

**Совет по правам человека****Пятьдесят третья сессия**

19 июня — 14 июля 2023 года

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Предоставление юридических возможностей для защиты
прав человека лиц, перемещенных через международные
границы в связи с изменением климата****Доклад Яна Фрая, Специального докладчика по вопросу
о поощрении и защите прав человека в контексте изменения
климата***Резюме*

Число людей, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, быстро растет, поскольку последствия изменения климата становятся все более серьезными. Когда люди вынуждены пересекать международные границы, они сталкиваются с многочисленными нарушениями прав человека. Это особенно касается женщин и детей, которые составляют большинство перемещенных лиц. Существует множество терминов, используемых для того, чтобы дать определение людям, перемещенным в результате изменения климата. В некоторых случаях используется термин «климатические беженцы», несмотря на то, что он не соответствует Конвенции о статусе беженцев или Протоколу к ней.

В настоящем докладе Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека в контексте изменения климата рассматривает различные международные, региональные и национальные правовые и политические подходы к решению проблем людей, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата. Он приходит к выводу, что существует дефицит правовой защиты для таких людей, и дает ряд рекомендаций в отношении возможностей устранения этого правового дефицита, включая рекомендацию о разработке факультативного протокола к Конвенции о статусе беженцев для защиты прав человека лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата.



I. Введение

1. В 2021 году 38 млн человек были вынуждены покинуть свои дома, а 22,3 млн человек оказались перемещенными лицами в результате явлений, связанных с погодой¹. Это меньше, чем в 2020 году (30,7 млн человек, перемещенных из-за погодных явлений) и в 2019 году (24,9 млн человек, перемещенных из-за погодных явлений). В 2019 и 2020 годах основным фактором, обусловившим перемещение населения, были засухи. Несмотря на многочисленные сообщения о перемещении людей через международные границы в связи с климатическими явлениями², фактическое число перемещенных или мигрирующих через международные границы людей известно недостаточно хорошо³. Специальный докладчик считает, что речь может идти о сотнях тысяч, если не более человек в год. В 2015 году по меньшей мере 50 стран столкнулись с тем, что люди пересекали их национальные границы из-за стихийных бедствий⁴. Лица, пересекающие международные границы из-за изменения климата, как правило, не считаются беженцами в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом к ней 1967 года, поскольку они не подходят под определение беженца. Согласно Конвенции, беженец — это человек, который не может или не хочет вернуться в страну своего происхождения из-за вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Как следствие, люди, перемещенные или мигрирующие через международные границы в связи с изменением климата, не имеют такого же уровня правовой защиты, как беженцы. Они также сталкиваются с риском подвергнуться ряду нарушений прав человека. Тем не менее Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) признало, что в особых обстоятельствах, в частности когда последствия изменения климата и стихийных бедствий пересекаются и связаны с конфликтами, насилием или другими формами преследования, Конвенция может быть применима⁵.

2. Цель настоящего доклада состоит в том, чтобы рассмотреть существующие механизмы и изучить варианты предоставления надлежащей правовой защиты людям, пересекшим международные границы в связи с изменением климата. Для подготовки настоящего доклада Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав человека в контексте изменения климата обратился с призывом внести вклад в его подготовку, на который он получил около 50 представлений⁶. Он также провел онлайн-консультации с организациями гражданского общества.

¹ International Displacement Monitoring Centre and Norwegian Refugee Council, *Global Report on Internal Displacement, 2022*. URL: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC_GRID_2022_LR.pdf.

² Ibid.

³ По всей видимости, существует явное институциональное нежелание, неготовность или политическая неприязнь в отношении учета людей, пересекающих международные границы в связи с изменением климата. См. также раздел II.

⁴ Сюда входят как погодные, так и геологические катастрофы. Nansen Initiative on Disaster-Induced Cross-Border Displacement, «Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change: volume I», December 2015. URL: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>.

⁵ Документ, представленный Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН).

⁶ См. <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-report-addressing-human-rights-implications-climate-change>.

II. Термины, используемые для определения лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата

3. Существует множество терминов, используемых для того, чтобы дать определение людям, перемещенным в результате изменения климата. Популярные СМИ часто определяют таких людей как «беженцев, пострадавших от изменения климата», или «климатических беженцев». Например, Фонд экологической справедливости определяет климатических беженцев как лиц или группы лиц, которые по причинам внезапного или прогрессирующего изменения окружающей среды, связанного с климатом и негативно влияющего на их жизнь или условия жизни, вынуждены временно или постоянно покинуть свои дома, и которые переезжают либо в пределах своей страны, либо за границу.

4. В документе, представленном Польшей, указано, что термин «климатические мигранты» относится к лицам, которые добровольно меняют место жительства, а термин «люди, перемещенные в связи с изменением климата», относится к тем, кто был вынужден сменить место жительства. Швейцария предпочла использовать термин «экологически спровоцированная миграция и перемещение»⁷. Соединенные Штаты Америки использовали термин «миграция, связанная с изменением климата»⁸. Международная организация по миграции (МОМ) использует термины «экологический мигрант» или «перемещенное лицо»⁹. В других материалах применялся термин «трансгранично перемещенные лица, пострадавшие от стихийных бедствий»¹⁰.

5. Согласно одному из представленных материалов, все большее распространение получает формулировка «климатическая мобильность», которая охватывает целый ряд типов перемещений, а именно: перемещение, миграцию, запланированное переселение и эвакуацию¹¹. Хотя это, возможно, и удобный термин, Специальный докладчик считает, что он имеет ограниченный характер, поскольку в нем используется сокращенный термин «климат», а не изменение климата, и тем самым создается двусмысленность в отношении того, являются ли погодные явления результатом изменения климата или просто проявлением естественных процессов. Из этого можно сделать вывод о некотором отрицании изменения климата. Термин «мобильность» имеет тенденцию недооценивать нарушения прав человека, которые неизбежно связаны с перемещением. Мобильность не делает различий между внутренним перемещением и трансграничным перемещением.

6. В Нансеновской инициативе в области трансграничного перемещения населения, вызванного стихийными бедствиями, использован термин «трансгранично перемещенные лица в контексте бедствий и изменения климата»¹². Это определение близко к применимому, хотя связь между изменением климата и стихийными бедствиями создает некоторую путаницу. Платформа по вопросам перемещения, вызванного бедствиями, которая является продолжением работы Нансеновской инициативы, определяет бедствие как «серьезное нарушение функционирования общины или общества, включающее широкомасштабные человеческие, материальные, экономические или экологические потери и последствия, которые превышают способность пострадавших общины или общества справиться с ними,

⁷ Документ, представленный Швейцарией.

⁸ United States, White House, “Report on the impact of climate change on migration”, 2021.
URL: www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/10/Report-on-the-Impact-of-Climate-Change-on-Migration.pdf.

⁹ International Organization for Migration (IOM), “Glossary on migration”, 2019.
URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf.

¹⁰ Platform on Disaster Displacement, “Strategy, 2019–2022”, 2019.
URL: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf.

¹¹ Материалы, представленные Джейн МакАдам.

¹² Nansen Initiative, “Agenda for the protection of cross-border displaced persons”.

используя свои собственные ресурсы»¹³. Этот термин игнорирует тот факт, что изменение климата может оказать влияние на отдельного человека и не обязательно приведет к широкомасштабным потерям.

7. В материалах Комиссии международного права говорилось о «защите людей в случае бедствий» без различия типа бедствия¹⁴. Комиссия называла бедствием «катастрофическое событие, которое приводит к серьезному нарушению функционирования общества». Специальный докладчик считает, что этот порог определения не очень полезен, поскольку он исключает отдельных лиц или небольшие группы людей, вынужденных покинуть свои земли из-за засух или других событий, связанных с изменением климата.

8. Утверждается, что люди пересекают международные границы в качестве стратегии «адаптации». МОМ склонна использовать эту концепцию¹⁵. Специальный докладчик считает, что использование термина «адаптация» имеет тенденцию преуменьшать тот факт, что люди вынуждены покинуть свои земли. Это не адаптация к изменению климата, а бегство от его последствий.

9. Понятие «перемещение» также важно, поскольку оно указывает на то, что люди были перемещены со своих земель в результате изменения климата. Перемещение может быть вызвано внезапным событием, связанным с изменением климата, или происходить в результате медленно прогрессирующего изменения климата, например засухи или повышения уровня моря. В большинстве случаев люди, оказавшиеся в таких обстоятельствах, вынуждены переезжать. У них нет выбора, и поэтому они перемещаются. Был предложен термин «лица, перемещенные в результате изменения климата»¹⁶. Для большей ясности в настоящем докладе Специальный докладчик использует термин «лица, перемещенные через международные границы в связи с изменением климата». Хотя данный термин применяется для придания большей ясности, не следует забывать, что это всего лишь ярлык и он не может адекватно описать трудности, с которыми сталкиваются перемещенные лица, или обстоятельства, заставившие их пересечь международные границы.

