



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 August 2013
Russian
Original: English

Шестдесят восьмая 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

Права человека мигрантов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад, подготовленный Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо в соответствии с резолюцией [67/172](#) Генеральной Ассамблеи.

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов

Резюме

Настоящий доклад представлен Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов в соответствии с резолюцией [67/172](#) Генеральной Ассамблеи. В начале этого доклада содержится информация о деятельности Специального докладчика на протяжении отчетного периода. Тематический раздел посвящен управлению миграцией в глобальном масштабе. Специальный докладчик представляет обзор управления миграцией в глобальном масштабе, в том числе недавних событий и нынешней институциональной и нормативной базы. Затем он рассматривает вопрос о необходимости укрепления институциональной базы, основанной на правах человека, и указывает на выгодные стороны этого шага для государств. Он также рассматривает различные предложения о возможном создании новых организационных структур по вопросам миграции в рамках системы Организации Объединенных Наций.

* A/68/150.



В докладе представлены конкретные рекомендации, касающиеся диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, который Генеральная Ассамблея проведет 3–4 октября 2013 года. Специальный докладчик выражает надежду, что настоящий доклад будет полезен государствам-членам и другим заинтересованным сторонам во время диалога на высоком уровне.

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Генеральной Ассамблее Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо в соответствии с резолюцией [67/172](#).

II. Деятельность

2. В рассматриваемый период Специальный докладчик принял участие в ряде конференций и мероприятий, имевших отношение к его мандату, в том числе в шестом совещании Глобального форума по миграции и развитию, состоявшемся на Маврикии в ноябре 2012 года.

3. В феврале 2013 года он принял участие в одиннадцатом координационном заседании по вопросу о международной миграции, состоявшемся в Нью-Йорке, а также выступил в качестве основного докладчика на третьем круглом столе в серии диалогов на высоком уровне 2013 года на тему «На пути к проведению в 2013 году диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития: меры по обеспечению и уважения и защиты прав человека всех мигрантов, особенно женщин и детей, а также по предотвращению незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми и борьбе с этими явлениями и обеспечению упорядоченной, законной и безопасной миграции».

4. В апреле 2013 года он принял участие в организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) в Брюсселе семинаре по вопросу об осуществлении государствами — членами Европейского союза рекомендаций правозащитных механизмов в отношении миграции.

5. В мае 2013 года Специальный докладчик представил Совету по правам человека свой второй ежегодный доклад ([A/HRC/23/46](#)), посвященный исследованию вопроса об управлении внешними границами Европейского союза и о его воздействии на права человека мигрантов, с приложением докладов о посещении стран, составленных по результатам его миссий в Грецию, Италию, Тунис и Турцию. Эти доклады стали итогом продолжавшегося целый год исследования, в ходе которого Специальный докладчик поддерживал тесные контакты с Европейским союзом. В мае 2013 года он посетил Брюссель для представления итогового доклада Европейскому союзу.

6. В июне 2013 года Специальный докладчик принял участие в качестве генерального докладчика в семинаре, организованном в Страсбурге, Франция, Агентством Европейского союза по основным правам и Европейским судом по правам человека по случаю издания справочника по аспектам европейского законодательства, касающимся вопросов убежища, границ и иммиграции.

7. В июне 2013 года он также участвовал в организованном УВКПЧ совещании экспертов по вопросам миграции, прав человека и управления.

III. Тематический раздел: правозащитные рамки управления миграцией в глобальном масштабе

A. Справочная информация

8. Миграция — это комплексное явление, затрагивающее большинство, если не все государства мира и тесно связанное с другими глобальными явлениями, такими как развитие, здравоохранение, окружающая среда и торговля. Признавая преимущества регулирования на международном уровне, государства разработали международные рамочные документы по этим глобальным вопросам, однако, несмотря на существование правовых рамок по вопросам миграции, всеобъемлющие принципы управления миграцией все еще отсутствуют. Некоторые аспекты миграции, например связи между миграцией и развитием, чаще прочих обсуждаются на двустороннем и многостороннем уровнях. Тем не менее учитывая то, что миграция — это явление, по сути, присущее человеку, Специальный докладчик указывает на необходимость разработки режима управления международной миграцией, в котором уделялось бы особое внимание вопросам прав человека.

9. Поэтому в свете грядущего диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, а также повестки дня в области развития на период после 2015 года Специальный докладчик принял решение посвятить свой доклад изучению процессов управления миграцией в глобальном масштабе, уделив особое внимание анализу вопросов эффективного внедрения и учета прав человека в рамках этих процессов.

1. Принципы управления миграцией в глобальном масштабе

10. Под управлением в глобальном масштабе понимаются нормы, правила, принципы и процедуры принятия решений, регулирующие образ действий государств (и других транснациональных субъектов)¹. Управление в области миграции принимает различные формы, включая миграционную политику и миграционные программы отдельных стран, межгосударственные дискуссии и соглашения, многосторонние форумы и консультативные процессы, в виде действий международных организаций, а также соответствующие законодательные и нормативные акты².

11. В силу отсутствия всеобъемлющих рамок управление миграцией в глобальном масштабе представляет собой конгломерат различных организационных подходов и нормативных баз, относящихся к отдельным аспектам миграции, в том числе к правам человека мигрантов, незаконному ввозу мигрантов, торговле людьми, беженцам и лицам, ищущим убежища, трудовой миграции.

2. Краткий обзор событий, связанных с управлением миграцией в глобальном масштабе

12. В 1990 году Генеральная Ассамблея приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. После вступле-

¹ Alexander Betts, ed., *Global Migration Governance* (Oxford, Oxford University Press, 2011).

² Global Commission on International Migration, "Migration in an interconnected world: new directions for action" (2005).

ния Конвенции в силу в 2003 году был учрежден Комитет для наблюдения за осуществлением Конвенции государствами.

13. В 1994 году раздел о международной миграции был включен в Программу действий Международной конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в Каире.

14. В 1999 году Комиссия по правам человека учредила мандат Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов.

15. В 2002 году Генеральный секретарь в своем докладе «Укрепление Организации Объединенных Наций: программа дальнейших преобразований» (A/57/387) отметил, что пришло время более комплексно взглянуть на различные аспекты вопроса о миграции. Затем, в рамках осуществления своих предложений по укреплению Организации Объединенных Наций, он учредил рабочую группу по миграции во главе со Специальным советником Генерального секретаря Майклом Дойлом.

16. В докладе рабочей группы («доклад Дойла») были рассмотрены различные аспекты миграции, в том числе защита мигрантов, поиск убежища и трудовая миграция, а также положение в области международного сотрудничества. В докладе были сформулированы три рекомендации: а) ликвидировать пробелы в нормативно-правовых режимах мигрантов; б) ликвидировать институциональные пробелы путем совершенствования координации; и с) учредить глобальную комиссию.

17. В ответ на доклад Дойла группа государств учредила в 2003 году независимую Глобальную комиссию по вопросам международной миграции для вынесения рекомендаций о способах совершенствования управления миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях.

18. В 2004 году при принятии Плана действий в интересах трудящихся-мигрантов участники трехсторонней Международной конференции труда (министерства труда, объединения работодателей и работников) достигли консенсуса по вопросу правозащитного подхода к трудовой миграции.

19. В докладе Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, работа над которым завершилась в 2005 году, было рекомендовано создать межучрежденческий глобальный орган по вопросам миграции в рамках Организации Объединенных Наций.

20. В 2006 году в целях усиления согласованности в рамках всей системы Генеральный секретарь учредил Группу по проблемам глобальной миграции.

21. В 2006 году по рекомендации Генерального секретаря Генеральная Ассамблея впервые провела диалог на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития. В рамках подготовки к проведению диалога на высоком уровне Генеральный секретарь назначил Специального представителя по вопросу о международной миграции и развитии.

22. После проведения диалога на высоком уровне, ввиду несогласия государств с созданием форума для обсуждения миграции в рамках Организации Объединенных Наций, Глобальный форум по миграции и развитию был создан за пределами системы Организации Объединенных Наций.

23. В декабре 2008 года Генеральная Ассамблея приняла решение продолжить диалог на высоком уровне, проведенный в 2006 году, и провести второй диалог в 2013 году.

24. В 2012 году главы государств и правительств в итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия (резолюция 66/288 Генеральной Ассамблеи, приложение), призвали государства решать проблемы международной миграции на основе международного, регионального и двустороннего сотрудничества и диалога и применять комплексный и сбалансированный подход, признавая функции и обязанности стран происхождения, транзита и назначения в деле поощрения и защиты прав человека применительно ко всем мигрантам и избегая подходов, которые могли бы усилить их уязвимость.

25. Также в 2012 году целевая группа системы Организации Объединенных Наций по программе действий Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года рекомендовала положить в основу программы развития на период после 2015 года три главных принципа, а именно права человека, равенство и устойчивость. Целевая группа отметила, что улучшение управления миграцией как в странах происхождения, так и в странах назначения будет иметь огромное значение.

