



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
9 August 2010  
Russian  
Original: English

---

### Шестидесят пятая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня\*

**Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод**

### Право на достаточное жилище

#### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Ракель Рольник, представленный в соответствии с резолюцией 6/27 Совета по правам человека.

---

\* A/65/150.



## **Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень**

### *Резюме*

Настоящий доклад, представленный в соответствии с резолюцией 6/27, является третьим ежегодным докладом Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте Генеральной Ассамблеи. В докладе анализируются конкретные правоприязнания и защиты, предоставляемые мигрантам в связи с правом на жилище в международных договорах и других международно-правовых документах. Чтобы пролить свет на сферу действия применимых правовых положений и на их применимость к мигрантам, в докладе разбирается толкование соответствующих механизмов мониторинга в области прав человека. Кроме того, доклад содержит оценку проблем, с которыми сталкиваются имеющие и не имеющие документов мигранты в плане получения доступа к достаточному жилищу, уделяя особое внимание положению трудящихся-мигрантов на не требующих высокой квалификации и неформальных работах, не имеющих документов мигрантов, мигрантов, относящихся к группам меньшинств, и женщинам и детям из числа мигрантов. Наконец, в докладе рассматриваются некоторые положения и направления государственной политики, затрагивающие право мигрантов на достаточное жилище, и приводятся некоторые примеры передовой практики. В заключение в докладе выносятся некоторые адресованные правительствам рекомендации относительно того, как гарантировать и улучшать осуществление права мигрантов на достаточное жилище.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	4
II. Общий обзор .....	4
III. Нормативно-правовая база .....	7
A. Право мигрантов на достаточное жилище в международном праве прав человека .....	7
B. Соответствующая юриспруденция международных органов по правам человека .....	8
IV. Концептуальная основа для борьбы с дискриминацией в отношении доступа к достаточному жилищу .....	9
A. Принцип равенства и недискриминации .....	9
B. Необходимость специальных мер .....	11
V. Главные проблемы на пути реализации права мигрантов на достаточное жилище .....	12
A. Мигранты, занятые на не требующих высокой квалификации, низкооплачиваемых и неформальных работах .....	12
B. Не имеющие документов мигранты .....	16
C. Мигранты, относящиеся к группам меньшинств .....	19
D. Женщины и дети из числа мигрантов .....	20
VI. Законодательные и политические решения, сказывающиеся на праве мигрантов на достаточное жилище .....	22
VII. Выводы и рекомендации .....	24

## I. Введение

1. Настоящий доклад, представляемый во исполнение резолюции 6/27 Совета по правам человека, является третьим ежегодным докладом Генеральной Ассамблеи с тех пор, как нынешний Специальный докладчик, Ракель Рольник, приступила к исполнению своих функций 1 мая 2008 года.

2. Со времени представления своего предшествующего доклада Специальный докладчик совершила две поездки в страны и провела многочисленные консультации с широким кругом заинтересованных сторон. Специальный докладчик посетила Соединенные Штаты Америки в период с 22 октября по 8 ноября 2009 года и Хорватию в период с 4 по 13 июля 2010 года. Она проводила консультации и участвовала в конференциях и семинарах с представителями национальных правительств, учреждений системы Организации Объединенных Наций и других многосторонних организаций, равно как и неправительственных организаций. Она также провела несколько мероприятий в рамках своего «проекта распространения», включая подготовку руководства и брошюры по вопросам выселений по соображениям развития, которые уже распространяются. В ходе тринадцатой сессии Совета по правам человека Специальный докладчик представила свой ежегодный доклад о воздействии мегасобытий на осуществление прав человека (A/HRC/13/20), свой доклад о миссии в Соединенные Штаты Америки (то же, Add.4), доклад о миссии на Мальдивские Острова (то же, Add.3), доклад о последующих действиях в связи с рекомендациями по странам в отношении Бразилии, Камбоджи и Кении (то же, Add.2) и доклад о сообщениях в адрес стран и от стран (то же, Add.1).

3. В настоящем докладе Специальный докладчик сосредоточила внимание на осуществлении права международных мигрантов на достаточное жилище — вопросе, который вызывает интерес и обеспокоенность с момента появления данного мандата. В докладе содержится общий обзор нормативно-правовой базы, подпирющей права мигрантов, и соответствующей юриспруденции в этой сфере. В нем также рассматриваются проблемы, с которыми сталкиваются мигранты при получении доступа к достаточному жилищу, и анализируются политические меры и нормативные положения, затрагивающие их права<sup>1</sup>. Доклад завершается некоторыми рекомендациями в адрес правительств.

## II. Общий обзор

4. По оценкам, число международных мигрантов по всему миру составляет более 200 миллионов человек, что равно 3,1 процента населения мира<sup>2</sup>. Из них 90 миллионов являются трудящимися-мигрантами. Женщины составляют 48 процентов из всех международных мигрантов. Хотя большая доля мигрантов перебирается из стран с низкими или средними уровнями доходов в страны

---

<sup>1</sup> Специальный докладчик благодарна за обширный вклад, полученный из многочисленных источников, который лег в основу ее доклада, в особенности за информацию, представленную научными источниками, координируемыми кафедрой Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры по вопросам социальной и пространственной интеграции международных мигрантов в Университете ИУАВ (Венеция, Италия).

<sup>2</sup> United Nations Publication, Sales No. E.09.III.B.1.

с высокими уровнями доходов — их общий поток составляет порядка 80 миллионов человек, — по оценкам, на долю миграции Юг-Юг приходится 47 процентов всей миграции из стран Юга<sup>3</sup>. Миграция между развивающимися странами, возможно, является еще более значительной, если учитывать мигрантов без документов, поскольку официальные цифры большей частью неизвестны, однако, по оценкам, она равняется примерно одной трети от количества мигрантов, имеющих документы<sup>2</sup>.

5. Растущее число международных мигрантов можно рассматривать как побочный продукт глобализации. Вследствие снижения расходов на транспорт, уменьшения барьеров для торговли и предпринимательской деятельности и возросшей информированности о возможностях благодаря средствам массовой информации и коммуникационным технологиям модели миграции претерпели глубокое преобразование в плане интенсификации и географической диверсификации миграции. Однако, хотя международные потоки капитала и товаров встречают мало ограничений в глобализованном, международную миграцию сдерживает ряд препятствий и требований<sup>4</sup>. В последние десятилетия мир стал свидетелем увеличения воздвигаемых правительствами барьеров для движения людей, особенно малоквалифицированных мигрантов. Ограничения на миграцию содержатся в нормативных актах, касающихся въезда ли пребывания в принимающей стране или стране транзита, и они могут — прямо и косвенно — сказываться на доступе мигрантов к жилищу. Тем не менее, имеющиеся факты показывают, что, хотя такая политика неэффективна с точки зрения уменьшения числа мигрантов, она, несомненно, усиливает их уязвимость.

6. Международная миграция стала крайне важной особенностью глобализации и важным источником экономического роста. Мигранты, как известно, участвуют в обеспечении процветания и богатства в принимающих их странах, а также вносят вклад в усилия в области развития и сокращения масштабов нищеты в их странах происхождения благодаря переводу денежных средств. Более того, денежные переводы существенно важны в семейных стратегиях в качестве средства противодействия растущему экономическому и социальному неравенству<sup>5</sup>.

7. Помимо глобализации, два недавно возникших явления сказываются на моделях глобальной миграции. Как было сказано в ежегодном докладе Специального докладчика Генеральной Ассамблеи в 2009 году (A/64/255), изменение климата является фактором, влияющим на миграцию. Вследствие ухудшения состояния окружающей среды, истощения природных ресурсов и стихийных бедствий многие люди по всему миру сталкиваются с тем, что их жизнь и здоровье находятся под угрозой, их дома и земли разрушаются и их источники существования исчезают. В таких ситуациях пострадавшие люди оказываются вынужденными мигрировать в другие регионы своих стран или в другие страны. Мигранты могут уезжать добровольно в поисках лучшей жизни, либо их могут насильственно эвакуировать во время стихийных бедствий.

<sup>3</sup> UNESCO, “Creating better cities for migrants”, January 2010. Имеется на [www.logiqo.com/easycontact/ec/british/opencities/jul10/creating\\_better\\_cities\\_for\\_migrants.pdf](http://www.logiqo.com/easycontact/ec/british/opencities/jul10/creating_better_cities_for_migrants.pdf).

<sup>4</sup> Marcello Balbo (ed); *International Migrants and the City*; United Nations Human Settlements Programme and Dipartimento di Pianificazione Università IUAV di Venezia, June 2005.

<sup>5</sup> Marcello Balbo, “Social and spatial inclusion of international migrants: local responses to a global process”, SSIIM Paper Series, vol. I (Venice, October 2009).

