, касающихся защиты лиц, перемещенных в результате неблагоприятных последствий изменения климата. Целевой группе и Исполнительному комитету Механизма поручено разработать рекомендации относительно комплексных подходов к предотвращению, сведению к минимуму и устранению перемещения, связанного с изменением климата.

30. Региональные природоохранные соглашения также могут защищать мигрантов, пострадавших от изменения климата. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусская конвенция), признает право каждого человека жить в окружающей среде, благоприятной для обеспечения здоровья и благополучия, и устанавливает юридически обязывающие обязательства, относящиеся к доступу к информации, участию в процессе принятия решений и доступу к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды. В марте 2018 года

³⁴ См. Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, art. I. 2.

³⁵ См. Cartagena Declaration on Refugees, art. III (3).

³⁶ См., например, вторую часть доклада о работе тринадцатой сессии Конференции Сторон, состоявшейся в Ордосе, Китай, 6–16 сентября 2017 года (ICCD/COP(13)/21/Add.1).

аналогичный договор был принят 24 странами Латинской Америки и Карибского бассейна³⁷.

3. Глобальные договоры

31. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах изменение климата бедствия и ухудшение состояния определены как факторы передвижения людей, в связи с которыми необходимо наладить сотрудничество и принимать основанные на правах человека меры реагирования. В ней содержится призыв к подготовке двух глобальных соглашений о беженцах и безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, которые позволили бы достичь ее цели, заключающиеся в создании основ для всестороннего международного сотрудничества по вопросам мобильности людей, включая защиту прав человека. По мнению Генерального секретаря, договор по вопросам миграции должен обеспечить защиту прав человека для всех, при этом оба договора должны учитывать реальную возможность того, что в течение следующих нескольких десятилетий изменение климата, вполне вероятно, усугубит экономические, экологические и социальные факторы, вынуждающие людей мигрировать в другие страны³⁸. В имеющихся проектах каждого договора содержатся прямые указания на деградацию окружающей среды, бедствия или изменение климата. Например, в «нулевом проекте плюс» глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции³⁹ содержится призыв к разработке схем миграции, учитывающих конкретные обстоятельства, для облегчения миграции как стратегии в области адаптации к медленно наступающему ухудшению состояния окружающей среды в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата.

4. Другие соответствующие правовые и политические рамки

32. В редких случаях защита людей, спасающихся от неблагоприятных последствий изменения климата, может быть обеспечена в соответствии с Конвенции о статусе апатридов, однако она не применима к потребностям большинства людей, спасающихся от негативных последствий изменения климата, либо не соответствует им⁴⁰.

33. Кроме того, существует немало политических процессов и документов, которые, не являясь юридически обязывающими, касаются важных аспектов мобильности людей в контексте изменения климата. Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий направлена на существенное снижение рисков бедствий, совершенствование организационно-правовых рамок управления рисками и повышение готовности к бедствиям, особенно для уязвимых групп населения. Эта рамочная программа содержит конкретные положения по проблеме перемещения в связи с изменением климата и стихийных бедствий. Она включает в себя руководящие принципы, направленные на поощрение и защиту всех прав человека и разработку согласованной политики по изменению климата и уменьшению опасности бедствий, а также программ устойчивого развития.

34. Международная организация по миграции (МОМ) путем проведения регулярных совещаний руководящих органов выработала платформу для возглавляемых государствами усилий по решению проблемы экологической миграции, которая включает в себя аспекты подхода, основанного на правах человека⁴¹. Проблематика экологической миграции также обсуждалась и рассматривалась в рамках проходящих под руководством государств региональных

³⁷ См. <https://negociacionp10.cepal.org/9/en/news/latin-america-and-caribbean-adopts-its-first-binding-regional-agreement-protect-rights-access>.

³⁸ См. A/72/643, пункты 1 и 51–52.

³⁹ Можно ознакомиться по адресу https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/2018mar05_zero-draft.pdf.

⁴⁰ См. S. Park, “Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States”, (2011), p. 3, можно ознакомиться по адресу www.unhcr.org/4df9cb0c9.pdf. См. также “Protecting People Crossing Borders” (footnote 32 above), pp. 32–34.

⁴¹ См., например, www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf.

консультативных процессов по вопросам миграции⁴². На региональной конференции по вопросам миграции Северной и Южной Америки было принято руководство по эффективной практике для своих стран-членов⁴³, которое содержит положения, касающиеся основанного на правах человека подхода к защите лиц, пересекающих границы в результате бедствий.

