

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
21 March 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Семнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте*Резюме*

Это заключительный доклад, представляемый Совету по правам человека уходящим в отставку Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте. В первой части доклада, посвященной аспектам существа, Специальный докладчик кратко излагает некоторые основные тематические вопросы, на которых он сосредоточивал внимание после своего назначения, а именно вопросы, касающиеся незаконной миграции и криминализации мигрантов, защиты детей в процессе миграции и права мигрантов на жилище и здоровье. Во второй части он предлагает небольшое число тем, дальнейшее рассмотрение которых мандатарием, по его мнению, может повысить эффективность защиты прав человека мигрантов. Двумя темами, которые он считает важными в плане дальнейшего исследования и обсуждения, являются миграция в контексте изменения климата и политическое участие и гражданские права мигрантов.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Деятельность Специального докладчика.....	1–3	3
А. Посещения стран.....	1–2	3
В. Переписка с государствами-членами.....	3	3
С. Прочая деятельность.....	4–8	3
II. Краткое изложение основных тематических вопросов.....	9–46	4
А. Криминализация незаконной миграции.....	10–25	4
В. Защита детей в контексте миграции.....	26–33	8
С. Права на здоровье и на достаточное жилище для мигрантов.....	34–46	10
III. Возможные темы для дальнейшего исследования.....	47–77	13
А. Миграция в контексте изменения климата.....	47–62	13
В. Политическое участие и гражданские права мигрантов.....	63–77	19
IV. Выводы.....	78–79	26

I. Деятельность Специального докладчика

A. Посещения стран

1. Специальный докладчик хочет поблагодарить правительство Южной Африки за положительный ответ на его просьбу о посещении страны. Он хотел бы также поблагодарить правительства Албании, Греции и Беларуси за их приглашения, которыми он, к сожалению, не может воспользоваться.
2. В обзорный период Специальный докладчик посетил три страны: Сенегал, с 17 по 21 августа 2009 года; Японию, с 23 по 31 марта 2010 года; и Южную Африку, с 24 января по 1 февраля 2011 года. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства, которые положительно отреагировали на его просьбы о посещениях, и настоятельно призывает правительства, которые еще не сделали этого, ответить на его просьбы.

B. Переписка с государствами-членами

3. В период с 1 января по 31 декабря 2010 года Специальный докладчик направил в общей сложности 25 сообщений, содержащих утверждения о нарушениях прав мигрантов, 18 государствам-членам и получил 11 ответов от соответствующих правительств. Он благодарит все правительства, которые ответили на его сообщения, за их сотрудничество и напоминает правительствам, которые еще не сделали этого, о необходимости прислать ответы и осветить в них все моменты, затронутые в каждом сообщении. Резюме всех сообщений, направленных в течение обзорного периода, содержится в добавлении к настоящему докладу (A/HRC/17/33/Add.1).

C. Прочая деятельность

4. В течение отчетного периода Специальный докладчик присутствовал на различных международных мероприятиях.
5. С 26 по 27 января 2010 года он участвовал в совещании экспертов по праву мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежище, на образование, созданном Специальным докладчиком по вопросу о праве на образование. Это мероприятие проходило в Лондоне, и его принимающей стороной был Институт/Фонд "Открытое общество".
6. Специальный докладчик также присутствовал на Глобальных консультациях по проблемам здоровья мигрантов, организованных Международной организацией по миграции (МОМ) и Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в Мадриде 3–5 марта 2010 года.
7. 6 и 7 октября 2010 года он участвовал в Фестивале "Вива Америка", проведенном организацией "Каса Америка" в Мадриде. С 4 по 8 октября 2010 года вместе со Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии и Специальным докладчиком по вопросу о современных формах рабства он участвовал в конференции на тему "Дети в процессе транзита", организованной Всемирным движением в поддержку детей, организацией "Спасите детей" и частным фондом "Всемирное движение в интересах детей" в Барселоне, Испания, с 4 по 8 октября 2010 года.

8. 8 и 9 ноября 2010 года он участвовал в четвертом Глобальном форуме по миграции и развитию, который был проведен правительством Мексики в Пуэрто-Вальярте. В этом году основное внимание на Форуме было уделено партнерству в интересах миграции и развития человеческого потенциала, теме, на которой Специальный докладчик сосредоточил свой ежегодный доклад Генеральной Ассамблее в 2010 году в контексте криминализации миграции.

II. Краткое изложение основных тематических вопросов

9. Настоящий доклад будет знаменовать завершение цикла представления докладов нынешнего мандатария. Ввиду проведения обзора и оценки мандата Специальный докладчик считает целесообразным кратко изложить основные тематические вопросы, на которых он сосредоточил внимание в период с момента своего назначения, чтобы охарактеризовать результаты, достигнутые при осуществлении мандата.

A. Криминализация незаконной миграции

10. Специальный докладчик отметил, что в рамках всего процесса миграции (в стране или на территории происхождения, в стране транзита и стране назначения) в отношении незаконных мигрантов все больше допускаются злоупотребления, и развернул дискуссию, с тем чтобы обсудить некоторые нарушения прав незаконных мигрантов и ответственность государства за принятие мер по недопущению таких нарушений.

11. Вместе с тем полномочия государства принимать решения о допуске в страну или высылке из нее должны осуществляться при полном уважении основных прав человека и свобод неграждан, которые предусмотрены широким кругом международных договоров по правам человека и нормами международного обычного права. Хотя все государства обладают суверенным правом обеспечивать охрану своих границ и регулировать свою миграционную политику, они должны обеспечивать уважение прав человека мигрантов, принимая и осуществляя национальные иммиграционные законы. Государство вне зависимости от правового статуса мигранта отвечает за соблюдение основных норм прав человека и достойное обращение со всеми мигрантами и несет обязательство уважать и защищать права человека всех лиц, находящихся на его территории, как граждан, так и неграждан, независимо от того, как они прибыли в страну, и независимо от их миграционного статуса.

12. Специальный докладчик обратил внимание на все большую криминализацию незаконной миграции и злоупотребления в отношении мигрантов на всех этапах миграционного процесса. Эта криминализация во многих странах связана со сложившимся отрицательным отношением к мигрантам, что часто находит отражение в политике и институциональных структурах, призванных регулировать миграционные потоки, зачастую исключительно с помощью ограничений. Специальный докладчик получил сообщения о применяемых государствами методах уголовного правосудия для борьбы с незаконной миграцией, включая более жесткую криминализацию миграционных правонарушений (вместо того, чтобы рассматривать их в качестве административных правонарушений) и трансграничное сотрудничество полиции и других властей, что в определенных случаях приводит к увеличению нарушений в отношении мигрантов.

13. Эти общие тенденции можно сгруппировать в две широкие категории: экстернализацию мер контроля за миграцией и криминализацию трудовой миграции.

14. На протяжении десятилетий многие государства в ответ на сохраняющуюся незаконную миграцию усиливали меры контроля на границах. Такие меры зачастую осуществляются на обширных географических пространствах на границах или на побережье основной принимающей страны или региона. В последние годы, стремясь еще больше обуздать незаконную миграцию и одновременно решить вопросы национальной безопасности, некоторые государства, судя по всему, избрали тактику "экстернализации" контроля на границе, перекладывая эту функцию на страны происхождения и транзита, и в этой связи они используют двусторонние соглашения и/или обещания помощи с целью превращения этих выбранных стран в потенциальную буферную зону для ослабления миграционного давления на принимающие государства. Проблема состоит в том, что эти меры, хотя они и преследуют законную цель сокращения незаконной миграции и часто предусматриваются в двусторонних соглашениях, которые могут иметь позитивные аспекты, способствуют криминализации незаконной миграции, поскольку в них нарушения миграционных правил трактуются как уголовные, а не административные правонарушения без должного обеспечения надлежащей защиты мигрантов с точки зрения прав человека.

15. Эти меры контроля за миграцией несут в себе также ряд непредвиденных побочных последствий в виде увеличения количества нарушений прав мигрантов на региональном уровне. Постоянно поступает информация о тех опасностях, с которыми сталкиваются потенциальные мигранты в процессе транзита в двух соответствующих регионах, поскольку конкретные факторы могут побуждать незаконных мигрантов идти на больший риск в стремлении обойти препятствия, устанавливаемые властями. Специальный докладчик был по-прежнему обеспокоен тем, что в процессе миграции гибнет большое число людей.