8. Общемировой экономической кризис является еще одним элементом, сказывающимся на глобальной миграции. Хотя денежные переводы оказались более «живучими», чем другие виды потока капиталов, воздействие экономического кризиса привело к снижению объема денежных переводов, что сказывается на получающих семьях и странах по всему миру. Более того, сокращения государственных бюджетов и услуг в результате кризиса особенно сказываются на мигрантах, которые вынуждены часто прибегать к общественным услугам и инфраструктуре в принимающей стране. Рост безработицы несоразмерно сказывается на трудящихся-мигрантах в секторах, в значительной мере затронутых экономическим кризисом, таких, как строительство, туризм и домашняя работа. Без регулярной работы и с небольшими доходами, мигранты могут в меньшей степени позволить себе платить квартирную плату или ипотеку. Соответственно, они находятся под угрозой неплатежа и потери жилья. Как было указано в ежегодном докладе Специального докладчика Совету по правам человека в 2009 году (A/HRC/10/7), в Испании мигранты в наибольшей степени пострадали от кризиса, и, по оценкам, 180 000 семей из Латинской Америки оказались в 2008 году под угрозой неплатежа. Более того, дискриминация и ксенофобия усиливаются, в том числе в результате экономического спада, и многие правительства попали под влияние демагогической политики, соизмеримой с националистическими настроениями их избирателей или даже усиливающей такие настроения<sup>5</sup>.

9. Мигранты находятся в особо уязвимом положении с точки зрения нарушений прав человека, причем одним из тех прав, которые подвергаются наибольшей опасности, является реализация права на жилище. Обязанности мигрантов перед принимающим государством равны обязанностям местных жителей, как только мигранты становятся частью принимающего общества, поскольку они связаны законами этого государства. Однако мигранты не пользуются равными правами и обычно вынуждены мириться с более плохими условиями в каждой социальной сфере. Хотя несколько международных документов обязывают государства и других агентов обеспечивать право на достаточное жилище, мигранты нередко становятся жертвами дискриминации в этом отношении.

10. Реализация права мигрантов на достаточное жилище часто ограничивается рядом факторов, таких, как маргинализация и нетерпимость, неадекватная жилищная политика или неадекватный охват программами, касающимися жилья социального найма, культурные барьеры или препятствия, вытекающие из правового статуса мигрантов. В большинстве миграционных процессов статус мигрантов обычно является явным минусом в поисках места для проживания. Как правило, это объясняется сочетанием ряда факторов: срочностью нахождения жилья для вновь прибывших мигрантов; их неинформированностью; правовой незащищенностью, с которой сталкиваются мигранты в принимающей стране; и стереотипами и духом нетерпимости, которые проявляются по отношению к мигрантам в государственной и частной сферах. Как следствие, среди менее привилегированных групп населения мигранты сталкиваются с дополнительными трудностями и с меньшей вероятностью способны найти подходящее жилье. В этой связи недифференцированный характер большинства видов жилищной политики не является адекватным ответом на такое структурное неравенство и создает возможности для процветания дискриминационных методов.

11. На государствах лежит обязательство обеспечивать отсутствие дискриминации и равное обращение в отношении мигрантов в плане осуществления экономических, социальных и культурных прав, включая право на достаточное жилище. Более того, большая уязвимость, с которой сталкиваются мигранты в силу просто их статуса, требует принятия специальных мер для борьбы с совокупным негативным воздействием систематической маргинализации и дискриминации. К сожалению, многие государства недвусмысленно указывают на то, что они не хотят обеспечивать мигрантам — и тем более мигрантам, не имеющим документов, — такую же степень защиты, что и их собственным гражданам.

12. В настоящем докладе Специальный докладчик уделяет особое внимание положению трудящихся-мигрантов, занятых на не требующих высокой квалификации и неформальных работах, а также мигрантов, не имеющих документов, причем не только потому, что их положение в плане жилья вызывает серьезную обеспокоенность, но и потому, что они составляют наибольшую долю мигрантов по всему миру и, соответственно, их положение с точки зрения прав человека воссоздается по всему миру. Положение трудящихся-мигрантов, относящихся к группам меньшинств, и женщин и детей из числа мигрантов будет также рассмотрено в свете многочисленных форм отчуждения, с которыми сталкиваются эти уязвимые группы. До рассмотрения проблем, с которыми сталкиваются мигранты с точки зрения их права на достаточное жилище, и государственной политики, сказывающейся на них, в докладе анализируется нормативно-правовая база, применимая к мигрантам в плане их доступа к достаточному жилищу, и отмечается важность принципа равноправия и недискриминации в этой связи.

### **III. Нормативно-правовая база**

#### **A. Право мигрантов на достаточное жилище в международном праве прав человека**

13. В соответствии со статьями 2 и 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах право на достаточное жилище должно осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства<sup>6</sup>.

14. Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации устанавливает право каждого человека, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, на равноправие в отношении осуществления права на жилище. Статья 43 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей требует, чтобы государства обеспечивали для имеющих документы мигрантов равный с их гражданами режим в отношении доступа к жилью, включая жилье, предос-

<sup>6</sup> В соответствии с пунктом 3 статьи 2 Пакта развивающиеся страны могут с надлежащим учетом норм в области прав человека и потребностей своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать экономические права лицам, не являющимся их гражданами.

тавляемое по программам социального обеспечения, и защиту от эксплуатации через арендную плату за жилье. Более того, статья 64 требует от государств содействия созданию нормальных, справедливых и гуманных условий в отношении международной миграции и уделения должного внимания не только трудовым потребностям и ресурсам, но и социальным, экономическим, культурным и другим нуждам трудящихся-мигрантов.

15. Статья 6 Конвенции 97 (пересмотренной) Международной организации труда (МОТ) о работниках-мигрантах 1949 года требует от каждого участника Конвенции предоставлять без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола иммигрантам, законно пребывающим на его территории, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане в отношении жилищного вопроса. Аналогичным образом, рекомендация 115 МОТ от 1961 года о жилищном строительстве для трудящихся призывает компетентные власти уделять особое внимание специфической проблеме обеспечения жилищами трудящихся мигрантов и их семей с целью по возможности более быстрого достижения равноправия в этом отношении между трудящимися-мигрантами и трудящимися-гражданами данной страны.

16. На региональном уровне статья 13 Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов требует, чтобы государства предоставляли трудящимся-мигрантам в отношении доступа к жилищным условиям и арендной платы режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется своим собственным гражданам; гарантировали применение в отношении трудящихся-мигрантов таких же стандартов пригодности жилья, как и для своих собственных граждан; защищали трудящихся-мигрантов от эксплуатации в отношении арендной платы; и гарантировали, чтобы жилищные условия трудящихся-мигрантов были надлежащими. Кроме того, статья 19(4)(с) Европейской социальной хартии требует, чтобы государства обеспечивали имеющим документы трудящимся-мигрантам и их семьям обращение не менее благоприятное, чем своим гражданам, в отношении жилья.

## **В. Соответствующая юриспруденция международных органов по правам человека**

17. В замечании общего порядка № 20 относительно недискриминации экономических, социальных и культурных прав Комитет по экономическим, социальным и культурным правам подчеркивает, что права, закрепленные в Пакте, в том числе право на достаточное жилище, распространяются на всех людей, включая неграждан и трудящихся-мигрантов, независимо от их правового статуса и наличия документов. Таким образом, он обеспечивает равную защиту мигрантов, имеющих или не имеющих документы. Соответственно, к государствам обращается просьба принимать меры, включая законодательные, для предотвращения и ликвидации формальной и неформальной дискриминации и для обеспечения того, чтобы физические и юридические лица в частной сфере не прибегали к дискриминации на запрещенных основаниях.

18. В общей рекомендации № 30 Комитета по ликвидации расовой дискриминации содержится призыв к государствам устранить барьеры, препятствующие пользованию негражданами правом на достаточное жилище, и гарантировать им равное с гражданами пользование этим правом. В частности, Комитет про-



сит государства гарантировать гражданам и негражданам равное пользование правом на достаточное жилье, а также не допускать сегрегации в сфере жилья и обеспечивать, чтобы жилищные агентства не занимались дискриминационной практикой. В своем решении по делу *Ф.А. против Норвегии* (см. A/56/18, приложение III), узнав, что в объявлениях об аренде квартир в Норвегии содержатся такие требования, как «желательно неиностранцы», Комитет настоятельно призвал государство принять меры для обеспечения того, чтобы жилищные агентства воздерживались от дискриминационных действий, и гарантировать гражданам и негражданам право на достаточное жилище.

19. В своих заключительных замечаниях по Египту от 25 мая 2007 года (CMW/C/EGY/CO/1) Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей выразил свою обеспокоенность сообщениями о том, что некоторые трудящиеся-мигранты страдают от дискриминации, в частности, в сфере жилья, и призвал государство обеспечить, чтобы права, предусмотренные в Конвенции, осуществлялись без какой бы то ни было дискриминации. В своих заключительных замечаниях от 2 мая 2008 года Комитет выразил аналогичную обеспокоенность в отношении неарабских мигрантов в Сирийской Арабской Республике (CMW/C/SYR/CO/1).