35. Осуществляемая под руководством государств Нансеновская инициатива, является многосторонним консультативным процессом по рассмотрению проблематики трансграничного перемещения лиц в контексте бедствий и изменения климата. Повестка дня в области защиты⁴⁴, принятая в рамках этой инициативы 109 государствами, содержит призыв к интегрированию основанного на правах человека подхода в деятельность по уменьшению опасности бедствий, меры по адаптации и усилия в области устойчивого развития. Повестка дня нацеливает на управляемую мобильность людей, включая расширение принимаемых мер по предоставлению гуманитарной защиты и использование планового перемещения в качестве крайней меры.

36. Хотя вышеупомянутые документы имеют важное значение, они не обеспечивают всеобъемлющую защиту лиц, пересекающих границы в контексте изменения климата. Следовательно, именно международному праву прав человека надлежит обеспечить защиту, а также руководство разработкой и толкованием новых и действующих договоров.

В. Применение международного права прав человека для защиты лиц, пересекающих границы в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата

37. В контексте трансграничного передвижения в связи с изменением климата международное право прав человека, соответствующие нормы и стандарты предлагают наиболее всеобъемлющие, ориентированные на людей и гибкие рамки для защиты всех мигрантов в уязвимых ситуациях, в том числе пострадавших от изменения климата. Все люди являются носителями прав, и все государства ратифицировали по крайней мере один международный правозащитный договор⁴⁵. Договоры по правам человека, например Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах, налагают на все государства обязательства уважать, защищать и осуществлять права человека для всех без дискриминации. Кроме того, «обязательства, стандарты и принципы в области прав человека имеют потенциал для информирования и укрепления процессов разработки международной, региональной и национальной политики в области изменения климата».

38. В своих ключевых заявлениях по правам человека и изменению климата⁴⁶ УВКПЧ подчеркивает, что в борьбе с изменением климата должен применяться основанный на правах человека подход. Оно призвало государства заниматься смягчением изменения климата и предотвращать его негативные воздействия на права человека; обеспечить для всех возможности и средства, позволяющие адаптироваться к изменению климата; и обеспечить подотчетность и предоставление эффективных средств правовой защиты от нарушений прав человека в связи с изменением климата. В конкретном контексте мобильности людей, когда они могут оказаться в тяжелых условиях, важно продолжить проработку этих обязательств в области прав человека.

⁴² См. www.iom.int/inter-state-consultation-mechanisms-migration.

⁴³ Можно ознакомиться по адресу <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2016/11/PROTECTION-FOR-PERSONS-MOVING-IN-THE-CONTEXT-OF-DISASTERS.pdf>.

⁴⁴ Можно ознакомиться по адресу <https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>.

⁴⁵ В общей сложности 133 страны ратифицировали более 10 таких договоров. См. OHCHR, Status of Ratification, можно ознакомиться по адресу <http://indicators.ohchr.org/>.

⁴⁶ Можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/KeyMessages_on_HR_CC.pdf.

39. Если лица, пересекающие границы в связи с неблагоприятными последствиями изменения климата, выходят за рамки конкретной правовой категории «беженец» и при этом они не могут прибегнуть к безопасной, упорядоченной или регулируемой миграции, крайне важно обеспечить уважение, защиту и соблюдение их прав человека⁴⁷. Рабочая группа по проблемам миграции, прав человека и гендерным вопросам в составе Группы по проблемам глобальной миграции, сопредседателем которой является УВКПЧ, недавно представила Совету по правам человека подготовленные ею принципы и практическое руководство по защите прав человека мигрантов⁴⁸ с изложением мер защиты прав человека всех мигрантов, находящихся в уязвимом положении, включая лиц, затрагиваемых изменением климата, а также с указанием их правовых основ.

40. В своем документе с изложением ключевых идей, касающихся прав человека, изменения климата и миграции⁴⁹, УВКПЧ также обращает особое внимание на обязательства и обязанности государств и других носителей обязанностей, в том числе что касается решения проблем мобильности, связанных с изменением климата.

41. Для соблюдения этих обязательств государствам следует способствовать миграции, проходящей в условиях соблюдения достоинства всех мигрантов, включая лиц, затронутых изменением климата, и удовлетворять их потребности в защите конкретных прав человека. Потребности в защите включают в себя обеспечение водой и санитарией, достаточным питанием и жилищем, а также доступа к медицинской помощи, социальному обеспечению, образованию и достойным рабочим местам. Кроме того, они предполагают осуществление основополагающего принципа недопущения произвольной высылки и установление запрета на коллективную высылку, а также осуществление права на свободу, личную неприкосновенность и единство семьи; и наилучшее обеспечение интересов ребенка. Государствам следует создать соответствующие механизмы, которые гарантировали бы всем мигрантам, которые нуждаются в защите своих прав человека и не могут вернуться в свои страны по причине изменения климата, предоставление эффективного правового статуса.

