



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 August 2013
Russian
Original: English

Шестьдесят 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

Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека мигрантов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [67/172](#) Генеральной Ассамблеи о защите мигрантов. В этой резолюции Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее шестьдесят восьмой сессии доклад об осуществлении этой резолюции и включить в этот доклад анализ вопроса о том, как правозащитная проблематика может способствовать разработке и осуществлению стратегий в области международной миграции и развития.

Письменные материалы были получены от государств, межправительственных и неправительственных организаций.

В докладе рассматриваются компоненты правозащитного подхода к мигрантам и миграции, в том числе с точки зрения повестки дня в области развития на период после 2015 года, содержится анализ вопроса о том, как правозащитная проблематика может способствовать разработке и осуществлению стратегий в области международной миграции и развития, и приводятся примеры из недавней практики учета правозащитной проблематики при разработке и осуществлении стратегий в области международной миграции и развития.

* A/68/150.



I. Введение

1. В своей резолюции 67/172 Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря представить ей на ее шестьдесят восьмой сессии доклад об осуществлении этой резолюции и включить в этот доклад анализ вопроса о том, как правозащитная проблематика может способствовать разработке и осуществлению стратегий в области международной миграции и развития.

2. Письменные представления были получены от государств, межправительственных и неправительственных организаций в ответ на вербальную ноту, направленную Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) от имени Генерального секретаря, с просьбой предоставить информацию об осуществлении резолюции 67/172¹.

3. Раздел II настоящего доклада содержит анализ компонентов подхода, в основу которого положена категория прав человека. В разделе III рассматривается правозащитный подход к мигрантам и миграции в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года. Раздел IV содержит анализ вопроса о том, как правозащитная проблематика может способствовать разработке и осуществлению стратегий в области международной миграции и развития. В разделе V приводятся примеры из недавней практики учета правозащитной проблематики при разработке и осуществлении стратегий в области международной миграции и развития. Раздел VI содержит выводы и рекомендации.

4. В итоговом документе Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию под названием «Будущее, которого мы хотим» Конференция призывает государства эффективно поощрять и защищать права человека и основные свободы всех мигрантов независимо от их миграционного статуса, в особенности права и свободы женщин и детей, а также 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 уязвимость².

5. Связи между миграцией, мигрантами, правами человека и развитием сложны и многогранны. В современном мире миграция становится все более сложным явлением. Технологические достижения позволили быстрее перемещаться и оперативно распространять информацию через Интернет и средства массовой информации. Из-за усугубления неравенства, демографических изменений и ситуации на мировых рынках труда мигранты зачастую работают в тяжелых и опасных условиях. Причины миграции часто многогранны и могут меняться, особенно с учетом того, что мигранты совершают долгий и нередко трудный путь в страны назначения. Нехватка возможностей легальной мигра-

¹ С текстом большинства полученных представлений можно ознакомиться на веб-сайте Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по адресу www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/HLD2013.aspx.

² Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года. «Преображающая реальность будущее, которого мы добиваемся для всех»: доклад Генеральному секретарю (Нью-Йорк, июнь 2012 года).

ции укрепляет желание мигрантов прибегнуть к содействию контрабандистов при передвижении и может повысить незащищенность мигрантов перед торговлей людьми и другими формами эксплуатации.

6. По мере роста мобильности людей и приобретения ею более глобального характера традиционные различия между добровольной и принудительной, регулярной и нерегулярной, временной, сезонной, долгосрочной и постоянной миграцией стали менее четкими. Это придает все большую убедительность утверждению о том, что права всех мигрантов следует рассматривать на основе комплексного подхода. Почти половину всех мигрантов в мире составляют женщины и девочки, многие из которых мигрируют без сопровождения. Согласно оценкам, один из восьми мигрантов принадлежит к возрастной группе от 15 до 24 лет³. В процессе миграции все: дети, молодежь, женщины и мужчины — сталкиваются с трудностями, характерными для их конкретной ситуации.

7. В этом контексте важно отметить, что миграция в своей основе является процессом жизнедеятельности, связанным с зачастую опасным передвижением около 215 миллионов человек. Это не просто безликая «мега-тенденция». Миграция представляет собой важное экономическое и социальное явление XXI века и в этом качестве имеет определенные последствия для развития: развития человеческого потенциала мигрантов и их семей и развития стран происхождения, транзита и назначения. При обсуждении миграции и развития важно не забывать о правозащитной проблематике и отводить ей центральное место. Вопрос о миграции и правах человека имеет крайне важное значение как сам по себе, так и в контексте миграции и развития, поскольку права человека являются неотъемлемыми правами всех людей вне зависимости от того, являются ли они рабочими единицами или проводниками процесса развития.

8. Преимущества защиты прав человека мигрантов для развития сегодня бесспорны. Все большее признание получает точка зрения о том, что в миграционной политике на национальном, региональном и международном уровнях следует учитывать существенный вклад мигрантов в развитие общества и экономики и выполнять добровольно взятые на себя государствами правовые обязательства по защите, поощрению, уважению и осуществлению прав человека всех мигрантов.

II. Правозащитный подход

9. Правозащитный подход призван содействовать достижению более высоких и устойчивых результатов развития посредством анализа и устранения неравенства, дискриминационной практики и несправедливого распределения властных полномочий как факторов, нередко лежащих в основе проблем в области развития. Такой подход в нормативном смысле основан на международных стандартах в области прав человека, а в оперативном смысле направлен на поощрение и защиту прав человека. В соответствии с правозащитным подходом усилия в области развития базируются на системе прав и соответствующих

³ Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел народонаселения, “International migration in a globalizing world: the role of youth,” Technical Paper, No. 2011/11 (United Nations, New York, 2011).

обязательств государств, установленных согласно нормам международного права.

10. Правозащитный подход ориентирован на развитие потенциала ответственных за их выполнение, а обладателей прав — по истребованию соблюдения их прав. Такой потенциал включает в себя навыки, способности, ресурсы, обязанности, власть и мотивацию.

11. В правозащитном подходе внимание уделяется не только результатам, но и процессам. В целях обеспечения эффективного применения правозащитного подхода к процессам и результатам крайне важно иметь функционирующие информационные системы и достоверные актуальные данные с разбивкой по категориям для определения находящихся в уязвимом положении групп и их различных потребностей.