10. По мнению Специального докладчика, важно помнить, что изменение климата в первую очередь вызвано выбросами парниковых газов в странах, являющихся основными источниками выбросов. Существует важный аспект причинно-следственной связи и международной ответственности, который необходимо учитывать, когда речь идет о перемещенных лицах в связи с изменением климата. Если люди, страдающие от так называемых «стихийных бедствий», таких как землетрясения и цунами, могут испытывать схожие трудности в контексте этих событий, то ответственность за реагирование на изменение климата совершенно иная, и здесь необходимо проводить различие. Однако страны, которые исторически несут наибольшую ответственность за климатический кризис, тратят больше денег на охрану своих границ, чтобы не пустить мигрантов, чем на борьбу с кризисом, который изначально вынуждает людей покинуть свои дома¹⁷.

¹³ Platform on Disaster Displacement, “Strategy, 2019–2022”.

¹⁴ A/71/10, глава IV.E.

¹⁵ Например, МОМ отмечает, что ураганы Эта и Йота вызвали стихийные бедствия в Гондурасе, в результате чего было повреждено по меньшей мере 13 386 домов. По данным МОМ, это привело к тому, что люди стали мигрировать из Гондураса в качестве стратегии адаптации. ИОМ, «Regional report: highly vulnerable migrant flows and border mobility in Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica and Mexico», 2021. URL: <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/%28eng%29RondaFinal-DTMRregional.pdf>.

¹⁶ Письмо от 20 сентября 2021 года Александра Вернона и др. на имя президента Соединенных Штатов Америки и секретаря Министерства национальной безопасности относительно полномочий исполнительной власти по приему лиц, которые спасаются бегством или не могут безопасно вернуться в свою страну из-за изменения климата. См. также: Aydali Campa, «Climate migrants lack a clear path to asylum in the US», Inside Climate News, 21 May 2022.

¹⁷ Transnational Institute, “Global climate wall: how the world’s wealthiest nations prioritise borders over climate action”, 25 October 2021. URL: <https://www.tni.org/en/publication/global-climate-wall>.

III. Случаи и прогнозы трансграничных перемещений в связи с изменением климата

11. Межправительственная группа экспертов по изменению климата подсчитала, что в странах с высокой степенью уязвимости людей по отношению к изменению климата живут 3,3 миллиарда человек. Глобальные очаги повышенной уязвимости возникают в трансграничных районах, охватывающих более одной страны, в результате взаимосвязанных проблем, касающихся здоровья, бедности, миграции, конфликтов, гендерного и социального неравенства, образования, высокой задолженности, слабых институтов, отсутствия потенциала управления и инфраструктуры¹⁸. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев заявил, что негативные последствия изменения климата и стихийных бедствий все чаще способствуют перемещению людей¹⁹ в форме запланированного переселения отдельных лиц или сообществ, миграции или перемещения²⁰.

12. Тщательная оценка лиц, перемещенных на международном уровне в результате изменения климата, не проводилась. Специальный докладчик обеспокоен тем, что ни УВКБ ООН, ни МОМ не дают общей оценки числа лиц, перемещенных на международном уровне вследствие изменения климата, хотя и приводят цифры в отдельных случаях. По-видимому, существует нежелание проводить такую общую оценку. Это является существенным упущением. Большинство статистических данных касаются внутренне перемещенных лиц, однако, как только они пересекают международные границы, их статус становится плохо определенным. Некоторые, по всей видимости, утверждают, что слишком сложно определить людей в качестве жертв изменения климата как первопричины их перемещения. Хотя при определенных обстоятельствах это утверждение может быть верным, совершенно ясно, что события, связанные с изменением климата, являются факторами перемещения, а люди могут быть определены как перемещенные в результате изменения климата.

13. По оценкам, в 2020 году 75 % новых перемещений из Сомали в Кению были вызваны изменением климата²¹. Международный комитет спасения отметил, что в 2022 году 60 000 сомалийцев, спасаясь от изменения климата, перебрались в Кению, где сейчас находятся в лагере беженцев Дадааб²². По данным УВКБ ООН, в январе 2022 года в лагере беженцев Дадааб находилось более 200 000 зарегистрированных беженцев и лиц, ищущих убежища, а также неучтенное число незарегистрированных беженцев, многие из которых прибыли в течение предыдущих 12–18 месяцев, спасаясь от последней катастрофической засухи в Сомали, вызванной изменением климата²³.

14. В 2016 году в регионе «коридора засухи» Центральной Америки, в частности в Гватемале, Гондурасе и Сальвадоре, было отмечено, что более 3,5 млн человек

¹⁸ Pörtner, H.O. et al., Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, H.O. Pörtner et al. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

¹⁹ Мобильность населения — это всеобъемлющий зонтичный термин, который относится к трем формам перемещения населения: а) перемещение — преимущественно вынужденное перемещение людей; б) миграция — преимущественно добровольное перемещение людей; и с) запланированное переселение — процесс расселения людей или общин на новом месте. См. также: Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата, решение 1/CP.16, пункт 14 f)).

²⁰ Документ, представленный УВКБ ООН.

²¹ Amali Tower, “Climate change driving displacement as Somalia faces famine: an interview with the UN’s Christophe Hodder”, *Climate Refugees*, 8 June 2022. URL: www.climate-refugees.org/perspectives/2022/6/8/somalia.

²² Madiha Raza, “Humanitarians needs mount as almost 60,000 refugees from Somalia arrive in Dadaab Refugee camp due to impact of climate change, warns IRC”, *Reliefweb*, news release, 7 November 2022. URL: <https://reliefweb.int/report/kenya/humanitarian-needs-mount-almost-60000-refugees-somalia-arrive-dadaab-camp-due-impact-climate-change-warns-irc>.

²³ Ibid.

нуждаются в гуманитарной помощи из-за продолжительной засухи²⁴. По данным Всемирной продовольственной программы, засушливые условия Эль-Ниньо, которые наблюдаются с 2014 года, вызвали значительный рост нелегальной миграции в США²⁵. Было установлено, что склонность к такому перемещению проявляется среди более молодых и уязвимых людей²⁶. В дополнение к экономическим проблемам, с которыми они столкнулись в результате засухи и невозможности нормально прокормить свои семьи, перемещенные лица из средних и низких социально-экономических слоев были вынуждены брать в долг, чтобы оплатить эмиграционный путь в США или другие страны, причем в качестве залога использовалось семейное имущество²⁷. В 2020 году два сильных урагана нанесли значительный ущерб инфраструктуре, урожаю и скоту в Гондурасе, вынудив людей перемещаться через международные границы²⁸. Представитель одной из организаций гражданского общества из Латинской Америки отметил, что некоторые люди не хотели называть себя лицами, перемещенными в результате изменения климата, хотя позже признали этот факт, поскольку в противном случае не получили бы статус беженца. Вместо этого они придумывали истории о том, что подвергались преследованиям со стороны банд или военизированных группировок в стране своего происхождения²⁹.

15. Согласно прогнозам Межправительственной группы экспертов по изменению климата, к 2050 году в Центральной и Южной Америке, Африке к югу от Сахары и Южной Азии в результате изменения климата произойдет перемещение населения от 31 до 143 млн человек³⁰. В феврале 2023 года Генеральный секретарь заявил, что для сотен млн людей, живущих в малых островных развивающихся государствах и других низколежащих прибрежных районах по всему миру, повышение уровня моря — это поток бед, который приведет к массовому исходу всего населения в библейских масштабах³¹.

IV. Последствия для прав человека в случае лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата

16. Последствия перемещения в связи с изменением климата для прав человека, в частности в случае лиц, перемещенных через международные границы в результате изменения климата, являются значительными и тревожными. Люди, перемещенные в результате изменения климата, сталкиваются с многочисленными нарушениями своих прав человека. Изменение климата может лишить людей права на питание, воду, санитарную, жилье, здоровье, образование и, для некоторых, права на жизнь. Исследования показывают, что больше всего страдают от стихийных бедствий и последствий изменения климата женщины и дети, поскольку вероятность того, что они погибнут в результате климатической катастрофы, такой как ураган, тайфун, циклон или наводнение, в 14 раз выше, чем у мужчин. В 2018 году более половины из 41 млн

²⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Dry corridor Central America, situation report, June 2016. URL: <https://www.fao.org/3/br092e/br092e.pdf>.