20. В своих выводах по Албании от 2006 года Европейский комитет по социальным правам напомнил, что согласно статье 19, пункт 4, Европейской социальной хартии государства должны обеспечить ликвидацию всей правовой и фактической дискриминации в отношении доступа к государственному и частному жилищу для работников-мигрантов и что, соответственно, не могут действовать никакие правовые или фактические ограничения в отношении субсидированного жилья. В своих выводах по Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии (XVIII-1) Комитет отметил, что нет никаких объективных, заранее установленных и легко понятных критериев для обладания правом на жилищные льготы, и запросил у правительства информацию об иностранных гражданах, которым было отказано в любом виде социальной помощи на том основании, что они не соответствуют положению, касающемуся места постоянного проживания. Более того, в своем решении по делу *ДКИ против Нидерландов* Комитет заявил, что государство должно предоставлять кров не имеющим документов детям из числа мигрантов, находящимся в пределах его юрисдикции.

#### **IV. Концептуальная основа для борьбы с дискриминацией в отношении доступа к достаточному жилищу**

##### **A. Принцип равенства и недискриминации**

21. Дискриминация означает любое дифференцированное обращение, которое осуществляется на запрещенных основаниях для дискриминации и которое вызывает или поддерживает неравенства и неблагоприятные условия, от которых страдают определенные группы в обществе в плане пользования правами человека (см. E/C.12/GC/20, пункт 7). Прямая дискриминация имеет место тогда, когда принимается законодательство или политика с целью поставить в явно привилегированное положение некоторые группы в обществе в ущерб другим. Однако, рассматривая вопрос о дискриминации, государства также

должны учитывать косвенную дискриминацию, касающуюся мер, которые, не составляя явной дискриминации на определенных основаниях, могут оказывать несоразмерное воздействие на осуществление прав человека той или иной конкретной группой (там же, пункт 10). Такие кажущиеся нейтральными меры, которые фактически благоприятствуют господствующим культурным традициям, являются незаконными и должны запрещаться государствами в интересах обеспечения полной реализации принципа равенства и недискриминации (там же, пункт 12).

22. Дискриминация часто является предпосылкой и побочным продуктом маргинализации, которой подвергаются определенные группы и отдельные лица, и лежит в основе многих неравенств в обществе. Во многих случаях мигранты страдают от многочисленных форм дискриминации по признаку национального происхождения, культуры, религии или пола. Многочисленные слои дискриминации и отчуждения, с которыми сталкиваются мигранты, сказываются на их доступе к достаточному жилищу. Такая маргинализация часто бывает проявлением более значительных форм структурной дискриминации, которая пропитывает институциональную, культурную, социальную и экономическую ткань общества, отрицательно сказываясь на жилищных условиях и общем благосостоянии мигрантов.

23. Положения о недискриминации и равенстве являются, таким образом, крайне важными компонентами права на достаточное жилище и имеют решающее значение для улучшения положения мигрантов. Будучи одним из ключевых принципов международного права прав человека, недискриминация составляет сердцевину основанного на правах человека подхода к проблеме жилища, особенно если учитывать часто неадекватные жилищные условия мигрантов. Эффективная реализация права на жилище посредством обеспечения соблюдения принципов недискриминации и равенства существенно важна для того, чтобы позволить мигрантам жить в достойных условиях и в полной мере участвовать в жизни общества.

24. На государствах лежит непосредственная обязанность обеспечивать недискриминацию в деле осуществления экономических, социальных и культурных прав, включая право на достаточное жилище, независимо от их уровня развития, дабы сократить существующие неравенства (см. E/1991/23, приложение III, пункт 1). Обязательство, касающееся недискриминации, требует справедливого распределения ресурсов и услуг для обеспечения реализации права на достаточное жилище для всех, и оно не подлежит постепенной реализации. Оно влечет за собой установление приоритетности потребностей маргинализированных и находящихся в неблагоприятном положении групп; ликвидацию законов, политики и практики, которые несоразмерно сильно сказываются на праве определенных групп на достаточное жилище; включение принципов равенства и недискриминации во все законодательство и во всякую политику; и принятие специальных мер для противодействия укоренившейся дискриминации и закрепившимся неравенствам в отношении определенных групп. Государства не имеют никакого оправдания не защищать уязвимые группы от дискриминации в сфере жилища, поскольку обязательство, касающееся запрещения дискриминации, является обязательным для всех государств даже в периоды жесткой ограниченности ресурсов (см. E/1991/23, пункт 12, и E/C.12/GC/20, пункт 13).

### **Частная дискриминация и корпоративная ответственность**

25. Для обеспечения эффективного осуществления принципов равенства и недискриминации государства должны гарантировать, чтобы запрещение дискриминации соблюдалось и частными сторонами. Государства обязаны обеспечить, чтобы мигранты пользовались равным обращением даже тогда, когда не государство предоставляет жилищные и связанные с ними услуги. Соответственно, государства должны гарантировать, чтобы частные поставщики услуг соблюдали принцип недискриминации, и обеспечивать, чтобы частное предоставление услуг не являлось препятствием для наличия, доступности, пригодности для жилья и приемлемости по цене жилища для всех секторов общества. В этом отношении обязательство в отношении защиты влечет за собой обязательство обеспечивать, чтобы физические и юридические лица в частной сфере не прибегали к дискриминации на запрещенных основаниях, и, соответственно, принятие всех необходимых мер для предотвращения, искоренения дискриминационных действий со стороны частных субъектов и наказания за них (см. E/C.12/GC/20, пункты 11 и 36–40). В этом отношении Комитет по ликвидации расовой дискриминации подчеркнул, что, поскольку частные институты оказывают влияние на осуществление прав или наличие возможностей, государства-участники обязаны обеспечивать, чтобы их деятельность не приводила к возникновению или закреплению расовой дискриминации (CERD/48/Misc.6/Rev.2, пункт 5).

26. Что касается обязанности частных субъектов уважать права человека, то Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях Джон Рагги разработал основные положения, касающиеся бизнеса и прав человека, которые основываются на трех принципах: обязанности государства обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, ответственности корпораций за соблюдение прав человека и необходимости обеспечения жертвам более эффективного доступа к средствам правовой защиты<sup>7</sup>. Корпоративная ответственность требует соблюдения должной осмотрительности применительно к правам человека (осознавать, предупреждать и смягчать неблагоприятные последствия деятельности и взаимоотношений компаний для прав человека) и обеспечения механизмов подачи и рассмотрения жалоб жертв нарушений прав человека (см. A/HRC/11/13).

## **В. Необходимость специальных мер**

27. Недискриминация и равенство также предполагают, что государства обязаны признавать и учитывать различия и специальные потребности групп, страдающих от конкретных проблем в плане жилья или традиционно сталкивающихся с дискриминацией с точки зрения доступа к жилью и важнейшим услугам со стороны государства или частных субъектов. Поэтому обязательство обеспечивать недискриминацию требует позитивных мер защиты, которые

---

<sup>7</sup> *Human Rights Translated: A Business Reference Guide*; Castan Centre for Human Rights Law, International Business Leaders Forum and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2008.

должны применяться в отношении конкретных групп, даже в периоды чрезвычайных ситуаций или финансовых ограничений (см. E/C.12/GC/20, пункты 9, 12 и 13).

28. Защита мигрантов от дискриминации должна идти дальше и включать определенное дифференцированное обращение или специальные меры для обеспечения равного обращения по существу, ставя всех членов общины на равную основу. От государств требуется предпринимать позитивные действия с целью смягчения или устранения условий, содействующих сохранению дискриминации, и ликвидации кумулятивных отрицательных последствий в сфере жилья (там же, пункт 9). И действительно, Комитет по правам человека в своем замечании общего порядка № 18 по вопросу о недискриминации указал, что не вся дифференциация в обращении будет составлять дискриминацию, если намерение заключается в достижении цели, являющейся законной согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, и если используемые критерии являются разумными и объективными. Однако дифференцированное обращение не должно заходить дальше того, что необходимо для достижений такой цели. Более того, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам указал, что обязательство содействовать запрещению дискриминации может влечь за собой принятие мер для обеспечения равных возможностей для меньшинств в таких областях, как здравоохранение, занятость, жилище и образование<sup>8</sup>. В своем замечании общего порядка № 16 Комитет также подчеркнул, что иногда может возникнуть необходимость в принятии временных особых мер, чтобы находящиеся в неблагоприятном положении или маргинальные лица или группы лиц имели тот же уровень жизни, что и другие.