16. Специальный докладчик отметил то обстоятельство, что усиление криминализации незаконной миграции в случаях, когда миграционное перемещение обусловлено экономическими причинами, не учитывает должным образом вопросы привлечения трудовых ресурсов, обусловленного спросом, и экономические потребности принимающих стран. Преобладающим движущим фактором миграции является представление о том, что в другом месте имеется возможность найти работу, и, несмотря на экономическую взаимосвязь между странами, которые могут поглощать дополнительных мигрантов, перемещающихся в поиске занятости, исходя из представления о спросе на рабочую силу в принимающей стране, жертвой в этом случае зачастую становится незаконный мигрант. Кроме того, неправильное понимание потребностей общества принимающей стороны может привести к проявлению ксенофобии по отношению к мигрантам, даже если последние восполняют нехватку рабочей силы, что способствует оздоровлению того или иного сектора экономики принимающей стороны, испытывающего трудности.

17. Несмотря на общее признание позитивных аспектов миграции для развития и эволюции международных форумов сотрудничества, государства делают упор главным образом на более эффективное регулирование перемещения мигрантов и связанных с ними товаров и услуг и на контроль за этим перемещением, а не на провозглашение и защиту их прав. Специальный докладчик проследил тенденцию к рассмотрению мигрантов в качестве товара, а не в качестве

людей, обладающих правами и обязанностями, которыми они наделены в рамках международной системы защиты прав человека.

18. Специальный докладчик также сосредоточил внимание на случаях, когда мигранты отправляются по морю в поисках безопасности, убежища или просто лучших экономических условий. В попытке ограничить их приток государства назначения все чаще прибегают к практике перехвата в более широком контексте мер миграционного контроля. В обоих случаях поступающие сообщения говорят о том, что при этом не всегда обеспечиваются надлежащие гарантии защиты и учет прав человека тех лиц, которых спасают или перехватывают. Специальный докладчик выразил озабоченность по поводу полученных сообщений о мигрантах, которые были перехвачены, задержаны или лишены своей жизни на море, в частности в районах Средиземноморья и Залива.

19. Мигранты являлись и по-прежнему остаются особо уязвимыми для задержания или ограничения их свободы передвижения, включая лишение свободы, обычно посредством принудительной изоляции либо в принимающей стране, либо во время транзита (по суше или по морю). При перехвате мигрантов, у которых нет документов, многие государства прибегают к административному задержанию незаконных мигрантов в связи с нарушениями иммиграционных законов и правил, которые не считаются преступлением. Эти нарушения могут включать в себя нахождение в стране по просроченному разрешению или отсутствие действительных удостоверений личности или визы. Однако в ряде случаев национальные иммиграционные правила нередко выливаются в меры, сводящиеся к криминализации и наказанию в попытке предотвратить незаконную миграцию. Поэтому не имеющие документов мигранты особенно уязвимы для уголовно-процессуальных действий, по определению являющихся карательными, за многие из тех же нарушений, которые влекли бы за собой административное задержание, например, когда они незаконно пересекают государственную границу, покидают без разрешения место пребывания или нарушают режим пребывания или просрочивают соответствующее разрешение. При таком многообразии национальных стратегий и правил, регулирующих вопросы задержания и высылки, важно обеспечивать, чтобы незаконная миграция квалифицировалась как административное правонарушение, а дела незаконных мигрантов рассматривались в индивидуальном порядке. Там, где это возможно, задержание следует использовать лишь в качестве крайней меры, и в целом к незаконным мигрантам не следует относиться как к преступникам.

20. Специальный докладчик отметил, что незаконные мигранты, оказавшиеся причастными – намеренно или непреднамеренно – к операциям по контрабандному провозу людей и торговле людьми, по-прежнему становятся жертвами злоупотреблений. Со временем процесс торговли людьми еще более усложнился, и лица, занимающиеся контрабандным провозом людей и торговлей ими, используют сочетание вводящих в заблуждение, тайных и даже легальных способов миграции и на разных этапах путешествия могут менять стратегию и прибегать как к законным, так и незаконным субъектам на государственном и негосударственном уровнях.

21. Специальный докладчик призвал государства рассматривать незаконную миграцию как административное правонарушение, обратив вспять тенденцию к большей криминализации, и включить применимые правозащитные рамки в их двусторонние и региональные договоренности в отношении управления миграционными потоками и защиты интересов национальной безопасности, а также привести их национальные законы и стратегии в соответствие с нормами международного права прав человека. Во главе угла иммиграционной поли-

тики должна быть защита мигрантов, независимо от их статуса или способа въезда в страну. Так, Специальный докладчик вынес практические рекомендации в отношении разработки или изменения механизмов и соглашений в области регионального и двустороннего сотрудничества, а также укрепления национальных учебно-аналитических программ и мер в области политики.

22. Специальный докладчик вновь сделал упор на воздействие криминализации миграции на защиту и осуществление прав человека в порядке последующей деятельности по итогам своего доклада, представленного Совету по правам человека двумя годами ранее¹. В докладе подчеркивались пагубные последствия такой политики для групп людей, которые не должны считаться незаконными мигрантами, в том числе жертв торговли людьми, лиц, ищущих убежище, и детей. В докладе также приводились примеры передовой практики в области актуализации основанного на правах человека подхода к миграции и управления незаконной миграцией без ее криминализации.

23. Специальный докладчик ранее предостерег международное сообщество об усилении криминализации незаконной миграции и злоупотреблений в отношении мигрантов на всех этапах миграционного процесса². Спустя два года Специальный докладчик с глубокой обеспокоенностью констатировал продолжение тенденции к усилению криминализации. Кроме того, прогресс в плане учета проблем прав человека в управлении миграцией оказался недостаточным. Тем не менее миграция может стать неотъемлемым элементом развития и процветания в странах назначения, транзита и происхождения во всех регионах мира, причем труд мигрантов по-прежнему играет жизненно важную роль и пользуется спросом в большинстве стран по всему земному шару. Специальный докладчик отметил, что пренебрежение правами человека в инициативах по управлению миграцией имеет пагубные последствия не только для защиты мигрантов, не имеющих документов, или незаконных мигрантов, но и для всех мигрантов и принимающих обществ в целом.

24. Миграционная политика, планы и программы, которые направлены исключительно на решение вопросов безопасности и пограничного контроля и в рамках которых отсутствуют гуманитарные подходы к защите людей, пагубно влияют на соблюдение прав человека мигрантов и не служат цели сдерживания незаконной миграции или ограничения контрабандного провоза мигрантов и торговли людьми. Специальный докладчик обратил внимание международного сообщества на опасность такой политики не только для мигрантов, но и для населения стран транзита и назначения мигрантов. Исследования уже показали, что многие правоохранительные механизмы, предназначенные для предотвращения незаконной или несанкционированной миграции, включая жесткую политику перехвата, санкций в отношении перевозчиков и мероприятий иммиграционного контроля, ответственны за насилие и злоупотребления и могут иметь побочным последствием расширение сетей контрабандного провоза людей и торговли людьми. Специальный докладчик также с глубокой обеспокоенностью отметил недавние инициативы федеративных образований в некоторых государствах, которые предприняли шаги в целях разработки законов с положениями об иммиграции, противоречащими конституционным принципам, и компетенция которых строится строго на основе полномочий центрального или федерального правительства.

¹ A/65/222.

² A/HRC/7/12.

25. Уголовное преследование незаконных мигрантов за правонарушения, заключающееся в нахождении в стране без надлежащих документов, делает всех мигрантов, независимо от их иммиграционного статуса, потенциально уязвимыми к актам расизма или ксенофобии. В результате мигранты часто становятся объектом обусловленных ксенофобией вспышек насилия и надругательства. Управление миграцией, основанное на уголовном законодательстве, имеет тенденцию к пренебрежению правозащитными аспектами миграции и к акценту исключительно на мерах решения проблемы незаконной миграции путем укрепления пограничного контроля и уголовного преследования как самих мигрантов, так и их пособников. В ходе выполнения своего мандата Специальный докладчик продемонстрировал, что использование уголовных мер для контроля миграции подрывает права человека мигрантов и ограничивает их доступ к основным социальным правам, в частности к здравоохранению, образованию и жилью.

В. Защита детей в контексте миграции

26. Специальный докладчик также сосредоточил внимание на защите детей в контексте миграции, напоминая об обязанности государств обеспечивать защиту всех детей на всех этапах миграционного процесса³. Он представил обзор применимой международно-правовой базы, предложил концептуальную основу и кратко охарактеризовал следующие три категории детей, затрагиваемых миграционным процессом: дети, оставленные мигрировавшими членами семьи; дети-мигранты, пересекающие границы; и дети-мигранты в принимающих странах.