42. Государства обязаны защищать лиц от перемещения, поскольку оно угрожает эффективному осуществлению широкого круга прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах. В силу этого государствам следует устранить основные причины, вынуждающие людей мигрировать, путем реализации амбициозных мер по смягчению изменения климата в соответствии с целями Парижского соглашения. Для дальнейшего снижения риска перемещения, обусловленного изменением климата, государствам следует принимать эффективные адаптационные меры, в том числе по противодействию бедствиям, экстремальным погодным явлениям и медленно протекающим процессам. Усилия по устранению коренных причин перемещения населения в контексте изменения климата должны быть направлены на защиту прав, укрепление систем социальной защиты, уменьшение опасности бедствий и воздействия, а также на повышения адаптационного потенциала.

43. Недискриминация и равенство являются основными правозащитными принципами, которые нашли отражение в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах и Международном пакте о гражданских и политических правах, а также во всех договорах по правам человека, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Затрагивая в несоразмерно большей степени тех, кто уже находится в маргинальном положении, изменение климата ставит под угрозу обязательства государств в отношении недискриминации и равенства. В этой связи государства должны учитывать различные потребности, возможности и уязвимости групп населения, которые в наибольшей степени оказались затронуты изменением климата.

⁴⁷ См. A/HRC/37/34, пункт 8.

⁴⁸ A/HRC/37/34/Add.1.

⁴⁹ Можно ознакомиться по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Key_Messages_HR_CC_Migration.pdf.

44. Свобода передвижения, включая оставление районов, затронутых изменением климата, является основополагающим правом, которое дает возможность отдельным лицам и целым общинам избежать неблагоприятных последствий изменения климата и добиться большей сопротивляемости. Международный пакт о гражданских и политических правах гарантирует права каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, и свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах страны, в случае нахождения в ней на законных основаниях. Эти права должны быть защищены и могут быть ограничены только при наличии необходимости охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других⁵⁰. Кроме того, Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает, что любой мигрант, стремящийся вернуться в его или ее собственную страну, не может быть произвольно лишен права на въезд.

45. Статьи 6 и 7 Международного пакта о гражданских и политических правах гарантируют право на жизнь и свободу от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Государства не должны возвращать мигрантов, которые могут оказаться в таких ситуациях или подвергаться другим грубым нарушениям прав человека⁵¹. Они должны рассмотреть меры по приему лиц из районов, затронутых неблагоприятными последствиями изменения климата, и/или воздерживаться от их возвращения в эти районы. Для обеспечения надлежащей защиты любых лиц, находящихся под их юрисдикцией или эффективным контролем, государства обязаны выполнять основополагающий принцип недопущения произвольной высылки. Это означает, что они должны воздерживаться от возвращения людей в район, в котором имеется высокая вероятность того, что связанные с изменением климата риски угрожают осуществлению прав человека.

46. Международный пакт о гражданских и политических правах и другие договоры по правам человека гарантируют всем право на информацию и участие в делах государства. Действия и решения государств, относящиеся к мобильности людей и изменению климата, должны предприниматься на началах конструктивного и информированного участия затрагиваемого населения. Процесс принятия решений должен быть прозрачным и открывать новые возможности для затрагиваемого населения. В связи с решениями или действиями, влияющими на права коренных народов, государства должны получать их свободное предварительное и осознанное согласие с учетом Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов.

47. Плановое переселение может стать ответом на прогнозируемые воздействия изменения климата путем перемещения отдельных лиц и общин из небезопасных районов. Однако оно должно использоваться в качестве крайней меры⁵². Для обеспечения уважения, защиты и осуществления права на жилище в соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах государства должны воздерживаться от принудительных выселений и защищать от них путем обеспечения условий, при которых любое переселение должно проводиться на основе соблюдения прав человека. Кроме того, в рамках планового переселения следует обеспечить конструктивное и информированное участие всех затрагиваемых лиц, включая мигрантов и принимающие общины, при этом мигрантам следует сохранить их прежний жизненный уровень.

48. И наконец, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах и другими договорами по правам человека всем должен быть

⁵⁰ Комитет по правам человека разъяснил, что любые ограничения должны соответствовать международным правозащитным обязательствам государства, замечание общего порядка № 15 (1986) о положении иностранцев в соответствии с Пактом, пункт 8.