26. В декабре 2012 года учрежденный Генеральным секретарем Комитет по вопросам политики одобрил решение о том, что в целях сосредоточения внимания на правах человека мигрантов в период подготовки к проведению диалога на высоком уровне 2013 года и в дальнейшем УВКПЧ, по итогам консультаций с Группой по проблемам глобальной миграции и другими партнерами системы Организации Объединенных Наций, следует подготовить к середине 2013 года краткий аналитический доклад по вопросам миграции и прав человека.

В. Нормативно-правовая база

27. Миграция — многогранное явление, и правовой режим ее различных аспектов достиг различных этапов развития. Это сегментирование отчасти связано с тем, что в прошлом государства не желали обсуждать все аспекты миграции в комплексе. Несмотря на это, Специальный докладчик считает, что международно-правовые рамки, включающие международное право в области прав человека, правовой режим беженцев, международные трудовые нормы и транснациональное уголовное право (незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми), являются прочной основой для разработки политики в области миграции. Тем не менее серьезную проблему по-прежнему представляет собой ненадлежащее применение этих норм на национальном уровне.

1. Права человека³

28. Нормы международного права в области прав человека обеспечивают защиту прав всех мигрантов без какой-либо дискриминации. Исключений очень

³ Более подробный обзор см. в докладе УВКПЧ "Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration", доступном по адресу: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx.

немного, и они четко определены: это право избирать и быть избранным, а также право въезда в страну и пребывания в ней. Но даже в связи с этими исключениями необходимо соблюдать процессуальные гарантии, равно как и обязательства, касающиеся принципа невыдворения, наилучших интересов ребенка и единства семьи. Все остальные права распространяются на всех мигрантов независимо от их административного статуса. Проведение любых различий должно быть соразмерным, разумным и служить законной цели: в двух пактах о правах человека (Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах) недвусмысленно говорится о запрете дискриминации в отношении осуществления гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав на основании «национального происхождения».

29. Лишь 46 государств ратифицировали Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Впрочем, в этой Конвенции в основном подтверждаются права, уже проистекающие из иных договоров. Все государства ратифицировали, по крайней мере, один из основных международных договоров по правам человека, и поэтому в соответствии с принципом недискриминации они обязаны соблюдать права человека мигрантов, в том числе находящихся в стране в нарушение действующих правил.

2. Беженцы и апатриды

30. Глобальный правовой режим беженцев, основанный на Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколе к ней 1967 года, запрещает высылку и предоставляет статус беженцев лицам, имеющим обоснованные опасения стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений (принцип невыдворения). Расширение этого принципа позволило сформулировать понятие «дополнительная защита», выходящее за пределы охвата Конвенции 1951 года.

31. Конвенция 1954 года о статусе апатридов направлена на регулирование и совершенствование правового статуса апатридов. Конвенция 1961 года о сокращении безгражданства посвящена способам избежания безгражданства.

3. Трудовые нормы

32. Все международные трудовые нормы Международной организации труда (МОТ) распространяются на трудящихся-мигрантов, если не указано иное. К ним относятся восемь конвенций МОТ об основных правах человека и документы, непосредственно касающиеся защиты трудящихся-мигрантов и управления трудовой миграцией, а именно Конвенция (пересмотренная) 1949 года о трудящихся-мигрантах (Конвенция № 97) и Конвенция 1975 года о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (Конвенция № 143), а также другие документы, содержащие специальные положения о трудящихся-мигрантах, такие как Конвенция 1997 года о частных агентствах занятости (Конвенция № 181) и Конвенция 2011 года о достойном труде для домашних работников (Конвенция № 189).

33. Кроме того, в не имеющих обязательную юридическую силу Многосторонних основах МОТ по вопросам миграции рабочей силы, принятых в 2005 году, содержатся, среди прочего, руководящие принципы защиты прав человека всех трудящихся-мигрантов, независимо от их статуса, и регулирования деятельности агентств занятости.

4. Торговля людьми

34. В Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, содержатся нормы, касающиеся предотвращения торговли людьми, а также оказания помощи жертвам торговли людьми и их защиты. В Протоколе также предусмотрено, что государствам следует рассмотреть возможность принятия мер, позволяющих жертвам торговли людьми оставаться, в надлежащих случаях, на их территории на временной или постоянной основе.

5. Незаконный ввоз мигрантов

35. В Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, содержится требование к государствам-участникам признать незаконный ввоз мигрантов уголовно наказуемым деянием. Однако это требование о криминализации не распространяется на незаконно ввезенных мигрантов. В Протоколе содержится заявление о том, что настоящий Протокол не применяется для уголовного преследования мигрантов в силу только того обстоятельства, что они стали объектом незаконного ввоза.

С. Институциональная структура

36. В структуре Организации Объединенных Наций не существует организации по вопросам миграции, отсутствуют и целостные институциональные рамки для управления миграцией.

37. Государства по-прежнему пытаются управлять миграцией преимущественно в одностороннем порядке. Это привело к раскоординированности управления на глобальном, региональном и национальном уровнях и к дистанцированию от имеющих обязательный характер механизмов Организации Объединенных Наций. Государства стали отдавать предпочтение неофициальным процессам, например Глобальному форуму по миграции и развитию, и региональным консультативным процессам.

38. Международная организация по миграции (МОМ) позиционирует себя как ведущее глобальное учреждение по вопросам миграции, иногда ее так и называют⁴. Однако пока что у МОМ нет всеобъемлющего мандата по вопросам миграции, в особенности закрепленного в ее Конституции мандата на обеспечение правовой защиты или четкой политики в области защиты. Основное внимание в рамках мандата МОМ уделяется оказанию услуг государствам, в

⁴ См., например, www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/2013-Global-RCP-Chairs-Summary-English.pdf.

том числе услуг, касающихся возвращения мигрантов. Различные учреждения и органы Организации Объединенных Наций, в том числе УВКПЧ, МОТ, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) и департамент Секретариата по экономическим и социальным вопросам, обладают мандатами и опытом решения широкого спектра связанных с миграцией вопросов, дополняющими мандат и опыт МОМ.

1. Организация Объединенных Наций

а) Генеральная Ассамблея

39. Генеральная Ассамблея приняла ряд мер, имеющих решающее значение для защиты прав человека мигрантов, в том числе приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в 1990 году и провела первый диалог на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития в 2006 году.

40. Третий комитет проводит интерактивные диалоги со Специальным докладчиком, ежегодно представляющим тематические доклады, и ежегодно принимает резолюции о защите мигрантов. Второй комитет также принимает резолюции по вопросам миграции и развития.

41. В 2012 году Генеральная Ассамблея в своей резолюции [67/172](#) попросила государства-члены, систему Организации Объединенных Наций, международные организации, гражданское общество и все соответствующие заинтересованные стороны, особенно Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Специального докладчика Совета по правам человека по вопросу о правах человека мигрантов и Группу по проблемам глобальной миграции, обеспечить, чтобы в ходе диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, который состоится в 2013 году, была сбалансирована и всеобъемлюще проанализирована плоскость соприкосновения миграции с развитием, включая, в частности, аспект прав человека.

42. Специальный докладчик с интересом ожидает проведения диалога на высоком уровне и выражает надежду на то, что итоговый документ диалога будет способствовать улучшению защиты прав человека мигрантов. Кроме того, он обращается к Генеральной Ассамблее с призывом регулярно проводить диалоги на высоком уровне.

б) Совет по правам человека

43. Совет по правам человека ежегодно принимает резолюции о правах человека мигрантов и проводит интерактивные диалоги со Специальным докладчиком, представляющим Совету по правам человека годовые тематические доклады и доклады о посещении стран.

44. Специальный докладчик считает, что Совет по правам человека может активнее участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с правами человека мигрантов. Следует рассмотреть возможность учета прав мигрантов во всех аспектах работы Совета, касающейся прав детей, прав женщин, ксенофобии и расовой дискриминации и прав меньшинств.

45. Совету по правам человека следует также рассмотреть возможность проведения ежегодного группового обсуждения вопросов, связанных с правами человека мигрантов, причем каждый год обсуждение следует посвящать новой теме.

с) Группа по проблемам глобальной миграции

46. В 2006 году Генеральный секретарь учредил на базе Женевской группы по вопросам миграции Группу по проблемам глобальной миграции, имея в виду создать площадку для диалога между учреждениями и улучшить координацию работы в области миграции в Организации Объединенных Наций. В настоящее время членами Группы являются 15 органов и учреждений Организации Объединенных Наций: МОТ, УВКПЧ, Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Программа развития Организации Объединенных Наций, ЮНЕСКО, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, УВКБ, ЮНИСЕФ, Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций, Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК), Департамент по экономическим и социальным вопросам, региональные комиссии, Структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин, Всемирная организация здравоохранения и Всемирный банк, а также МОМ.

47. Мандаты членов Группы по проблемам глобальной миграции отчасти пересекаются друг с другом, что привело к определенной фрагментации организационной структуры. Специальный докладчик приветствует важную работу Группы, но при этом отмечает, что Группе, ставящей своей главной задачей обеспечение всестороннего уважения прав человека, необходимо выработать более четкую концепцию, играть ведущую роль и достичь политической согласованности. В 2010 году, по случаю состоявшегося в Мексике Глобального форума по миграции и развитию, Группа приняла историческое заявление о правах человека мигрантов, не имеющих законного статуса. Специальный докладчик настоятельно призывает все входящие в состав Группы организации осуществлять принципы, сформулированные в этом заявлении.