²⁵ World Food Programme, “Food security and emigration: why people flee and the impact on family members left behind in El Salvador, Guatemala and Honduras”, research report, September 2017. URL: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000019629/download/>.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ UNHCR, “In Honduras, climate change is one more factor sparking displacement”, 9 November 2021. URL: <https://www.unhcr.org/news/stories/2021/11/61844eef4/honduras-climate-change-factor-sparking-displacement.html>.

²⁹ Свидетельство во время онлайн-мероприятия.

³⁰ Pörtner, H.O., et al., Contribution of Working Group II.

³¹ Организация Объединенных Наций, Замечания Генерального секретаря в ходе обсуждения в Совете Безопасности вопроса о повышении уровня моря: последствия для международного мира и безопасности, 14 февраля 2023 года. URL: www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-14/secretary-generals-remarks-the-security-council-debate-sea-level-rise-implications-for-international-peace-and-security.

внутренне перемещенных лиц составляли женщины. Кроме того, большинство систем раннего оповещения о бедствиях и других чрезвычайных ситуациях разрабатываются и используются мужчинами без учета гендерных аспектов³².

17. Процесс перемещения через международные границы чреват нарушениями прав. Ежегодно на сухопутных и морских границах погибает или пропадает без вести большое количество людей, перемещенных через границы. В период с 2014 по 2022 год более 50 000 человек погибли во время миграционных перемещений. Более половины этих смертей произошли на маршрутах в Европу и внутри нее, в том числе в Средиземном море³³. Часть из них, несомненно, являются лицами, перемещенными через международные границы в связи с изменением климата. По данным Межамериканской комиссии по правам человека, одним из самых больших рисков для мигрантов является смерть от рук преступных сообществ и вооруженных групп³⁴. Некоторые люди, пересекающие международные границы, сталкиваются с дополнительными угрозами, а также с дополнительным риском нарушения прав человека из-за личных характеристик, таких как возраст, гендерная идентичность, инвалидность или состояние здоровья³⁵.

18. Показания очевидцев, представленные Специальному докладчику, свидетельствуют о том, что лица, перемещенные через международные границы в связи с изменением климата, могут быть лишены основных прав человека и могут столкнуться с преследованиями и пытками со стороны вооруженных банд. Перемещенные дети могут подвергаться различным рискам, таким как жестокое обращение, насилие, торговля людьми, эксплуатация и другие формы жестокого обращения³⁶. Международный институт окружающей среды и развития сообщает, что существует четкая связь между вызванными климатом миграцией, перемещением и современным рабством. Институт отметил недостаточное признание этой взаимосвязи, что приводит к отсутствию сильной, целенаправленной политики и, следовательно, к отсутствию защиты для людей, которые больше всего в ней нуждаются³⁷. Эта проблема была также отмечена во время визита Специального докладчика в Бангладеш, где лица и домохозяйства, перемещенные в результате изменения климата, стали жертвами торговцев людьми, подвергались эксплуатации и были вынуждены заниматься проституцией³⁸.

19. Исследования УВКПЧ в Ливии свидетельствуют о систематических расправах, пытках, изнасилованиях, угрозах изнасилования, убийствах, сексуальном насилии, порабощении, расовом насилии и избиениях, совершаемых в отношении мигрантов некоторыми сотрудниками государственных органов, ополченцами, вооруженными группами и торговцами людьми³⁹. В 2022 году в Ливии насчитывалось более

³² Care International, “Evicted by climate change: confronting the gendered impacts of climate-induced displacement”, July 2020. URL: <https://careclimatechange.org/wp-content/uploads/2020/07/CARE-Climate-Migration-Report-v0.4.pdf>.

³³ J. Black and Z. Sigman, “50,000 lives lost during migration: analysis of Missing Migrants Project data 2014–2022”. IOM Global Migration Data Analysis Centre. URL: <https://missingmigrants.iom.int/sites/g/files/tmzbdl601/files/publication/file/2022%2050k%20deaths.pdf>.

³⁴ Ibid.

³⁵ OHCHR, Principles and Guidelines, Supported by Practical Guidance, on the Human Rights Protection of Migrants in Vulnerable Situations. URL: www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/миграция/PrinciplesAndGuidelines.pdf.

³⁶ United Nations Children’s Fund, Guiding Principles for Children on the Move in the Context of Climate Change. URL: www.unicef.org/globalinsight/media/2796/file/UNICEF-Global-Insight-Guiding-Principles-for-children-on-the-move-in-the-context-of-climate-change-2022.pdf.

³⁷ Документ, представленный Международным институтом окружающей среды и развития.

³⁸ Bharadwaj, R et al., “Social protection and informal job market reform for tackling the climate migration nexus”, International Institute for Environment and Development, working paper, September 2022. URL: <http://pubs.iied.org/21121IED>.

³⁹ A/HRC/49/4.

60 000 мигрантов, представляющих более 40 национальностей⁴⁰. По данным МОМ, в десятку стран происхождения мигрантов, репатриированных из Ливии в рамках программы добровольного гуманитарного возвращения, входят Нигерия, Мали, Нигер, Бангладеш, Гвинея, Судан, Гамбия, Кот-д'Ивуар, Гана и Сенегал. В целевом исследовании по Гамбии изменение климата было определено как одна из причин перемещения гамбийцев из-за экстремальных климатических и погодных условий, береговой эрозии и наводнений⁴¹. Вполне вероятно, что значительная часть мигрантов из других стран происхождения, входящих в первую десятку, также являются лицами, перемещенными через международные границы в связи с изменением климата.

20. Вопрос о милитаризации границ и последующих нарушениях прав человека в ходе этих процессов военизации был основной темой, затронутой в материалах одной из организаций гражданского общества. Было высказано предположение, что по мере того, как все больше людей перемещаются через границы из-за изменения климата, сотрудники пограничных служб становятся все более жестокими, хорошо вооруженными и устанавливают все больше ограничений. Из-за таких мер растет бытовое и гендерное насилие, в результате чего женщины, дети и лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры, квиры и интерсексуалы оказываются под большой угрозой⁴².

21. Коренные народы сталкиваются с особыми проблемами, когда они перемещаются через международные границы в связи с изменением климата. Согласно оценкам, в 2018 году в девяти странах Центральной Америки насчитывалось 83 000 «международных мигрантов» из числа коренных народов, причем большинство из них были женщинами⁴³. Для этих народов изменение климата было определено как один из факторов международного перемещения⁴⁴. В таких ситуациях коренные народы сталкиваются с рядом нарушений прав человека, включая внесудебные казни, сексуальные нападения и притеснения⁴⁵. Они также сталкиваются с различными проблемами со здоровьем из-за отсутствия доступа к медицинским услугам⁴⁶.

22. Не следует забывать, что в некоторых случаях люди не могут передвигаться во время явлений, связанных с изменением климата. Некоторые люди попадают в ловушку по разным причинам, в том числе в силу своего экономического или социального положения или возраста⁴⁷. Хотя рассмотрение проблем оказавшегося в таких условиях населения выходит за рамки настоящего отчета, об его бедственном положении не следует забывать.

V. Важность и необходимость специального рассмотрения вопроса о перемещении в связи с изменением климата

23. Изменение климата — это глобальное явление, воздействие которого будет только усиливаться. Это четко сформулировано в преамбуле к Парижскому соглашению:

«признавая...», что, поскольку изменение климата является общей озабоченностью человечества, Сторонам следует, при осуществлении действий

⁴⁰ OHCHR, “Nowhere but back: assisted return, reintegration and the human rights protection of migrants in Libya”, November 2022. URL: www.ohchr.org/sites/default/files/2022-12/Report-on-assisted-return-and-reintegration.pdf.

⁴¹ Ibid.

⁴² Документ, представленный Центром феминистской внешней политики.

⁴³ IOM Regional Office for Central and North American and the Caribbean, “5 key aspects on the migration of Indigenous Peoples”. URL: <https://rosanjose.iom.int/en/blogs/5-key-aspects-migration-indigenous-peoples>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Свидетельства, услышанные во время онлайн-консультаций.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Armelle Gouritin and Raul Pachero-Vega, “Aproximación al encuentro entre migración y efectos climáticos”. in Armelle Gouritin (ed.), *Migrantes climáticos en México*, 2021, (México: FLACSO México).