27. Дети всегда вовлечены в процесс миграции, которая имеет для них разные последствия. Дети, оставленные мигрирующими членами семьи, затронуты миграцией в странах происхождения. Дети в процессе транзита затрагиваются на этапе, предшествующем отъезду, в странах происхождения, при переезде через страны транзита и по прибытии в страны назначения. Дети в принимающих странах оказываются под воздействием проблем, возникающих на этапе после прибытия, в ходе долгосрочного пребывания и на этапах интеграции в рамках миграционного процесса. Дети пересекают границы вместе с родителями, в сопровождении родственников или других взрослых лиц и в смешанных миграционных потоках. Кроме того, дети все чаще ищут возможности для миграции и пересекают границы без сопровождения взрослых, попадая в сети организованной преступности и эксплуатации, включая контрабандный провоз людей, торговлю людьми и современные формы рабства.

28. Термин "оставленные дети" используется в отношении детей, выросших в своей родной стране или в стране своего обычного проживания и оставленных взрослыми мигрантами, несущими за них ответственность. Воздействие миграции на оставленных детей с трудом поддается измерению. В оценке последствий миграции для прав оставленных детей играют многие факторы. Для надлежащего удовлетворения особых потребностей и защиты оставленных детей также необходимо предусматривать меры по содействию единству семей и воссоединению оставленных детей с родителями в принимающих странах. Многие родители и другие члены семьи первоначально мигрируют без детей, однако в дальнейшем планируют перевезти их в принимающую страну.

³ См. A/HRC/11/7.

29. Дети в процессе транзита – это дети-мигранты, принимающие активное участие в процессе миграции, в особенности на этапах переезда и прибытия, в странах транзита и назначения. Они могут мигрировать с членами своей семьи или самостоятельно в поисках возможностей в области как образования, так и занятости. Дети могут быть также вынуждены покидать свои страны в таких, например, случаях, когда они попадают в сети транснациональной организованной преступности или становятся жертвами эксплуатации. Несопровождаемые и разлученные дети в процессе транзита оказываются в более уязвимом положении и сталкиваются с большими опасностями, в том числе подвергаются дискриминации, сексуальным и другим формам насилия. К числу распространенных проблем в области прав человека, затрагивающих детей в процессе транзита, также относятся вопросы депортации и репатриации. Детей следует репатриировать только в том случае, если это отвечает их наилучшим интересам, например в целях воссоединения семьи и на основе соблюдения надлежащих процессуальных гарантий. Еще один вопрос, вызывающий серьезную озабоченность, касается особо уязвимого положения несопровождаемых детей, детей, не имеющих документов и/или въезжающих в страну нелегально, в том числе в рамках смешанных миграционных потоков, с точки зрения незаконного или произвольного лишения свободы.

30. Защита детей в принимающих странах в большинстве случаев зависит от конкретных условий и, следовательно, определяется с учетом конкретных обстоятельств каждого ребенка: может ли ребенок в данных обстоятельствах рассчитывать на защиту, предусматриваемую беженским правом; является ли ребенок жертвой транснациональной организованной преступности; мигрирует ли ребенок со своей семьей и является ли один или оба его родителя трудящимися-мигрантами; и мигрирует ли ребенок нелегально, без сопровождения взрослых или без документов. Специальный докладчик определил два направления деятельности, в рамках которых государствам следует в целом активизировать усилия для обеспечения основанных на соблюдении прав человека ответных мер по защите детей в принимающих странах. Первое направление связано с общей защитой детей, затрагиваемых транснациональной организованной преступностью. Второе касается полного осуществления прав человека детьми из среды мигрантов.

31. Специальный докладчик подчеркнул, что точные статистические данные о числе детей, вовлеченных в международный процесс миграции, отсутствуют. Как и в случае миграции взрослых, на миграции детей также отражается политическая, социальная, экономическая и экологическая обстановка. Сюда относятся и новые явления глобального масштаба, такие как изменение климата, продовольственный кризис и финансово-экономический кризис. Несопровождаемые дети или дети, разлученные с родителями, наиболее уязвимы в плане нарушений прав человека и злоупотреблений на всех этапах миграционного процесса. Таким образом, отсутствие различия между взрослыми мигрантами и мигрантами-детьми остается серьезной проблемой в ряде стран, которую им предстоит решить. В национальных миграционных законодательствах не всегда учитываются права ребенка и, как правило, отсутствуют конкретные положения, касающиеся детей.

32. Защита ребенка во время миграции требует рассмотрения вопросов, связанных с незаконной миграцией, поскольку они затрагивают осуществление ребенком прав человека. Защита детей во время миграции неизбежно сопряжена с гендерными аспектами, поскольку женщины и девочки составляют почти половину всех международных мигрантов, а девочки, мигрирующие самостоятельно

или в сопровождении взрослых, являются уязвимыми к сексуальному насилию и нарушениям прав человека на гендерной почве.

33. И наконец, Специальный докладчик подчеркнул важное значение надлежащей правовой базы для защиты прав всех детей в контексте миграции, в том числе путем ратификации соответствующих международных договоров по правам человека и других договоров и включения их положений в национальные законы и политику. Он высказал ряд рекомендаций для дальнейшего рассмотрения и принятия мер.

С. Права на здоровье и на достаточное жилище для мигрантов

34. Специальный докладчик сосредоточил работу на вопросе о реализации прав мигрантов на здоровье и достаточное жилище⁴. Он напомнил применимую международно-правовую базу и обсудил основные проблемы, с которыми сталкиваются мигранты при реализации этих прав, обращая особое внимание на ситуацию женщин и девушек, а также детей, являющихся мигрантами.

35. Специальный докладчик напомнил, что реализация этих прав всеми лицами в обществе независимо от их гражданства, национальности и иммиграционного статуса не является самоцелью предоставления права, а представляет собой решающее средство, позволяющее обеспечивать сбалансированное развитие человеческого потенциала и социальную интеграцию мигрантов в принимающее общество.

36. Специальный докладчик был также озабочен общим отсутствием всеобъемлющих мер и политики, направленных на защиту и поощрение прав мигрантов на здоровье и достаточное жилище. Отсутствие таких мер и политики приводит к нарушениям государствами обязательств предпринимать шаги с целью полного осуществления этих прав. Например, вновь прибывающие в страну мигранты могут сталкиваться с различными проблемами при доступе к медицинскому обслуживанию или к жилищу из-за несовершенного владения языком принимающего государства и незнания ими законов и систем, действующих в принимающих странах. Реализация мигрантами прав на здоровье и достаточное жилище может фактически затрудняться из-за отсутствия необходимой поддержки, такой как организация языковых курсов или бесплатная информация относительно соответствующих законов и правил. С этим также связано отсутствие дезагрегированных показателей об экономических, социальных и культурных правах всех граждан, включая мигрантов.

37. Мигранты могут оказаться более уязвимыми к ухудшению здоровья в силу их зачастую низкого социально-экономического статуса, миграционного процесса и их уязвимости как неграждан в новой стране. Психическое здоровье мигрантов также вызывает озабоченность, поскольку неблагоприятные последствия могут иметь такие факторы, как социальная изоляция, порождаемая отрывом от семьи и от сетей социального обеспечения, отсутствие гарантий занятости, трудные условия жизни и эксплуатация. Процессы миграционного передвижения могут также оказывать серьезное отрицательное воздействие на здоровье мигрантов в период до их прибытия в принимающую страну.

38. Предоставление мигрантам права на медицинское обслуживание и доступ к нему, а также уровень такого обслуживания колеблется в огромных пределах в зависимости от конкретного государства, а также от иммиграционного стату-

⁴ См. A/HRC/14/30.

са. Оно варьируется от обеспечения мигрантам лишь доступа к неотложной медицинской помощи до дорогостоящего охвата медицинским обслуживанием для всех, включая незаконных мигрантов. На одном конце этого спектра находятся отвечающие определенным условиям законные мигранты, которые имеют права, равные правам граждан принимающих государств, хотя и в данном случае существуют различия между долгосрочными и краткосрочными мигрантами в том, что касается предоставления такого права и обеспечения доступа. На другом конце этого спектра находятся неграждане, которые не имеют доступа к жизненно-важным лекарственным средствам, поскольку медицинские учреждения отказывают в лечении на том основании, что лицо является "иностранцем" или не имеет национального удостоверения личности.

39. Женщины-мигранты, занятые в сфере домашних услуг, представляют собой одну из наиболее уязвимых групп трудящихся-мигрантов. Как представляется, существует широко распространенная практика физического, сексуального и психологического надругательства над трудящимися-мигрантами, работающими в качестве домашней прислуги, и они также часто подвергаются угрозам в отношении здоровья и безопасности, не располагая надлежащей информацией о рисках и мерах предосторожности. Женщины и девушки-мигранты также часто по сравнению с населением принимающих стран, сталкиваются с различными и более серьезными проблемами здоровья в связи с беременностью и гинекологическими заболеваниями.