⁵¹ Правозащитные механизмы подчеркнули, что в рамках международного права прав человека запрет на произвольное возвращение носит абсолютный характер.

⁵² См. Brookings Institution, Georgetown University and UNHCR, "Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation" (2015). Можно ознакомиться по адресу www.refworld.org/docid/596f15284.html.

предоставлен доступ к правосудию, включая эффективные средства правовой защиты. Государства должны обеспечить эффективные механизмы для предотвращения и восстановления вреда, причиненного правам человека в результате неблагоприятных воздействий изменения климата, а также принятых мер по смягчению изменения климата и адаптации к нему. Это обстоятельство крайне важно для мигрантов, которые зачастую не имеют доступа к правосудию в условиях, возникающих в процессе миграции и после него. Государства должны быть подотчетны за свое участие в ущемлении прав человека независимо от того, где оно происходит. Подотчетность должна также распространяться на предприятия и субъекты, которые способствовали возникновению причин изменения климата или нарушению прав человека своими действиями по смягчению изменения климата и адаптации к нему.

С. Мобилизация средств для осуществления адаптации к изменению климата и его смягчения

49. Проведенный выше анализ показывает, что изменение климата приводит к трансграничному передвижению населения, что лица, затрагиваемые изменением климата, в процессе их передвижения подвергаются специфичным рискам нарушения прав человека и что международное право прав человека в этой связи предлагает наиболее эффективные средства защиты. Кроме того, решающее значение для предотвращения перемещения и обеспечения защиты прав человека людей, перемещающихся в результате изменения климата, имеет мобилизация средств для осуществления эффективной адаптации к изменению климата и его смягчения.

50. Индивидуальная и коллективная мобилизация ресурсов в целях противодействия предвидимому заранее ущемлению прав человека, вызванному изменением климата, сама по себе, является правозащитным обязательством⁵³. Международное содействие мерам по смягчению изменения климата и адаптации к нему должно дополнять выполнение уже существующих обязательств, а его мобилизация должна проходить на основе справедливости и принципа общей, но дифференцированной ответственности. В соответствии с принципами прав человека климатическая помощь должна быть достаточной, эффективной и прозрачной, при этом ее предоставление должно осуществляться в рамках процессов, основанных на широком участии, подотчетности и недискриминации в интересах наиболее нуждающихся в ней, включая людей, находящихся в процессе перемещения.

51. В своей совокупности Устав Организации Объединенных Наций, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, Декларация о праве на развитие и другие договоры, включая те договоры, которые устанавливают международные нормы, регулирующие трудовые отношения, закрепляют обязательства государств в области прав человека, направленные на сотрудничество и мобилизацию средств, необходимых для осуществления и обеспечения безопасности и достоинства всех, включая людей, пересекающих границы в результате неблагоприятных последствий изменения климата. Эти усилия должны служить соблюдению основных принципов климатической справедливости, в том числе обязательств сторон по защите прав людей, затрагиваемых изменением климата и будущих поколений.

52. Важно отметить, что обеспечение средствами для смягчения изменения климата и адаптации к нему с целью устранения пробелов в защите требует большего, чем просто мобилизация финансовых ресурсов. Например, критически важным средством осуществления является технология. В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах каждый человек имеет право пользоваться результатами научного прогресса и их практического применения.

⁵³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах побуждает государства действовать в индивидуальном и коллективном порядке в целях мобилизации и распределения имеющихся ресурсов в интересах поступательного осуществления экономических, социальных и культурных прав.

Эффективные технологии в области смягчения изменения климата и адаптации к нему должны разрабатываться справедливо и распределяться в рамках механизма содействия технологиям, предусмотренного Парижским соглашением, которое нацеливает на оказание конкретной поддержки развивающимся странам.

53. В дополнение к обращенному к развитым странам призыву мобилизовать 100 млрд долларов в год на финансирование борьбы с изменением климата для удовлетворения потребностей развивающихся стран в принятой на третьей Международной конференции по финансированию развития Аддис-Абебской программе действий также говорится о необходимости прозрачной методологии отчетности о финансировании борьбы с изменением климата; передачи технологии в области изменения климата; наращивания потенциала, в том числе для улучшения доступа к климатическому финансированию; согласованности политики, проводимой по различным аспектам устойчивого развития; и совершенствования сбора данных для разработки обоснованной политики. Программа действий содержит конкретные положения, касающиеся финансирования борьбы с изменением климата и наращивания сопротивляемости бедствиям, и даже предусматривает отдельное финансирование деятельности по адаптации и смягчению, а также направление финансирования на борьбу с изменением климата уязвимым странам в соответствии с принципом общей, но дифференцированной ответственности. Кроме того, в ней подчеркивается важность налаживания безопасных и справедливых каналов для передачи денежных средств и содержится призыв к международному сотрудничеству обеспечивать безопасный, упорядоченный и регулируемый характер миграции при полном соблюдении прав человека.

54. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, Аддис-Абебская программа действий, Сендайская рамочная программа и Парижское соглашение связаны друг с другом; они представляют собой существенное международное обязательство, центральным элементом которого являются права человека; они направлены на мобилизацию различных средств для смягчения изменения климата и адаптации к нему, содействие безопасной, упорядоченной и законной миграции; снижение опасности бедствий, и устойчивое развитие, которое бы никого не оставляло позади.

55. Поскольку Международный пакт о гражданских и политических правах, Декларация о праве на развитие и другие договоры по правам человека гарантируют всем право на свободное, активное, конструктивное и информированное участие в общественных делах, важно, чтобы средства, выделяемые на осуществление мер по смягчению изменения климата и адаптации к нему, использовались по итогам информированного участия в процессах принятия решений. Проводниками перемен являются люди, и они должны иметь возможность эффективно действовать в условиях изменения климата, в том числе, при необходимости, путем свободного принятия решения о перемещении в условиях безопасности и уважения к их достоинству. Для такого расширения возможностей необходимы прозрачные и инклюзивные учреждения и процессы, а также точные и доступные данные измерений выбросов парниковых газов, изменения климата и его последствий для прав человека. Обязательным условием является наличие достаточных регулируемых путей для перемещения через границу. Участие в принятии решений, а также мониторинг, рассмотрение и проверка данных о воздействиях изменения климата и выполнении обязательств имеют важнейшее значение для устранения пробелов в защите путем обеспечения эффективной мобилизации средств на меры по смягчению изменения климата и адаптации к нему. Интеграция прав человека, включая права мигрантов, в руководящие принципы осуществления Парижского соглашения (в настоящее время на стадии переговоров) предоставляет возможность обеспечения эффективной мобилизации ресурсов для борьбы с изменением климата и принятия мер по адаптации, которые обеспечивали бы защиту людей, находящихся в процессе перемещения⁵⁴.

⁵⁴ Информацию об интеграции прав человека в руководящие принципы см. www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/UNFCCC.aspx.

56. Кроме того, свою роль в мобилизации ресурсов для достижения международных целей, касающихся смягчения изменения климата и адаптации к нему, а также мобильности людей, должны сыграть предприятия. Например, в статье 6 Парижского соглашения содержатся положения, касающиеся стимулирования и поощрения участия частного сектора в смягчении изменения климата. В этой связи государствам следует предоставить достаточные гарантии и принять эффективные меры по защите прав человека от их ущемления предприятиями в соответствии с их обязательствами, закрепленными в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. Предприятия должны ответственно подходить к участию в усилиях по смягчению изменения климата и адаптации к нему при полном уважении прав человека.

IV. Примеры надлежащей практики

57. Приводимый ниже анализ опирается на ряд примеров надлежащей практики в деле поощрения основанного на правах человека подхода к проблеме мобильности людей в связи с изменением климата, которые были выявлены в представлениях заинтересованных сторон и исследовании УВКПЧ.

58. Для решения сложных взаимосвязанных проблем прав человека, мобильности людей и изменения климата необходимы коллективные усилия учреждений Организации Объединенных Наций, государств и других заинтересованных сторон. В части III настоящего доклада перечислен ряд многосторонних усилий по разработке правовых и политических рамок, которые обеспечивали бы защиту людей, пересекающих границы в контексте изменения климата. Платформа под руководством государств по вопросу о перемещении в результате бедствий⁵⁵ была создана в рамках дальнейшей работы Нансеновской инициативы и осуществления ее программы по предоставлению защиты. Цели платформы заключаются в усилении защиты людей, перемещающихся через границы в контексте бедствий, включая бедствия, связанные с воздействиями изменения климата, а также предотвращении или уменьшении рисков бедствий перемещения. Другие многосторонние усилия, в частности, включают в себя Рамки развития, обеспечивающего сопротивляемость в Тихоокеанском регионе, в которых принят подход, основанный на правах человека, и приводятся конкретные рекомендации, касающиеся уменьшения опасности бедствий и миграции⁵⁶; и Глобальное партнерство в области знаний по вопросам миграции и развития, вносящее вклад в лучшее понимание факторов, побуждающих людей к передвижению⁵⁷.