в целях решения проблем, связанных с изменением климата, уважать, поощрять и принимать во внимание свои соответствующие обязательства в области прав человека, право на здоровье, права коренных народов, местных общин, мигрантов, детей, людей с инвалидностью и лиц, находящихся в уязвимом положении, и право на развитие, а также гендерное равенство, расширение прав и возможностей женщин и межпоколенческую справедливость».

24. Специальный докладчик считает, что перемещение в результате изменения климата является глобальной проблемой, которая должна решаться на международном уровне. Очевидно, что ограниченное число стран сталкивается с несправедливым бременем в решении ситуаций, касающихся людей, перемещенных через международные границы из-за изменения климата. Например, согласно подсчетам, произведенным в 2018 году, всего 10 — в основном очень бедных — стран сегодня принимают более 60 % беженцев в мире, и, предположительно, в это число входят лица, перемещенные через международные границы из-за изменения климата, а весь развитый мир принимает только 15 % тех, кто нуждается в убежище⁴⁸.

25. Это требует международного ответа, соизмеримого с масштабностью проблемы, и глобального чувства ответственности. До настоящего времени большинство докладов и инициатив были сосредоточены на внутренне перемещенных лицах. Специальный докладчик подчеркивает, что для международного сообщества настало время осознать ответственность перед перемещенными лицами, пересекающими международные границы. В соответствии с Парижским соглашением, международное сообщество обязано найти необходимое финансирование, техническую и гуманитарную поддержку для оказания помощи лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата, и соблюдения их прав.

26. Специальный докладчик подчеркивает, что люди, перемещенные в результате изменения климата, должны рассматриваться юридически и процедурно иначе, чем люди, пострадавшие от геологических катастроф, таких как землетрясения и цунами. Изменение климата — это глобальная проблема, возникающая в основном из-за промышленно развитых стран. Это означает, что лица, перемещенные через международные границы в результате изменения климата, должны рассматриваться в контексте причинно-следственной связи и ответственности. Хотя последствия могут быть схожи с воздействием геологических катастроф, в связи с международной ответственностью за последствия изменения климата механизмы реагирования будут иными. За ликвидацию последствий геологических катастроф в первую очередь отвечает пострадавшее государство. Хотя международная гуманитарная поддержка может оказываться, она часто носит разовый и кратковременный характер. Некоторые гуманитарные меры могут быть схожими для всех типов бедствий, тем не менее юридическая и процессуальная ответственность за лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, требует дифференцированного подхода. Кроме того, финансовая помощь для лиц, перемещенных в результате изменения климата, должна быть иной, в силу обязательств, установленных статьей 4 Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и статьей 8 Парижского соглашения.

27. Хотя в прошлом утверждалось, что причины перемещения разграничить трудно, последствия изменения климата хорошо документированы. Специальный докладчик считает, что это утверждение больше не является обоснованным. Науке совершенно ясно, что экстремальные погодные явления сегодня имеют антропогенный фактор, вызванный изменением климата. Определить, происходят ли люди из районов, подверженных влиянию изменения климата, не так уж сложно. Например, Всемирная метеорологическая организация имеет Глобальную систему наблюдения за климатом⁴⁹, которая регулярно оценивает состояние глобальных климатических наблюдений. В отношении многих процессов, рассмотренных в настоящем докладе, существует мнение, что перемещение вследствие изменения

⁴⁸ James C. Hathaway, “The global cop-out on refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, No. 4.

⁴⁹ См. <https://gcos.wmo.int>.

климата невозможно отличить от миграции по другим причинам. Эта точка зрения, по-видимому, обоснована устаревшими фактическими данными и политическими мотивами отрицания причин изменения климата.

28. Политическая чувствительность вопроса о перемещении людей через международные границы в результате изменения климата подчеркивается тем фактом, что существует гораздо больше документации и стратегий, написанных о людях, перемещенных внутри страны в результате «стихийных бедствий». Как уже отмечалось ранее, это, как правило, возлагает бремя обязательств по реагированию на пострадавшее государство. Когда люди перемещаются через международные границы, руководящие принципы и механизмы правовой защиты, как правило, исчезают из-за политической деликатности таких событий. Специальный докладчик считает, что настало время отбросить это отрицание и принять тот факт, что большое количество людей перемещается через международные границы из-за изменения климата и что существует международная правовая ответственность за их надлежащую защиту.

VI. Правовые подходы к рассмотрению прав людей, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата

A. Альтернативные подходы

29. Существует ряд международных договоров по правам человека, которые имеют значение для обеспечения защиты лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата. Кроме того, транснациональное уголовное право рассматривает преступные действия, связанные с миграцией, в частности Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Следует отметить, что существуют значительные пробелы в ратификации этих договоров, особенно среди малых островных развивающихся государств, и еще более значительные пробелы в их реализации⁵⁰. Пробелы в ратификации могут быть связаны с бременем отчетности⁵¹. Тем не менее необходимо приложить все усилия, чтобы побудить все страны ратифицировать эти важные договоры.

30. Правовая концепция невыдворения, которая направлена на предотвращение принуждения беженца к возвращению в свою страну, хорошо обоснована в Конвенции о статусе беженцев. Кроме того, эта концепция, по всей видимости, была возведена в ранг обычного международного права и предусматривает юридическое обязательство всех государств обеспечивать соблюдение этого права⁵². Согласно международному праву прав человека, принцип невыдворения подразумевает обязательство не высылать человека, независимо от его статуса, если имеются серьезные основания полагать, что ему грозит опасность подвергнуться серьезным нарушениям прав

⁵⁰ Статус ратификации см.: The United Nations Treaty Collection.
URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-12&chapter=4&clang=_en.

⁵¹ Свидетельство представителя одного из малых островных развивающихся государств.

⁵² Lauren Nishimura, "Climate change migrants": impediments to a protection framework and the need to incorporate migration into climate change adaptation strategies", *International Journal of Refugee Law*, vol. 27, No. 1.

человека, включая пытки или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания⁵³.

31. Другие соответствующие права человека включают право на жизнь⁵⁴, право покинуть свою страну, въезжать в нее или возвращаться в нее⁵⁵, право на питание⁵⁶, право на достаточное жилище⁵⁷, право на здоровье⁵⁸, право на воду и санитарии⁵⁹. Пробелы в правах человека в контексте лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, также рассматривались Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по правам человека⁶⁰ и Специальным докладчиком по правам человека мигрантов⁶¹.

32. Помимо общих обязательств по правам человека в соответствии с вышеперечисленными договорами, существуют некоторые правовые возможности для защиты людей, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата.

В. Региональные подходы

33. Некоторые регионы расширили определение беженцев, чтобы дать возможность лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата, потенциально подпадать под это определение. Например, Африканский союз определяет обстоятельства, определяющие беженцев, как включающие события, серьезно нарушающие общественный порядок в части или на всей территории страны происхождения или гражданства, когда человек вынужден покинуть место своего обычного проживания, чтобы искать убежище в другом месте за пределами страны происхождения или гражданства⁶². Понятие событий, серьезно нарушающих общественный порядок, вполне может быть интерпретировано как событие, связанное с изменением климата. Тем не менее не все события, связанные с изменением климата, можно определить как нарушение общественного порядка; некоторые события могут иметь индивидуальные последствия, которые не всегда связаны с коллективным понятием общественного порядка. Кроме того, за рамками этих региональных соглашений статус беженца для таких людей будет возвращен к более ограничивающему определению в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев.

34. Соглашение о свободной мобильности «Центральноамериканской четверки» обеспечивает возможность свободного перемещения людей между границами Гватемалы, Никарагуа, Сальвадора и Гондураса без виз и паспортов и с ограниченными миграционными и таможенными ограничениями⁶³. Категории легальной миграции в рамках Соглашения о мобильности предусматривают разрешение иностранцам подавать заявления на продление своего иммиграционного статуса с учетом национального законодательства, положения после бедствия в стране происхождения и конкретной ситуации каждого человека, включая его уязвимость.

⁵³ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 3; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 7; и Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений, статья 16 (1).

⁵⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 6.

⁵⁵ Там же, статья 12.

⁵⁶ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 11.

⁵⁷ Там же.

⁵⁸ Там же, статья 12.

⁵⁹ См. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду; и резолюцию 64/292 Генеральной Ассамблеи.

⁶⁰ [A/HRC/38/21](#).

⁶¹ [A/77/189](#).

⁶² Конвенция Организации африканского единства, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке.