29. Участие также является важным фактором, когда речь идет об обеспечении для неграждан равного пользования правом на достаточное жилище. Мигранты имеют право участвовать в принятии решений по вопросам, программам и политике, сказывающимся на условиях их жизни, путем содействия их разработке, осуществлению и контролю, а также адаптации специальных мер, требующихся для удовлетворения их потребностей. Государства должны принимать меры для того, чтобы гарантировать эффективное и активное участие мигрантов в этой сфере.

## **V. Главные проблемы на пути реализации права мигрантов на достаточное жилище**

### **A. Мигранты, занятые на не требующих высокой квалификации, низкооплачиваемых и неформальных работах**

30. Доступ мигрантов к жилью в значительной мере зависит от их экономического положения. Важно проводить различие между: а) мигрантами, въезжающими в страну пребывания в качестве высококвалифицированных специалистов с официальной работой, высоким или средним уровнем доходов и доступом к пенсии и другим планам социального страхования; и б) мигрантами, занятыми на не требующих высокой квалификации, нерегулярных, сезонных и

---

<sup>8</sup> См., например, E/C.12/1/Add.19, пункт 31; E/C.12/1/Add.25, пункт 23; и E/C.12/1/Add.30, пункт 33.

опасных работах с низкой зарплатой и без какого-либо социального страхования. Первая группа мигрантов часто обладает правовым и экономическим доступом для целей покупки или аренды качественного жилья в хороших кварталах с полным доступом к услугам, инфраструктуре и льготам. Для мигрантов, работающих на низкооплачиваемых неформальных работах — большей частью в сферах строительства, туризма, ухода и работы на дому, — ситуация является совершенно иной, поскольку их зарплата и нерегулярные условия работы обычно препятствуют их доступу к рынку жилья на той же основе, что и для местных жителей. В нижеследующем разделе внимание будет сосредоточено на жилищных условиях этой последней группы мигрантов.

31. Трудящиеся-мигранты часто живут в маленьких частных арендованных комнатах или квартирах, в помещениях, снимаемых или предоставляемых нанимателями, в трущобах, в перенаселенных жилищах родственников и друзей или порой в жилищах социального найма. Обычно они сталкиваются с дискриминацией и многочисленными препятствиями в получении доступа к частному и государственному жилью. Отсутствие информации об альтернативах и планах получения жилья, бюрократические процедуры, нормативные положения в сфере жилья и права жильцов часто комбинируются и затрудняют мигрантам поиск достаточного жилья, даже если национальное и местное законодательство не мешает им делать это. Более того, во многих ситуациях языковые барьеры затрудняют или делают невозможным выполнение этих задач.

#### **Доступ к частному жилью**

32. В частном секторе в большинстве стран мигрантам с низкими уровнями доходов трудно арендовать частное жилье, поскольку домовладельцы нередко не хотят сдавать им жилье в силу ксенофобии, боязни неплатежеспособности или неуверенности в отношении доходов, отсутствия достаточных официальных документов, пребывания в течение коротких периодов времени или отсутствия данных о регистрации работы по найму. Более того, мигранты часто просят представить гарантии, к которым они не могут иметь доступа в стране пребывания. Когда мигрантам удается арендовать частный дом, их обычно просят платить обременительную арендную плату или производить авансовые платежи. Мигранты могут также сталкиваться с дискриминацией в попытках купить собственность, а иногда законы и подзаконные акты мешают им делать это.

33. С учетом их положения в качестве мигрантов они часто оказываются в уязвимых ситуациях, когда они сталкиваются с ростом цен и с несправедливым или хищническим обращением. Не имея средств для защиты от хищнических методов и рыночных тенденций, многие мигранты в конечном счете оказываются перед угрозой выселения за неплатеж аренды и впоследствии становятся бездомными.

34. Например, в Турции многие мигранты живут в не соответствующих нормам, снимаемых на неофициальной основе домах и платят за них больше, чем местные жители. В Австралии многие только что прибывшие мигранты живут в нищете, поскольку они вынуждены платить высокую арендную плату из своих ограниченных заработков, которые они получают на низкооплачиваемых работах.

### Доступ к жилью социального найма и субсидиям

35. В государственной сфере недостаточная информация и неадекватные консультации, дискриминация в распределении жилья или финансовой помощи, законы, ограничивающие доступ неграждан к государственному жилью, громоздкий бюрократический аппарат и отсутствие доступа к механизмам подачи и рассмотрения жалоб ограничивают доступ мигрантов к государственному жилью. Во многих странах мигранты не имеют права на жилищную помощь или на государственное жилье, поскольку все это зарезервировано для долгосрочных жильцов. Финансовые механизмы, пользующиеся поддержкой государства, часто также недоступны для трудящихся-мигрантов.

36. Например, в Гибралтаре мигранты не имеют права записываться в правительственный список лиц, ищущих жилье<sup>9</sup>. В Египте неграждане могут обращаться с заявками относительно частной ипотеки, но не имеют права на участие в программах финансирования, предназначенных для населения с низкими уровнями доходов.

### Перенаселенные и нездоровые жилищные условия

37. Вследствие ограниченного доступа к государственному и частному жилью трудящиеся-мигранты порой оказываются вынужденными жить в ненадлежащих квартирах или комнатах, а также в неформальных поселениях на окраинах городов, не имея доступа к самым необходимым услугам или удобствам. Когда мигранты не могут найти свое собственное жилье, их селят у себя родственники, друзья или сограждане.

38. В своем докладе о миссии в Соединенные Штаты Америки (A/HRC/13/20/Add.4) Специальный докладчик отметила, что многие семьи мигрантов живут в условиях крайней перенаселенности, особенно в Лос-Анджелесе.

39. В своих заключительных замечаниях по Франции в 2008 году (E/C.12/FRA/CO/3) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам выразил свою обеспокоенность непропорционально большой концентрацией мигрантов в неблагополучных жилых районах с низкокачественной застройкой, находящейся в плохом состоянии, и просил государство бороться с дискриминацией в области жилища, в том числе со стороны частных субъектов.

40. В Салониках, Греция, 80 процентов албанских мигрантов числятся бездомными, в то время как другие обитают в плохих жилищных условиях с минимальными услугами и инфраструктурой<sup>10</sup>. В Розарно, Италия, 55 процентов сезонных рабочих не имели доступа к водопроводному водоснабжению в своих местах обитания, 54 процента не имели электроснабжения, 60 процентов не

<sup>9</sup> "Rock and a hard place", *The Guardian*, 28 March 2009. Имеется на [www.guardian.co.uk/money/2009/mar/28/work-discrimination-gibraltar-morocco](http://www.guardian.co.uk/money/2009/mar/28/work-discrimination-gibraltar-morocco).

<sup>10</sup> "Migrants, Minorities and housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union", European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia, December 2005. Имеется на [www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_EUMC\\_Migrants\\_minorities\\_housing.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_EUMC_Migrants_minorities_housing.pdf).

имели туалетов и 91 процент не имели системы отопления<sup>11</sup>. В Испании мигранты живут в более маленьких, более старых, хуже оборудованных и хуже обслуживаемых домах, чем остальное население.

### **Жизнь на рабочем месте**

41. Многие трудящиеся-мигранты проживают в жилых помещениях, предоставляемых их нанимателями. В некоторых странах от нанимателей трудящихся-мигрантов требуется предоставлять им жилье. Однако такие жилища часто не имеют необходимой инфраструктуры, достаточной жилплощади и надлежащего техобслуживания. В некоторых случаях трудящихся-мигрантов поселяют в недостроенных домах, в хибарах, под открытым небом и в металлических контейнерах без достаточной вентиляции, без электричества и без санитарно-гигиенической инфраструктуры. Порой работодатели требуют большой доли зарплаты трудящихся для покрытия расходов на размещение, даже если жилье не отвечает минимальным стандартам.

42. В своем докладе о миссии на Мальдивские Острова (A/HRC/13/20/Add.3) Специальный докладчик выразила обеспокоенность по поводу ужасных условий размещения и проживания мигрантов, прибывающих в страну для работы на строительных объектах, в местах отдыха и в секторе домашней работы. В стране проживают 80 000 мигрантов, из которых 25 000 не имеют нормального статуса. Специальный докладчик была свидетелем тех лишений, с которыми сталкиваются мигранты на различных строительных площадках.

43. В Малайзии работодатели порой селят трудящихся-мигрантов в блоках из 10 металлических контейнеров, в каждом из которых размещается до восьми человек. Питьевая вода, системы охлаждения воздуха, электроэнергия и канализация встречаются крайне редко<sup>12</sup>. В Сингапуре трудящиеся-мигранты, как было установлено, живут в огороженных комнатах без окон, в каждой из которых размещается до 30 человек<sup>13</sup>.