40. К сожалению, наблюдаются широкие расхождения между нормами международного права прав человека и их фактическим применением в областях охраны здоровья детей-мигрантов, независимо от того, находятся ли эти дети в стране на законных или незаконных основаниях, сопровождаются ли они или нет своими родителями. Неадекватный медицинский уход имеет далеко идущие последствия для развития ребенка; по этой причине и исходя из обязанности государства защищать наиболее уязвимые группы населения, доступ детей-мигрантов к медицинской помощи должен стать первоочередной задачей. Как правило, ограничения прав взрослых мигрантов оказывают незамедлительное негативное воздействие на права их детей, а в долгосрочном плане могут затормозить развитие детей.

41. При анализе проблем, с которыми сталкиваются мигранты при реализации права на достаточное жилище, Специальный докладчик отметил, что это право является правом не на простой кров, а правом жить в безопасной, мирной и достойной среде, безотносительно того, зависит ли достаточное жилище от ряда компонентов, включая гарантию против необоснованного выселения, приемлемость, доступность, местонахождение и наличие услуг, удобств и инфраструктуры. В контексте мигрантов внимание Специального докладчика было обращено на проблемы, связанные с доступностью и гарантией против необоснованного выселения, учитывая уязвимый статус мигрантов как неграждан.

42. Однако на практике по-прежнему предстоит устранить целый ряд барьеров, препятствующих полной реализации этого элемента права на достаточное жилище. Дискриминация в жилищном вопросе также вытекает из бедности и экономической маргинализации. Мигранты, которые сталкиваются с маргинализацией на рынке труда и зачастую испытывают трудности в получении стабильной работы с разумной ее оплатой, часто считаются имеющими более низкий социально-экономический статус и подвергаются дифференцированному обращению со стороны субъектов, предоставляющих жилье. Мигранты также сталкиваются с косвенной дискриминацией, поскольку некоторые требования, касающиеся доступа к арендуемому жилью, несоразмерным образом на них от-

ражаются. Учитывая ограниченный доступ мигрантов к жилью на частном рынке, вызывает озабоченность тот факт, что они часто не пользуются надежной сетью социального жилья во многих странах, особенно там, где в целом наблюдается нехватка социального жилья.

43. Перед незаконными мигрантами встают еще большие трудности в плане доступа к достаточному жилью; им крайне трудно снимать качественное частное жилье. Эти трудности дополнительно усугубляются в тех странах, где незаконное пребывание мигрантов квалифицируется в качестве уголовного преступления и где существует обязанность "доносить" о незаконных мигрантах. В некоторых странах предоставление жилья незаконным мигрантам фактически является уголовным преступлением. Шаткая ситуация с жильем еще более усугубляется тем фактом, что незаконные мигранты обычно исключаются по закону из сферы оказания большинства государственных услуг, включая обеспечение социальным жильем. Особая озабоченность высказывается в отношении просителей убежища, которые становятся незаконными мигрантами и теряют всевозможную социальную поддержку и право на жилье после отклонения их ходатайств об убежище.

44. Специальный докладчик с сожалением отметил широко распространенную практику принудительных выселений мигрантов по всему миру. Наблюдается много случаев, когда мигранты, в большинстве своем относящиеся к таким уязвимым группам, как незаконные мигранты, просители убежища и несопровождаемые дети, принудительно выселяются из своего жилья без надлежащего уведомления, предварительных консультаций или предоставления альтернативного жилья. Такая практика принудительных выселения явно подрывает не только право мигрантов на достаточное жилище, но и другие смежные права, такие как права на здоровье, на питание, на воду и на образование.

45. Женщины сталкиваются с серьезными препятствиями при доступе к достаточному жилищу по причине дискриминации, а женщины-мигранты подвергаются множественным формам дискриминации из-за их маргинализованного статуса в обществе. Дети-мигранты чаще, чем другие дети, проживают в перенаселенных жилищах, что отрицательно влияет на их развитие. Эта озабоченность приобретает более сильный характер в отношении детей – незаконных мигрантов, чье право на достаточное жилище диктуется условиями социального отчуждения, в которых проживают их семьи. Отсутствие доступа родителей – незаконных мигрантов к достаточному жилищу означает, что их дети также лишены жилища.

46. Реализация прав на здоровье и на достаточное жилище играет решающую роль в интеграции мигрантов в общество принимающих стран. Создание трудностей и ограничение доступа к услугам, институтам и благам, которые обеспечивают осуществление таких основных прав, представляет собой не только нарушение прав человека мигрантов, но также препятствует интеграции мигрантов и их активному участию в жизни принимающих государств. По мнению Специального докладчика, такой отказ в правах человека порождает существенные издержки не только для мигрантов и их стран происхождения, но и также для принимающих стран, подразумевая, в частности, социальную дезинтеграцию и опасности для общественного здравоохранения.

III. Возможные темы для дальнейшего исследования

A. Миграция в контексте изменения климата

47. За последние несколько лет резко возрос интерес к вероятному воздействию изменения климата на передвижения населения. Оценки предполагают, что в ближайшие 40 лет по причине изменения климата может быть перемещено от 25 млн. до 1 млрд. человек⁵. Эти цифры отражают количество людей, которым угрожает изменение климата в некоторых частях земного шара, и не учитывают меры, которые могут быть приняты для адаптации к этим изменениям. Несмотря на отсутствие точных данных, сейчас существует мало сомнений по поводу того, что отдельные части планеты в настоящее время становятся менее пригодными для проживания вследствие действия таких факторов, как изменение климата, ухудшение состояния сельскохозяйственных угодий, опустынивание и загрязнение воды. За последние два десятилетия количество стихийных бедствий более чем удвоилось, и в 2008 году в результате связанных с климатом внезапно возникших бедствий было перемещено свыше 20 млн. человек⁶. Дальнейшее изменение климата, при котором к концу нынешнего столетия глобальная температура, как ожидается, повысится на 2–5 градусов Цельсия, может оказать крупномасштабное влияние на перемещение людей⁷.

1. Важность дальнейшего исследования воздействий изменения окружающей среды и климата на мобильность человека

48. Специальный докладчик хотел бы напомнить, что перемещение людей вследствие изменений в окружающей среде не является новым явлением. Под влиянием изменений в окружающей среде люди, зачастую сезонно, перемещаются на протяжении столетий⁸. Однако вплоть до последнего времени наличие связи между миграцией и окружающей средой и факторов их более широкого взаимодействия в значительной степени игнорировалось занимающимися вопросами миграции экспертами и представителями директивных органов. Например, в докладе Глобальной комиссии по международной миграции за 2005 год едва упоминается об этой теме⁹. Указанное положение отчасти можно объяснить тем, что в течение многих лет среди исследователей практически не было консенсуса в отношении того, является ли экологическая миграция самостоятельной формой миграции, заслуживающей особого изучения. Вместе с тем, судя по некоторым конференциям высокого уровня, совещаниям экспертов и новым исследованиям¹⁰, опубликованным за последние несколько лет, Специальный докладчик заметил, что данный вопрос начал приковывать к себе вни-

⁵ *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the evidence*, Frank Laczko and Christine Aghazarm, IOM, 2009, p. 9.

⁶ *Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change*; OCHA, IDMC and Norwegian Refugee Council, 2009, см. также the Inter-Agency Standing Committee Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, IASC, revised version 2010.

⁷ См. сноску 5 выше.

⁸ *The Age of Migration, International Population Movements in the Modern World*, Stephen Castles and Mark J. Miller, Fourth Edition, p. 3.

⁹ См. www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf.

¹⁰ См., в частности, the UNFPA-IOM Expert Seminar on Migration and the Environment, Bangkok, 2007, IOM, UNU-EHS, UNEP; the Munich re Foundation Research Workshop on Migration and the Environment, Munich, 2008 and 2009; и the Environment, Forced Migration and Social Vulnerability (EFMSV) conference, Bonn, 2008.

мание. Эксперты все больше повышают осведомленность о взаимосвязях между окружающей средой и мобильностью человека и о важности рассмотрения этих вопросов вкрупне на всех уровнях политического диалога и сотрудничества – местном, региональном, национальном и глобальном уровнях.