⁶³ Sistema de la Integración Centroamericana, «Un vistazo a la integración». URL: www.sica.int/sica/vista.aspx.

35. Концепция невыдворения была также подтверждена Межамериканским судом по правам человека в Консультативном заключении, в котором он заявил, что выражение международной защиты должно применяться, в частности, «к любому иностранному лицу на основании международных обязательств в области прав человека, и в частности принципа невыдворения, а также дополнительной защиты или других форм гуманитарной защиты»⁶⁴.

36. Что касается вопросов, связанных с Конвенцией о правах ребенка, Межамериканский суд по правам человека определил особые обстоятельства детей, являющихся членами общин коренных народов, когда они были перемещены, добровольно или принудительно, за пределы своей территории и общины, указав, что меры защиты должны приниматься и осуществляться с учетом их культурного контекста⁶⁵.

37. В Восточной Африке для решения проблем засухи и опустынивания был разработан Протокол о свободном перемещении лиц в регионе Межправительственной организации по развитию^{66, 67}. Протокол еще не вступил в силу. Согласно новому Протоколу, лицам, спасающимся от бедствий, будет разрешено искать убежище в соседней стране; им не нужно будет возвращаться, пока это не станет безопасным. К ним относятся те, кто пересекает границу в ожидании, во время или после стихийного бедствия.

38. Европейский союз применяет общеевропейскую систему предоставления убежища и использует определение беженца, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев, и поэтому не имеет нормативного положения для людей, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата⁶⁸. Он подтверждает принцип невыдворения и признает наилучшие интересы ребенка в соответствии с Конвенцией о правах ребенка. Кроме того, Директива Совета Европейского союза о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц расширяет определение беженца, включая в него «лиц, которым угрожает серьезная опасность, или которые стали жертвами систематических или всеобщих нарушений их прав человека»⁶⁹. Специальный докладчик считает, что временный характер защиты, предусмотренной этой Директивой, может позволить предоставить временную защиту лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата, но она не будет адекватной для лиц, перемещенных на постоянной основе в связи с медленно развивающимися событиями.

⁶⁴ Межамериканский суд по правам человека, Консультативное заключение ОС-21/14 от 19 августа 2014 года, запрошенное Аргентинской Республикой, Восточной Республикой Уругвай, Республикой Парагвай и Федеративной Республикой Бразилия, о правах и гарантиях детей в контексте миграции и/или нуждающихся в международной защите.

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ Протокол к Договору о создании Африканского экономического сообщества, касающийся свободного передвижения, права на проживание и права на организацию деятельности.

⁶⁷ В число стран — членов Межправительственной организации по развитию входят Джибути, Кения, Сомали, Судан, Уганда, Эритрея, Эфиопия и Южный Судан.

⁶⁸ Директива 2011/95/EU Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и о содержании предоставляемой защиты.
URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>.

⁶⁹ Директива Совета 2001/55/EC от 20 июля 2001 года о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах по обеспечению баланса усилий между государствами-членами в приеме таких лиц и ликвидации последствий этого. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex:32001L0055>.

С. Национальные подходы

39. Существуют некоторые обстоятельства, при которых национальные правительства предоставили определенные уровни защиты лицам, перемещенным на международном уровне в связи с изменением климата.

40. И в Италии, и в Швеции существует особый статус защиты в случае стихийных бедствий или природных катастроф для граждан третьих стран, которые не могут претендовать на статус беженца или статус дополнительной защиты⁷⁰. Вид на жительство, который предлагает Швеция, имеет условия, аналогичные гармонизированному статусу беженца Европейского союза, а вид на жительство Италии сопоставим с дополнительной защитой Европейского союза, хотя этот статус предлагает менее благоприятные условия, например в отношении срока действия вида на жительство.

41. Соединенные Штаты предлагают иностранным гражданам, находящимся в США, статус временной защиты, заключающийся во временном разрешении остаться в стране в особых ситуациях, определяемых министром внутренней безопасности, а именно: в связи с условиями в стране, которые временно препятствуют безопасному возвращению граждан страны, или в определенных обстоятельствах, когда страна не в состоянии адекватно справиться с возвращением своих граждан. Статус временной защиты в настоящее время распространяется только на граждан 15 стран⁷¹. Соединенные Штаты предоставили статус временной защиты гражданам Гондураса, например, в связи с экологической катастрофой и существенным нарушением условий жизни, вызванным ураганом Митч, а также в связи с тем, что Гондурас временно не мог адекватно справиться с возвращением граждан Гондураса⁷². Аналогичный статус временной защиты был применен к гражданам Никарагуа.

42. В США также действует отсрочка принудительного выезда, которая позволяет некоторым лицам из определенных стран и регионов, столкнувшимся с политическим или гражданским конфликтом или стихийным бедствием, остаться в Соединенных Штатах⁷³.

43. В Аргентине граждане стран Южной Америки могут подать заявление на получение резидентской визы по гуманитарным причинам⁷⁴. С 2022 года в число гуманитарных причин входят стихийные бедствия⁷⁵. Срок действия вида на жительство составляет шесть месяцев, с возможностью продления до истечения срока действия. Многонациональное Государство Боливия в своем иммиграционном законодательстве прямо указало на миграцию в связи с изменением климата и необходимость защиты мигрирующих в случае возникновения риска или угрозы для жизни, будь то в результате естественных причин или экологических, ядерных, химических, экологических или голодных катастроф⁷⁶. Бразилия предоставляет гуманитарный прием на два года с возможностью продления в случае экологической

⁷⁰ European Migration Network, “Comparative overview of national protection statuses in the EU and Norway: EMN Synthesis Report for the EMN Study 2019”, May 2020.

URL: www.udi.no/globalassets/global/european-migration-network_i/studies-reports/emn_synthesis_report_nat_prot_statuses_final.pdf.

⁷¹ Афганистан, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гаити, Гондурас, Йемен, Камерун, Мьянма, Непал, Никарагуа, Сальвадор, Сирийская Арабская Республика, Сомали, Судан, Украина, Эфиопия и Южный Судан.

⁷² United States, Immigration and Naturalization Service, INS No. 1964-98, AG Order No. 2201-98. URL: www.govinfo.gov/content/pkg/FR-1999-01-05/html/98-34849.htm.

⁷³ Венесуэла (Боливарианская Республика), Гонконг, Китай и Либерия. См.: United States Citizenship and Immigration Services, Deferred enforced departure (<https://www.uscis.gov/humanitarian/deferred-enforced-departure>).

⁷⁴ Аргентина, Закон № 25871 (2003), статья 24 h); и указ № 616/2010, статья 24 h).

⁷⁵ Argentina, Dirección nacional de migraciones, Disposición No. 891/2022. URL: www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262784/20220519.

⁷⁶ Многонациональное Государство Боливия, Закон № 370 (2013). URL: www.refworld.org/docid/55b636204.html.

катастрофы⁷⁷. В Канаде специальные меры применяются в случае некоторых серьезных бедствий; к ним был отнесен тайфун Хайян на Филиппинах в 2013 году. Специальные меры применяются в основном к людям, которые могут доказать свою связь с катастрофой и имеют ближайших родственников в Канаде⁷⁸.

44. Существует судебная практика, позволяющая предположить, что суды, по крайней мере в одной европейской стране, придерживаются более широкой точки зрения в отношении принятия защитных мер в отношении лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата. Например, Конституционный суд Австрии пришел к выводу, что бедствия могут учитываться при анализе дополнительной защиты, так же как и страна происхождения. Суд пришел к выводу, что для предоставления дополнительной защиты должны учитываться засуха в Сомали, плохая ситуация с поставками, а также страновые доклады. В связи с наводнениями в Пакистане суд постановил, что власти обязаны тщательно оценить ситуацию после стихийного бедствия и объяснить, на каких источниках основаны выводы властей⁷⁹. Хотя эти события были определены как катастрофы, факт остается фактом: они были элементами изменения климата. Верховный суд Италии удовлетворил апелляцию беженца, учитывая серьезную экологическую катастрофу в дельте реки Нигер⁸⁰.