### **Сегрегация и пространственное исключение**

44. Сегрегация в пределах городской структуры принимающей территории является еще одним аспектом, характеризующим условия проживания мигрантов: формирование стереотипов, ксенофобия и подозрительное отношение к мигрантам, равно как и возведение барьеров, дабы не допустить их в местную общину — все это способствует исключению мигрантов из городского пространства. Сегрегация является также следствием недостаточного доступа к жилью социального найма и соответствующим услугам, что лишает мигрантов доступа к полностью обслуживаемым районам и заключает их в необслуживаемые и незапланированные жилые кварталы с плохими условиями и недостаточной инфраструктурой, а это еще больше фрагментирует города и благоприятствует формированию пространственных агрегаций. Более того, испытывае-

<sup>11</sup> “The fruits of hypocrisy”, Medici Senza Frontiere, March 2005. Имеется на <http://www.doctorswithoutborders.org/press/2010/MSF-The-Fruits-of-Hypocrisy.pdf>.

<sup>12</sup> “Trapped: the exploitation of migrant workers in Malaysia”, Amnesty International Publications, London, 2010. Имеется на [www.amnesty.org/en/library/asset/ASA28/002/2010/en/114eba25-6af5-4975-9ea3-02c22f6bdc5a/asa280022010en.pdf](http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA28/002/2010/en/114eba25-6af5-4975-9ea3-02c22f6bdc5a/asa280022010en.pdf).

<sup>13</sup> “Temporary housing sites still needed”, *The Straits Times*, 18 September 2008. Имеется на [http://migrantworkerssingapore.blogspot.com/2008\\_09\\_01\\_archive.html](http://migrantworkerssingapore.blogspot.com/2008_09_01_archive.html).

мая не имеющими документов мигрантами необходимость оставаться вне поля зрения властей и желание всех мигрантов усиливать защиту среди членов каждой национальной общины и получать помощь от родственников и друзей стимулирует формирование городских пространств по типу гетто<sup>5</sup>.

45. Например, в Йоханнесбурге, Южная Африка, недостаточность доступного по ценам жилья привела к сосредоточению западноафриканских мигрантов в немногочисленных районах в старой части города, а высококвалифицированных мигрантов — в огороженных кварталах на севере города. В Падуе, Италия, был сооружен забор высотой 3 метра и длиной в 80 метров для того, чтобы отделить квартал Виа-Анелли, где сконцентрировано большое число мигрантов, которым было отказано в жилищах социального найма в других районах. В Берлине, Германия, турецкие «гастарбайтеры» часто селятся в определенных кварталах<sup>5</sup>. В Стамбуле, Турция, не имеющие документов мигранты как правило концентрируются в нескольких ветхих кварталах в центре города, где имеется больше возможностей для неформальной работы и больше шансов остаться незамеченными.

#### **Насилие и принудительные выселения**

46. Насилие и принудительные выселения, направленные против мигрантов, также вызывают серьезную обеспокоенность в этой связи. Мигранты, живущие в неформальных поселениях, часто становятся жертвами принудительных выселений в контексте проектов реконструкции городов. Когда правительство не предлагает никаких альтернативных вариантов размещения, не имеющие документов мигранты, которые часто не имеют доступа к социальному обеспечению и к социальным службам, оказываются в положении бездомных либо бывают вынуждены селиться у друзей или родственников, или же вынуждены перебираться в окрестности городов. В некоторых случаях за принудительными выселениями следует депортация (см. A/HRC/14/30, пункт 52).

47. Например, во Франции мигранты из Кот-д'Ивуара, проживавшие в муниципальных домах в северо-восточном пригороде Парижа Ла-Курнёв, были выселены, дабы освободить место для нового проекта жилищного строительства, и были вынуждены жить на улице.

## **В. Не имеющие документов мигранты**

48. Не имеющие документов мигранты — это мигранты без правового статуса в принимающей стране или стране транзита. Некоторые из них въехали в страну незаконно, в то время как другие прибыли на законных основаниях, однако разрешение на их пребывание в стране не было продлено либо же они утратили разрешение на работу вместе с их работой. Помимо того, лица, ищущие убежища, которым отказано в статусе беженца, а также жертвы торговли людьми часто оказываются в положении лиц, не имеющих официального статуса. По сути дела, нет ничего необычного в том, что мигранты меняют свой статус на протяжении периода своего пребывания в принимающей стране. По оценкам Организации Объединенных Наций, не имеющие документов мигранты составляют от 15 до 20 процентов всех международных мигрантов, что рав-



нозначно 30–40 миллионам человек<sup>14</sup>. В Азии и Латинской Америке, по оценкам, 50 процентов мигрантов не имеют документов. Несмотря на эти данные, следует помнить о том, что большинство лиц, относящихся к этой группе, не учитываются в статистике, поскольку они вынуждены жить нелегально из боязни депортации или ареста.

49. Въезд в страну или пребывание в стране в роли не имеющего документа мигранта создает многочисленные трудности и лишения. Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов подчеркнул, что не имеющие документов мигранты часто бывают бездомными или живут в перенаселенных, небезопасных и антисанитарных условиях (см. A/HRC/14/30, пункт 47). Во многих странах доступ мигрантов к жилью строго зависит от наличия вида на жительство. Мигранты, имеющие временный или ненадлежащий миграционный статус, часто не допускаются к главным механизмам распределения жилья.

#### **Доступ к частному и государственному жилью и субсидиям**

50. На частном рынке не имеющим документов мигрантам трудно арендовать дом или получить ипотеку для приобретения собственности. Когда им удается добиться аренды, им обычно предоставляется жилье по эксплуататорским ценам и в очень плохом состоянии: их размещают в определенных кварталах, часто не имеющих достаточного доступа к удобствам или услугам. Однако для таких людей с ненадлежащим статусом часто не бывает никакой иной альтернативы, кроме как соглашаться на любые условия, даже если они не отвечают минимальным стандартам, и платить любую затребованную цену.

51. Кроме того, не имеющие документов мигранты не допускаются к большинству государственных услуг, включая жилье социального найма. Не имеющие документов мигранты не имеют доступа к субсидируемому государственному жилью или к финансовым механизмам, предназначенным для людей с низкими доходами, поскольку такой доступ обычно предоставляется лишь имеющим на то право старожилам или же имеющим документы мигрантам.

#### **Перенаселенные и нездоровые жилищные условия**

52. В силу ограничений на доступ к жилью на частном рынке и в рамках государственных планов не имеющие документов мигранты живут в перенаселенных государственных или частных общежитиях или в арендуемых частных домах, которые нередко находятся в не соответствующем минимальным нормам состоянии и недостаточно оборудованы. Более того, они порой оказываются вынужденными жить в стихийно возникших поселениях и трущобах ввиду отсутствия альтернативных жилищ по доступным ценам. Также поступают сообщения о не имеющих документов мигрантах, которые делят квартиры со многими другими людьми, и они пользуются одними и теми же кроватями в зависимости от графиков работы людей, причем в одной комнате может находиться от пяти до десяти кроватей<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> *Irregular Migration, Migrant Smuggling and Human Rights: Towards Coherence*, International Council on Human Rights Policy (Geneva, 2010).

<sup>15</sup> "PICUM's Main concerns about the fundamental rights of undocumented migrants in Europe", Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (Brussels, October 2009). Имеется на [www.picum.org](http://www.picum.org).

53. Не имеющие документов мигранты часто селятся у членов своих семей либо полагаются на сети по предоставлению жилья в рамках диаспоры. Семьи часто чувствуют себя обязанными размещать у себя мигрантов из их стран, даже если у них нет для этого пространства или удобств. Когда все эти варианты оказываются невозможными, мигранты оказываются на улице и бывают вынуждены искать кров в приютах для бездомных. Поскольку пространство в таких приютах часто бывает ограниченным, возникают конфликты между бездомными из числа граждан и неграждан. В некоторых странах государственные приюты не принимают не имеющих документов мигрантов, а другие приюты предоставляют кров лишь на одну-две ночи.

54. Например, в Нидерландах мигранты из Африки и Восточной Европы часто селятся у родственников или сограждан, и в стране была создана сеть для поддержки и консультирования принимающих семей. В Бельгии местные власти в Восточной Фландрии и в Брюсселе открыли приюты для не имеющих документов мигрантов при том условии, что те соглашаются зарегистрироваться или быть готовыми вернуться в свои страны<sup>16</sup>.

#### **Установление уголовной ответственности за незаконную миграцию**

55. Еще одно препятствие является результатом принятия законодательства для борьбы с незаконной миграцией посредством обеспечения соблюдения законов и криминализации. Незаконный въезд мигрантов и их пребывание в стране стало во многих странах уголовным правонарушением, наказуемым штрафом или даже заключением под стражу. Директива Европейского союза по вопросам возвращения незаконных мигрантов, принятая в 2008 году, предусматривает содержание не имеющих документов мигрантов под стражей в течение периода от 6 до 18 месяцев, даже если то или иное лицо не совершило никакого преступления. В нескольких странах по всему миру гражданские служащие и государственные чиновники, включая работников здравоохранения и образования, обязаны докладывать о не имеющих документов мигрантах под угрозой предъявления им самим уголовных обвинений. В некоторых странах предоставление собственности в аренду не имеющим документов мигрантам считается преступлением, наказуемым содержанием под стражей.