59. Международные процессы отчетности и коммуникационно-информационная деятельность по линии Рамочной конвенции, Совета по правам человека и договорных органов по правам человека могут играть важную роль в процессе разработки, мониторинга и обзора национальной политики, связанной с правами человека, мобильностью людей и изменением климата. Так, например, 33 из 162 предполагаемых определяемых на национальном уровне вкладов по линии Рамочной конвенции, о которых было объявлено до начала двадцать первой Конференции Сторон, содержат указания на некоторые формы мобильности⁵⁸. К сожалению, исследование показывает, что количество государств, включающих ссылки на права человека в свои сообщения органам Рамочной конвенции или на

⁵⁵ См. <https://disasterdisplacement.org/>.

⁵⁶ См. Pacific Community, Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme, Pacific Islands Forum Secretariat, United Nations Development Programme, United Nations Office for Disaster Risk Reduction and the University of the South Pacific, *Framework for Resilient Development in the Pacific: An Integrated Approach to Address Climate Change and Disaster Risk Management, 2017–2030*, (Suva, 2016). Можно ознакомиться по адресу https://pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/FRDP_2016_Resilient_Dev_pacific.pdf.

⁵⁷ См. www.knomad.org/.

⁵⁸ См. IOM, “Migration in the Intended Nationally Determined Contributions and Nationally Determined Contributions” (2016), можно ознакомиться по адресу www.environmentalmigration.iom.int/sites/default/files/MECC%20Infosheet%20INDCs%20and%20NDCs_14Sep2016_for%20web.pdf.

неблагоприятные последствия изменения климата в ходе проводимого в Совете по правам человека универсального периодического обзора, также ограничено⁵⁹. Вопрос об изменении климата и мобильности людей также поднимается в работе договорных органов по правам человека⁶⁰. В своей общей рекомендации № 37 Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин предлагает четкие руководящие указания в отношении мер, необходимых для защиты прав женщин-мигрантов, затронутых изменением климата. Последовательный подход к связанной с изменением климата мобильности людей в процессах обзора, осуществляемого договорными органами, и сообщениях, направляемых органам Рамочной конвенции, мог бы способствовать более эффективному мониторингу воздействий, совершенствованию мер реагирования и дальнейшему развитию соответствующих правовых обязательств государств.

60. На национальном уровне некоторые государства создали механизмы для предоставления защиты населению, затрагиваемому бедствиями, вызванными экологическими факторами⁶¹. В рамках Нансеновской инициативы выявлено более 50 государств, которые использовали свои возможности в вопросах миграции, а также приняли в рамках своего национального законодательства нормы, регулирующие прием лиц, затрагиваемых бедствиями⁶². Например, Швейцария принимает во внимание экологическую и социально-экономическую ситуацию в связи с предоставлением защиты тем лицам, которым будет угрожать опасность в случае их возвращения в свою страну происхождения⁶³; а Многонациональное Государство Боливия в своем Законе № 370 2013 года в прямой форме ссылается на связанную с изменением климата миграцию и необходимость предоставлять защиту мигрантам. Ирландия сообщила о том, что оказываемая ею финансовая поддержка уменьшения опасности бедствий государствам, уязвимым к изменению климата, а также другие формы поддержки адаптации в целях укрепления сопротивляемости живущих в условиях бедности и уязвимых домашних хозяйств нацелены на устранение коренных причин перемещения, связанного с изменением климата⁶⁴.

61. ЮНИСЕФ подчеркнула, что оказывает поддержку ориентированным на детей стратегиям по смягчению изменения климата и национальным агентствам по вопросам изменения климата и снижению риска бедствий⁶⁵. В ряде других представлений обращается внимание на политику и действия в области смягчения изменения климата и адаптации к нему, а также на уменьшение риска бедствий. Куба описала свои усилия по уменьшению опасности бедствий путем планового переселения и восстановления экосистем⁶⁶. Хотя такие усилия, возможно, прямо не затрагивают проблематику мобильности людей, они могут уменьшить риск перемещения.

62. В нескольких странах миграция поощряется как одна из форм адаптации к изменению климата⁶⁷. Например, в принятом в Кении Национальном плане действий по борьбе с изменением климата предусмотрены исследования по вопросам миграции

⁵⁹ См. Mary Robinson Foundation, “Climate Justice: Incorporating Human Rights into Climate Action” (May 2016), можно ознакомиться по адресу <http://www.mrfcj.org/wp-content/uploads/2016/05/Incorporating-Human-Rights-into-Climate-Action-Version-2-May-2016.pdf>.