12. Правозащитный подход к миграции основан на следующих принципах:

a) *универсальность и неотъемлемость*. Все люди, в том числе мигранты, наделены универсальными и неотъемлемыми правами человека;

b) *неделимость*. Все права человека (будь то гражданские, культурные, экономические, политические или социальные) неделимы и неотъемлемы от достоинства всех людей, в том числе мигрантов;

c) *взаимозависимость и взаимосвязанность*. Реализация одного права часто полностью или частично зависит от реализации других прав;

d) *участие и причастность*. Мигранты имеют право на активное, свободное и содержательное участие в принятии решений, которые напрямую их касаются⁴;

e) *равенство и отсутствие дискриминации*. Государствам следует реагировать на прямую и косвенную дискриминацию и неравное обращение с мигрантами в законодательстве, политике и практике;

f) *ответственность*. Государствам следует обеспечивать прозрачность при разработке и осуществлении стратегий в области миграции и доступ мигрантов к механизмам возмещения и правовой защиты. Существует много способов обеспечения ответственности, в том числе:

i) ратификация международных договоров о правах человека и включение соответствующих норм в национальное законодательство;

ii) судебные и квазисудебные механизмы, например учет миграционных вопросов при вынесении судебных постановлений, при проведении конституционных и административных обзоров, а также в работе национальных правозащитных комиссий и уполномоченных по правам человека;

iii) административные и стратегические механизмы, например обзор воздействия политики и стратегий в области миграции на права человека;

⁴ Как отметил Специальный докладчик по вопросу о крайней нищете и правах человека, «реальное участие способствует укреплению потенциала и осведомленности о правах. Благодаря участию лица, живущие в нищете, могут почувствовать себя полноценными членами общества, автономными субъектами, не зависящими от решений, принимаемых другими лицами, которые смотрят на них как на объекты оказания помощи или простые статистические величины» (A/HRC/23/36, пункт 22).

iv) политические механизмы, например парламентские процессы, наблюдение и информационно-пропагандистская деятельность, осуществляемая неправительственными организациями;

v) представление отчетности о положении мигрантов в рамках договоров в области прав человека.

13. Правозащитный подход переносит анализ и составление программ в области развития из хаотичной сферы благотворительности в сферу обязательств, которая в большей мере поддается измерению и обеспечению соблюдения.

III. Правозащитный подход к мигрантам и миграции в контексте повестки дня в области развития на период после 2015 года

14. Как отметил Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, показателем развития является степень, в которой какие-либо стратегии и мероприятия удовлетворяют законные требования людей о свободе от страха и нужды, праве голоса в их собственных обществах и достойной жизни.

15. В соответствии с существующим в системе Организации Объединенных Наций определением правозащитный подход к развитию характеризуется ориентацией на людей, отсутствием дискриминации, открытостью для всех, подотчетностью и сокращением масштабов неравенства. В 2012 году Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня в области развития на период после 2015 года рекомендовала включить в эту повестку дня три основополагающих принципа, а именно: права человека, равенство и устойчивость⁵. Она призвала к приведению этой новой повестки дня в соответствие с нормами в области прав человека и механизмами обеспечения подотчетности.

16. Ни рост, ни сокращение масштабов нищеты не будут устойчивыми без учета неравенства и реагирования на широкораспространенную дискриминацию. Экономический рост сам по себе еще не является надлежащим показателем развития. Экономический рост, сопровождаемый значительным структурным неравенством и угнетением, неустойчив в долгосрочной перспективе и морально неприемлем сегодня⁶. В концепции развития и ее реализации на практике должны учитываться такие аспекты, как производительная занятость и достойная работа для всех, образование и здравоохранение, надлежащее жилье, продовольствие, возможность высказываться при принятии решений на государственном уровне, свободное, активное и содержательное участие в общественной жизни, справедливые органы правосудия и чувство личной безопасности.

⁵ Целевая группа системы Организации Объединенных Наций по вопросам повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития на период после 2015 года. «Превращая в реальность будущее, которого мы добиваемся для всех» (Нью-Йорк, июнь 2012 года).

⁶ United Nations System Task Team on the Post-2015 United Nations Development Agenda, “Towards freedom from fear and want: human rights in the post-2015 agenda — thematic think piece: OHCHR” (May 2012), p. 4.

17. Таким образом, развитие прежде всего предполагает устранение барьеров и расширение возможностей выбора. Как отметил Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека, «сегодня следует считать аксиомой то, что ни одно общество не может достичь своего реального потенциала развития, если целые секторы этого общества блокированы правовыми, физическими, социальными или политическими барьерами»⁷. Включение всех мигрантов в процесс развития является не только нормативным обязательством, проистекающим из запрета дискриминации, но и практической задачей, выполнение которой необходимо для обеспечения эффективности стратегий развития. Только при условии учета правозащитной проблематики в миграционных процессах можно будет в полной мере реализовать потенциал миграции как фактора, способствующего развитию человеческого потенциала.

18. Мигранты не являются товаром. Мероприятия в области развития не должны вынуждать людей мигрировать в качестве «проводников процесса развития» или работников, обеспечивающих развитие, особенно без должной защиты их прав человека и трудовых прав. Государства, а не мигранты несут ответственность за составление надлежащих национальных планов и стратегий развития.

19. В повестке дня в области развития на период после 2015 года не следует рассматривать миграцию только как глобальное явление и фактор, способствующий развитию, без учета развития человеческого потенциала более 215 миллионов мигрантов, многие из которых живут и работают в опасных и неравных условиях. Цели в области развития, в которых не уделяется внимание упущенным из виду группам, подобны целевым показателям экономического роста: их можно достичь без реального вклада в создание более равноправного и справедливого мира⁸.

20. В «Докладе о развитии человека 2009 года» Программы развития Организации Объединенных Наций отмечается, что, несмотря на наличие спроса на труд неквалифицированных работников во многих богатых странах, барьеры в плане мобильности для них особенно высоки⁹. Многие мигранты перемещаются, живут и работают в условиях, характеризующихся неравенством, дискриминацией и маргинализацией, и не могут пользоваться благами развития. Вследствие этого данные о положении мигрантов следует в будущем включать в цели, задачи и показатели в области развития с четкой разбивкой по категориям. Повестка дня в области развития на период после 2015 года предоставляет возможность расширить базу знаний о правозащитных измерениях миграции, в частности о мигрантах, находящихся в более уязвимом положении.

21. Важно, чтобы в повестке дня в области развития на период после 2015 года система трудовых отношений рассматривалась как ключевая пло-

⁷ См. Open letter of 6 June 2013 on human rights in the post-2015 agenda of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Размещено на www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/HCOpenLetterPost2015.pdf.

⁸ Заявление 17 обладателей мандата по специальным процедурам Совета по правам человека по повестке дня в области развития на период после 2015 года, “Grounding development priorities in human rights: incentives to improve equality, social security and accountability”, 21 May 2013. Размещено на www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E.

⁹ *Human Development Report 2009: Overcoming Barriers — Human Mobility and Development* (United Nations publication, Sales No. E.09.III.B.1), p. 2.

щадка для взаимодействия между миграцией и развитием и, в частности, признавалась уязвимость положения работников низкой и средней квалификации и нелегальных трудящихся-мигрантов. Кроме того, в ней следует рассматривать не только трудовые отношения и признать, что миграция влияет на развитие в других важных сферах общественной и частной жизни, в том числе дома, в общинах, которые мигранты покидают и членами которых становятся, в сфере образования и культуры. Таким образом, соответствующие стратегии должны быть четко направлены на устранение неравенства в отношении входящих в группу риска детей-мигрантов и женщин-мигрантов, мигрантов старшего возраста и мигрантов-инвалидов, а также нелегальных мигрантов; при этом необходимо обеспечить доступ всех мигрантов к основным услугам в таких областях, как здравоохранение, образование, социальное обеспечение, жилье, водоснабжение и санитария. Комитет по правам ребенка отметил, что стратегии, программы и меры по защите детей от нищеты и социальной изоляции должны охватывать детей, участвующих в миграционных процессах, вне зависимости от их статуса¹⁰.