56. Например, в Сингапуре домовладельцы могут быть осуждены за предоставление жилья не имеющим документов мигрантам. Аналогичным образом, в Италии домовладельцам, сдающим жилье в аренду не имеющим документов мигрантам, грозит тюремное заключение на срок до трех лет<sup>14</sup>. В этой связи стоит напомнить, что Парламентская ассамблея Совета Европы в своей резолюции 1509 (2006) подчеркнула, что незаконным мигрантам следует предоставлять достаточное жилище и кров, гарантирующие достоинство человеческой личности.

---

<sup>16</sup> Narada Luckanachai and Matthias Rieger, "A review of international migration policies", International Labour Organization (Geneva, 2010). Имеется на [www.graduateinstitute.ch](http://www.graduateinstitute.ch).

### **Жизнь на рабочем месте; принудительный труд и незаконный ввоз мигрантов**

57. Условия жизни мигрантов, размещаемых их нанимателями, о чем шла речь выше, в полной мере относятся к не имеющим документов мигрантам, находящимся в аналогичном положении. По сути дела, ввиду их правового статуса не имеющие документов мигранты могут с большей степенью вероятности оказаться в тисках такого рода рабочего механизма. Более того, они нередко подвергаются эксплуататорским рабочим условиям. Ввиду отсутствия официального признания в принимающей стране не имеющие документов мигранты не учитываются и могут часто становиться жертвами незаконного ввоза и схожих с рабством условий. Широкое распространение получила информация о мигрантах, чьи работодатели изымают их паспорта или национальные удостоверения личности и вынуждают их работать и жить в рамках потогонной системы, в которой они живут в маленьких перенаселенных комнатах и не имеют права покидать эти помещения. Например, в Аргентине мигранты из соседних стран и их дети, как было установлено, запирались и спали в небольших складских помещениях на подпольных текстильных фабриках, на которых они работали<sup>17</sup>. Следует напомнить об обязанности государств защищать мигрантов, которые становятся жертвами торговли людьми, от подобной чудовищной практики, а также преследовать в судебном порядке и наказывать виновных лиц и обеспечивать возмещение вреда жертвам.

### **С. Мигранты, относящиеся к группам меньшинств**

58. В некоторых случаях неграждане подвергаются двойной дискриминации — как мигранты и как члены групп меньшинств. В ходе своих миссий Специальный докладчик наталкивалась на многочисленные случаи мигрантов, относящихся к группам меньшинств, которым отказано в видах на жительство, хотя они живут в принимающей стране целые десятилетия или даже поколения. Отсутствие легализации препятствует их доступу к жилью на частных рынках, а также получению жилищной помощи от местных органов власти. Специальный докладчик получила также многочисленные жалобы касательно принудительного выселения от мигрантов, относящихся к группам меньшинств.

59. Отсутствие правового обеспечения проживания, ксенофобные настроения и городская политика сегрегации способствуют принудительному выселению таких групп из районов их обычного проживания. Ссылаясь на их ненадлежащий статус или отсутствие правового обеспечения проживания, официальные власти выселяют их без разумного предварительного уведомления или без консультаций и не предоставляют им альтернативного жилья или компенсации.

60. Например, в столице Италии в настоящее время проживает от 15 000 до 20 000 представителей народности рома. Большинство из них имеют румынское гражданство или происходят из стран бывшей Югославии — Сербии, Хорватии, Черногории и бывшей югославской Республики Македония. В 2008 году семьи рома стали жертвами нападений и дискриминации, включая

<sup>17</sup> “Argentine sweatshop fire brings immigrants’ plight to fore”, *Latin American Herald Tribune*, 31 March 2006. Имеется на <http://laht.com/article.asp?CategoryId=14093&ArticleId=233628>.

выселение из незаконных поселений в Риме. Эти выселения отличались огульным разрушением их хижин и непредоставлением альтернативного жилья, в результате чего сотни рома, включая женщин и детей, оказались без крова<sup>18</sup>.

61. Недавно разработанные программы жилищного строительства в Сербии также привели к принудительному выселению сотен рома. В 2009 году более 100 семей рома, которые жили под мостом «Газела» в Белграде (многие из них были мигрантами из Косово и бывшей югославской Республики Македония, а также из Южной Сербии), были изгнаны оттуда и размещены в металлических контейнерах на окраинах города или в отдаленных районах в южных частях страны. Контейнеры были перенаселенными и холодными и не имели надлежащего доступа к водоснабжению и санитарии. Эти выселения проводились как часть проекта реконструкции и восстановления моста, финансировавшегося Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития при том условии, что затронутые этим проектом люди получат альтернативное жилье и что будут соблюдены международные меры защиты (A/HRC/13/20/Add. 1, пункт 75).

62. Во Франции правительство распорядилось разобрать 300 незаконных лагерей цыган и рома и депортировать находящихся там мигрантов без документов. Правительство указало на то, что до конца 2010 года будет разработано новое законодательство, позволяющее легче высылать незаконных цыган и рома «по соображениям общественного порядка». Во Франции живут сотни тысяч рома и цыган. Некоторые из них принадлежат к уже давно возникшим общинам, а другие являются недавними иммигрантами, в своем большинстве из Румынии и Болгарии. Цыгане из этих стран имеют право въезжать во Францию без визы, но они должны иметь разрешение на работу или вид на жительство для поселения на долгосрочной основе<sup>19</sup>.

#### **D. Женщины и дети из числа мигрантов**

63. Женщины из числа мигрантов часто оказываются в уязвимом положении в силу многообразных форм дискриминации, от которой они страдают как мигранты и как женщины, их ограниченного доступа к социальному обеспечению, их преобладания в неформальном секторе занятости и их главенствующей роли в домашнем уходе. Женщины, как правило, чаще оказываются на нестабильных работах или без работы. В условиях спада и растущей безработицы женщины из числа как имеющих, так и не имеющих документы мигрантов вынуждены соглашаться на несоответствующие положения и условия занятости и оказываются особо уязвимыми с точки зрения злоупотреблений, эксплуатации и торговли людьми<sup>20</sup>. Женщины часто работают на неформальных и временных работах, таких, как работа на дому, обеспечение ухода и другие неформальные работы, без какого-либо социального обеспечения и с меньшими пра-

<sup>18</sup> Marco Brazzoduro, "Italy's choice: risk from Roma or Roma at risk", openDemocracy, 24 June 2008. Имеется на <http://www.opendemocracy.net/article/risks-from-roma-or-roma-at-risk>.

<sup>19</sup> "France to shut illegal Roma camps and deport migrants", BBC, 29 July 2010. Имеется на <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10798440>.

<sup>20</sup> Ines Alberdi, Executive Director of the United Nations development Fund for Women, "The world economic and financial crisis: what will it mean for gender equality?", speech to the Fifth Annual Meeting of Women Speakers of Parliament, Vienna, 13 July 2009. Имеется на [www.unifem.org/news\\_events/story\\_detail.php?StoryID=901](http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=901).

вами и более низкой зарплатой, чем занятые на схожих работах мужчины. В таких условиях женщины из числа мигрантов часто сталкиваются с трудностями в поисках частного жилья для себя и своих семей, когда они являются ответственными опекунами.

### **Домашние работники**

64. Домашние работники из числа мигрантов нередко живут в том же доме, в котором они работают. Иногда их визовые требования на законных основаниях обязывают их жить там же, где и их работодатели. В этой связи женщины из числа мигрантов, как известно, часто оказываются в небезопасных и нездоровых условиях жизни и в помещениях, не отвечающих минимальным стандартам, без необходимых удобств, на недостаточной площади и в условиях отсутствия интимности и безопасности личной жизни. В некоторых случаях трудящиеся-мигранты вынуждены спать с ванной комнате, на кухне или в чуланах. Также выражается обеспокоенность по поводу уязвимости домашних работников из числа мигрантов в плане насилия в семье, сексуальных домогательств, принудительной изоляции и других надругательств в месте их проживания. Женщины-мигранты оказываются в еще более уязвимом положении, когда боязнь выселения или депортации и неосведомленность относительно их прав мешают им разоблачать насилие или нездоровые условия проживания. Когда домашние работники сообщают о таких случаях плохого обращения, полиция — такие случаи известны — отклоняет их иски и возвращает их к их работодателям. Женщины-мигранты, которые являются жертвами торговли людьми, страдают от дополнительных форм надругательств и часто оказываются заточенными на их местах работы в унижающих достоинство условиях, они вынуждены работать по 20 часов в сутки, не имеют права на какие-то контакты с внешним миром и лишены зарплаты за свой труд<sup>21</sup> (см. также A/HRC/14/30, пункт 55).