45. Право на претензию со стороны «климатического беженца» было проверено в случае с гражданином Кирибати, проживающим в Новой Зеландии. Йоане Тейтиота обратился за статусом беженца в соответствии со статьей 129 Закона об иммиграции 2009 года на том основании, что его родина, Кирибати, сталкивается с постоянным повышением уровня воды в море в результате изменения климата. Его иск был передан в Трибунал по вопросам иммиграции и защиты. Хотя Трибунал согласился с тем, что опасения г-на Тейтиоты по поводу Кирибати и его будущего были обоснованными, он отклонил его апелляцию, постановив, что г-н Тейтиота не является ни беженцем по смыслу Конвенции о статусе беженцев, ни защищенным лицом по смыслу Международного пакта о гражданских и политических правах⁸¹. Г-н Тейтиота обратился со своим делом в Комитет по правам человека, который пришел к выводу, что г-н Тейтиота не доказал, что оценка национальных властей была явно произвольной или ошибочной в этом отношении или была равносильна отказу в правосудии⁸². Тем не менее Комитет заявил, что даже в тех случаях, когда лица, ищущие убежище в силу климатических факторов, не имеют права на статус беженца, принимающие государства несут правозащитные обязательства не депортировать или не выдворять их, если возвращение в государство происхождения приведет к нарушению их права на жизнь⁸³.

46. Несмотря на вышеупомянутое дело, Специальный докладчик считает, что в некоторых странах растет количество правовых норм, позволяющих предположить, что людям предоставляется определенный уровень статуса защиты, когда они перемещаются через международные границы в связи с изменением климата. Тем не менее эта защита носит бессистемный характер и свидетельствует об общем отсутствии единообразия на международном уровне по данному вопросу.

⁷⁷ Бразилия, Закон № 13.445 от 24 мая 2017 года. URL: www.refworld.org/es/pdfid/592c6f744.pdf.

⁷⁸ Канада, Закон об иммиграции и защите беженцев 2001 года. URL: <https://perma.cc/EYW7M5EY>.

⁷⁹ Margit Ammer et al., "Disaster-related displacement into Europe: judicial practice in Austria and Sweden", Ludwig Boltzman Institute and Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, April 2022 URL: <https://rwi.lu.se/wp-content/uploads/2022/04/ClimMobil-1.pdf>.

⁸⁰ Верховный кассационный суд Италии, постановление № 5022/2021 от 12 ноября 2020 года.

⁸¹ Комитет по правам человека, *Йоане Тейтиота против Новой Зеландии* (CCPR/C/127/D/2728/2016).

⁸² Там же.

⁸³ Там же.

VII. Политические подходы к решению проблемы перемещения населения в результате изменения климата

47. Существует ряд политических мер и соглашений «мягкого права», касающихся лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата. Некоторые из этих ключевых инструментов политики приведены ниже.

A. Картахенская декларация о беженцах

48. На региональном уровне Латинской Америки Картахенская декларация о беженцах, принятая в 1984 году на Коллоквиуме по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, расширила определение беженца для Латинской Америки и предложила новые подходы к гуманитарным потребностям беженцев и перемещенных лиц в духе солидарности и сотрудничества. Картахенская декларация расширяет региональное определение беженца в Северной и Южной Америке, включая лиц, которые покинули свои страны, потому что их жизни, безопасности или свободе угрожает всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека «или другие обстоятельства, которые серьезно нарушили общественный порядок». Спустя 30 лет после принятия Картахенской декларации, в Бразильской декларации и Планах действий стороны призвали к использованию новых стратегий, направленных на дальнейшее расширение возможностей для местной интеграции, переселения, добровольной репатриации и региональных программ трудовой мобильности, а также гарантированных прав беженцев и перемещенных лиц.

B. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны

49. В Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, разработанных в 1998 году Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах, внутренне перемещенные лица определяются как лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека и стихийных или антропогенных бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ⁸⁴. Эти Руководящие принципы применяются только к внутренне перемещенным лицам, однако они представляют собой потенциально полезное руководство для обращения с лицами, перемещенными через международные границы в связи с изменением климата.

C. Глобальный форум по миграции и развитию

50. Глобальный форум по миграции и развитию был создан в 2007 году и представляет собой неофициальный и не имеющий обязательной силы процесс, осуществляемый под руководством государств, задачей которого является формирование глобальных дискуссий по вопросам миграции и развития. Цель Форума — дать возможность правительствам в партнерстве с гражданским обществом, частным сектором, местными и региональными органами власти, молодежью, системой Организации Объединенных Наций и другими соответствующими заинтересованными сторонами проанализировать и обсудить острые вопросы, создать консенсус, предложить инновационные решения и обменяться информацией о политике и практике. В 2022 году председатель Форума в качестве одного из приоритетных направлений работы выбрал тему «Влияние

⁸⁴ Global Protection Cluster, Global Database on IDP Laws and Policies (www.globalprotectioncluster.org/old/global-database-on-idp-laws-and-policies/).

изменения климата на мобильность населения: превентивные меры, гуманитарная деятельность и развитие»⁸⁵.

D. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов

51. Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, принятая Генеральной Ассамблеей в 2007 году, устанавливает универсальные рамки минимальных стандартов для выживания, достоинства и благосостояния коренных народов мира, а также развивает существующие стандарты прав человека и основных свобод применительно к коренным народам. Статья 36 Декларации гласит, что коренные народы, в частности те народы, которые разделены международными границами, имеют право поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество, в том числе в связи с деятельностью духовной, культурной, политической, экономической и социальной направленности, с теми, кто входит в их состав, а также с другими народами через границы.

E. Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата

52. Программа защиты трансгранично перемещенных лиц в контексте бедствий и изменения климата, разработанная в рамках Нансеновской инициативы, представляла собой консультативный процесс, сформированный под руководством государств в 2012 году с целью выявления эффективной практики и достижения консенсуса по ключевым принципам и элементам для удовлетворения потребностей в защите и помощи лиц, перемещенных через границы в контексте бедствий⁸⁶. Нансеновская инициатива определила не менее 50 стран, которые в последние десятилетия принимали или воздерживались от возвращения людей после стихийных бедствий, в частности вызванных тропическими штормами, наводнениями, засухой, цунами и землетрясениями⁸⁷. В рамках этой инициативы предложено три приоритетные области для будущих усилий, включая сбор данных и расширение знаний, расширение использования мер гуманитарной защиты и усиление управления риском перемещения в результате стихийных бедствий в стране происхождения⁸⁸.

F. Принципы в отношении перемещения населения в связи с изменением климата на территории государств, принятые на полуострове Морнингтон

53. Принципы в отношении перемещения населения в связи с изменением климата на территории государств, принятые на полуострове Морнингтон, были разработаны в 2013 году организацией гражданского общества «Решения по перемещению» в ходе консультаций с представителями 10 стран. Принципы направлены на обеспечение всеобъемлющей нормативной базы, основанной на принципах международного права, обязательствах в области прав человека и надлежащей практике, в рамках которой могут быть рассмотрены права перемещенных в связи с изменением климата лиц. Хотя эти принципы в первую очередь относятся к внутреннему перемещению, они могут иметь отношение к обращению с лицами, перемещенными через международные границы в связи с изменением климата.

⁸⁵ См. <https://gfmdcivilsociety.org/2022-2023-co-chairmanship/>.

⁸⁶ Nansen Initiative, “Agenda for the protection of cross-border displaced persons”.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Ibid.

G. Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года

54. Два ключевых принципа Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, принятой Генеральной Ассамблеей в 2015 году, заключаются в том, чтобы никто не был забыт, и чтобы были защищены те группы населения, которые оказались в наиболее бедственном положении. В целях в области устойчивого развития признается неотложность проблемы изменения климата; Цель 13 (принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями). В них также признается уязвимость мигрантов перед эксплуатацией и злоупотреблениями, в частности в рамках задач, связанных с противодействием торговле людьми, а именно: задачи 5.2 — ликвидировать все формы насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации, задачи 8.7 — принять срочные и эффективные меры для того, чтобы искоренить принудительный труд, покончить с современным рабством и торговлей людьми и обеспечить запрет и ликвидацию наихудших форм детского труда, включая вербовку и использование детей-солдат, а к 2025 году покончить с детским трудом во всех его формах, и цель 16.2 — положить конец надругательствам, эксплуатации, торговле и всем формам насилия и пыток в отношении детей.

H. Целевая группа по перемещению

55. Целевая группа по перемещению была создана в 2015 году на двадцать первой сессии Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата. На первом этапе Целевая группа разработала рекомендации по комплексным подходам к предотвращению, минимизации и решению проблем перемещения населения, связанных с негативными последствиями изменения климата. В своем третьем плане действий Целевая группа поставила цель разработать совместно с группой экспертов по неэкономическим потерям техническое руководство по предотвращению, минимизации и устранению неэкономических потерь в контексте мобильности людей, включая воздействие на знания коренных народов или местных жителей, самобытность общества и культурное наследие, техническое руководство по интеграции связей между мобильностью людей и изменением климата в соответствующие национальные процессы планирования в области изменения климата и техническое руководство по доступу к финансированию для предотвращения, минимизации и устранения последствий перемещения, в сотрудничестве с группой экспертов по действиям и поддержке⁸⁹.