22. Повестка дня в области развития на период после 2015 года должна быть универсальной и не содержать произвольного разграничения между странами, а первоочередное внимание в ней должно уделяться людям и их правам человека. В контексте современной миграции традиционное разграничение стран происхождения и стран назначения начинает терять свою актуальность. Страны с формирующейся экономикой и страны со средним уровнем дохода все чаще принимают значительное число мигрантов, а миграция по линии Юг-Юг так же важна, как и передвижение людей из развивающихся в развитые страны. Граждане традиционных стран назначения мигрируют в поиске новых возможностей, а традиционные страны происхождения становятся странами транзита и назначения.

23. В этой связи повестка дня в области развития на период после 2015 года должна быть применима ко всем странам и людям; в ней следует признать вероятность и зачастую реальность проживания мигрантов в нищете, в условиях маргинализации и дискриминации во всех принимающих странах и странах транзита. Миграционная политика, проводимая странами назначения, может иметь долгосрочное влияние на развитие и права человека семей мигрантов и общины в их стране происхождения. При миграции представителей беднейших слоев населения они зачастую оказываются в уязвимом положении, отражающем ограниченность их ресурсов и возможностей выбора. Вследствие этого во многих странах вероятность проживания в условиях нищеты и неравенства значительно выше для нелегальных, временных и неквалифицированных мигрантов (и их детей), чем для граждан соответствующих стран.

¹⁰ Committee on the Rights of the Child, "Report of the 2012 day of general discussion: the rights of all children in the context of international migration" (February 2013), para. 88.

IV. Взгляд на стратегии в области международной миграции и развития с точки зрения правозащитной проблематики

24. Определение стратегии в области «миграции и развития» дать трудно. В контексте развития человеческого потенциала (понимаемого как расширение свободы людей жить так, как они считают нужным) такая стратегия будет предполагать принятие миграционных мер, влияющих на развитие человеческого потенциала мигрантов. Как было отмечено выше, миграция и развитие прежде всего являются процессами жизнедеятельности человека.

25. Преимущества и дополнительная ценность применения правозащитного подхода при разработке и осуществлении стратегий в области миграции и развития имеют два рациональных обоснования: а) имманентное, означающее, что правозащитный подход к миграции — это действие, оправданное с точки зрения морали или права; и б) практическое, означающее, что правозащитный подход ведет к лучшим и более устойчивым результатам в области развития человеческого потенциала мигрантов и их семей, а в более широком смысле — обществ и государств. Важно, что правозащитный подход направлен на то, чтобы объединить и усвоить — а не отбросить — практический опыт успешного развития и укрепить аргументы в пользу его более последовательного применения.

26. Правозащитный подход к стратегии в области миграции основан на добровольном принятии государствами универсальных норм и принципов. Универсальные договоры в области прав человека обуславливают конкретные результаты, качество предоставления услуг, нормы поведения и передовой опыт. Дальнейшая работа по вынесению рекомендаций в отношении этих норм и принципов и их развитию была продолжена в рамках механизмов в области прав человека. Эти нормативные рамки являются прочной основой для разработки и осуществления стратегий в области миграции.

27. Принципы равенства и недискриминации занимают центральное место в международном праве в области прав человека и напрямую связаны с принципом универсальности, согласно которому у каждого человека есть основополагающие права. Во Всеобщей декларации прав человека признается, что «все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах» (статья 1). Все мигранты, включая нелегальных мигрантов, обладают такими же правами человека, в частности экономическими, социальными и культурными правами, как и все остальные люди; все ограничения, в том числе ограничения, основанные на гражданстве или иммиграционном статусе, должны преследовать законную цель и быть пропорциональны достижению этой цели. Это четкое послание, содержащееся в международных рамках в области прав человека.

28. В связи с этим в соответствии с рамками в области прав человека от государств в целях выполнения их обязательств требуется разработать ряд практических мер, в том числе мер по устранению барьеров, которые осложняют всестороннее участие всех, включая мигрантов, в экономической и социальной жизни. В число других мер может входить обеспечение учета в национальных стратегиях или планах действий в области социального обеспечения, здравоохранения или образования положения и потребностей мигрантов.

29. От государств требуется устранять прямую и косвенную дискриминацию в том случае, если на первый взгляд закон, стратегия или практика представляются нейтральными, но имеют непропорциональное воздействие на права мигрантов. Например, введение правила об обязательном предъявлении свидетельства о рождении детей при их записи в школы является дискриминацией в отношении нелегальных детей-мигрантов, которые не имеют таких документов или сталкиваются с трудностями при их получении. Платное оказание медицинских услуг, приводящее к лишению живущих в нищете мигрантов необходимого медицинского обслуживания, также может иметь дискриминационный характер.

30. Благодаря концентрации внимания на наиболее уязвимых, маргинализованных и изолированных группах правозащитный подход к стратегиям в области миграции и развития может обеспечить положение, при котором ни одна группа не будет проигнорирована или забыта. В этой связи положение всех мигрантов может быть уязвимым, поскольку они не подпадают под правовую защиту своих стран гражданства. Кроме того, будучи иностранцами, мигранты часто не знают языка, законов и обычаев страны пребывания, а также не имеют социальных связей. Это приводит к тому, что у них меньше возможностей знать и отстаивать свои права. Нелегальные мигранты оказываются в особо уязвимом положении, поскольку они могут быть лишены доступа к государственным правовым услугам или не могут воспользоваться ими на практике из-за страха быть обнаруженными¹¹.

31. Применение правозащитного подхода при проведении миграционной политики государства может означать, что последнее не будет предпринимать действий, обусловленных иммиграционным статусом, например, таких как содержание нелегального мигранта в заключении в течение неопределенного периода времени. Оно может означать, что государство будет осуществлять такие меры, как принятие законов, предоставляющих детям-мигрантам недискриминационный доступ к начальному образованию. Оно также означает, что от государства требуется предпринимать действия в том случае, если частные субъекты, такие как работодатели или арендодатели, нарушают права мигрантов.

32. С другой стороны, помимо того, что миграционная политика, разработанная и реализуемая без должного учета приоритетных правозащитных целей, неэффективна с точки зрения задач управления миграцией, она может иметь негативные последствия для прав человека. Например, регламентационная политика, основанная исключительно на карательных и ограничивающих механизмах пограничного контроля без должного учета ситуации на рынке труда и других причин притока мигрантов, как правило, незначительно влияет на абсолютное число мигрантов, прибывающих в страну, при этом она негативно сказывается на мигрантах, приводя к нарушению их прав человека на международных границах или поблизости от них, и может усугубить проблемы с безопасностью и злоупотреблениями из-за поощрения развития торговли людьми¹².

¹¹ Statement of the Global Migration Group on the human rights of migrants in irregular situation, September 2010, Available from www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10396&LangID=E.

¹² См. A/HRC/23/46, пункт 83.

33. В стратегии, основанной на правозащитном подходе, рассматривается целостная картина условий ее реализации и учитываются такие аспекты, как мигранты и их семьи, община, в которой мигранты живут и работают, гражданское общество, местные и национальные органы власти и все соответствующие направления деятельности правительства. Такой подход убирает секторальные «шоры» и способствует принятию комплексных мер в отношении миграции, в том числе ее связей с развитием.