48. Специальный докладчик выражает надежду на то, что недавний внутренний обзор деятельности Группы по проблемам глобальной миграции приведет к ее укреплению и правам человека мигрантов будет уделяться больше внимания. Обязанности по защите прав человека возложены в первую очередь на УВКПЧ, однако определенные задачи в области прав человека есть также у МОТ и УВКБ. Права человека мигрантов следует также всесторонне учитывать в работе других организаций — членов Группы. Специальный докладчик с признательностью отмечает, что Группа по проблемам глобальной миграции создала недавно рабочую группу по миграции, правам человека и гендерной проблематике.

2. За пределами системы Организации Объединенных Наций

а) Глобальный форум по миграции и развитию

49. Во время диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, состоявшегося в 2006 году, Генеральный секретарь предложил создать глобальный форум как платформу для систематического и всеобъем-

лющего обсуждения проблем, связанных с международной миграцией и развитием (см. документ A/61/515). Впоследствии государства создали Глобальный форум по миграции и развитию за пределами системы Организации Объединенных Наций. Глобальный форум проводится ежегодно с 2007 года и имеет репутацию наиболее значимого и полезного форума для проведения многосторонних диалогов по вопросам миграции. Связь между Форумом и Генеральным секретарем обеспечивает Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о международной миграции и развитии. Взаимодействие учреждений и органов Организации Объединенных Наций с Глобальным форумом носило скорее спорадический характер, и степень их участия в деятельности Форума в значительной мере зависела от готовности действующего председателя дать согласие на их участие. Специальный докладчик отмечает, что участие одних учреждений — членов Группы по проблемам глобальной миграции поощрялось в большей мере, нежели других, и что Глобальный форум обычно стремится заручиться помощью МОМ. Кроме того, Специальный докладчик обращает внимание на то, как важно уделять больше внимания правам человека и базовым нормативным документам по правам человека в мандате Специального представителя Генерального секретаря.

50. Глобальный форум по миграции и развитию преимущественно рассматривал аспекты миграции, связанные с экономическим развитием, а не правовые аспекты. Хотя время от времени вопросы, связанные с правами человека, в том числе вопросы защиты мигрантов, и выносились на обсуждение, вопросы прав человека мигрантов, к сожалению, очень редко находились в центре внимания и даже не всегда упоминались во время обсуждения. На заседаниях Глобального форума присутствуют главным образом должностные лица министерств внутренних дел или дипломаты, а не правозащитники или должностные лица министерств труда. Обсуждение применения правовых норм то и дело объявлялось неуместным под тем предлогом, что это вызывает рознь; в итоге сформировалась платформа для обсуждения, на которой время от времени игнорируется тот факт, что государства добровольно приняли на себя обязательства в области прав человека. Специальный докладчик настаивает на том, что в мигрантах следует видеть прежде всего людей, обладающих правами человека, а не лиц, вносящих вклад в развитие, в том числе посредством денежных переводов.

51. Глобальный форум по миграции и развитию — это неофициальный, не имеющий юридической силы, добровольный и действующий под руководством государств процесс⁵, служащий платформой для неофициального диалога между государствами. Выступления не протоколируются должным образом, соответственно, прозрачность не обеспечивается. И хотя дискуссии в рамках Глобального форума могут содействовать налаживанию более официального сотрудничества и координации, Специальный докладчик отмечает, что ввиду добровольности, неофициальности и отсутствия юридической силы работа Форума до сих пор не привела к каким-либо существенным изменениям.

52. Одной из главных целей Глобального форума является обмен информацией о рациональной практике и накопленном опыте⁵, но в отсутствие нормативных рамок для дискуссии это может вылиться в обмен неэффективными мето-

⁵ Global Forum on Migration and Development, "Background and objectives". Доступно по адресу: www.gfmd.org/en/process/background.

дами или даже в «гонку уступок» в области политики. Например, часто обсуждаемые на Глобальном форуме планы возвратной миграции могут иметь крайне негативные последствия в области прав человека, в том числе в части доступа к экономическим и социальным правам, права на жизнь в семье и на защиту от эксплуатации.

53. На совещании в 2010 году государства-участники приняли решение провести оценку Глобального форума. Как отмечено в сводном документе об оценке, посвященном этапу стратегического и политического анализа (этап 2)⁶, Глобальный форум не следит за тем, выполняют ли правительства его итоговые документы или нет. Поскольку председателями Форума назначаются сроком на один год попеременно представители развитых и развивающихся стран, институциональная преемственность отсутствует, и, несмотря на наличие небольшой группы поддержки, у Форума нет постоянного секретариата. В документе об оценке предлагалось разработать многолетнюю программу действий и указывалось на необходимость создать надлежащие и эффективные вспомогательные структуры.

54. В сводном документе об оценке признавалось, что взаимодействие с заинтересованными представителями гражданского общества чрезвычайно обогатило деятельность Глобального форума, и было рекомендовано расширить это взаимодействие с гражданским обществом. Во время каждой сессии Глобального форума перед официальной программой межправительственных заседаний проводятся «дни гражданского общества». Организации гражданского общества не допускаются на большинство заседаний Глобального форума, за исключением «общего пространства», которое с 2010 года организуют в первой половине первого дня сессии. Организации гражданского общества, занимающиеся различными вопросами, связанными с миграцией и развитием, в том числе денежными переводами и ролью диаспор, принимают участие в программе работы гражданского общества. Но, к сожалению, в работе Форума очень редко участвуют правозащитные неправительственные организации. Поэтому Специальный докладчик настоятельно призывает организации гражданского общества активнее включать вопросы, связанные с правами человека, в свою информационно-пропагандистскую работу и в свою деятельность в рамках Глобального форума.

55. Признавая тот факт, что государства хотят проводить на Глобальном форуме конфиденциальные, неофициальные дискуссии, Специальный докладчик считает, однако, что гражданскому обществу следует предоставить расширенный доступ на заседания Глобального форума, поскольку дополнительные участники помогут взглянуть на проблему с разных сторон и чрезвычайно обогатят обсуждение.

56. В сводном документе об оценке отмечается, что консультации с международными организациями, в том числе с членами Группы по проблемам глобальной миграции, существенно обогатили деятельность Глобального форума, особенно в части передачи тематического опыта, однако при этом сделан вывод, что не следует допускать вмешательства Группы по проблемам глобальной миграции, других международных организаций и региональных учреждений в структуру и деятельность Глобального форума. Кроме того, в сводном доку-

⁶ Доступно по адресу: www.gfmd.org/documents/mauritius/consolidated_assessment_paper_final_draft_30_september_2012.pdf.

менте об оценке говорится, что участие международных организаций следует ограничить, а повестку дня следует формировать государствам, а не международным организациям или экспертам. Специальный докладчик признает, что, поскольку Глобальный форум действует под руководством государств, то было бы целесообразно, чтобы его повестку дня формировали государства. Однако в случае исключения Группы по проблемам глобальной миграции и других организаций из процесса деятельности Глобального форума не будет учитываться их ценный опыт в области прав человека и нормативной базы, который мог бы существенно обогатить дискуссии в рамках Глобального форума.

57. Специальный докладчик считает, что связь между Глобальным форумом по миграции и развитию и диалогом на высоком уровне следует усилить, особенно за счет роли и опыта Группы по проблемам глобальной миграции. Если государства решат проводить диалог на высоком уровне на регулярной основе, например каждые три года, то в течение двух лет между диалогами государств могут встречаться на Глобальном форуме и на других международных форумах для подготовки к очередному диалогу на высоком уровне.

в) Международная организация по миграции

58. МОМ — крупная международная организация: число ее государств-членов достигло 151, 12 государств являются наблюдателями, свыше 7800 сотрудников работают более чем в 470 представительствах на местах. Мандат МОМ носит преимущественно оперативный характер: МОМ, в сущности, выступает в роли поставщика услуг государствам, ее Конституция не предусматривает мандата по обеспечению правовой защиты. В соответствии с Конституцией МОМ ее цели и функции включают обеспечение организованного перемещения мигрантов и оказание миграционных услуг, связанных с набором, услуг, связанных с добровольным возвращением, обеспечение форума для обмена мнениями и опытом.

59. Как указано в стратегическом документе МОМ, основной целью организации является содействие упорядоченному и гуманному управлению международной миграцией. МОМ оказывает услуги по просьбе государств, в том числе содействуя добровольному возвращению мигрантов. Программы содействия добровольному возвращению подвергались критике за то, что они не являлись подлинно добровольными, особенно когда их предлагали мигрантам, содержащимся в центрах содержания мигрантов. Специальный докладчик подчеркивает, что важно обеспечить осуществление этих программ с полным соблюдением прав человека мигрантов. Кроме того, участие МОМ в сооружении и функционировании центров содержания мигрантов вызывает глубокую озабоченность у Специального докладчика, уже излагавшего свои взгляды на задержание мигрантов (см. документ [A/HRC/20/24](#)).