65. Несколько раз Комитет по ликвидации расовой дискриминации выражал обеспокоенность по поводу обращения с домашними работниками из числа мигрантов, как, например, долговая кабала, незаконные методы трудоустройства, незаконная изоляция, лишение паспорта, изнасилование и физическое оскорбление (см. A/48/18, пункты 359–381).

66. В нескольких странах, как было установлено, домашние работники из числа мигрантов спят в складских помещениях, прачечных, гаражах, коридорах или на полу в кухнях<sup>21</sup>.

### **Не имеющие документов и несопровождаемые дети из числа мигрантов**

67. Условия проживания детей непосредственно связаны со статусом их родителей-мигрантов. Когда родители — особенно матери-одиночки из числа мигрантов — не имеют доступа к работе, социальным льготам или иным источникам средств существования в принимающей стране, дети могут оказаться в ненадлежащих жилищных условиях или в положении бездомных вместе со своими родителями. Было много случаев, когда женщины из числа мигрантов, выступающие в роли главы семьи и порой имеющие на руках несколько детей,

<sup>21</sup> “Swept under the rug: abuses against domestic workers around the world”, Human Rights Watch, vol. 18, No. 7 (C), July 2006. Имеется на [www.hrw.org/en/reports/2006/07/27/swept-under-rug](http://www.hrw.org/en/reports/2006/07/27/swept-under-rug).

сталкивались с большими трудностями в плане нахождения работы и обеспечения ухода за своими детьми, имея лишь ограниченные возможности обеспечить адекватный кров и необходимую еду.

68. Когда дети не имеют документов, они сталкиваются с тройной дискриминацией — как дети, как мигранты и как лица без документов, — и поэтому они составляют одну из наиболее уязвимых групп. Их права на адекватное жилище, а также другие экономические, социальные и культурные права часто бывают серьезно затронутыми в таких обстоятельствах. Среди не имеющих документов детей в особенно тяжелом положении находятся несопровождаемые дети из числа мигрантов, которые, — поскольку их родители не способны работать или потому, что у них нет родителей, которые присматривали бы за ними, — оказываются в тисках нищеты и отчуждения. Эти дети, часто живущие на улице, в парках и у магазинов, лишены доступа к службам защиты детей и не имеют надлежащего жилья. В некоторых странах несопровождаемых детей берут под стражу за их проживание на улице и заключают в напоминающие тюрьмы учреждения либо депортируют в страны, в которых у них нет семьи для обеспечения ухода за ними<sup>15</sup> (см. A/HRC/14/30, пункты 58 и 59).

## **VI. Законодательные и политические решения, сказывающиеся на праве мигрантов на достаточное жилище**

69. Политические меры, ограничивающие аренду жилья социального найма и доступ к жилищной помощи и жилищному кредитованию для неграждан, затрудняют мигрантам поиск надлежащего жилья и вынуждают их жить в не отвечающих минимальным стандартам условиях. Такая практика бросает вызов роли государства как стороны, содействующей доступу к необходимым службам и жилью.

70. Официальная политика, ограничивающая получение разрешений на временное проживание, и более жесткие меры пограничного контроля оказывают пагубное воздействие на доступ мигрантов к жилищу, поскольку отсутствие документов часто бывает препятствием для приобретения частного жилья (посредством аренды или покупки) или получения дотаций на аренду жилья.

71. Несколько стран приняли постановления, устанавливающие уголовную ответственность для домовладельцев, селящих не имеющих документов мигрантов, и законодательство, ограничивающее возможности покупки частного жилья негражданами. Эти методы оказывают непосредственное пагубное воздействие на право мигрантов на достаточное жилище. Преднамеренно устанавливая ограничения на доступ неграждан к жилью, государства чинят помехи осуществления прав мигрантов, находящихся в пределах их юрисдикции.

72. Меры, принимаемые государствами для ослабления ограничений и мер контроля в отношении того, какого рода жилые помещения работодатели могут предоставлять в распоряжение трудящихся-мигрантов, как, например, разрешение на то, чтобы переделывать части промышленных помещений в общежития или размещать мигрантов в металлических контейнерах без каких-либо удобств и услуг, также оказывают пагубное воздействие на материально-бытовые и жилищные условия мигрантов. Более того, разрешение на то, чтобы

размещать мигрантов в помещениях, не соответствующих минимальным стандартам для жизни, влечет за собой дифференцированное обращение, которое может считаться дискриминационным.

73. Отсутствие надлежащего законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за такие действия, как торговля людьми, принудительный труд и унижающее достоинство обращение, а также те преграды, которые порой воздвигаются для того, чтобы неграждане не разоблачали такие нарушения, представляют собой серьезное упущение с точки зрения ответственности государств за защиту тех, кто находится в пределах их юрисдикции. Эти действия также приводят к нарушениям права затронутых этим лиц на достаточное жилище.

74. Во многих городах учет мигрантов в социальной структуре города дает позитивные результаты не только для мигрантов, но и для социально-экономического развития принимающей общины. Общество все в большей степени осознает не только роль мигрантов в развитии, экономическом росте и культурном обогащении, но и ответственность принимающей общины за повышение благосостояния и основополагающих прав этих групп.

75. Принятие законодательства, признающего обязанность государства обеспечивать равный доступ к жилищу и социальным услугам для мигрантов, независимо от их иммиграционного статуса, является хорошей практикой, позволяющей всем мигрантам чувствовать себя на равной основе с гражданами при получении доступа к крайне необходимым услугам при содействии со стороны государства. Эти методы помогают бороться против ненадлежащих, нездоровых и перенаселенных условий жизни мигрантов и способствуют осуществлению их права на достаточное жилище. В Аргентине Закон о миграции 2004 года определяет обязанность государства гарантировать всем мигрантам, независимо от их иммиграционного статуса, на равных условиях доступ к крову, социальным услугам и общественным благам (A/HRC/14/30, пункт 61).

76. Нормативные акты, требующие, чтобы наниматели помогали трудящимся-мигрантам в поисках жилья, могут иметь положительное воздействие, если требовать от нанимателей и обеспечения того, чтобы соблюдались необходимые компоненты права на достаточное жилище, а именно: приемлемость по цене; пригодность для жилья; наличие услуг и инфраструктуры; доступность; и надлежащее расположение. Эффективное наблюдение за жилищными условиями мигрантов, обеспечиваемыми их нанимателями, крайне важно для гарантирования осуществления этого права. В Сингапуре закон требует, чтобы наниматели несли ответственность — и соответствующие расходы — за содержание иностранных рабочих, а также обеспечивали их приемлемым жильем (хотя фактическая практика может и не совпадать с этим постановлением).

77. В некоторых случаях местные органы власти внедрили программы для оказания семьям мигрантов с низкими доходами содействия в оплате аренды, приобретении дома или проведении текущего ремонта в их жилищах, давая имеющим и не имеющим документы мигрантам доступ к социальной политике. Как результат, семьи мигрантов имеют равные возможности пользоваться надлежащими материально-бытовыми и жилищными условиями. Поскольку мигранты часто составляют значительную часть неимущего населения, неограниченная политика, направленная на все группы населения с низкими уровнями доходов, может оказывать реальное воздействие на условия жизни ми-

грантов. В Испании муниципалитеты Саламанка и Вальядолид оказывают финансовое содействие группам населения с низкими доходами, включая мигрантов, для целей аренды их домов<sup>22</sup>. Аналогичным образом, в Каталонии иммиграционное управление провинции, Фонд «Кайха каталуныя») и сеть неправительственных организаций оказывают содействие в предоставлении жилья имеющим и не имеющим документы мигрантам, а также лицам, ищущим убежище<sup>23</sup>.

78. В некоторых странах правительства приняли достойную высокой оценки политику по противодействию несправедливому обращению с арендаторами из числа мигрантов и недопущению дискриминации против неграждан, пытающихся снять квартиру. В Канаде Комиссия по правам человека провинции Онтарио приняла политику в области жилища и прав человека, согласно которой арендаторам не может быть отказано в аренде по причинам гражданства или статуса беженца. Эта политика также направлена на запрещение гонений против арендаторов по указанным основаниям (см. A/HRC/14/30, пункт 68).

79. Хорошая практика, отмеченная в некоторых городах, предусматривает вовлечение мигрантов в местные процессы принятия решений относительно планирования городов и городских проектов, касающихся их кварталов или районов проживания. Такие подходы не только гарантируют учет потребностей мигрантов при принятии решений относительно городских стратегий, но и укрепляет чувство принадлежности этих групп к местным общинам. В Ванкувере, Канада, инициатива в отношении городского плана, осуществлявшаяся с 1993 по 1995 год, привела к участию 20 000 человек, включая представителей различных культурных общин и групп мигрантов, в процессе городского планирования, который впоследствии превратился в процесс видения кварталами целей городского планирования<sup>3</sup>.