34. Такой подход помогает сделать процесс разработки стратегий более транспарентным, позволяет людям и общинам привлекать к ответственности тех, кто обязан действовать, и обеспечивает наличие эффективных средств правовой защиты в случае нарушения прав. Он содействует осуществлению наблюдения за выполнением государствами своих обязательств на основе рекомендаций правозащитных механизмов, а также открытой и независимой оценки деятельности государств.

V. Недавняя практика учета правозащитной проблематики в стратегиях в области миграции и развития

35. В материалах, представленных для настоящего доклада, государства-члены сообщили о ряде принятых мер по учету правозащитной проблематики при разработке и осуществлении своих стратегий в области миграции, в том числе в отношении законодательных, административных и стратегических мер, а также двустороннего и многостороннего сотрудничества. В настоящем разделе приводятся недавние примеры такой практики с указанием соответствующих трудностей и передового опыта.

A. Недискриминация

36. Мигранты часто сталкиваются с дискриминацией и изоляцией. Положение некоторых стран о миграции носят явно дискриминационный характер в отношении разных групп мигрантов, например, неквалифицированным трудящимся-мигрантам в отличие от мигрантов с высокой квалификацией запрещается воссоединяться с членами своих семей.

37. Некоторые государства достигли определенного прогресса в обеспечении недискриминации. Например, в Иордании в целях устранения дискриминации в отношении женщин были приняты законодательные меры, включающие внесение в 2008 и 2010 годах поправок в трудовой кодекс, благодаря которым его сфера применения стала охватывать женщин-мигрантов, занятых в качестве домашних работниц, и другие группы трудящихся.

38. В Румынии проведение информационных кампаний на уровне общин повышает осведомленность о проблемах просителей убежища и мигрантов и позволяет сделать важный вклад в борьбу с ксенофобией и обеспечение лучшего понимания их положения.

39. В 2012 году Черногория приняла новую «Стратегию улучшения положения рома и египтян (2012–2016 годы)» и связанный с ней план действий.

В. Законодательство

40. Разработку и осуществление конкретных стратегических мер в области миграции и развития можно вести на основе правозащитных законодательных рамок, включающих конституционное право, законы о недискриминации и занятости, равном обращении, труде и миграции.

41. В национальном законе Аргентины о миграции 2004 года содержатся нормы, обеспечивающие полное уважение прав человека мигрантов и их семей. В этом законе признается право на миграцию на основе принципов равенства и универсальности и гарантируется равный доступ мигрантов и их семей к социальным услугам, объектам общественной собственности, здравоохранению, образованию, трудоустройству и социальному обеспечению.

42. В конституции Эквадора 2008 года предусматривается защита мигрантов вне зависимости от их статуса и признается «право на миграцию». В статье 40 прямо говорится о том, что нельзя признавать положение какого-либо лица нелегальным из-за его миграционного статуса.

43. Конституция Грузии содержит гарантию того, что иностранные граждане и лица без гражданства обладают теми же правами, свободами и обязанностями, что и граждане страны. Мигранты имеют равный доступ к системе здравоохранения и ее услугам, в том числе к медицинскому обслуживанию и социальным услугам. Тем не менее обладание этими правами прямо не признано в отношении нелегальных мигрантов.

44. В Боснии и Герцеговине законодательство предусматривает участие государственных служб занятости и региональных советов по трудоустройству молодежи в разработке программ временной миграции.

С. Сотрудничество в области миграции и развития

45. Двустороннее и многостороннее сотрудничество, слаженное взаимодействие и сотрудничество между национальными правительствами, а также между правительствами и представителями гражданского общества на национальном и местном уровнях могут быть важным элементом правозащитной миграционной политики. Многие государства заключают со странами назначения меморандумы о взаимопонимании и двусторонние соглашения, и с правозащитной точки зрения важно, чтобы такие соглашения основывались на учете прав человека, а также разрабатывались и осуществлялись в рамках транспарентного процесса, предполагающего широкое участие.

46. Миграция, будучи сложным и многоаспектным вопросом, входит в сферу компетенции ряда министерств, в том числе министерств труда, внутренних дел, иностранных дел, защиты детей, здравоохранения и образования, и министерств, которым поручено наблюдение за выполнением обязательств в области прав человека. В Азербайджане благодаря принятию принципа «единого окна» государственная миграционная служба является государственным органом, где в одном месте решаются все миграционные вопросы, что обеспечивает более высокую слаженность работы разных министерств, занимающихся этими вопросами. В Швейцарии многие министерства и департаменты работают сообща в рамках «общегосударственного» подхода к миграции. В Коста-Рике взаи-

модействие между национальным институтом по вопросам благополучия детей и национальным бюро по вопросам миграции и иностранным делам было укреплено благодаря разработке протоколов о межведомственной координации в области защиты прав детей-мигрантов.

47. При поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций министерство социального развития Южно-Африканской Республики и министерства государственной службы и труда и социальной защиты Зимбабве разработали проект стандартных оперативных процедур по вопросам отслеживания, воссоединения или альтернативных вариантов помещения на воспитание в семью несопровождаемых и разлученных с семьей детей.

48. В консультации с УВКПЧ и Международной организацией труда (МОТ) в Ливане в 2013 году министерство труда Ливана, ливанский синдикат владельцев агентств по трудоустройству и ливанский миграционный центр КАРИТАС совместно разработали и начали применять кодекс поведения, содержащий для агентств по трудоустройству рекомендации по поощрению и защите прав домашних работников-мигрантов в стране.

49. Шри-Ланка подписала соглашения о социальном обеспечении с государствами, в которых трудоустроены трудящиеся-мигранты из этой страны, такими как Италия и Кипр, с тем чтобы обеспечить перевод материальных прав в области социального обеспечения и позволить трудящимся-мигрантам требовать получения пенсий и пособий по социальному обеспечению от стран, в которых они работали.

50. В регионе Латинской Америки и Карибского бассейна в рамках инициативы в области сексуального и репродуктивного здоровья молодежи и женщин из числа мигрантов поощряется межсекторальный труд в двусторонних отношениях между Аргентиной и Боливией (Многонациональным Государством); Колумбией и Эквадором; Коста-Рикой и Никарагуа; Сальвадором, Гватемалой и Мексикой; и Гаити и Доминиканской Республикой. Эта инициатива, осуществляемая при поддержке Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, направлена на улучшение доступа мигрантов к услугам в области сексуального и репродуктивного здоровья и на совершенствование программ по предотвращению распространения передаваемых половым путем инфекций, ВИЧ/СПИДа и насилия по признаку пола.

D. Легализация

51. Осуществление программ легализации может быть эффективной стратегической мерой реагирования на крайне уязвимое положение нелегальных мигрантов, которая позволит таким мигрантам достичь положительных результатов в области развития.