49. По результатам ряда исследований, изменение климата, как ожидается, приведет к общему повышению температуры на земном шаре, усилению интенсивности дождевых осадков и может повлечь за собой увеличение количества экстремальных погодных явлений, таких как засухи, штормы и наводнения¹¹. Эти изменения, вероятно, выльются в дальнейшие перемещения населения. Согласно прогнозам Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК), глобальное потепление приведет к крупным изменениям в погодных условиях, океанических течениях и, возможно, экосистемах¹². В дополнение к увеличению температур и повышению уровня моря ученые предсказывают, что дождевые осадки приобретут более переменный характер, а засухи станут более выраженными и продолжительными. Это обострит проблему эрозии почвы и опустынивания во всем мире. В некоторых географических регионах указанные явления будут отмечаться вместе с учащением быстро возникающих бедствий во влажный сезон, вызывая более мощные и разрушительные штормовые ветры, наводнения и ураганы. В настоящее время предполагается, что климатические изменения нарушат и, вероятно, раз и навсегда изменят методы и среду выращивания продуктов питания. В предстоящие десятилетия значительное число стран может утратить одну треть–половину своего сельскохозяйственного производства. Страны экваториальной Африки могут утратить целых 60%¹³.

50. По имеющимся сценариям, изменение климата негативно отразится на всех регионах земного шара, однако наименее развитые регионы и страны будут затронуты несоразмерно в большей степени из-за своего географического положения, своей зависимости от секторов, чувствительных к изменению климата, таких как сельское хозяйство и сектор природных ресурсов, и низкого адаптационного потенциала в силу небольших объемов кадровых, финансовых и природных ресурсов, а также ограниченного институционального и технологического потенциала¹⁴. С биофизической точки зрения эти страны находятся в неблагоприятном географическом положении, поскольку большая часть из них расположена в тропических широтах, где прогнозируемые увеличения температуры, более длительные засушливые сезоны и нехватка воды будут во многом ограничивать их возможность культивировать продукты питания растительного происхождения и выращивать скот. Гуманитарные кризисы, которые могут возникнуть в результате нехватки продовольствия, могут дополнительно усугубляться нехваткой чистой воды, распространением заболеваний и потенциаль-

¹¹ См. сноску 5 выше, стр. 14, текста на английском языке, "The impacts of environmental and climate change on human mobility".

¹² См. Четвертый доклад об оценках. "Изменение климата". 2007 год. Имеется по адресу: www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg2/en/contents.html.

¹³ См. сноску 5 выше, стр. 321 текста на английском языке.

¹⁴ См. *Migration and Climate Change, International Organization for Migration research Series No. 31*, ИОМ. Имеется по адресу: http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=96; см. также *Climate Change and International Migration, Background Paper WMR 2010*, ИОМ.

ными конфликтами¹⁵. В свете прогнозируемых экологических, экономических и социальных воздействий население, вероятно, будет перемещаться или мигрировать, чтобы выжить. То, насколько временным или постоянным будет это перемещение в порядке миграции и куда будет двигаться население, пока еще не ясно, хотя основная часть передвижений, по крайней мере на изначальном этапе, скорее всего, будет носить внутренний характер.

51. И наконец, Специальный докладчик хотел бы напомнить, что, как ранее упоминалось, экологическая миграция, вероятно, в основном будет иметь место внутри развивающихся стран и между развивающимися странами, где принимающий потенциал будет весьма ограниченным. Поэтому он считает важным далее исследовать и обсудить явление миграции и его связь с окружающей средой и изменением климата, с тем чтобы наметить предстоящие проблемы, наилучшие пути их решения и механизмы обеспечения прав человека таких мигрантов в контексте данного усиливающего явления¹⁶. Будет также целесообразно рассмотреть вопрос о новых системах сбора данных и создать потенциал для более эффективного использования существующих источников данных в некоторых наименее развитых странах мира, которые будут в наибольшей степени затронуты изменением климата.

52. Для директивных органов может быть также трудно регулировать миграционные потоки в странах, где структуры управления по-прежнему являются весьма слабыми. В таких странах необходимо начать новые исследования, чтобы оценить ныне имеющийся потенциал национальных правительств в плане осуществления уже разработанных и/или новых рамочных положений и политики. Фактические дискуссии на уровне политики, как правило, сосредоточиваются на таких вопросах, как наилучшим образом оказывать чрезвычайную помощь перемещенным лицам, как сократить риск бедствий и как улучшить нормативно-правовые рамки защиты перемещенного населения. Однако в равной степени важно рассматривать передвижения, вызванные медленно протекающими явлениями, и прорабатывать вопрос как с точки зрения вынужденного перемещения, так и передвижения, носящего в большей степени добровольный характер¹⁷. Поэтому Специальный докладчик считает, что эти вопросы должны быть дополнительно изучены в будущем за счет новых исследовательских средств и путем выяснения имеющегося на национальном уровне потенциала правительств и гражданского общества для осуществления политики защиты и адаптационных стратегий, всегда учитывая права человека мигрантов в данном конкретном контексте. Как указала Верховный комиссар по правам человека в своем докладе, посвященном взаимосвязи между изменением климата и правами человека¹⁸, "последствия для прав человека могут быть прямыми, такими как возможная угроза, порождаемая экстремальными метеорологическими явлениями для права на жизнь, но зачастую носят косвенный и постепенный характер, в частности в случае усиления нагрузки на системы здравоохранения и уязвимости, связанной с миграцией, обусловленной изменением климата. Особенно уязвимыми оказываются те, кто живет на "линии фронта" изменения

¹⁵ См., например, Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц, представленный в 2010 году Совету по правам человека (A/HRC/12/21), пункты 41–44.

¹⁶ См. также Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на питание, представленный в 2006 году Генеральной Ассамблее (A/61/306), пункты 36–37.

¹⁷ См. сноску 5 выше, стр. 32 текста на английском языке, "The identification, evaluation and monitoring of policy responses".

¹⁸ A/HRC/10/61, пункты 92–93.

климата, в местах, где даже незначительные климатические изменения могут иметь катастрофические последствия для жизни и средств к существованию".

2. Проблемы политики: миграция и адаптационные стратегии

53. Специальный докладчик напоминает, что лишь совсем недавно стало уделяться внимание созданию базы данных о взаимосвязи между факторами экологического давления (включая изменение климата) и миграцией, чтобы разрабатывать осознанную политику и программы.

54. Представители директивных органов медленно определяют потенциальные меры по реагированию на миграцию, обусловленную экологическими мотивами. В последних публикациях, посвященных перемещениям населения под воздействием экологических мотивов, подчеркивается, что миграция может нести в себе позитивные, а также негативные последствия, и этот фактор влияет на механизм разработки политики¹⁹. Более позитивное воздействие происходит в том случае, когда миграция представляет собой стратегию добровольных действий, дающую людям время для того, чтобы взвесить имеющиеся альтернативные варианты и использовать миграцию в качестве пути сокращения риска, нависающего над домашним хозяйством. Применительно к негативным воздействиям Специальный докладчик подчеркивает, что они вызваны, в частности, чрезвычайными массовыми перемещениями населения, которые обычно связаны с усиливающимися стихийными бедствиями и соперничеством за ресурсы. Такие перемещения в наибольшей степени напоминают перемещения беженцев и зачастую требуют оказания широкомасштабной гуманитарной помощи.

55. Эксперты традиционно подразделяются на две группы: алармистов, которые считают экологию основной причиной передвижений населения, делая акцент на вынужденном характере миграционного процесса (и используют понятие "экологический беженец"), и которые предсказывают попадание под воздействие сотен миллионов человек, зачастую не проводя различия между теми, кто перемещается на короткое расстояние в поиске более безопасного места, и теми, кто может перемещаться на тысячи миль в новые страны. Скептики, напротив, задаются вопросом по поводу моделей, используемых для оценки положения тех людей, которые будут вынуждены мигрировать, подчеркивая, что при определении того, будут ли люди мигрировать, и если да, то куда и в каком количестве, более важное значение имеют факторы притяжения в странах назначения, нежели чем движущие факторы в родной стране²⁰.

56. В отношении стратегий управления экологической миграцией, принятых в развивающихся странах, Специальный докладчик хотел бы напомнить о национальных программах действий в области адаптации (НПДА), которые считаются основными рамочными механизмами, используемыми развивающимися странами с низким доходом для управления миграцией, обусловленной экологическими мотивами. Согласно Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), НПДА "призваны послужить для наименее развитых стран (НРС) процессом выработки приоритетных мероприятий по реагированию на неотложные и немедленные потребности адаптации к изменению климата – таких мероприятий, дальнейшая отсрочка которых может привести к увеличению уязвимости и/или расходов на более позднем

¹⁹ См. сноску 5 выше, стр. 357 текста на английском языке.

²⁰ См. сноску 12 выше.

этапе"²¹. В большинстве НПДА излагаются стратегии адаптации, которые определяются в качестве путей, обеспечивающих сокращение миграционного давления и позволяющих людям оставаться в своих первоначальных поселениях. Эти стратегии, как правило, направлены на адаптацию сельскохозяйственной практики, методов использования пастбищных угодий, инфраструктуры, такой как дамбы и береговые барьеры, систем рыболовства и других мер в целях сокращения давления на уязвимые экосистемы, тем самым позволяя населению оставаться на своем месте.