60. МОМ занимается и другими аспектами миграции, например, участвует в программах охраны здоровья мигрантов и борьбы с торговлей людьми, а также разработала для заинтересованных сторон учебные программы по правам мигрантов. Поскольку в основе деятельности МОМ лежат проекты, а ее характер определяется донорами, то программу действий МОМ в основном определяют государства-члены. Специальный докладчик встречался как в штаб-квартире, так и на местах с сотрудниками МОМ, которые очень серьезно относятся к правам человека мигрантов и делают в этом плане большое и важное дело. Тем

не менее мандат и финансирование МОМ таковы, что в полной мере руководствоваться в своей деятельности нормативно-правовой базой прав человека ей помешают структурные проблемы: чтобы организация смогла играть ведущую роль в области поощрения и защиты прав человека мигрантов, понадобится пересмотреть и ее мандат, и порядок финансирования.

61. То, что мандат МОМ не содействует соблюдению прав человека, вызывает озабоченность у всей системы Организации Объединенных Наций, поскольку МОМ является членом Группы по проблемам глобальной миграции и страновых групп Организации Объединенных Наций во многих странах, и люди, в том числе мигранты, зачастую ошибочно принимают ее за учреждение Организации Объединенных Наций.

3. Управление на региональном уровне

62. Беспрецедентный уровень международной миграции в последние годы в совокупности с отсутствием глобальной нормативно-правовой базы в области миграции привели к активизации деятельности на региональном уровне, в том числе к заключению соглашений по вопросам миграции на уровне региональных организаций или экономических сообществ. Еще один инструмент, все чаще используемый на региональном уровне, — это региональные консультативные процессы по вопросам миграции.

а) Региональные организации: в центре внимания — Европейский союз

63. Экономические сообщества во всем мире заключают те или иные договоры или соглашения о намерениях, касающиеся свободного передвижения людей в пределах сообщества. К таким сообществам относятся Экономическое сообщество западноафриканских государств, Содружество независимых государств и Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР). Из всех региональных экономических сообществ наиболее тщательно разработанной системой обладает объединяющий 28 государств-членов Европейский союз, который, таким образом, представляет собой один из самых убедительных примеров управления миграцией на региональном уровне.

64. В Римском договоре закреплено право трудящихся на свободное перемещение внутри Европейского экономического сообщества. Таким образом, Римский договор признает экономические выгоды свободного перемещения. Расширение Европейского союза в 2004 году, в том числе на территорию Восточной Европы, доказало, что свободное перемещение также возможно между странами с различными уровнями экономического развития и что оно увеличивает выгоды от мобильности для всех заинтересованных сторон.

65. Европейский союз существенно расширился с момента своего образования, и это расширение нашло отражение как в количестве государств-членов, так и в мандате Европейского союза. После того как в 1999 году вступил в силу Амстердамский договор, аспекты политики в области миграции и в отношении беженцев, в том числе Шенгенские принципы (создание единой внешней границы с возможностью свободного передвижения внутри нее), были официально внедрены в правовую систему Европейского союза.

66. Европейский союз проводит различие между гражданами государств Европейского союза, имеющими право на свободное передвижение по всей территории Европейского союза и не считающихся мигрантами, и «гражданами третьих стран». В Европейском союзе был принят ряд директив в отношении «граждан третьих стран»: они касаются таких вопросов, как миграция высококвалифицированных работников и воссоединение семей; кроме того, идет обсуждение проекта директивы о сезонных рабочих. У политики Европейского союза в области миграции есть и внешний аспект, выражением которого является Глобальный подход к миграции и мобильности.

67. Несмотря на высокий уровень интеграции, отдельные государства — члены Европейского союза по-прежнему имеют право самостоятельно решать, какое количество мигрантов они согласны принять на своей территории. Поэтому Европейский союз демонстрирует интересный пример сохранения суверенитета государств одновременно с участием этих государств в важных совместных процессах управления в области миграции. Несмотря на то что в Европейском союзе существуют серьезные проблемы, требующие решения, в том числе в области управления границами и прав человека мигрантов, находящихся в стране незаконно⁷, инициативы Европейского союза привели к некоторым значительным улучшениям, которые в основном касались законных мигрантов.

68. Несмотря на то что зоны свободного передвижения были в той или иной степени созданы и в других регионах, свободное передвижение граждан государств — членов Европейского союза в его пределах может послужить наглядным примером для других региональных организаций при решении вопроса о том, как совершенствовать свободное передвижение внутри их региона.

b) Региональные консультативные процессы⁸

69. Европейский союз принимает законы и решения, имеющие обязательную юридическую силу и подлежащие исполнению со стороны государств-членов, причем за их исполнением следит Суд Европейского союза; в отличие от него, региональные консультативные процессы служат форумами для проведения не привлекающего излишнего внимания, неофициального и не имеющего обязательной юридической силы диалога, а также для обмена информацией по вопросам миграции. В региональных консультативных процессах принимают участие представители государств; в качестве наблюдателей там часто присутствуют некоторые международные организации. В рамках этих процессов проходит обсуждение широкого круга вопросов, включая такие, как миграция и развитие, трудовая миграция, социальная интеграция мигрантов, незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми, миграция и здравоохранение, торговля и миграция, а государства имеют возможность принять участие в процессе сотрудничества, не предусматривающего создания новых норм или принятия официальных обязательств.

⁷ Специальный докладчик рассмотрел некоторые из этих вопросов в своем докладе об управлении внешними границами Европейского союза и о его воздействии на права человека мигрантов, представленном Совету по правам человека (A/HRC/23/46).

⁸ Доступно по адресу: www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region.html.

70. Первым региональным консультативным процессом стали межправительственные консультативные совещания по вопросам политики в области права убежища, положения беженцев и миграции в Европе, Северной Америке и Австралии, организованные в 1985 году с участием 17 стран. К другим важным региональным консультативным процессам относятся Будапештский процесс, Пуэблский процесс, Южноамериканская конференция по вопросам миграции, Диалог по вопросам транзитной миграции в районе Средиземноморья, Балийский процесс, Колумбийский процесс, Абу-Дабийский диалог, Западноевропейский форум, Диалог по вопросам миграции для Западной Африки, Диалог по вопросам миграции для южной части Африки, межправительственные консультации стран Азиатско-Тихоокеанского региона по проблемам беженцев, перемещенных лиц и мигрантов, и региональный консультативный процесс в области миграции Межправительственного органа по вопросам развития.

71. Инициатива по проведению некоторых региональных консультативных процессов исходит от внешних субъектов, а финансирование поступает из стран северного полушария, зачастую по каналам МОМ. МОМ принимает участие в большинстве важных региональных консультативных процессов в качестве партнера или наблюдателя и занимается секретариатским обслуживанием многих важных процессов. Международный центр по разработке политики в области миграции также занимается секретариатским обслуживанием некоторых процессов. Органы Организации Объединенных Наций, в том числе ЮНОДК, УВКБ и МОТ, участвуют в некоторых процессах в качестве наблюдателей.

72. Главная цель региональных консультативных процессов заключается в координации миграции и организации форума для обмена информацией между государствами, а не в регулировании. Поэтому эти процессы проходят за закрытыми дверями, и гражданское общество принимает в них очень мало участия. Правительства обмениваются информацией о практике, которую они считают оптимальной, в том числе о технических достижениях и принятых процедурах, и разрабатывают формы сотрудничества. Часто это сотрудничество включает в себя передачу технологий или профессиональную подготовку сотрудников. Региональные консультативные процессы могут содействовать разработке двусторонних, региональных или межрегиональных соглашений. Тем не менее, поскольку эти механизмы являются неофициальными, их работа подробно не протоколируется, и поэтому проследить за обеспечением их подотчетности сложно. Региональные консультативные процессы, как правило, не уделяют основного внимания правам человека, хотя вопросы прав человека стоят на повестке дня некоторых процессов, в том числе Пуэблского процесса и Южноамериканской конференции по вопросам миграции.

73. Региональные консультативные процессы представляют собой такой же механизм неофициального управления, как и Глобальный форум по миграции и развитию: это неофициальные структуры, не предназначенные для осуществления каких-либо нормативных или институциональных изменений. Такой подход зачастую не охватывает весь комплекс проблем в области миграции и может привести к размыванию нормативных стандартов и недостаточности подотчетности, мониторинга и надзора, что способно негативно повлиять на права человека мигрантов.

74. Об этом свидетельствует, в частности, повестка дня многих региональных консультативных процессов: она касается, в первую очередь, мер по контролю над миграцией при помощи жесткой охраны границ, для нее характерно предпочтение сомнительных схем маятниковой миграции и сведение к минимуму любых упоминаний о правах человека.

75. Для региональных консультативных процессов зачастую характерна асимметрия влияния: в ходе обсуждения доминируют наиболее влиятельные государства, зачастую страны назначения. Некоторые консультативные процессы носят межрегиональный характер: в них участвуют государства из различных географических регионов, при этом финансирование, услуги профессиональной подготовки и информация часто поступают из-за пределов региона. Уровень развития и экономический вес государств-участников часто не совпадают, вследствие чего они оказываются в неравных позициях.