52. В 2002 году было подписано соглашение о праве на проживание для граждан государств-членов Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР), которое вступило в силу в 2009 году. В соглашении содержатся гарантии того, что граждане государств-членов МЕРКОСУР могут получить право на временное проживание (а после двух лет — на постоянное) в любом из государств-членов этой региональной организации и что такие лица имеют право на такое

же обращение с ними, как граждане этих государств, в том числе на рынке труда.

53. Программы легализации были приняты в Аргентине (2007–2010 годы), Бразилии (2009 год), Парагвае (2011 год) и Чили (2007 год). Осуществление такой программы в Парагвае позволило легализовать около 5000 лиц, нелегально прибывших в страну до октября 2010 года. Сообщалось, что реализация в Аргентине программы легализации «Патриа гранде», в рамках которой 560 131 человек получил право на временное или постоянное проживание, принесла принимающей стране значительные преимущества в области развития.

Е. Подготовка и информация

54. Важным элементом совершенствования правозащитного измерения при осуществлении стратегий является укрепление и расширение процесса оказания технической помощи и наращивания потенциала для всех государственных органов, занимающихся вопросами миграции, в том числе для миграционных и пограничных служб, судей, прокуроров, работников налоговых органов, инспекторов по трудовым вопросам, социальных работников, учителей, медицинских работников, дипломатов и сотрудников посольств и консульств. В Многосторонних основах МОТ по вопросам миграции рабочей силы говорится, что государства должны обеспечить эффективные механизмы правоприменения в целях защиты прав человека трудящихся-мигрантов и организовать подготовку в области прав человека для всех государственных должностных лиц, занимающихся вопросами миграции (руководящий принцип 8.3 Основ).

55. Азербайджан и Босния и Герцеговина предприняли инициативы по подготовке государственных должностных лиц по вопросам миграции и торговли людьми, в том числе по вопросам применения положений международных рамок в области прав человека. Колумбия проводит подготовку сотрудников своих миграционных органов по положениям, касающимся прав человека и миграции, беженского права, торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов. В Румынии для должностных лиц, занимающихся вопросами миграции и работающих в таких местах, как порты, аэропорты и пункты пересечения границы, осуществляются программы подготовки по практическому применению стандартов в области прав человека.

56. Подготовка по правовым стандартам, связанным с условиями содержания под стражей, правами и благополучием заключенных, механизмами предоставления убежища и правовыми механизмами, доступными для заключенных, проводилась для сотрудников центров содержания под стражей, полицейских и работников пограничной службы в Европейском союзе и ряде других государств, в том числе в Индонезии, Китае (Гонконг), Ливане, Мексике, Объединенной Республике Танзания, Пакистане и Соединенных Штатах Америки.

57. В ходе осуществления учебных программ по повышению осведомленности мигрантов необходимо не только предупреждать о возможных рисках, но и расширять права и возможности потенциальных мигрантов за счет информирования об их правах. В Шри-Ланке в число инициатив, осуществляемых государством, входят учебные программы Бюро по вопросам занятости за рубежом для зарегистрированных мигрантов на предотъездном этапе и создание восьми

экспериментальных региональных информационных служб поддержки мигрантов. В Иордании проводились информационные кампании в средствах массовой информации, а в Таджикистане были разработаны кампании по повышению осведомленности и учебные программы по защите и поддержке трудящихся-мигрантов, покидающих страну.

58. Международная организация по миграции (МОМ) в рамках проведения предотъездного инструктажа и работы центров ресурсов для мигрантов знакомит трудящихся-мигрантов с рисками, связанными с трудоустройством за рубежом, и их правами. В Бангладеш МОМ содействовала проведению подготовки атташе по трудовым вопросам, а в Мавритании в сотрудничестве с МОТ осуществляла подготовку трудовых инспекторов.

Е. Защита детей

59. Как отметил Комитет по правам ребенка, государствам следует обеспечить гарантию прав, закрепленных в Конвенции о правах ребенка, для всех детей, находящихся под юрисдикцией государства, вне зависимости от их миграционного статуса или миграционного статуса их родителей и реагировать на все случаи нарушения этих прав¹³. Следует укрепить потенциал национальных систем социальной защиты по предотвращению возникновения уязвимого положения, прямо или косвенно связанного с миграцией, и его устранению, а в социальных стратегиях и программах следует в качестве конкретной целевой группы выделять детей, затронутых миграцией, и их семьи вне зависимости от их миграционного статуса и без какой-либо дискриминации.

60. В Бельгии в управлении по миграции был создан специальный отдел по делам несопровождаемых детей, которому поручено выдавать разрешения на пребывание, проводить поиск членов семей и обеспечивать проведение воссоединения семей в наилучших интересах ребенка. Кроме того, были учреждены специальные центры для несопровождаемых несовершеннолетних лиц. Некоторые другие государства, в том числе Гватемала, Румыния и Украина, предпринимают схожие шаги по защите несопровождаемых детей.

61. Регистрация рождения является основным правом человека и базой для реализации других прав, в том числе прав на здравоохранение, социальные пособия и образование. В Таиланде право на регистрацию рождения детей нелегальных мигрантов признано в законе о записи актов гражданского состояния. Помимо этого, в законе о гражданстве 2008 года предусматривается натурализация определенных категорий лиц, в том числе детей нелегальных мигрантов, родившихся в Таиланде до 1992 года.

62. В Республике Молдова в национальном плане действий по защите детей, оставшихся без попечения родителей, на период 2010–2011 годов были учтены многочисленные аспекты уязвимого положения «оставленных без внимания» детей. В 2012 году министерство труда, социальной защиты и семьи проводило перепись таких детей.

¹³ Комитет по правам ребенка, “Report of the 2012 day of general discussion: the rights of all children in the context of international migration”.

Г. Доступ к услугам и социальному обеспечению

63. Некоторые принимающие страны ограничивают доступ мигрантов к медицинскому обслуживанию и другим услугам на том основании, что им нужно защищать свои системы оказания социальной помощи от неправомерных требований и сдерживать миграцию. Представители органов, учрежденных на основе договоров в области прав человека, и эксперты по правам человека ставят под вопрос это утверждение по соображениям этического и фактического характера¹⁴. Даже те мигранты, которые напрямую не участвуют в официальной системе социальной защиты, часто вносят вклад в финансирование схем и программ социальной защиты посредством выплаты косвенных налогов. Некоторые страны прямо отказывают мигрантам в доступе к услугам, в то время как в других странах к отсутствию доступа приводит наличие неофициальных или скрытых барьеров. Механизмы контроля за миграцией, которые осуществляют учреждения, оказывающие услуги, или связанные с ними учреждения, а также отсутствие заслона между поставщиками услуг и миграционными органами часто становятся причиной отказа в доступе к необходимым услугам.

64. В Аргентине, Тринидаде и Тобаго и Уругвае все мигранты имеют такой же доступ к социальным услугам, как и граждане этих стран. Другие государства, в том числе Бельгия, Италия, Нидерланды и Франция, внедрили административные механизмы, призванные обеспечить нелегальным мигрантам доступ к ряду медицинских услуг. В Чили постановлением министерства здравоохранения нелегальным мигрантам был предоставлен доступ к чрезвычайной медицинской помощи, а беременным женщинам и детям, имеющим нелегальный статус, — к медицинскому обслуживанию. Право всех детей на равный доступ к медицинскому обслуживанию признано в Греции, Испании, Португалии и Румынии.