## VII. Выводы и рекомендации

80. То, какое признание получают статус и права мигрантов, определяет степень их интеграции в принимающей стране. Правовые и административные ограничения, устанавливаемые в сфере жилья, сказываются на условиях жизни мигрантов и не дают им возможности вести достойную жизнь, будучи полностью интегрированными в принимающую их общину. Те или иные модели дискриминации и сегрегации видны в городах по всему миру, где мигранты не допускаются к важнейшим структурам и взаимосвязям, составляющим суть городской жизни. Более того, нынешняя тенденция в направлении миграции представляет собой образец более значительных мер контроля, физических барьеров и стремления к невидимости мигрантов<sup>5</sup>.

<sup>22</sup> Pablo Alvarez, "Aval municipal de 500 euros para facilitar el alquiler a los inmigrantes", *20Minutos.es*, 13 June 2007. Имеется на [www.20minutos.es/noticia/246926/0/facilitar/alquiler/inmigrantes/%20](http://www.20minutos.es/noticia/246926/0/facilitar/alquiler/inmigrantes/%20). См. также [www.aytosalamanca.es/Areas\\_y\\_Servicios/Bienestar\\_Social/Servicios\\_sociales/ceas.html](http://www.aytosalamanca.es/Areas_y_Servicios/Bienestar_Social/Servicios_sociales/ceas.html).

<sup>23</sup> "Caixa Girona da su visto bueno a la fusion con la Caixa». Имеется на <http://cajasybancos.blognomia.com/2010/05/>



81. Тем не менее, мигранты обладают рядом прав в принимающей их стране, которые должны признаваться и уважаться государственными властями и частными лицами. Независимо от их иммиграционного статуса, всем мигрантам должен обеспечиваться необходимый уровень защиты в том, что касается их доступа к достаточному жилью и их жилищных условий. Соответственно, на государствах лежит обязательство принимать все необходимые меры для постепенного обеспечения реализации права неграждан, находящихся под их юрисдикцией, на достаточное жилище и защищать их от дискриминационного, несправедливого и унижающего достоинство обращения. Стоит напомнить, что в рамках своих основных обязательств, подлежащих немедленному исполнению, государства должны обеспечивать доступ к базовому крову и жилью для всех мигрантов в пределах их территории. Для выполнения этого обязательства Специальный докладчик выносит ряд рекомендаций.

82. Доступ к необходимым услугам, предоставляемый государством, часто бывает крайне важен для мигрантов, находящихся в уязвимом положении. Как часть своей обязанности реализовать права человека и в соответствии с принципом недискриминации государства должны вести работу по преодолению неравенств, сказывающихся на доступе мигрантов к жилью, водоснабжению, системам санитарии и гигиены и другим необходимым службам.

83. Государствам следует разработать и принять национальную стратегию в области жилья, определяющую цели и имеющиеся ресурсы, сроки и обязанности в отношении создания надлежащих жилищных условий, учитывающих потребности мигрантов. Кроме того, государствам следует обеспечивать. Чтобы законы, стратегии и планы действий осуществлялись таким образом, чтобы устранять дискриминацию со стороны государственных и частных субъектов, в частности в отношении права на достаточное жилище, и учитывать положение имеющих и не имеющих документы мигрантов. Государственная политика должна включать специальные меры и стимулы для изменения отношения государственных и частных субъектов к мигрантам. Государствам следует часто проводить обзор нормативных актов, регулирующих предоставление жилья в государственной и частной сфере, и внедрять эффективные механизмы проверки и обеспечения исполнения.

84. Меры по обеспечению доступа мигрантов к достаточному жилищу требуют эффективной всесторонней жилищной политики, помимо конкретных политических мер, касающихся мигрантов. Необходима адресная политика для того, чтобы компенсировать недостатки на рынке и в сфере государственного предоставления жилья и чтобы обеспечивать равный доступ там, где укоренившиеся дискриминационные методы мешают сделать это. Эффективная адресная политика требует надежной оценки потребностей мигрантов в жилье — оценки, осуществляемой в консультации с ними. Таким образом, рекомендуется сочетание разработки всесторонней политики, учитывающей мигрантов, с принятием специальных планов для решения их особых жилищных проблем, дабы можно было содействовать подлинной интеграции мигрантов в общине и способствовать осуществлению их права на достаточное жилище.

85. В рамках политики социальной и культурной интеграции государствам следует привлекать мигрантов к процессам принятия решений и поощрять их активное участие в общественной жизни посредством механизмов адекватного представительства и участия. Государствам следует также информировать мигрантов об их правах и обязанностях в стране и способствовать их активному осуществлению. Мигранты находятся в особенно неблагоприятном положении вследствие отсутствия информации. Важное значение имеет соответствующая информация и консультации по вопросам жилища, дабы не допускать того, чтобы мигрантам отказывалось в жилье и чтобы они становились бездомными, и государства обязаны обеспечивать такую информацию и консультации. Они также должны обеспечивать, чтобы информация и консультации в отношении прав и обязанностей в сфере жилья были доступными для мигрантов, в том числе на их родных языках. Более того, государства должны благоприятствовать взаимопониманию между местными общинами и обеспечивать взаимное уважение культурного разнообразия.

86. Эффективный контроль за ситуацией в сфере жилья является обязанностью государств, подлежащей незамедлительному осуществлению. Правительствам следует принимать необходимые меры для установления подлинных масштабов бездомности и неадекватного жилья в пределах их юрисдикции. Показатели, используемые для оценки жилищной ситуации, должны дезагрегироваться на основе запрещенных оснований для дискриминации, включая национальное происхождение (и гражданство), дабы обеспечивать точное описание материально-бытовых и жилищных условий особенно уязвимых групп, таких, как мигранты. Жилищные стратегии должны предусматривать оценку потребностей мигрантов посредством периодических обследований жилищных условий, и наблюдение за жилищными показателями, имеющими отношение к равным возможностям.

87. Государствам рекомендуется часто проводить обзор нормативных актов, регулирующих предоставление жилья в государственной и частной сферах, и внедрять эффективные системы проверки и обеспечения исполнения. Более того, государствам следует контролировать и докладывать о потенциальных запретительных и дискриминационных последствиях действий на рынках жилья.

88. Нормативные акты и политика, нацеленные на контроль цен на собственность, обеспечение доступа к земле, включенной в городскую черту, и к доступным по цене условиям аренды, а также на обеспечение механизмов подачи и рассмотрения жалоб жертв, включая мигрантов, крайне важны для предотвращения хищнической практики, направленной против мигрантов, и для уравнивания несоразмерной уязвимости мигрантов на рынке жилья.

89. Дискриминация и ксенофобия сказываются на условиях жизни мигрантов и на их сосуществовании с местной общиной. Таким образом, они определены как ключевые факторы в недопущении доступа мигрантов к достаточному жилищу. Государствам необходимо в срочном порядке бороться с ксенофобией и дискриминацией и обеспечивать, чтобы никакие законодательные или административные акты не усиливали дискримина-

цию против мигрантов в плане их доступа к жилью социального найма или частному жилью. Более того, государствам следует принимать эффективные меры для обеспечения того, чтобы жилищные агентства и частные домовладельцы воздерживались от дискриминационных действий.

90. Государства должны защищать мигрантов от дискриминации в плане доступа к жилищу со стороны государственных и частных субъектов посредством соответствующих судебных и административных процедур и гарантировать возмещение вреда жертвам. Соответственно, государствам следует принимать все необходимые административные и законодательные меры и предусматривать соответствующие механизмы для обеспечения судебного преследования и наказания за дискриминацию и несправедливое или унижающее достоинство обращение в отношении мигрантов в плане их доступа к жилью, а также обеспечивать эффективные механизмы подачи и рассмотрения жалоб и возмещение вреда жертвам.

91. Важное значение имеют политика и ресурсы для обеспечения равенства в доступе к приемлемому по ценам жилью. Государствам следует обеспечивать, чтобы доступное по ценам жилье имелось в районах проживания большого числа мигрантов. Более того, государствам следует принимать меры для того, чтобы предоставление жилья государственными домовладельцами было более транспарентным.

92. Транспарентность в предоставлении частного жилья столь же важна для обеспечения соответствующего обращения с мигрантами в частном жилищном секторе. Помимо контроля за тенденциями на рынке жилья в плане стоимости аренды и гарантий справедливого и равного обращения, государствам рекомендуется создать механизмы регистрации и регулирования частных домовладельцев, позволяя тем самым более эффективно контролировать предоставление жилья мигрантам.

93. Не имеющим документов мигрантам не должно отказываться в жилье; даже им должен предоставляться минимальный уровень жилищной помощи, соответствующий достойным человека условиям.

94. Просвещение является одним из важнейших элементов в борьбе с дискриминацией. Государствам следует обеспечивать подготовку руководящих работников на директивном уровне и чиновников, работающих в жилищном секторе, по вопросам, касающимся принципов и норм в области прав человека, в частности в отношении права на достаточное жилище и принципов недискриминации и равенства для всех.