76. Некоторые региональные консультативные процессы являются в значительной мере взаимопересекающимися, что считается нецелесообразным с политической, финансовой и кадровой точек зрения⁹. Такое пересечение чревато дублированием мер и возникновением противоречий — отсюда необходимость усиления координации между различными процессами. Большинство процессов не связаны друг с другом, их повестка дня не совпадает. Следовательно, их объединение едва ли возможно. Тем не менее принимаются некоторые меры по координации основных региональных консультативных процессов: в частности, в сотрудничестве с МОМ проводятся совещания их председателей и секретариатов на глобальном уровне¹⁰.

4. Двусторонние инициативы в области миграции

77. Расширяются масштабы управления миграцией на двусторонней основе: оно, в частности, играет все более важную роль в совместном регулировании найма и трудоустройства трудящихся-мигрантов направляющими и принимающими государствами, а также в возвращении мигрантов, находящихся в стране незаконно. Двусторонние соглашения касаются таких вопросов, как визовый режим, реадмиссия, обмен информацией, трудовая миграция, охрана границ и спасание на море. Двусторонние соглашения часто заключают между собой не только соседние государства, но и государства из разных регионов. Примером служат создаваемые Европейским союзом механизмы партнерства по вопросам мобильности, которые основываются на совместных заявлениях, часто подкрепляемых одновременно заключаемыми соглашениями об упрощении визового режима и реадмиссии. Как отметил Специальный докладчик в своем докладе Совету по правам человека за 2013 год, соглашения о реадмиссии, касающиеся граждан страны возвращения и граждан третьих стран, которые использовали страну возвращения в качестве страны транзита, иногда используют в качестве инструмента давления: их подписывают в обмен на упрощение или либерализацию визового режима для граждан страны возвращения и они часто не обеспечивают соблюдения прав человека мигрантов.

⁹ Сообщение Европейской комиссии для Европейского парламента, Европейского совета, Европейского экономического и социального комитета и Комитета регионов на тему Глобального подхода к миграции и мобильности, 18 ноября 2011 года.

¹⁰ www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/global-rcp-meetings.html

78. Расширяется круг субъектов, принимающих участие в двустороннем управлении миграцией. Например, двусторонние соглашения о найме трудящихся-мигрантов иногда предусматривают участие частных агентств. Государства должны внимательно следить за этими агентствами, чтобы убедиться в том, что они полностью соблюдают права человека мигрантов, затронутых их деятельностью. Специальный докладчик хотел бы напомнить государствам о том, что во всех двусторонних соглашениях должны строго соблюдаться права человека мигрантов и что такие соглашения должны обеспечивать прозрачность, мониторинг их осуществления и эффективный доступ всех мигрантов к правосудию.

79. Двусторонние соглашения могут эффективно дополнять региональные или глобальные подходы, особенно в расположенных по соседству странах с высоким уровнем мобильности. Специальный докладчик отмечает наличие трудностей с обеспечением прозрачности и учетом аспекта прав человека в двусторонних соглашениях, а также с мониторингом воздействия этих соглашений на права человека, поскольку они являются частными соглашениями между государствами и на них влияет упомянутое выше неравенство сил между договаривающимися государствами.

5. Управление на национальном уровне

80. Политика в области миграции в основном разрабатывается на национальном уровне, несмотря на то, что миграция по определению является транснациональной. Следовательно, благое управление на национальном уровне создает основу для более действенного сотрудничества на региональном и глобальном уровнях. Этого можно добиться, выработав согласованный подход на национальном уровне, который охватывал бы все этапы процесса миграции, обеспечивал координацию внутри правительства и разрабатывался по итогам широкомасштабных консультаций с частным сектором, гражданским обществом и самими мигрантами¹¹. К разработке политики в области миграции следует в полной мере привлекать министерства, отвечающие, в частности, за здравоохранение, образование, благополучие детей и социальную политику.

81. Очень важно также иметь в виду управление на местном уровне, поскольку именно на этом уровне власти вступают в непосредственный контакт с мигрантами. Таким образом, политика на местном уровне может в большей мере основываться на фактах, чем политика на национальном уровне. Например, некоторые местные власти предоставляют мигрантам, находящимся в стране незаконно, универсальный доступ к медицинскому обслуживанию, несмотря на то, что эта услуга не предусмотрена политикой национального уровня, так как местные власти считают, что местной общине выгоднее сокращать расходы за счет предоставления профилактического медицинского обслуживания, а не только срочной медицинской помощи, и, кроме того, эти меры способствуют повышению социальной сплоченности.

82. Несмотря на то что эффективные, хорошо обученные, учитывающие права человека и гендерную проблематику иммиграционные правоохранительные органы являются важным элементом государственной власти, следует отделить органы, оказывающие общественные услуги (учреждения здравоохранения,

¹¹ Global Commission on International Migration, "Migration in an interconnected world: new directions for action".

образования, жилищные органы, трудовая инспекция, местная полиция), от органов обеспечения исполнения иммиграционного законодательства (в соответствии с которым первые будут обязаны не запрашивать информацию об иммиграционном статусе без крайней необходимости, а последние не будут иметь доступа к информации об иммиграционном статусе, собранной первыми), чтобы мигранты могли воспользоваться своими правами, не боясь быть арестованными, задержанными или депортированными. Принцип такого разделения не только соответствует нормам прав человека, но и отвечает интересам государств, в частности, с точки зрения здравоохранения и борьбы с преступностью.

83. Кроме того, государства часто не выполняют обязательство по борьбе с эксплуатацией труда мигрантов посредством наложения санкций на работодателей-эксплуататоров, несмотря на то, что эти санкции могли бы оказать существенное влияние на сокращение масштабов незаконной миграции и уменьшение власти над мигрантами, которой обладают лица, занимающиеся их незаконным ввозом.

6. Влияние регионального и двустороннего управления на глобальном уровне

84. Способствуя росту доверия между государствами, региональное и двустороннее управление миграцией может привести к переменам на мировой арене. Вопросы, обсуждаемые на двустороннем или региональном уровне, можно затем вынести на глобальный уровень, для обсуждения в Организации Объединенных Наций или на Глобальном форуме по миграции и развитию. Глобальный форум признал региональные консультативные и аналогичные им процессы и призвал их участников поделиться передовым опытом применения мер практического и политического характера, чтобы повлиять на дискуссии на глобальном уровне, воспринять и использовать выводы, сделанные на основе этих процессов.

85. Двусторонние и региональные процессы могут внести вклад в управление миграцией на глобальном уровне; в то же время и управление на глобальном уровне может содействовать совершенствованию региональных и двусторонних процессов, если государства выработают согласованные глобальные нормы и практические меры и реализуют их на региональном или двустороннем уровне.

86. В мире существует ряд региональных организаций, которые предоставляют гражданам своих государств-членов право на свободное передвижение. Можно предположить, что на каком-то этапе эти инициативы будут объединены и сфера свободного передвижения расширится. Тем не менее настоятельно необходимо, чтобы центральное место во всех этих процессах занимали нормы прав человека.

D. Потребность в улучшении управления миграцией и в укреплении организационной структуры

87. Отсутствие всеобъемлющей организационной структуры управления миграцией на глобальном уровне объясняется рядом сложных причин. Направляющие и принимающие государства часто не сходятся во взглядах на вопросы управления миграцией, несмотря на то, что миграция при благом управлении

ею может принести выгоды и тем и другим. Государства назначения часто заявляют о необходимости ограничить иммиграцию в силу своих экономических интересов, даже при том, что в этих странах существуют неудовлетворенные, а зачастую и непризнаваемые потребности в рабочей силе. Кроме того, государства часто приносят права человека в жертву своим представлениям об интересах безопасности, несмотря на то, что подавляющее большинство мигрантов, в том числе незаконно пересекающих границу, не представляют никакой угрозы безопасности. Специальный докладчик полагает, что причинами нежелания государств принимать более активное участие в управлении миграцией на глобальном уровне являются политическое давление на национальном уровне, а также популистский антииммигрантский дискурс, все шире распространяющийся в странах всех регионов мира.

88. Миграция приносит выгоду не только государствам происхождения, например, в виде денежных переводов и передачи социальных и культурных знаний, но также государствам назначения, зачастую испытывающим дефицит рабочей силы и зависящим от трудящихся-мигрантов как высоко-, так и низкоквалифицированных, а также, помимо всего прочего, нуждающимся в культурном разнообразии и обмене знаниями. Если бы государства согласились на более тесное сотрудничество по вопросу управления миграцией, они бы смогли максимально увеличить и лучше распределить эти выгоды. Подобное сотрудничество не помешает государствам ограничивать численность трудящихся-мигрантов, как уже было отмечено при рассмотрении системы, действующей в Европейском союзе.

89. Миграция — это одно из основных проявлений глобализации, которым невозможно управлять в одностороннем порядке посредством мер национальной политики в области миграции. Для достижения национальных политических целей необходимо международное сотрудничество. Без сомнения, укрепление системы управления миграцией на глобальном уровне будет выгодно всем государствам. Ни одно государство не в состоянии рассматривать вопрос миграции со всех сторон, даже вместе с несколькими другими государствами в рамках двустороннего или регионального сотрудничества. Специальный докладчик отмечает, что нежелание государств заниматься укреплением управления миграцией связано с ошибочным представлением о том, что эти действия ограничат их суверенитет.