65. Основное право всех детей на образование вне зависимости от их правового статуса признано в Аргентине, Бельгии, Испании, Италии, Нидерландах, Таиланде, Уругвае и Чили. Во Франции на этот счет имеется министерский циркуляр. В законе Аргентины о миграции прямо говорится о том, что органы образования должны предоставлять мигрантам рекомендации и консультации в отношении процедуры легализации.

66. Проект комплексного общинного развития для обеспечения средств к существованию и социальной сплоченности, осуществляемый в провинции Мэхонгсон, Таиланд, направлен на расширение возможностей получения средств к существованию и поощрение социальной сплоченности для легальных и нелегальных мигрантов. Методология комплексного общинного развития в первую очередь ориентирована на создание средств к существованию, развитие потенциала местных органов власти и управление природными ресурсами.

67. Рекомендация № 202 о национальных минимальных уровнях социальной защиты, принятая Международной конференцией труда, предусматривает четыре основные социальные гарантии, которые следует предоставить всем мигрантам. С 2009 по 2011 год МОТ оказывала поддержку Республике Молдова в развитии институционального потенциала по планированию и внедрению ме-

¹⁴ См., например, A/HCR/14/30, пункт 22.

ханизма предоставления социальной защиты мигрантам и осуществлении двусторонних соглашений в области социальной защиты.

Н. Достойная работа

68. Многие мигранты, в частности неквалифицированные работники, временные или нелегальные мигранты, уязвимы перед эксплуатацией и злоупотреблениями на рабочем месте. Трудящимся-мигрантам следует обеспечить равное обращение и условия труда вне зависимости от их миграционного статуса. Хотя граждане или определенные категории иностранцев могут иметь привилегированный доступ к рынку труда, как только мигрант устраивается на работу, он получает право на основную защиту вне зависимости от правового статуса. Привязка мигрантов к конкретным работодателям способствует трудовой эксплуатации, не позволяет мигрантам находить лучшие возможности и вследствие этого нежелательна с правозащитной точки зрения и экономически нецелесообразна. В некоторых странах согласно законодательству для выезда из страны или смены работодателя от мигрантов требуется получение разрешения работодателя, что удерживает их от ухода с работы, где их эксплуатируют, из-за риска оказаться в заключении, быть депортированными или лишиться дохода. Хотя некоторые страны достигли определенного прогресса в применении практики заключения стандартных контрактов с трудящимся-мигрантами, многие страны не включают в них такие важные гарантии, как минимальный уровень зарплаты, и не совершенствуют регулирование деятельности агентств по трудоустройству, которые эксплуатируют трудящихся. Некоторые мигранты, такие как домашние работники, согласно трудовому законодательству стран, в которых они работают, зачастую открыто исключены из системы защиты.

69. В Шри-Ланке существуют требования о предотъездной регистрации трудящихся-мигрантов, подписании контрактов об оказании услуг в присутствии сотрудников национального бюро по вопросам занятости за рубежом и их одобрении представительствами Шри-Ланки в других странах.

70. В законе Азербайджана о трудовой миграции говорится, что в случае расторжения трудового контракта по причинам, не зависящим от трудящегося-мигранта, все расходы, связанные с его возвращением и возвращением его семьи, должен нести работодатель.

71. В провинции Тайвань, Китай, работодателям запрещается держать у себя удостоверения личности трудящихся-мигрантов, такие как их паспорта или разрешения на проживание. Работодатели не вправе удерживать заработную плату или собственность мигрантов, наносить им телесные повреждения или нарушать любые другие их права. Работодателям, совершающим такие действия, может быть запрещено нанимать трудящихся-мигрантов.

72. Домашние работники в странах Совета сотрудничества стран Залива имеют право на заключение единообразного стандартного контракта, включающего положение о еженедельном выходном дне, право хранить у себя свои паспорта и получать отслеживаемые электронным способом ежемесячные выплаты заработной платы на банковские счета. В 2013 году Саудовская Аравия и Филиппины подписали соглашение о защите трудовых прав домашних работ-

ников-мигрантов из Филиппин и открыли соответствующую круглосуточную «горячую линию».

73. В Маврикии для трудящихся-мигрантов установлены определенные уровни заработной платы и другие условия труда, равные с условиями труда местных трудящихся, кроме того, они имеют право объединяться и создавать профсоюзы. С 1999 года специальный отдел по делам трудящихся-мигрантов, входящий в структуру министерства труда, проводит инспектирование рабочих мест, принимает жалобы трудящихся-мигрантов и реагирует на них на языке, которым владеют мигранты

I. Уголовное преследование, содержание под стражей и обнаружение

74. Стратегии уголовного преследования и изоляции вряд ли могут быть эффективным фактором сдерживания нелегальной миграции, при этом они могут иметь пагубные последствия не только для прав человека и благополучия отдельных мигрантов, но и для отношений между принимающими общинами и мигрантами в данном обществе. А это в конечном итоге будет негативно сказываться на развитии человеческого потенциала. Растет число свидетельств того, что практика административного задержания не сдерживает нелегальную миграцию, и, несмотря на то, что за последние 20 лет по всему миру проводится все более жесткая политика задержаний, число незаконных въездов не сократилось¹⁵.

75. С 2009 года ряд государств, в том числе Аргентина, Бельгия, Бразилия, Венгрия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Канада, Панама, Швеция, Южная Африка и Япония, приняли законодательство или стратегии, призванные прекратить практику задержания определенных категорий мигрантов. Недавно в Японии из центров задержания мигрантов были условно освобождены дети и стала проводиться стратегия, направленная на предотвращение их задержания в будущем. Кроме того, в стране было сокращено общее число находящихся в заключении мигрантов и налажены рабочие партнерские отношения с местными неправительственными организациями.

76. В некоторых государствах, в том числе в Венгрии, Замбии, Ирландии, Испании, Италии, Люксембурге, Марокко, Нидерландах, Никарагуа, Омане, Португалии, Словакии, Франции, Чешской Республике и Швеции, были установлены ограничения периода времени, в течение которого соответствующим орга-

¹⁵ См. A/HRC/20/24, пункт 8. В последние годы все чаще к государствам обращается призыв искать эффективные альтернативы задержанию мигрантов, основанные, среди прочего, на существующем в международном праве принципе пропорциональности, согласно которому задержание должно рассматриваться в качестве крайней меры. См. доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям (A/HRC/13/30 и Add.1–3). См. также материалы о ходе работы и основных выводах Всемирного круглого стола Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев по вопросу о мерах, альтернативных задержанию лиц, ищущих убежища, беженцев, мигрантов и апатридов, проведенного в Женеве 11–12 мая 2011 года (размещено на www.ohchr.org/RU/Issues/Migration/Pages/Roundtable.aspx).

нам разрешается держать мигранта в заключении по административным причинам.

77. В некоторых государствах применяются меры, альтернативные задержанию нелегальных мигрантов, при этом в некоторых из них было открыто признано, что находящиеся в особо уязвимом положении группы, такие как дети, не должны содержаться под стражей. В Испании помещение детей в центры временного содержания мигрантов запрещено законом; такие дети должны иметь право на услуги по защите несовершеннолетних и могут содержаться под стражей только со своими родителями в учреждениях, приспособленных для пребывания семей.