57. Специальный докладчик хотел бы также отметить, что в некоторых случаях миграция сама по себе определяется в НПДА как адаптационная стратегия. Такая перспектива прослеживается в двух контекстах. Во-первых, в некоторых странах миграция считается путем сокращения демографического давления в районах с уязвимыми экосистемами. Во-вторых, некоторые страны признают, что переселение части населения может быть неизбежным, учитывая вероятные будущие тенденции, и должно проводиться на плановой основе. Более актуальным будет вторая категория адаптационной стратегии, которая предполагает миграцию, а именно переселение с целью сглаживания ущерба, сопряженного с изменением климата, в частности в результате наводнений и повышения уровня моря. Например, в НПДА Самоа указывается, что переселение семей является текущей адаптационной стратегией применительно к поселковым общинам. Потенциальные виды деятельности в области адаптации, охватываемые НПДА, включают в себя оказание помощи по переселению общин вглубь страны. Проект осуществления планов рационального использования прибрежной инфраструктуры для высоко уязвимых районов²² предусматривает постепенное перемещение общинных и государственных объектов за пределы опасных прибрежных зон.

58. Говоря о политике стран назначения, Специальный докладчик отмечает, что стратегии перемещения, закрепленные в НПДА, предполагают, что в большинстве случаев люди будут мигрировать внутри страны в поисках более безопасных альтернатив. Будучи стесненными финансовыми ресурсами, расстоянием, отсутствием социальных сетей в странах назначения или другими факторами, многие потенциальные мигранты не имеют возможности прибегнуть к международной миграции. Однако Специальный докладчик напоминает, что международная миграция будет осуществляться; многие страны, которые сталкиваются с утрачиванием средств к существованию и сред обитания в связи с изменением климата, и многие страны, которые страдают от более сильных стихийных бедствий, уже являются странами эмиграции с прочно устоявшейся практикой трудовой миграции. Специальный докладчик отмечает, что иммиграционная политика большинства стран назначения отнюдь не благоприятствует притоку значительного числа экологических мигрантов, если только они не въезжают в страну по уже существующим каналам приема. Обычно страны назначения допускают въезд лиц, которые направляются на конкретную вакантную работу или для воссоединения с членами своей семьи. Что касается допуска по гуманитарным соображениям, то он, как правило, ограничивается беженцами и просителями убежища, т.е. теми, кто подпадает под определение, содержащееся в Конвенции о статусе беженцев 1951 года, Протоколе к ней

²¹ См. <http://unfccc.int/adaptation/items/4159.php>.

²² См. *NAPA Priority Project 7: Implement Coastal Infrastructure Management Plans for Highly Vulnerable Districts Project*; имеется по адресу: http://unfccc.int/files/adaptation/napas/application/pdf/29_samoa_pp.pdf.

1967 года или соответствующих региональных договорах, а именно лицами, которые испытывают вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Большинство экологических мигрантов вряд ли будут удовлетворять установленному законом определению беженца, поскольку покинуть свою страну их вынуждает утрачивание средств к существованию или среды обитания, а не политика преследования. В этой связи может быть поставлен вопрос о потенциальной необходимости предусмотреть новую категорию вынужденных мигрантов в силу экологических или климатических факторов, на которых должна распространяться защита.

59. Вместе с тем некоторые страны разработали специальную политику, позволяющую лицам, в чьих странах произошли стихийные бедствия или другие серьезные потрясения, по крайней мере временно оставаться на их территории, не боясь депортации. Например, Соединенные Штаты Америки приняли в 1990 году законодательство, предусматривающее предоставление статуса временной защиты лицам, которые временно не способны на безопасной основе возвратиться в свою родную страну из-за текущего вооруженного конфликта, экологического бедствия или других чрезвычайных и носящих временный характер обстоятельств²³. В Новой Зеландии в рамках ее квоты переселения предусмотрена особая категория доступа для лиц, перемещенных под воздействием экологических факторов из тихоокеанских островных государств, именуемая "категорией доступа для жителей Тихоокеанского региона". Другие страны также распространяют изъятия на высылку на специальной основе для лиц, страны происхождения которых сталкиваются со значительными разрушениями вследствие стихийных бедствий. После цунами, разразившегося в 2004 году, ряд государств приостановили депортацию граждан из затронутых стран²⁴, хотя Специальный докладчик рассматривает эти примеры в качестве позитивных подвижек, причем каждую на особой основе, не существуют никаких конкретных примеров законодательства или мер политики, которые решали бы проблему миграции лиц под воздействием постепенных изменений климата, могущих уничтожить места обитания или средства к существованию в будущем. В большинстве своем передвижения, вызванные медленно текущим изменением климата и другими экологическими опасностями, которые ограничивают экономические возможности, рассматриваются таким же образом, как и другие миграционные потоки, обусловленные экономическими мотивами. Лица, не охватываемые такими существующими категориями миграции, как трудовая миграция и миграция в порядке воссоединения семей, считаются незаконными мигрантами. При отсутствии веских гуманитарных оснований, ограждающих их от процедуры высылки, такие мигранты будут сталкиваться с действием регулярных правил, предусматривающих их обязательное возвращение в свои родные страны.

3. Предложения Специального докладчика

60. Учитывая нынешние пробелы, Специальный докладчик предлагает уделить более пристальное внимание определению и обсуждению новых рамочных механизмов для управления потенциальными перемещениями населения. Можно было бы уделить внимание и тем и другим аспектам взаимосвязи между ок-

²³ USA Immigration Act of 1990; имеется по адресу: <http://www.justice.gov/eoir/IMMACT1990.pdf>.

²⁴ См. сноску 5 выше, стр. 374–377 текста на английском языке.

ружающей средой и миграцией: а) определению адаптационных стратегий, позволяющих людям оставаться там, где они в настоящее время живут и работают; б) определению стратегий переселения, которые обеспечивают защиту жизни и средств к существованию людей в тех случаях, когда они не могут остаться на прежнем месте; и в) сохранению и укреплению основанного на правах человека подхода в целях защиты прав мигрантов. Хотя большинство миграционных потоков, вероятно, будут внутренними, потенциальные масштабы передвижений будут требовать скоординированных действий в поддержку затрагиваемых стран. Содействовать защите тех людей, которые будут в наибольшей степени затронуты экологическими изменениями, призвано международное сотрудничество в деле смягчения неблагоприятных последствий миграции при планировании соответствующих перемещений, являющихся неотъемлемым компонентом адаптационных стратегий.

61. Специальный докладчик также напоминает о сохранении значительных пробелов информации, имеющейся в распоряжении директивных органов. Эти пробелы касаются содержания (каким образом и когда экологические изменения станут основной движущей силой миграции), сферы охвата и методологии (исследования и методы междисциплинарного анализа) и рамочной основы соответствующих стратегий управления миграцией. В проведение широкомасштабных исследований, посвященных окружающей среде и миграции, инвестирован незначительный научный капитал²⁵. Отсутствие статистически актуальных данных на национальном или региональном уровнях свидетельствует об ограничениях в разработке политики, которая могла бы способствовать укреплению устойчивости к внешним воздействиям и поощрению адаптации среди уязвимых общин. Помочь преодолеть эти пробелы могут инвестиции в проведение как краткосрочных, так и долгосрочных исследований, системы сбора данных и проекты в области мониторинга. Поощрение межучрежденческого и междисциплинарного сбора данных и обмена данными может привести к усилению способности правительств отслеживать и анализировать миграционные потоки. Расширение доступа исследователей к официальным данным может также улучшать результаты исследований.

62. И наконец, можно было бы направить более значительные вложения на разработку научно-исследовательских методологий. Эти новые признанные методы могут совместно использоваться правительствами, исследователями и затрагиваемыми общинами для обеспечения долговременной отдачи в целях надлежащего реформирования политики.

В. Политическое участие и гражданские права мигрантов

63. Современные демократические государства традиционно считали гражданство основополагающей посылкой при распределении важнейших прав и благ. Однако многие права, которыми ранее пользовались лишь граждане, сейчас закрепляются за всеми жителями, что приводит к расширению активности с точки зрения политического участия и некоторому замешательству в различных странах назначения мигрантов. Сжатый обзор политики интеграции мигрантов и краткое обсуждение стоящих проблем должны продемонстрировать необходимость более тщательного и всеобъемлющего обсуждения и проработки вопросов, затрагивающих права мигрантов.

²⁵ См. сноску 5 выше, стр. 340 текста на английском языке.