I. Рамочная программа по регулированию миграции

56. В Рамочной программе по регулированию миграции 2015 года МОМ стремилась представить в консолидированном, последовательном и всеобъемлющем виде набор из трех принципов и трех целей, соблюдение и выполнение которых обеспечит гуманный и упорядоченный характер миграции и принесет пользу мигрантам и обществу.

J. Руководство по защите людей от бедствий и изменений окружающей среды путем планового переселения

57. Руководство по защите людей от бедствий и изменений окружающей среды посредством планового переселения, разработанное в 2015 году в рамках совместной инициативы Брукинга, Института изучения международной миграции Джорджтаунского университета и УВКБ ООН, направлено на обеспечение

⁸⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change, Third rolling plan of action of the task force on displacement for 2022–2024.
URL: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Third_rolling_PoA_TFD_%202022.pdf.

всеобъемлющих принципов для государств и других субъектов по планированию и осуществлению планового переселения для защиты людей от бедствий и изменений окружающей среды. Оно включает в себя ряд принципов, в том числе принцип, согласно которому запланированное переселение должно осуществляться в рамках, основанных на правах человека, которые гарантируют как индивидуальные, так и коллективные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права переселяемых лиц и других затронутых лиц на всех этапах процесса. Права на самоопределение, сохранение самобытности и культуры, а также контроль над землей и ресурсами имеют важное значение, в частности, для общин коренных народов.

К. Платформа по вопросам перемещения, вызванного бедствиями

58. Платформа по вопросам перемещения, вызванного бедствиями, была разработана в развитие работы Нансеновской инициативы и для поддержки государств и других заинтересованных сторон в выполнении рекомендаций Нансеновской инициативы⁹⁰. Платформа поощряет меры по удовлетворению потребностей в защите и помощи лиц, перемещенных через границы в контексте бедствий и негативных последствий изменения климата, в том числе путем использования таких инструментов, как гуманитарные визы, временные меры защиты и другие эффективные практики, которые государства могут использовать для обеспечения гуманитарной защиты лиц, перемещенных через границы в результате бедствий. Она также направлена на управление риском перемещения в стране происхождения. Платформа разработала инструментарий, который государства могут использовать для более эффективного предупреждения и подготовки перемещения населения до наступления бедствия⁹¹. Специальный докладчик считает, что Платформа, вероятно, является наиболее всеобъемлющей программой, имеющейся в настоящее время для решения проблем людей, перемещенных в результате стихийных бедствий. Тем не менее она не признает особые обстоятельства лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, в отношении ответственности международного сообщества за устранение вреда от изменения климата. Она продолжает размывать границы между стихийными бедствиями и последствиями изменения климата и возлагает бремя ответственности за реагирование в случае «бедствия» на пострадавшее государство. От последствий изменения климата в основном страдают те страны, которые в наименьшей мере виновны в появлении выбросов парниковых газов. По мнению Специального докладчика, Платформа, как представляется, увековечивает несправедливое бремя, возложенное на затронутые государства.

Л. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

59. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, принятый Генеральной Ассамблеей в 2018 году, является не имеющей обязательной юридической силы основой для сотрудничества, которая опирается на обязательства, согласованные государствами-членами в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах. В пункте 21 h) Глобального договора правительства обязались осуществлять сотрудничество в поиске, разработке и повышении эффективности решений для мигрантов, вынужденно покинувших страны своего происхождения в связи с медленно наступающими стихийными действиями, неблагоприятными последствиями изменения климата и ухудшением состояния окружающей среды, например опустыниванием, деградацией земель, засухой и подъемом уровня моря, в том числе посредством изучения возможностей планового переселения и вариантов виз, в тех случаях, когда адаптация в стране происхождения или возвращение туда невозможны. Глобальный договор также направлен на развитие существующих национальных и региональных процедур, предусматривающих возможность приема и

⁹⁰ Platform on Disaster Displacement, “Strategy 2019–2022”.

⁹¹ Ibid.

размещения на соответствующие сроки мигрантов, вынужденно покинувших страны своего происхождения из-за внезапных стихийных бедствий и других сложных ситуаций, в порядке сострадательной помощи или по гуманитарным или иным соображениям, в частности посредством предоставления гуманитарных виз, поддержки со стороны частных спонсоров, обеспечения доступа детей к образованию и выдачи временных разрешений на работу на время, пока адаптация в стране происхождения или возвращение туда невозможны.

М. Глобальный договор о беженцах

60. Глобальный договор о беженцах, утвержденный Генеральной Ассамблеей в 2018 году, является не имеющей обязательной юридической силы рамочной программой, разработанной УВКБ ООН и направленной на ослабление нагрузки на принимающие страны, повышение самообеспеченности беженцев, расширение использования решений, предусматривающих доступ в третьи страны, и поддержку формирования в странах происхождения условий для безопасного и достойного возвращения. Он направлен на содействие более предсказуемому и справедливому распределению ответственности, признавая, что устойчивое решение проблем беженцев не может быть достигнуто без международного сотрудничества. Его цель также состоит в том, чтобы предоставить правительствам, международным организациям и другим заинтересованным сторонам план действий для обеспечения того, чтобы принимающие сообщества получали необходимую поддержку и чтобы беженцы могли вести продуктивную жизнь. В окончательном тексте Глобального договора имеются лишь ограниченные ссылки на изменение климата и перемещение населения. В нем говорится, что, хотя сами по себе климат, деградация окружающей среды и стихийные бедствия не являются причинами перемещения беженцев, они все больше взаимодействуют с факторами, вызывающими их перемещение.

Н. Серия руководящих принципов «От слов к делу» по перемещению населения в результате стихийных бедствий

61. Серия руководящих принципов «От слов к делу» по перемещению населения в результате стихийных бедствий была разработана в рамках партнерства Управления Организации Объединенных Наций по снижению риска бедствий, Платформы по вопросам перемещения, вызванного бедствиями, и Норвежского совета по делам беженцев и запущена в 2019 году. Цель руководящих принципов — объяснить, как правительства могут практически реализовать Сендайскую рамочную программу по снижению риска бедствий на 2015–2030 годы, (цель Е — к 2020 году значительно увеличить число стран, принявших национальные и местные стратегии снижения риска бедствий), и тем самым снизить риск перемещения людей в результате бедствий и связанные с этим человеческие страдания. Согласно руководящим принципам, первым шагом является составление карты предыдущих перемещений и определение групп населения, подверженных риску, разработка мер по снижению риска бедствий для повышения устойчивости и снижения подверженности, а также рассмотрение мер по миграции или запланированному переселению. В руководящих принципах используется собирательный термин «бедствия», включающий изменение климата, и, как и в других взаимосвязанных программах, таких как Платформа по вопросам перемещения, вызванного бедствиями, они сосредоточены на возложении на пострадавшее государство обязанности по ликвидации последствий бедствия и обеспечении устойчивости к ним.

О. Руководство по легальным путям въезда и пребывания для мигрантов, находящихся в уязвимом положении

62. Руководство по легальным путям въезда и пребывания для мигрантов, находящихся в уязвимом положении, было разработано в 2021 году Сетью Организации Объединенных Наций по проблемам миграции с целью отреагировать на

реальность, с которой сталкиваются многие мигранты, не имеющие возможности воспользоваться вариантами легальной миграции, но вынужденные покинуть свои страны происхождения, в частности из-за отсутствия доступа к правам, разлуки с семьями, гендерного насилия и неравенства, а также стихийных бедствий, негативных последствий изменения климата и деградации окружающей среды. Оно направлено на развитие потенциала для анализа необходимости и укрепления разработки, реализации, мониторинга и пересмотра путей обеспечения приема и пребывания мигрантов, находящихся в уязвимом положении. В нем рассматриваются вопросы, касающиеся доступности и гибкости каналов миграции, процедур приема и пребывания, а также вытекающие из этого условия и продолжительность соответствующих мер. В нем указывается, что даже в тех случаях, когда это не требуется в строгом соответствии с международным правом, продление сроков приема или пребывания в связи с проявлением сострадания, по гуманитарным или иным соображениям также может осуществляться в порядке реализации свободы действий, международного сотрудничества и солидарности.