78. Как показывает практика, сохранение мигрантами свободы и личной неприкосновенности при проживании в принимающей общине является одной из самых эффективных и низкзатратных мер, альтернативных задержанию¹⁶. Мигрантов можно направлять в центры общинной поддержки, например в приюты, где у них будет доступ к правовой помощи, медицинскому обслуживанию, образовательным возможностям и психосоциальной поддержке.

79. Во всех государствах — членах Европейского союза, за исключением Кипра и Мальты, законодательно установлено, что до принятия любого решения, связанного с задержанием, должны быть применены меры, альтернативные задержанию. Законом о миграции Боливарианской Республики Венесуэла 2004 года запрещается задержание и предусматривается ряд мер, альтернативных задержанию, которые можно принять в рамках процедуры депортации, в том числе обязать мигранта регулярно отмечаться в соответствующем учреждении, поселиться в определенном месте во время административной процедуры или предоставить гарантию финансового обеспечения (для этого нужно учесть экономическое положение мигранта).

80. Были разработаны инструменты оценки рисков, призванные помочь сотрудникам по миграционным вопросам принимать обоснованные решения о необходимости помещения мигрантов в центр временного содержания. Такие инструменты оценки рисков ограничивают излишнее применение практики задержаний, повышают последовательность принятия решений и гарантируют, что лица, находящиеся в особо уязвимом положении и не представляющие особой опасности для общества, никогда не окажутся в центрах временного содержания мигрантов. В Соединенных Штатах мигранты проходят оперативную проверку на основе применения общенационального инструмента оценки рисков.

81. Согласно международным рамкам в области прав человека, незаконный въезд или пребывание является административным правонарушением, а не преступлением против лиц, собственности или национальной безопасности¹⁷. В соответствии с механизмами в области прав человека государствам не следует считать уголовным преступлением незаконный въезд или пребывание, в том числе для того, чтобы снизить масштабы излишнего применения практики задержаний.

¹⁶ International Detention Coalition, “International immigration detention, trends and good practice”, briefing paper (July 2013).

¹⁷ A/HRC/20/24, пункт 13.

82. В некоторых странах реагирование на торговлю людьми и незаконный ввоз мигрантов вышло за рамки уголовного правосудия и реализуется в рамках более всеобъемлющих, правозащитных и целостных стратегий. На основе своей Международной платформы действий в целях выполнения Протокола против незаконного ввоза мигрантов Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности помогает государствам осуществлять Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в котором подчеркивается, что соблюдение прав человека мигрантов является средством предупреждения незаконного ввоза мигрантов и борьбы с этим явлением.

83. Определенные виды практики задержания нелегальных мигрантов и обмен личными данными между поставщиками услуг, такими как больницы, школы и учреждения, занимающиеся записью актов гражданского состояния, и правоохранительными органами непропорционально сказываются на правах человека мигрантов. Агентство Европейского союза по основным правам совместно с государствами — членами Европейского союза, Европейской комиссией и неправительственными организациями разработало документ о «допустимом» и «недопустимом», содержащий рекомендации по этому вопросу¹⁸.

Ж. Доступ к правосудию и наблюдение за его обеспечением

84. Права мигрантов перестанут быть уязвимыми перед злоупотреблениями, если мигранты будут защищены законом и смогут требовать обеспечения ответственности. Согласно рамкам в области прав человека, от государств требуется предоставлять мигрантам средства правовой защиты на основе квазисудебных или судебных механизмов, с тем чтобы мигранты могли добиваться соблюдения своих прав в отношениях с государственными и негосударственными субъектами без страха быть задержанными или депортированными.

85. Статус нелегального мигранта может быть прямым препятствием для доступа к правосудию. В некоторых государствах нелегальные мигранты не имеют трудовых прав, гарантированных соответствующим законодательством, поскольку трудовой договор при отсутствии разрешения на работу считается заключенным незаконно. В других случаях нелегальные мигранты не могут пользоваться правом быть представленными адвокатом, так как в нотариальных конторах им отказывают заверять доверенность. Кроме того, миграционный статус может быть и косвенным препятствием для доступа к правосудию. Нелегальные мигранты часто не хотят обращаться в органы государственной власти для получения медицинского обслуживания, направления детей в школы, заявления о преступлениях и нарушениях прав человека или требования правовой защиты из-за страха потерять работу или быть обнаруженными, наказанными или высланными.

86. В Соединенных Штатах законодательство предусматривает предоставление временного законного миграционного статуса мигрантам, ставшим жертвами определенных преступлений, в том числе торговли людьми.

¹⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, “Apprehension of migrants in an irregular situation: fundamental rights considerations” (2012). Размещено на <http://fra.europa.eu/en/news/2012/fundamental-rights-considerations-apprehending-irregular-migrants>.

87. В Грузии в законодательстве о статусе иностранцев и лиц без гражданства предусматривается, что мигранты имеют право обращаться в суды и другие государственные органы в целях защиты своей личной неприкосновенности, собственности и других прав, и устанавливается, что такие лица имеют такие же процессуальные права, как и граждане страны. В Гватемале все люди вне зависимости от своего гражданства, в том числе мигранты, имеют доступ к судам общей юрисдикции и судам по трудовым и социальным вопросам. Помимо этого, у мигрантов есть доступ к механизмам подачи жалоб Управления уполномоченного по правам человека.

88. В Мексике был принят ряд мер по обеспечению доступа к правосудию для нелегальных мигрантов, такие как создание прокуратуры по делам мигрантов в штате Чьяпас и утверждение национальным институтом миграции в 2010 году протоколов для выявления мигрантов, ставших жертвами преступлений, и оказания им помощи.

89. Что касается задержания мигрантов, то некоторые государства обеспечили проведение на национальном уровне независимого и регулярного наблюдения за практикой задержаний. Например, такое наблюдение осуществляется занимающимися вопросами прав человека национальными учреждениями Гондураса, Маврикия, Мали, Мексики, Нигерии, Никарагуа, Уганды, Фиджи, Швейцарии и Южной Африки, а также уполномоченными по правам человека и независимыми комиссиями бывшей югославской Республики Македония, Венгрии, Испании, Мальдивских Островов, Нидерландов, Новой Зеландии, Польши, Республики Молдова, Сенегала, Сербии, Словении, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Черногории, Швеции и Эквадора.

VI. Выводы и рекомендации

A. Выводы

90. Применение правозащитного подхода к разработке и осуществлению стратегий в области миграции означает, что государства обязаны формулировать и анализировать все такие стратегии, ориентируясь на стандарты и базовые показатели в области прав человека, и стремиться обеспечить, чтобы в них учитывались права человека всех мигрантов, а особое внимание уделялось наиболее уязвимым из них. Появляется все больше свидетельств того, что применение правозащитного подхода к стратегии в области миграции приводит к более высоким и устойчивым результатам в плане развития человеческого потенциала. Образованные, здоровые мигранты, имеющие права и возможности, в большей степени способны извлечь себя и свои семьи от нищеты и внести вклад в развитие общин и экономики в странах происхождения, транзита и назначения в целом.