1. Политика в области гражданства и политическая интеграция мигрантов

64. Растущие масштабы исследования проблемы политического участия за последние 50 лет отражают крайне важное значение вовлечения граждан в демократические процессы принятия решений. Поскольку в последние несколько десятилетий сфера деятельности и обязанности правительства возросли, существенно расширилась и область политического участия. Во-первых, за политическим участием стоят жители страны в их роли как граждан (а не, например, как политиков или гражданских служащих). Во-вторых, деятельность граждан, определяемая в разрезе политического участия, должна осуществляться добровольно, а не в приказном порядке или в качестве обязательства по закону. Наконец, политическое участие касается управления и политики в широком смысле этих слов ("политическая система") и не ограничивается какими-либо конкретными этапами (такими как парламентский процесс принятия решений, или "вводный" механизм политической системы), а также конкретными уровнями или сферами деятельности (такими как общенациональные выборы или контакты с должностными лицами)²⁶.

65. В таких государствах многие права, которыми ранее пользовались лишь граждане, были отделены от гражданства и в настоящее время предоставляются негражданам по признаку законного проживания и занятости или в качестве универсальных прав человека. К этим правам относятся, в частности, право на свободу выражения мнений, право на мирные собрания, право на владение имуществом, право на вступление в профсоюзы и право на здравоохранение, образование, социальное обеспечение, жилище и другие социальные услуги²⁷. Тем не менее гражданство остается существенной разделительной гранью, когда речь заходит о политическом участии. Поэтому для мигрантов приобретение гражданства принимающей страны иногда является наиболее важным шагом на пути политической интеграции²⁸. Специальный докладчик считает важным, чтобы мигранты имели возможность стать гражданами государства их постоянного проживания и также поощрялись к этому. Хотя Специальный докладчик акцентирует внимание на первоочередности содействия доступу к формальному гражданству, как до, так и после этого события должны предприниматься дополнительные шаги. На самом деле формальное гражданство является недостаточным условием для политической интеграции, но и не должно быть необходимым условием для пользования некоторыми политическими правами. Фактическое гражданство зависит от структурных возможностей для участия и широкомасштабной инфраструктуры с целью использования указанных возможностей. Фактически группы мигрантского происхождения недопредставлены в политическом процессе, даже когда большинство принадлежащих к ним лиц являются гражданами.

²⁶ *Studying Political Participation: Towards a theory of everything?*, Jan W. van Deth, University of Mannheim Chair for Political Science and International Comparative Social Research.

²⁷ Существует ряд неотъемлемых прав (изложенных во Всеобщей декларации прав человека 1948 года), которыми в принципе обладают все люди, независимо от гражданства или национальности. Эти права установлены Декларацией в отношении неграждан (1985 год), доступ к которой можно получить по следующей ссылке <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/w4dhri.htm>.

²⁸ *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, T. Alexander Aleinikoff & Douglas Klusmeyer, Carnegie Endowment for International Peace, 2000.

66. Специальный докладчик отмечает, что многие страны назначения в прошлом запрещали всякую политическую деятельность неграждан. Ряд стран по-прежнему практикует особые ограничения в отношении свободы выражения мнений, свободы собраний и свободы ассоциации для неграждан. Некоторые государства отказывают иностранным гражданам вправе быть членами политических партий²⁹. Поэтому следует напомнить, что международное право прав человека допускает ограничения только в тех случаях, если они "необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц"³⁰. Соответственно Специальный докладчик полагает, что политика, предполагающая отказ мигрантам в этих свободах просто по причине их гражданства, является неустойчивой.

67. С другой стороны, хотя некоторые страны назначения, как правило, предоставляют иностранцам-резидентам политические свободы, большинство стран не позволяют им принимать участие в голосовании или быть избранными³¹. Однако многие государства разрешают своим гражданам, постоянно проживающим за рубежом, участвовать в общенациональных выборах. Различия в практике государств, касающейся избирательного права³² для неграждан, как правило, связаны с более широким курсом политики в области иммиграции и гражданства. Некоторые традиционные страны иммиграции не придерживаются практики голосования неграждан отчасти потому, что они побуждают иммигрантов к натурализации. Другие государства, как правило, делают меньший упор на натурализацию и не исходят из обязательной увязки избирательного права с формальным гражданством. Наконец, некоторые страны, которые лишь недавно столкнулись с существенной иммиграцией, еще даже не начали серьезно рассматривать такую меру. Каковы бы ни были указанные различия, в большинстве стран показатель натурализации ниже, чем показатели иммиграции, даже с учетом минимального требуемого ценза оседлости как одного из условий натурализации. Из-за этого для стран назначения, имеющих демократические политические системы, характерно еще меньшее представительство их населения, и поэтому вопрос об избирательном праве приобретает все более важное значение. Предоставление негражданам избирательного права на национальном уровне не является абсолютно необходимым, если доступ к получению гражданства в достаточной степени открыт. Однако Специальный докладчик выносит общую рекомендацию в отношении предоставления местного избирательного права для иммигрантов, которые на законных основаниях проживают в стране в течение нескольких лет.

68. Применительно к общинам мигрантского происхождения Специальный докладчик напоминает, что в состав этих общин входят граждане, а также резиденты-неграждане независимо от того, каким может быть их правовой статус в стране (т.е. законным или незаконным). Политическая интеграция этих лиц мигрантского происхождения зависит не только от их индивидуальных прав, но и от возможностей и стимулов для их участия в политической жизни. Доступ к политическим правам путем приема в гражданство или путем предоставления

²⁹ Например, такое ограничение существует в некоторых государствах Центральной и Восточной Европы.

³⁰ См. Международный пакт о гражданских и политических правах, статьи 22–23.

³¹ Исторически голосование не всегда было жестко привязано к гражданству. Например, на протяжении XIX века и на заре XX века ряд штатов в Соединенных Штатах предоставляли избирательное право некоторым категориям неграждан.

³² В данном контексте его следует понимать как право принимать участие в голосовании на публичных выборах.

неграждан избирательного права не облегчит проблему, если явка новых граждан на выборах будет низкой и они будут во многом недопредставлены в государственных учреждениях, парламентах и политических партиях.

69. Хотя большинство стран, где проживают мигранты, не обязывают своих граждан голосовать, несомненно, существует общественный интерес в том, чтобы облегчать и поощрять политическое участие как одно из проявлений активной гражданской позиции. Высокие показатели участия укрепляют демократическую законность политической власти и могут также способствовать политическому единству благодаря разделенному чувству общей ответственности. Низкие показатели участия в значительной степени связаны с социально-экономическим статусом и, таким образом, порождают классовые перегибы в сфере демократической политики. Что касается политического участия этнических и расовых меньшинств, то данная проблема вызывает особую обеспокоенность. В демократических обществах указанные общины являются более уязвимыми, когда они политически изолированы. С ними легче обращаться как с аутсайдерами, они не могут заявлять о своих интересах и зачастую считаются гражданами "второго сорта". Для этих групп мигрантского происхождения, в которые также входят этнические и расовые меньшинства, низкие показатели политического участия вызваны не их собственным выбором, а обусловлены другими обстоятельствами, некоторые из которых могут складываться под воздействием государственной политики.

70. Специальный докладчик считает, что странам назначения важно рассмотреть вопрос о реформе иммиграционных режимов в рамках их политики в области гражданства, чтобы мигранты, обустроившиеся в стране, не оставались вытесненными из внутренней общественно-политической жизни. Такая политика могла бы предполагать предоставление доступа к гражданству их принимающей страны в соответствии с требуемым цензом оседлости наряду с установлением политических прав и обязанностей независимо от гражданства. Обеспечение мигрантам, длительное время проживающим в стране, возможности для политического участия и поощрение такого участия позволят поставить демократический процесс на более представительную основу. Это повлечет за собой укрепление общей законности системы, повышение качества процесса принятия решений в вопросах, затрагивающих группы мигрантского происхождения (таких, как образование, вознаграждение, минимальный возраст приема на работу, профессиональное обучение и подготовка, членство в профсоюзах, жилищное обеспечение, социальное страхование, доступ к медицинским услугам и т.д.), и сделает эти группы менее уязвимыми к ксенофобии или расизму в сфере политики и в более широких областях жизни общества.

2. Права голоса неграждан: глобальный вопрос

71. Специальный докладчик напоминает, что аномальное явление, заключающееся в том, что иностранцы-неграждане, проживающие в демократических принимающих странах без политических прав, долгое время считалось проблематичным. Как ранее обсуждалось, правила и практика натурализации варьируются от государства к государству, и в некоторых местах иммигранты имеют мало возможностей стать гражданами в силу действия целого ряда факторов. В результате странам назначения приходится разрабатывать политику и институциональные механизмы с целью реагирования на проблемы все большего этнического разнообразия³³. Центральными вопросами являются: определе-

³³ См., в частности, *Citizenship Policies for an Age of Migration*, T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer, 2001.