90. Государства имеют право самостоятельно решать, кто может прибывать и оставаться на их территории. Усиление управления миграцией не отнимет у них это суверенное право. Наоборот, если бы управление миграцией усилилось, увеличился бы и контроль со стороны государств. Усиление управления означает всего лишь совершенствование координации и сотрудничества между государствами, которое обеспечит более качественное управление миграцией и более строгое соблюдение прав человека, а следовательно, прочнее защитит государства от обвинений в нарушении прав человека мигрантов. Поскольку масштабы и сложность миграции продолжают расти, альтернативой более прочной системе управления миграцией на глобальном уровне является совершенно нерегулируемая среда, характеризующаяся несогласованными действиями разнообразных субъектов, в том числе из частного сектора. Усиление управления миграцией также сможет помочь государствам в борьбе с эксплуатацией мигрантов, в том числе со стороны лиц, занимающихся торговлей

людьми или незаконным ввозом мигрантов, агентств занятости и недобросовестных работодателей.

91. Специальный докладчик считает, что неэффективное управление миграцией на глобальном уровне сильнее ограничит суверенитет государств, сопутствуя деятельности других субъектов, в том числе лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, и работодателей, эксплуатирующих мигрантов. В настоящее время сами мигранты, часто при помощи лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов, пересекают границы, невзирая на политику государства. Их незаконная миграция вызвана отсутствием каналов законной миграции и в значительной мере является реакцией на непризнанные потребности рынка труда, поскольку мигранты часто соглашаются выполнять «грязную, тяжелую и опасную» работу, которую отказываются выполнять граждане страны, за мизерную заработную плату, предлагаемую недобросовестными работодателями. Если бы государства признали свои потребности на рынке труда, в том числе потребности в низкоквалифицированной рабочей силе, и открыли больше официальных каналов миграции, то это привело бы к уменьшению масштабов незаконного пересечения границы, сокращению незаконного ввоза мигрантов, сокращению количества смертельных случаев на границах, уменьшению эксплуатации трудящихся и масштабов нарушений прав мигрантов. Государства сохранили бы свое право принимать решение относительно количества мигрантов, которых они хотели бы принять на своей территории. Поэтому управление миграцией на глобальном уровне следует рассматривать как средство восстановления суверенитета, а не отказа от него¹².

92. Европейская комиссия указала на отрицательное воздействие плохо управляемой миграции. Содействие эффективному управлению миграцией необходимо для максимизации положительного воздействия миграции на развитие и минимизации ее отрицательного воздействия. В отсутствие эффективного управления миграция может стать источником существенных издержек¹³.

Е. Потребность в создании организационной структуры в рамках Организации Объединенных Наций

93. Специальный докладчик выражает озабоченность в связи с тем, что диалоги по проблемам миграции часто проходят вне рамок Организации Объединенных Наций и международной нормативно-правовой базы в области прав человека, и основной темой этих диалогов являются экономические аспекты миграции в контексте развития и политические аспекты миграции, в то время как вопросам прав человека уделяется недостаточное внимание. Специальный докладчик также выражает озабоченность недостаточной подотчетностью Глобального форума по миграции и развитию и региональных консультативных процессов в связи с отсутствием подробных протоколов этих мероприятий. Признавая, что Глобальный форум и региональные консультативные процессы

¹² Kathleen Newland, "The governance of international migration: mechanisms, processes and institutions", paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, September 2005.

¹³ Communication from the European Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on maximizing the development impact of migration, 21 May 2013.

могут стать полезными форумами для проведения неофициальных дискуссий между государствами, он отмечает, что этого недостаточно для того, чтобы способствовать каким-либо существенным изменениям или улучшениям в области управления миграцией на глобальном уровне. Поэтому Специальный докладчик уверен в том, что эти неофициальные форумы необходимо дополнить более прочной институциональной структурой. Численность международных мигрантов растет, и все больше уязвимых мигрантов подвергаются жестокому обращению и эксплуатации в странах транзита и назначения. Кроме того, по всей вероятности, глобализация также будет способствовать увеличению международной миграции, масштаб которой и без того весьма внушительен, поскольку, по некоторым оценкам, численность международных мигрантов в мире составляет сейчас более 232 млн. человек.

94. Более активное участие Организации Объединенных Наций в глобальных дебатах по проблемам миграции представляется труднодостижимым до тех пор, пока Глобальный форум по миграции и развитию будет оставаться ведущим международным форумом для обсуждения миграции и являться неофициальным, не имеющим обязательной юридической силы, добровольным процессом, возглавляемым правительствами и посвященным миграции и развитию, но не уделяющим должного внимания правам человека мигрантов. Следовательно, необходимо ввести диалог по проблемам миграции в рамки Организации Объединенных Наций. Организация Объединенных Наций играет важную роль как форум международного сотрудничества, одним из важнейших компонентов которого являются права человека: она способна рассмотреть чрезвычайно сложные миграционные движения во всех их аспектах. Создание новой институциональной структуры на основе Организации Объединенных Наций не мешает региональным или двусторонним соглашениям, процессам или организациям вне рамок Организации Объединенных Наций также заниматься вопросами миграции.

F. Положительное влияние правозащитной базы на управление миграцией на глобальном уровне

95. Миграция — это многоаспектное явление, часто осмысляемое вместе с другими аспектами глобализации. Тем не менее, миграция сильнее всего затрагивает самих мигрантов, являющихся людьми с неотъемлемыми правами человека, и все государства обязаны соблюдать Всеобщую декларацию прав человека, все договоры по правам человека, сторонами которых они являются, и международные трудовые нормы. Таким образом, миграцию нельзя осмыслять в отрыве от прав человека, и в любой системе управления миграцией должны надлежащим образом учитываться права человека мигрантов.

96. Глобальная комиссия по вопросам международной миграции заявила, что компонент прав человека в системе Организации Объединенных Наций следует использовать более эффективно для того, чтобы укрепить и нормативно-правовую базу международной миграции и обеспечить защиту прав мигрантов¹¹. [[repeat footnote]] Кроме того, участники Диалога на высоком уровне, состоявшемся в 2006 году, признали, что международная миграция, развитие и права человека неразрывно связаны между собой (документ [A/61/515](#)).

97. Большинство государств признают права беженцев и принцип невыдворения. Тем не менее, многие мигранты также нуждаются в защите, и их нельзя просто сбросить со счетов как обычных «экономических мигрантов»: возможно, они были вынуждены уехать для того, чтобы спастись от нищеты, распространяющегося насилия, вооруженных конфликтов или воздействия изменения климата (см. документ A/67/299). Некоторые мигранты столкнутся с угрозой пыток или других серьезных нарушений прав человека в случае их депортации в страны происхождения. Многие мигранты мигрируют в силу множества сложных и зачастую изменяющихся добровольных и вынужденных причин для перемещения.

98. На практике мигранты часто не могут воспользоваться своими правами. В частности, мигранты с неурегулированным статусом часто боятся заявлять о своих правах или сообщать о злоупотреблениях, потому что опасаются обнаружения, ареста, задержания и депортации.

99. Государствам выгодно защищать права человека мигрантов, поскольку благодаря этой защите мигранты могут увеличить свою экономическую производительность. Группа по проблемам глобальной миграции в своем заявлении от 30 сентября 2010 года о правах человека мигрантов с неурегулированным статусом заявила, что защита прав человека мигрантов является не только правовым обязательством государств, но и предметом общественных интересов, неразрывно связанным с человеческим развитием.

G. Возможные будущие модели управления миграцией на глобальном уровне

100. Необходимо, чтобы любая будущая модель управления миграцией на глобальном уровне обеспечивала выполнение ряда функций, включая установление стандартов, надзор за соблюдением нормативных актов, наращивание потенциала и оказание технической помощи, создание платформы для диалога, сотрудничества и политического посредничества, а также создание базы знаний или развитие потенциала посредством сбора и распространения данных и показателей. В настоящее время эти функции выполняет широкий круг субъектов как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами.

101. Предлагаются различные модели дальнейшего управления миграцией на глобальном уровне. Глобальная комиссия по вопросам международной миграции считает, что в более долгосрочной перспективе потребуется фундаментальный пересмотр институциональной архитектуры в области международной миграции, чтобы, с одной стороны, объединить в рамках единой организации различные функции в области миграции, выполняемые существующими учреждениями в рамках Организации Объединенных Наций и за ее пределами, а с другой — чтобы приспособиться к непростым новым реалиям международной миграции. Специальный докладчик рассмотрел возможные варианты действий, перечисленные Глобальной комиссией, в том числе создание нового учреждения, возможно, за счет слияния МОМ и УВКБ, назначение ведущего учреждения, например УВКБ или МОТ, и включение МОМ в состав системы Организации Объединенных Наций. Он также рассмотрел другие меры по укреплению существующей институциональной структуры.

1. Новое учреждение Организации Объединенных Наций

102. Поступили предложения о создании нового учреждения внутри Организации Объединенных Наций с конкретным мандатом в области международной миграции. В связи с тем, что создание нового учреждения потребует значительных ресурсов, государства едва ли примут это предложение в ближайшем будущем.