⁶⁰ См. Center for International Environmental Law and Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights, “Synthesis Note on the Concluding Observations and Recommendations on Climate Change Adopted by UN Human Rights Treaty Bodies”, можно ознакомиться по адресу <http://www.ciel.org/wp-content/uploads/2018/01/HRTBs-synthesis-report.pdf>.

⁶¹ Input from the University of Bern and International-Lawyers.org.

⁶² См. Nansen Initiative, *Global Consultation Conference Report* (Geneva 2015), p. 16. Available at www.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf.

⁶³ Материалы, представленные Швейцарией.

⁶⁴ Материалы, представленные Ирландией.

⁶⁵ Материалы, представленные ЮНИСЕФ.

⁶⁶ Материалы, представленные Кубой; см. также материалы, представленные Кристианом Ассе, с описанием важности для принятия эффективных мер по борьбе с изменением климата традиционных знаний, восстановления экосистем и сохранения традиционных источников дохода.

⁶⁷ Материалы, представленные Бернским университетом и ассоциацией «International-Lawyers.org».

в качестве возможного механизма реагирования на изменение климата. Страны назначения должны также играть определенную роль. Достижение двусторонних миграционных соглашений с уязвимыми к изменению климата странами может способствовать безопасному, упорядоченному и регулярному перемещению при условии, что такие соглашения будут недискриминационными и соответствующими международным правозащитным обязательствам. В частности, Италия заключила несколько двусторонних соглашений, которые потенциально могли бы облегчить мобильность людей в качестве стратегии адаптации к изменению климата⁶⁸. Аналогичные соглашения уже действуют между рядом малых тихоокеанских островных государств и такими странами, как Австралия, Новая Зеландия и Соединенные Штаты Америки.

63. Рекомендации УВКБ относительно механизмов временной защиты или временного пребывания⁶⁹ могут применяться в контексте бедствий и изменения климата, при этом УВКБ предлагает государствам общие руководящие указания по использованию гуманитарных виз и временных механизмов для защиты переместившихся через границу людей, в том числе в результате изменения климата и бедствия⁷⁰. В поддержку принятия национальных и региональных мер защиты УВКБ подготовило подборку примеров надлежащей практики, применяемой в странах Латинской Америки, которая могла бы служить руководством в условиях бедствий⁷¹.

64. МОМ поддерживает основанный на правах человека подход к мобильности людей, связанной с изменением климата, посредством политики, научных исследований, профессиональной подготовки и оперативной деятельности. Она разработала ряд ИТ-средств, относящихся к правам человека, изменению климата и миграции, включая портал по проблеме экологической миграции, который служит платформой знаний⁷². Эти и другие усилия повышают осведомленность о взаимосвязи между миграцией и изменением климата и являются информационной основой для выбора вариантов политики⁷³. Региональные проекты МОМ также позволяют оказывать прямую поддержку, например в улучшении потенциала тихоокеанских островных государств по управлению воздействиями изменения климата на миграцию⁷⁴ и содействию устойчивому управлению земельными ресурсами в районах Западной Африки, подверженных миграции, через посредство инновационных механизмов финансирования⁷⁵.

65. УВКПЧ составило и регулярно обновляет список связанных с миграцией перспективных видов практики, применяемых в русле принципов и практического руководства по защите прав человека мигрантов в уязвимых ситуациях, которые были подготовлены Группой по проблемам глобальной миграции⁷⁶. В частности, к их числу относится работа Продовольственной и сельскохозяйственной Организации Объединенных Наций по устранению коренных причин миграции и усилению сопротивляемости конфликтам путем содействия восстановлению на местах сельскохозяйственного производства и производства продуктов питания, в том числе путем адаптации к изменению климата, что позволяло бы затрагиваемому населению оставаться на своей земле, когда для этого существуют условия, отвечающие требованиям безопасности.

⁶⁸ Там же.

⁶⁹ Можно ознакомиться по адресу www.refworld.org/docid/52fba2404.html.

⁷⁰ UNHCR input. See also UNHCR, "Legal considerations" (footnote 33 above).

⁷¹ См. www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.

⁷² См. www.environmentalmigration.iom.int/.

⁷³ См. www.environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep.

⁷⁴ См. www.environmentalmigration.iom.int/projects/enhancing-capacity-pacific-island-countries-manage-impacts-climate-change-migration-pccm.