63. Несмотря на эволюционный прогресс в обеспечении политических рамок для людей, перемещенных через международные границы, Специальный докладчик считает очевидным, что многие из рассмотренных выше процессов «мягкого права» в основном прописаны с точки зрения развитых стран, с сильным нежеланием признать причинность изменения климата и включить его в зонтичное определение «природных опасностей» или «стихийных бедствий». Один из основных процессов «мягкого права», рассмотренных в настоящем докладе, — Платформа по вопросам перемещения, вызванного бедствиями, — использует «природные опасности» как всеобъемлющий термин⁹². Определение изменения климата в контексте природных опасностей намеренно и, по мнению Специального докладчика, безответственно размывает границы между антропогенным изменением климата и геологическими катастрофами. Слишком долгое время отрицание изменения климата и ссылки на природные опасности или стихийные бедствия пронизывали многие политические инструменты на глобальном и региональном уровнях. Признание в руководстве по легальным путям въезда и пребывания для мигрантов, находящихся в уязвимом положении, того, что изменение климата является одним из факторов миграции, является прогрессом. Тем не менее это всего лишь руководство, и оно не обеспечивает правовую защиту лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата.

VIII. Нормативные пробелы в защите людей, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата

64. Хотя различные договоры по правам человека предусматривают общие обязательства по защите всех людей от различных нарушений прав человека, особые обстоятельства и уязвимость лиц, перемещенных через международные границы, не получили должного внимания. Большинство государств ратифицировали договоры по правам человека, которые имеют отношение к людям, перемещенным на международном уровне в связи с изменением климата, за некоторыми заметными исключениями. Тем не менее Специальный докладчик считает, что в вопросе защиты лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, имеется серьезное упущение. Слишком много случаев, когда такие люди подвергаются жестокому обращению, эксплуатации, дискриминации и другим серьезным нарушениям прав человека. Особенно это касается женщин и детей. Это связано не только с отсутствием международных инструментов, обеспечивающих надлежащую защиту лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, но и с отсутствием эффективного применения тех инструментов,

⁹² Platform on Disaster Displacement, “Key messages for COP 26”, 2021.
URL: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2021/10/19102021_PDD_key_messages_for_COP26_screen_compressed-1.pdf.

которые существуют, и надлежащего международного сотрудничества в отношении политических инструментов, применяемых к таким лицам. Без надлежащей защиты лица, перемещенные через международные границы в связи с изменением климата, продолжают подвергаться многочисленным нарушениям прав человека. Специальный докладчик считает, что, как только такие лица пересекают международные границы, они выпадают из поля зрения в плане надлежащей правовой защиты. В международном праве не рассматриваются такие важнейшие вопросы, как прием, пребывание и условия возвращения лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, за некоторыми исключениями, включая обязательства по невыдворению. Хотя в небольшом числе государств имеются национальные законы или двусторонние, региональные или субрегиональные соглашения, которые конкретно касаются вопросов приема или временного пребывания иностранцев, перемещенных в результате изменения климата, в подавляющем большинстве стран какая-либо нормативная база отсутствует⁹³. Для лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, просто не существует достаточных каналов для легального перемещения через границы, поэтому они подвергаются значительному риску различных нарушений прав человека⁹⁴.

65. Разработка новых нормативных механизмов для соблюдения, защиты и обеспечения соблюдения прав лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, не должна рассматриваться как угроза общественному порядку в принимающих странах. Это просто ответ на растущую проблему, вызванную изменением климата. Специальный докладчик считает, что страны, в наибольшей мере затронутые изменением климата, не должны нести расходы по защите тех, кто пострадал и вынужден бежать и кто сталкивается с насилием, эксплуатацией, злоупотреблениями и другими нарушениями прав. Международное сообщество обязано заботиться о таких людях.

66. Общеизвестно, что в настоящее время в Организации Объединенных Наций отсутствует общесистемное руководство, координационный механизм или стратегия в отношении людей, перемещенных через международные границы вследствие изменения климата⁹⁵. Хотя временные меры гуманитарной защиты применяются различными учреждениями Организации Объединенных Наций, долгосрочная правовая защита отсутствует. Существует четкая ответственность международного сообщества, установленная статьей 8 Парижского соглашения, за обеспечение сотрудничества и устранение потерь и ущерба. Хотя термин «потери и ущерб» не определен в Парижском соглашении, оно должно породить ожидания, что права людей, перемещенных в результате изменения климата, должны подпадать под этот термин.

67. Трагический рост числа детей, становящихся лицами, перемещенными через международные границы из-за изменения климата, требует принятия срочных мер и нормативной защиты. В связи с этим Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и МОМ разработали Руководящие принципы для детей в процессе миграции в контексте изменения климата, охватывающие такие аспекты, как правозащитный подход, наилучшие интересы ребенка, подотчетность, информированность и участие в принятии решений, единство семьи, защита, безопасность и охрана, доступ к образованию, здравоохранению и социальным услугам, недискриминация и гражданство. Специальный докладчик считает, что эти Руководящие принципы должны стать нормативными обязательствами для всех государств.

⁹³ IOM, "Protection of the human rights and fundamental freedoms of migrants and the specific needs of migrants in vulnerable situations", 2017.

URL: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Protection-of-Human-Rights-and-Vulnerable-Migrants.pdf.

⁹⁴ A/77/170.

⁹⁵ United Nations Framework Convention on Climate Change, Report of the Task Force on Displacement. URL: at <https://unfccc.int/documents/182429>.

IX. Выводы и рекомендации

68. Международные нормативные меры защиты должны отражать текст преамбулы Парижского соглашения, который обязывает стороны уважать права различных правообладателей. Существует острая необходимость в создании правового режима для защиты прав лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата. Учитывая, что Конвенция о статусе беженцев близка к обеспечению необходимого типа защиты, представляется логичным создать в рамках Конвенции новый протокол для предоставления защиты лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата. Это нормализовало бы существующие неформальные договоренности, которые Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев применяет в некоторых обстоятельствах. Было бы логично, если бы УВКБ ООН взяло на себя ответственность за администрирование этого нового протокола в сотрудничестве с Целевой группой по перемещению, МОМ, ЮНИСЕФ и другими учреждениями Организации Объединенных Наций.

69. В качестве временной меры, пока такой протокол не будет разработан, всем странам следует рекомендовать разработать национальное законодательство, предусматривающее выдачу гуманитарных виз лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата. Региональным органам по правам человека следует рекомендовать расширить определение беженцев, включив в него таких лиц.

70. Крайне важно, чтобы стороны Парижского соглашения разрабатывали механизмы финансирования для оказания помощи лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата, с целью устранения их уязвимости. Несистематическая гуманитарная поддержка не может удовлетворить потребности таких людей. Механизмы финансирования могут быть включены в работу по созданию фонда возмещения потерь и ущерба.

71. Специальный докладчик рекомендует:

а) Совету по правам человека представить Генеральной Ассамблее рекомендацию о начале переговоров относительно факультативного протокола к Конвенции о статусе беженцев для определения и предоставления правовой защиты лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата;

б) УВКБ ООН, МОМ, ЮНИСЕФ и другим соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций осуществлять сотрудничество с целью предоставления рекомендаций по разработке нового правового протокола, как указано в подпункте а) выше;

в) УВКБ ООН, МОМ, ЮНИСЕФ и другим соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций приступить к проведению консультаций с национальными правительствами, организациями гражданского общества и другими соответствующими институтами по разработке нового правового протокола, как указано в подпункте а) выше;

г) включить в новый правовой протокол Руководящие принципы для детей в процессе миграции в контексте изменения климата;

д) поощрять региональные организации к расширению своих правовых механизмов посредством включения в них правовой защиты лиц, перемещенных через международные границы в связи с изменением климата, а в регионах, где нет региональных организаций, рекомендовать правительствам этих регионов осуществлять сотрудничество для изучения возможностей разработки таких механизмов;

е) поощрять национальные правительства к разработке национального законодательства, предусматривающего выдачу гуманитарных

виз лицам, перемещенным через международные границы в связи с изменением климата;

g) сторонам Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата и Парижского соглашения разработать соответствующие финансовые механизмы для оказания поддержки лицам, перемещенным через международные границы вследствие изменения климата, с использованием механизмов финансирования, разработанных под эгидой фонда возмещения потерь и ущерба;

h) поощрять УВКПЧ к продолжению подготовки образовательных материалов, развитию технического сотрудничества и разработке упрощенных процедур отчетности, чтобы побудить страны, в частности малые островные развивающиеся государства, присоединиться ко всем договорам по правам человека.