103. Также отмечалось, что вместо создания совершенно нового учреждения можно создать учреждение за счет слияния МОМ и УВКБ. Эти организации уже тесно сотрудничают друг с другом. Однако это слияние кажется трудновыполнимым, поскольку УВКБ является учреждением Организации Объединенных Наций с мандатом по обеспечению защиты на основании Конвенции о статусе беженцев, а МОМ не принадлежит к системе Организации Объединенных Наций и не имеет мандата по обеспечению защиты.

2. Распространение мандата Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев на всех мигрантов

104. В качестве альтернативы слиянию МОМ и УВКБ, представляющемуся труднодостижимым, обсуждалась возможность распространения мандата УВКБ на всех мигрантов. В настоящее время мандат учреждения распространяется только на лиц, ищущих убежища, и мигрантов, апатридов и внутренне перемещенных лиц. Наличие одного учреждения Организации Объединенных Наций, имеющего дело с беженцами, и отсутствие учреждения, имеющего дело исключительно с мигрантами, привело к игнорированию прав мигрантов, которых иногда считают «простыми» или «экономическими» мигрантами, не имеющими потребностей в защите, хотя часто все обстоит совсем не так.

105. Несмотря на то что расширение мандата учреждения, осуществляющего защиту беженцев, может, по большому счету, иметь смысл, существуют опасения, что, если это произойдет, мигрантам не будет уделяться такое же внимание, как беженцам, поскольку УВКБ уже имеет более чем шестидесятилетний опыт работы с беженцами и создало нормативную базу для своей деятельности на основе Конвенции о статусе беженцев. С другой стороны, существуют также опасения, что расширение мандата УВКБ приведет к отвлечению его внимания от выполнения чрезвычайно важного мандата по обеспечению защиты беженцев.

3. Создание ведущего учреждения по вопросам миграции

106. В настоящее время ни внутри системы Организации Объединенных Наций, ни за ее пределами не существует ведущего учреждения по вопросам миграции. Назначение УВКБ ведущим учреждением по вопросам миграции представляется нецелесообразным до тех пор, пока его мандат не будет применен ко всем мигрантам.

107. В соответствии со своим уставом МОТ обладает мандатом по обеспечению защиты трудящихся-мигрантов и посвящает все большую часть своей деятельности трудовой миграции. Несмотря на то что многие пересекают границы в поисках достойной работы и условий жизни, не все мигранты являются трудящимися-мигрантами, и права и потребности мигрантов выходят за пределы

области трудовых прав. Поэтому разработка комплексного подхода к миграции, выходящего за пределы трудовой миграции, была бы затруднительна для МОТ.

108. УВКПЧ обладает широким мандатом в отношении прав человека мигрантов. Тем не менее в настоящее время Управление переживает нехватку людских и финансовых ресурсов, необходимых для выполнения его мандата.

4. Введение Международной организации по миграции с пересмотренным мандатом в состав Организации Объединенных Наций

109. Глобальная комиссия по вопросам международной миграции отметила в своем докладе, что вхождение МОМ в состав Организации Объединенных Наций стало бы логичным шагом, направленным на обеспечение последовательности и согласованности действий внутри многосторонней системы.

110. МОМ уже тесно сотрудничает с Организацией Объединенных Наций, в том числе в качестве члена Группы по проблемам глобальной миграции; кроме того, во многих странах МОМ представлена в страновых группах Организации Объединенных Наций. Включение МОМ в состав Организации Объединенных Наций выглядит эффективным способом создания учреждения Организации Объединенных Наций по вопросам миграции.

111. Включение МОМ в состав Организации Объединенных Наций могло бы также придать роли МОМ более позитивный характер: в частности, она несла бы ответственность за любые нарушения прав человека, которые могут быть совершены, в числе прочего, в связи с задержанием и возвращением мигрантов.

112. Тем не менее, для того чтобы включить МОМ в систему Организации Объединенных Наций, понадобится существенно переработать ее мандат, положив в его основу международную правозащитную базу, а все сотрудники МОМ, в том числе на местах, должны будут пройти соответствующую подготовку. МОМ будет необходимо получить мандат на обеспечение правовой защиты и руководствоваться в своей деятельности основными международными договорами по правам человека, в том числе Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; в Конституцию МОМ нужно будет включить принципы, закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций. Также для МОМ будет очень важно обеспечить вступление в ее ряды ключевых стран, являющихся в настоящее время государствами-наблюдателями.

113. Кроме того, МОМ должна гарантировать, что она не предпринимает и не будет предпринимать, в принципе и на практике, никаких действий, противоречащих международным нормам в области прав человека и принципам Устава. Поэтому ей следует прекратить любую деятельность, связанную со строительством и функционированием центров содержания мигрантов. Вместо этого Специальный докладчик настоятельно призывает МОМ ввести в действие альтернативы таким центрам (см. документ [A/HRC/20/24](#)). МОМ следует также гарантировать, что все программы добровольного возвращения, осуществляемые с ее помощью, действительно носят добровольный характер и осуществляются в строгом соответствии с нормами в области прав человека.

114. Кроме того, МОМ следует предоставить предсказуемое финансирование, а не проектное финансирование, предоставляемое государствами для выполнения конкретных мероприятий. В настоящее время более 97 процентов финансирования МОМ составляют добровольные пожертвования на осуществление проектов: следовательно, государства-доноры играют весомую роль в определении направления деятельности и приоритетных задач организации.

115. Специальный докладчик считает, что предложение по включению МОМ в систему Организации Объединенных Наций заслуживает дальнейшего обсуждения с учетом поднятых выше вопросов. Однако следует избегать любых половинчатых решений, состоящих в том, чтобы предоставить МОМ роль ведущего учреждения за пределами системы Организации Объединенных Наций, либо внутри ее, но при этом не настаивать на выработке надлежащего мандата по обеспечению защиты. Кроме того, если бы МОМ вошла в систему Организации Объединенных Наций и получила мандат на обеспечение защиты, ее деятельность все равно надо было бы координировать со всеми органами и учреждениями Организации Объединенных Наций, работающими в области миграции, такими как УВКПЧ, УВКБ, МОТ и ЮНИСЕФ.

116. В соответствии с Конституцией МОМ эта организация обладает относительно ограниченным мандатом по вопросам миграции, в то время как новому учреждению Организации Объединенных Наций по вопросам миграции необходимо будет стать ведущей организацией в области миграции с мандатом по обеспечению правовой защиты / по правам человека. Поэтому следует рассмотреть еще одну возможность, заключающуюся в роспуске МОМ и передаче ее функций новому учреждению с более обширными задачами.

5. Меры, направленные на укрепление существующей институциональной структуры

117. Напрасно было бы надеяться на то, что соглашение о создании новой институциональной структуры по вопросам миграции внутри Организации Объединенных Наций будет достигнуто в ближайшее время. Между тем необходимо определить меры, направленные на укрепление существующей институциональной структуры. Этого можно добиться, в частности, за счет более частого проведения диалогов на высоком уровне. В проекте резолюции Второго комитета Генеральной Ассамблеи в 2012 году содержалось предложение о проведении диалога на высоком уровне один раз в три года. К сожалению, это предложение не вошло в окончательный текст резолюции.

118. Согласно предложению, содержащемуся в докладе УВКПЧ «Миграция и права человека: совершенствование управления международной миграцией, основанного на правах человека», учреждение постоянной платформы по правам человека мигрантов внутри Организации Объединенных Наций создаст условия для налаживания систематического взаимодействия между всеми заинтересованными сторонами (в том числе между государствами-членами, учреждениями-членами Группы по проблемам глобальной миграции, другими международными и региональными организациями, гражданским обществом и самими мигрантами) по широкому кругу комплексных вопросов, касающихся права человека и миграции.

119. Кроме того, следует упорядочить дальнейшую деятельность Группы по проблемам глобальной миграции и упрочить ее правозащитную базу. Огромное значение в этом смысле имеют мандат УВКПЧ и его оперативный опыт в области миграции и прав человека.

120. Также поступали предложения о включении Глобального форума по миграции и развитию в структуру Организации Объединенных Наций. Но в ближайшем будущем такой шаг представляется не слишком реалистичным. Специальный докладчик считает, что, если Диалог на высоком уровне будет проводиться чаще, например один раз в три года, Глобальный форум мог бы дополнить собой этот процесс, проходящий в рамках Организации Объединенных Наций, и предоставить государствам возможность проводить неофициальные дискуссии за рамками системы Организации Объединенных Наций.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

121. Управление миграцией все в большей мере становится неформальным, бессистемным, лишенным обязательной юридической силы и определяемым государствами и в значительной мере выходит за пределы системы Организации Объединенных Наций, перемещаясь на такие форумы, как Глобальный форум по миграции и развитию и региональные консультативные процессы. Следствием этого становятся недостаточность подотчетности, мониторинга и надзора, а также отсутствие взаимоотношений с официальными механизмами мониторинга соблюдения правовых норм, созданными внутри Организации Объединенных Наций.