⁷⁵ См. www.environmentalmigration.iom.int/projects/west-africa-promoting-sustainable-land-management-migration-prone-areas-through-innovative.

⁷⁶ A/HRC/37/34/Add.1. См. также www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/VulnerableSituations.aspx.

V. Рекомендации

66. Проведенное УВКПЧ исследование, содержание которого кратко изложено в предыдущем анализе, создает прочную основу для целого ряда конкретных рекомендаций⁷⁷. Правительствам и другим заинтересованным сторонам следует:

a) предпринять амбициозные действия по смягчению изменения климата в соответствии с Парижским соглашением, с тем чтобы не допустить усугубления его последствий и снизить его роль как фактора мобильности людей;

b) обеспечить уважение, осуществление, поощрение и защиту всех прав человека для лиц, пересекающих границы в контексте изменения климата;

c) поощрять и расширять безопасные, законные, достойные и доступные пути для мобильности людей, уважать и защищать права лиц, затрагиваемых изменением климата, в том числе через конкретные механизмы защиты;

d) воздерживаться от возвращения мигрантов на территории, затрагиваемые изменением климата, которые более непригодны для их жизнеобеспечения, и неуклонно соблюдать основополагающий принцип отказа от произвольной высылки и другие международные обязательства в области права прав человека для обеспечения защиты лиц, которые не могут вернуться в свои дома в результате изменения климата;

e) подтвердить взаимосвязь между изменением климата, правами человека и мобильностью людей, в том числе путем признания изменения климата фактором перемещения людей и возможным основанием для его интегрирования в глобальные договоры;

f) решать проблему негативного воздействия изменения климата на осуществление всех прав человека посредством эффективных и масштабных мер по адаптации в интересах наиболее уязвимых групп, содействовать безопасному и добровольному передвижению и свести к минимуму принудительное перемещение, в том числе путем укрепления систем социальной защиты;

g) мобилизовать все необходимые средства для осуществления эффективных мер смягчения изменения климата и адаптации к нему в целях устранения пробелов в области защиты прав человека лиц, затрагиваемых изменением климата;

h) содействовать интеграции климатических мигрантов в принимающих общинах, упорядочению их правового статуса и их доступу к рынкам труда;

i) обеспечить конструктивное, эффективное и информированное участие всех лиц, особенно женщин, в процессах принятия решений, связанных с изменением климата и мобильностью людей. Предоставлять отдельным лицам и общинам, лишенным своих традиционных средств к существованию и территорий в результате изменения климата, возможность принимать решения относительно своего будущего и в максимально возможной степени обеспечить сохранение их доступа к традиционным землям их проживания, ресурсам и средствам к существованию;

j) надлежащим образом информировать об изменении климата, а также о существующих и потенциальных неблагоприятных последствиях для содействия принятию обоснованных решений, поддержать право людей планировать свое передвижение и управлять им, а также облегчить для них доступ к правосудию;

⁷⁷ См. также www.ohchr.org/EN/Issues/HRAndClimateChange/Pages/HRClimateChangeAndMigration.aspx.

к) устранить пробелы в данных путем сбора дезагрегированных данных, относящихся к факторам перемещения; проводить оценки воздействий изменения климата и действий по борьбе с изменением климата на права человека; и обеспечить мобилизацию общин для оценки неблагоприятных последствий изменения климата и генерирования знаний;

л) укреплять роль региональных органов, конвенций и экономических сообществ в деле предотвращения, минимизации и регулирования мобильности людей, связанной с изменением климата. Например, в условиях отсутствия международного обязательства принимать людей, затрагиваемых изменением климата, содействовать принятию региональных рамок их защиты;

м) проводить активный мониторинг и рассмотрение механизмов по правам человека в связи с вопросом о связанном с изменением климата трансграничном перемещении и оказывать им техническую поддержку, в том числе путем привлечения Совета по правам человека, его механизмов специальных процедур и договорных органов по правам человека;

н) принять обязательство по интеграции прав человека и мобильности людей, а также изменения климата или неблагоприятных последствий изменения климата в соответствующие национальные доклады, представляемые органам Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и правозащитным механизмам Организации Объединенных Наций, в частности в рамках универсального периодического обзора; и обеспечить применение Целевой группой по перемещению Варшавского международного механизма основанного на правах человека подхода к мобильности людей;

о) ввести в действие разработанные Группой по проблемам глобальной миграции принципы и практическое руководство по защите прав человека мигрантов в уязвимых ситуациях.