91. При условии применения правозащитного подхода к стратегиям в области международной миграции она может стать фактором расширения прав и возможностей и способствовать развитию мигрантов, их семей и общин. Отсутствие учета правозащитной проблематики, напротив, может привести к формулированию стратегии, основанной скорее на популистских, даже ксенофобских, идеях, нереалистичных целях или ложных утверждениях, а не на рациональном и базирующемся на фактических данных обсуждении издержек и выгод миграции для людей и мер обеспечения защиты прав человека мигрантов.

92. Например, в стратегиях в области миграции зачастую не признается, что женщины-мигранты не всегда являются уязвимыми и пассивными участниками миграции или что дети-мигранты очень часто выступают активными участниками (и необязательно жертвами) миграции. Стратегии в области миграции могут ошибочно основываться на положениях о том, что мигранты представляют угрозу для правопорядка и безопасности, и не учитывать причины того, почему они приезжают и работают в принимающих странах, их вклад в развитие экономики и общества и их потребности в особых мерах по обеспечению развития.

93. В целях совершенствования процесса разработки и осуществления стратегий в области миграции государства и другие заинтересованные стороны должны стремиться улучшить основанное на правах человека управление миграцией на национальном, региональном и международном уровнях¹⁹.

¹⁹ В декабре 2012 года Генеральный секретарь поручил Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека в консультации с Группой по проблемам глобальной миграции и другими партнерами в системе Организации Объединенных Наций подготовить аналитический доклад о миграции и правах человека в целях поощрения сосредоточения внимания на правах человека мигрантов в ходе диалога на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии, запланированного на 3–4 октября 2013 года, и после него. См. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, “Migration and human rights: improving human rights-based governance of international migration” (2013); размещено на www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/

94. Существует значительный пробел в знаниях, касающихся миграции и прав человека, который может ограничить возможность государств разрабатывать и осуществлять основанные на правах человека стратегии в области миграции. Основанные на правах человека показатели необходимы для наращивания потенциала по разработке таких стратегий на национальном и местном уровнях и создания инструментария для наблюдения, осуществления, укрепления потенциала и информационно-пропагандистской работы. Правозащитный подход может содействовать использованию нетрадиционных источников при сборе данных и анализу таких источников, как демографическая статистика или экономические показатели, с учетом аспектов уязвимости, дискриминации и изоляции.

В. Рекомендации

95. Генеральный секретарь приветствует представление государствами-членами информации о законах, нормативных актах и мерах, направленных на повышение эффективности защиты прав человека всех мигрантов, и делает следующие рекомендации:

a) рекомендует государствам включать информацию о мерах по защите прав человека мигрантов в свои национальные доклады, представляемые Совету по правам человека в рамках механизма проведения универсального периодического обзора;

b) рекомендует Специальному докладчику по вопросу о правах человека мигрантов и далее содействовать защите прав человека мигрантов через посредство диалога с государствами-членами;

c) рекомендует государствам ратифицировать все соответствующие международные документы по правам человека, в частности Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

d) подчеркивает, что в соответствии с основными международными документами в области прав человека государства обязаны защищать права человека всех лиц, находящихся под их юрисдикцией, независимо от их гражданства или правового статуса;

e) рекомендует в целях повышения эффективности защиты прав человека всех мигрантов принимать комплексные национальные планы действий, разработанные на базе международных норм в области прав человека;

f) призывает государства в инициативном порядке принимать конструктивные меры по предотвращению дискриминации в отношении мигрантов и наказанию за нее, а также по предотвращению их маргинализации и социальной изоляции;

g) рекомендует государствам обеспечить всем мигрантам вне зависимости от их правового статуса доступ к надлежащему медицинскому обслуживанию, в том числе профилактическим, лечебным и паллиативным

медицинским услугам, и защищать их доступ к основным детерминантам здоровья;

h) призывает государства признать право всех людей на образование вне зависимости от их миграционного статуса или миграционного статуса их родителей. Генеральный секретарь далее призывает государства разработать образовательные стратегии, которые укрепляют потенциал маргинализированных общин в целом и одновременно удовлетворяют конкретные образовательные нужды находящихся в уязвимом положении мигрантов, проживающих в таких общинах;

i) рекомендует государствам создать барьеры и защитные механизмы в отношении обмена информацией между поставщиками государственных услуг, в том числе учреждениями здравоохранения и школами, и миграционными службами. От поставщиков государственных услуг нельзя требовать передавать данные в иммиграционные службы или каким-либо иным способом обмениваться с ними этими данными, и в этой связи таким поставщикам необходимо предоставить соответствующие рекомендации;

j) призывает государства обеспечить доступ мигрантов к системам социального обеспечения по крайней мере в тех случаях, когда речь идет об избавлении от нищеты и сохранении человеческого достоинства, и сотрудничать в целях совершенствования процесса перевода социальных прав мигрантов, в том числе прав нелегальных мигрантов. Генеральный секретарь также рекомендует государствам обеспечить равное обращение на рабочем месте для граждан и мигрантов, в том числе нелегальных мигрантов, без каких-либо ограничений даже в случае найма на частной основе. У трудящихся-мигрантов должен быть доступ к средствам правовой защиты, в том числе в случае насилия и физического, психологического или сексуального надругательства со стороны работодателей, невыплаты заработной платы и незаконного увольнения;

k) призывает государства положить конец уголовному преследованию нелегальных мигрантов и внимательно рассмотреть спрос на такую миграцию и ее причины. Генеральный секретарь также рекомендует государствам предпринять шаги по прекращению задержания мигрантов и принимать меры, альтернативные задержанию нелегальных мигрантов, а также пересмотреть сроки задержания, с тем чтобы избежать чрезмерных сроков задержания нелегальных мигрантов. Дети не должны задерживаться из-за их миграционного статуса или нелегального въезда в страну;

l) призывает государства признать, что мигранты, в частности неквалифицированные, временные и нелегальные мигранты, зачастую намеренно исключаются из процесса развития, и в связи с этим обеспечить, чтобы данные о положении мигрантов были в однозначно дезагрегированном виде представлены в разрабатываемой повестке дня в области развития на период после 2015 года, а также в национальных планах развития;

m) рекомендует незамедлительно создать базу актуальных, достоверных и надежных знаний о вопросах миграции и прав человека, в том числе посредством сбора данных, дезагрегированных по признаку пола, возраста и правового статуса, при обеспечении того, что при ведении такой

деятельности по сбору данных будут соблюдаться международные стандарты в области защиты данных и право на неприкосновенность частной жизни;

п) призывает государства в партнерстве со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, в том числе мигрантами, разработать основанные на правах человека показатели миграции в целях укрепления их потенциала по разработке и осуществлению правозащитных стратегий в области миграции и наблюдению за их осуществлением;

о) рекомендует государствам уделять повышенное внимание правам человека всех мигрантов при управлении международной миграцией на глобальном, региональном и национальном уровнях, признавая тот факт, что миграция прежде всего представляет собой явление жизнедеятельности человека, и необходимость улучшения международного сотрудничества и диалога по этому вопросу.