122. Поэтому необходимо усилить правозащитный аспект в управлении миграцией на глобальном уровне, в том числе с точки зрения подотчетности, и вернуть управление миграцией в рамки Организации Объединенных Наций, в том числе посредством создания в системе Организации Объединенных Наций институциональной структуры по вопросам миграции. За последние десять лет в этой области наблюдались значительные подвижки, к ней проявлялся существенный интерес, что выразилось в проведении двух Диалогов на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития, в создании Глобального форума по миграции и развитию и Группы по проблемам глобальной миграции, в увеличении числа членов МОМ в последнее время, а также в развитии региональных инициатив в рамках как региональных организаций, так и региональных консультативных процессов. Это свидетельствует об известном признании потребности в усилении управления миграцией.

123. Государства могут взять на себя обязательства по усилению управления миграцией, сохранив при этом свое суверенное право решать, кто может въезжать на их территорию и находиться на ней.

124. Улучшение управления миграцией на глобальном уровне принесет выгоды всем государствам, потому что они не могут регулировать это глобальное явление в одностороннем порядке, на двусторонней или даже региональной основе. Совершенствование управления миграцией поможет

точнее распределить обязанностей среди государств, имеющих к ней отношение. Глобальный форум по миграции и развитию предоставляет удобную платформу для проведения неофициальных дискуссий между государствами, однако не следует считать его заменой обсуждения вопросов миграции в рамках Организации Объединенных Наций. Более частое проведение диалогов на высоком уровне могло бы также способствовать формированию более тесной, синергетической связи между дискуссиями внутри Организации Объединенных Наций и за ее пределами.

125. Рост числа региональных консультативных процессов может способствовать укреплению доверия, но может также привести к дублированию принимаемых мер и к противоречиям. Двустороннее и региональное сотрудничество, в том числе в рамках этих процессов, региональных организаций и двусторонних соглашений, может повышать согласованность управления миграцией на глобальном уровне, однако в рамках этих инициатив должны в полной мере соблюдаться права человека мигрантов, необходимо обеспечить их прозрачность и наделить их эффективными механизмами мониторинга и подотчетности.

126. В мигрантах следует всегда видеть, в первую очередь, людей, обладающих неотъемлемыми правами человека, а не субъектов процесса развития. Поэтому для управления миграцией на глобальном уровне нужна правозащитная база. Миграция может реализовать свой потенциал в качестве инструмента человеческого развития лишь в том случае, если ее принимают в контексте прав человека. Поэтому в основе сотрудничества в целях развития и программ, разрабатываемых во всех органах системы Организации Объединенных Наций, связанных с миграцией, должны лежать универсальные базовые принципы прав человека.

В. Рекомендации

1. Рекомендации государствам

127. Всем государствам следует разработать согласованную и всеобъемлющую национальную политику в области миграции с учетом прав человека. В этой политике следует учитывать все факторы «притяжения» незаконной миграции, а именно: непризнанную потребность в труде мигрантов в государствах назначения, в том числе потребность в низкоквалифицированных работниках, и сопутствующую потребность в создании большего числа каналов законной миграции, что приведет к сокращению числа случаев незаконной миграции, уменьшению масштабов незаконного ввоза мигрантов, уменьшению эксплуатации мигрантов с неурегулированным статусом и сокращению количества смертельных случаев. В связи с этим государствам надлежит принять меры к тому, чтобы к «незаконным работодателям» применялись санкции, эксплуатация труда каралась, а мигранты, в том числе с неурегулированным статусом, имели доступ к национальным судам и трибуналам, которым следует эффективно применять международные договоры по правам человека для обеспечения надлежащей правовой защиты. Государствам следует создать отграничить обеспечение соблюдения иммиграционного законодательства от оказания общественных услуг, а также улучшить сбор данных и показатели во всех

областях, связанных с миграцией, в целях принятия обоснованных политических решений.

128. Государствам надлежит принять меры к тому, чтобы двусторонние соглашения, касающиеся мигрантов, региональные и межрегиональные механизмы сотрудничества, такие как региональные консультативные процессы, были прозрачными, гарантировали соблюдение прав человека мигрантов и обеспечивали подотчетность.

129. Государствам следует признать потребность в создании более прочной институциональной структуры в области миграции, основанной на соблюдении прав человека, в рамках Организации Объединенных Наций. Этот шаг, в свою очередь, может оказать положительное влияние на неофициальное управление миграцией за пределами Организации Объединенных Наций, в том числе на Глобальный форум по миграции и развитию и на региональные консультативные процессы. Поэтому Специальный докладчик настоятельно рекомендует всем государствам — членам Организации Объединенных Наций рассмотреть возможность создания новой организации с конкретным мандатом, касающимся международной миграции. Этого, в частности, можно было бы достичь путем включения МОМ в состав системы Организации Объединенных Наций. Однако Специальный докладчик отмечает, что для этого потребуются наделить МОМ пересмотренным мандатом, ключевым принципом которого следует сделать защиту прав человека всех мигрантов. Следует также обеспечить новое учреждение «на базе МОМ» достаточным объемом средств, выделяемых не только на финансирование конкретных проектов.

130. Государствам следует рассмотреть возможность ратификации всех основных договоров Организации Объединенных Наций по правам человека, которые они до сих пор не ратифицировали, в том числе Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также других договоров, таких как конвенция МОТ, Конвенция о статусе беженцев и Конвенция о сокращении безгражданства.

131. Государствам следует обеспечить включение вопросов прав человека мигрантов в повестку дня в области развития на период после 2015 года.

а) Рекомендации, касающиеся Диалога на высоком уровне по вопросам международной миграции

132. Диалог на высоком уровне по вопросам международной миграции, который состоится в 2013 году, станет важным поводом для размышлений о всестороннем учете прав человека во всех аспектах дебатов о миграции.

133. Государствам следует рассмотреть возможность более частого проведения Диалогов на высоком уровне, например один раз в три года, причем следует придать этим диалогам интерактивный и ориентированный на практические действия характер, и вырабатывать в их ходе итоговые документы, основанные на правах человека.

134. Права человека должны быть комплексным вопросом, на основе которого должны вестись все дискуссии в рамках Диалога высокого уровня, и государствам следует рассмотреть возможность изучения следующих вопросов:

- a) декриминализация въезда и пребывания с неурегулированным статусом, которые ни при каких обстоятельствах не следует считать уголовными преступлениями;
- b) отказ от применения задержания в качестве средства борьбы с незаконной миграцией и разработка альтернатив задержанию;
- c) меры, направленные на повышение осведомленности о правах человека мигрантов;
- d) меры по борьбе с ксенофобией и ксенофобным насилием по отношению к мигрантам;
- e) меры, направленные на обеспечение эффективной защиты прав человека детей в государствах транзита и назначения;
- f) меры, направленные на обеспечение осуществления всеми мигрантами, в том числе с неурегулированным статусом, всех экономических, социальных и культурных прав, в том числе прав на образование, здоровье, социальное обеспечение и нормальные жилищные условия, а также трудовых прав;
- g) меры по обеспечению соблюдения прав человека мигрантов на границах, во время процедур въезда и высылки;
- h) меры, гарантирующие предоставление мигрантам эффективного доступа к независимым организациям для обращения за помощью при столкновении с нарушениями прав человека.

b) Рекомендации, касающиеся Глобального форума по миграции и развитию

135. Государствам следует определить более конкретные результаты сессий Глобального форума по миграции и развитию, рассмотреть в связи с этим возможность принятия на каждой сессии официального итогового документа и создать механизм контроля и наблюдения за осуществлением рекомендаций Глобального форума.

136. Государствам следует рассмотреть возможность расширения участия гражданского общества в работе Глобального форума.

137. Глобальному форуму следует уделять больше внимания правам человека и проводить круглые столы, посвященные соответствующим вопросам прав человека, в том числе правам мигрантов с неурегулированным статусом, а также всесторонне учитывать права человека мигрантов в своей деятельности.

138. Глобальному форуму следует также рассмотреть возможность обсуждения тем, касающихся миграции в целом, необязательно с точки зрения развития.

139. Глобальному форуму следует в большей мере опираться на опыт Группы по проблемам глобальной миграции (в том числе УВКПЧ); кроме того, следует способствовать включению механизмов Организации Объединенных Наций по правам человека в программу работы Глобального форума на регулярной основе.

2. Рекомендации Совету по правам человека

140. Специальный докладчик настоятельно призывает Совет по правам человека всесторонне учитывать права человека мигрантов в своей деятельности, когда это требуется, и поднимать вопросы прав человека мигрантов на своих ежегодных групповых обсуждениях, в том числе посвященных правам детей и женщин.

141. Совету по правам человека следует рассмотреть возможность проведения ежегодного группового обсуждения вопросов, связанных с правами человека мигрантов, причем каждый год обсуждение следует посвящать новой теме.

3. Рекомендации Генеральному секретарю

142. Специальный докладчик настоятельно призывает Генерального секретаря продемонстрировать ясное понимание проблемы миграции и сыграть ведущую роль в этом вопросе, развивая программу действий Организации Объединенных Наций в области миграции, повысив ее значимость и обеспечив внедрение принципов прав человека в области миграции в систему Организации Объединенных Наций.

143. Генеральному секретарю следует активнее брать на себя руководящую роль в процессе укрепления Группы по проблемам глобальной миграции, в том числе повышения ее роли по отношению к правам человека мигрантов.