ние того, кто является гражданином, каким образом вновь прибывающие лица могут стать гражданами и что подразумевает гражданство. В принципе государство-нация допускает лишь единое членство, однако мигранты и их потомки имеют связь с более чем одним государством. Они могут быть гражданами двух государств или же могут быть гражданами одного государства, но жить в другом. Такое широкомасштабное рассредоточение неизбежно приводит к прениям по поводу гражданства³⁴.

72. Первая проблема для мигрантов сводится не к точному содержанию понятия "гражданство", а к тому, каким образом его можно получить, чтобы добиться правового статуса, формально приравняемого к статусу других граждан. Доступ к гражданству является неодинаковым в различных странах и зависит от господствующей концепции статуса государства. Специальный докладчик напоминает о различных видах моделей, определяющих гражданство:

а) **Имперская модель.** В этой модели принадлежность к конкретной нации определяется через призму подданства одной и той же власти или правителю. Эта модель допускала объединение различных народов в рамках многоэтнических империй (Британской, Австро-Венгерской, Османской и т.д.) и формально действовала в Соединенном Королевстве вплоть до принятия Закона о гражданстве 1981 года³⁵, на основании которого впервые была создана современная система гражданства. Данная концепция практически всегда носит идеологический характер в том смысле, что она помогает скрыть фактическое господство конкретной этнической группы или национальности над другими подданными народами;

б) **Этническая модель.** Определение принадлежности к нации осуществляется под углом зрения этнического идентитета (общего происхождения, языка и культуры), который зачастую подразумевает отчуждение меньшинств от гражданства и от общества нации;

в) **Республиканская модель.** Определение нации увязывается с определением политической общности на основе конституции, законов и гражданства, при этом предусматривается возможность приема вновь прибывающих лиц в общность. Такой подход восходит к французской и американской революциям. Наиболее наглядным из нынешних примеров служит Франция.

г) **Мультикультурная модель.** В данном случае нация также определяется через призму политической общности на основе конституции, законов и гражданства, которая может принимать вновь приезжающих лиц. Однако в этой модели вновь приезжающие лица могут сохранять свою отличную культуру и создавать этнические общины при том условии, что их статус соответствует основным национальным законам. Такой плюралистический или мультикультурный подход стал преобладающим в 1970-х и 1980-х годах в Австралии, Канаде и Швеции и также играл весомую роль в других западноевропейских странах.

³⁴ См. сноску 5 выше, стр. 44 текста на английском языке.

³⁵ Имеется по адресу:

<http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx?parentActiveTextDocId=1360590&ActiveTextDocId=1360658>.

Однако начиная с 1990-х годов во многих странах, которые руководствовались этой моделью, начался отказ от мультикультурализма как политики³⁶.

73. Всем этим моделям присуща одна общая черта: посылка о том, что граждане принадлежат лишь к одному государству – нации. Расселение мигрантов расценивается как процесс перехода первичного верноподданства от государства происхождения к новому государству постоянного проживания. Этот процесс символически знаменуется натурализацией и приобретением гражданства нового государства. Тем не менее эти модели больше не могут применяться к нарастающим миграционным тенденциям. Кроме того, различие между гражданами и негражданами становится все менее четко выраженным. Мигранты, которые на протяжении многих лет законно проживают в конкретной стране, зачастую могут получить "смешанный" статус, равнозначный "квазигражданству". Это может предполагать наделение такими правами, как гарантированный статус постоянного проживания; право на труд, поиск работы и ведение предпринимательской деятельности; право на получение пособий по социальному обеспечению и медицинских услуг; доступ к образованию и подготовке; и ограниченные политические права, такие как право ассоциации и собраний. Такие механизмы порождают новый правовой статус, который выше статуса иностранца, но ниже статуса гражданина³⁷.

74. Подобный пример новой категории гражданства становится все более наглядным в Европейском союзе (ЕС). В соответствии с Маастрихтским договором, на основании которого в 1992 году был создан Европейский союз, граждане государств – членов ЕС получили возможность голосовать или быть избранными на конкретную должность в ходе европейских и муниципальных выборов при условии их проживания в каком-либо месте в пределах Европейского пространства. Согласно Амстердамскому договору 1997 года был создан институт гражданства в ЕС, охватывающий следующие права: свободу передвижения и проживания на территории государств-членов; право голосовать и выставлять свою кандидатуру для занятия конкретной должности на местных выборах и выборах в Европейский парламент в государстве постоянного проживания; и право обращаться с ходатайством в Европейский парламент и апеллировать к омбудсмену. Однако граждане ЕС, проживающие в другом государстве-члене, не имеют права голосовать на выборах членов национального парламента государства своего постоянного проживания. Лица, зависящие от социального обеспечения и вспомоществования, не имеют права поселиться в другой стране-члене; и доступ к занятости на государственной службе, как правило, по-прежнему распространяется лишь на исконных граждан. Европа все еще разделена на государства "Шенгенской зоны" и государства, являющиеся новыми членами ЕС. Вплоть до настоящего времени гражданство ЕС принесло незначительную пользу большинству мигрантов, которые являются выходцами из стран за пределами Союза³⁸. После 1992 года стало нарастать движение в поддержку предоставления гражданам третьих стран прав голоса в государствах – членах ЕС и на уровне учреждений ЕС. Европейский парламент неоднократно голосовал в пользу распространения европейского гражданства на всех лиц, которые на устойчивой основе длительный период времени проживают в каком-либо государстве-члене. В одной из резолюций Европейского парламента, принятой в 2001 году, предлагалось наделить избирательным правом всех нерезидентов ЕС,

³⁶ См. сноску 6 выше, стр. 44-45 текста на английском языке.

³⁷ Ibid., p. 46.

³⁸ Idem.

которые на законных основаниях прожили в каком-либо государстве – члене ЕС в течение трех лет. Однако из-за оппозиции в Европейском совете, представляющем интересы государств-членов в контексте сложных процедур управления ЕС, такие инициативы были отклонены. Кроме того, некоторые государства – члены ЕС придерживаются мнения о том, что предоставление прав голоса гражданам третьих стран повлечет за собой умаление значимости натурализации.

3. Предложения Специального докладчика

75. Как кратко отмечалось, такое новое разнообразие многогранно отражается на принимающих обществах. В числе наиболее важных стоят вопросы политического участия, культурного плюрализма и национальной самобытности. Выше упоминалось, что миграция и так уже оказывает значительное воздействие на политику большинства принимающих стран. Соответственно, Специальный докладчик предлагает дополнительно изучить и обсудить вопрос политического участия мигрантов и его связи с концепцией гражданства в широком смысле слова. Мигранты могут вносить вклад в развитие новых форм самобытности. Состоянию мигрантов неотъемлемо присуще развитие множественных факторов самобытности, которые связаны с культурными устоями как страны, где они живут, так и страны их происхождения³⁹. В более тщательных исследованиях и дискуссиях по вопросу о гражданских правах мигрантов и их политическом участии в принимающих обществах могут находить отражение разные ситуации, с которыми сталкиваются мигранты в различных государствах, и быть определены методы наилучшей практики и примеры успешной интеграции мигрантов в принимающих обществах посредством участия в процессе принятия решений, затрагивающих их интересы.

76. И наконец, Специальный докладчик считает необходимым повысить значимость укрепления международного сотрудничества и управления. К сожалению, свидетельством нежелания государств продвигаться вперед на данном направлении могут служить слабые показатели ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей⁴⁰, принятой Генеральной Ассамблеей 18 декабря 1990 года. Фактически лишь 44 государства из 192 государств – членов Организации Объединенных Наций ратифицировали ее к концу 2010 года. В их число входят практически лишь страны происхождения; страны назначения в целом демонстрируют неготовность поддерживать меры, направленные на защиту мигрантов на международном уровне⁴¹.

77. Вместо ограничения миграции, например путем криминализации незаконной миграции и принятия более жестких мер контроля на границах, Специальный докладчик предлагает обеспечить более значительное экономическое и социальное равенство между Севером и Югом, чтобы миграция могла проходить в лучших условиях и могла способствовать расширению опыта и возможностей мигрантов и их общин. Сокращение незаконной миграции является обоснованной целью только в том случае, если оно сопровождается пониманием того, что данная мера вполне может подразумевать повышение общей мобильности – мобильности иного и более позитивного толка. Это может требовать осуществления мер, определенно выходящих за рамки обычной сферы действия миграционной политики. Реформы торговой политики могут, например, стимулировать экономический рост в развивающихся странах. Еще одной стратегией может быть помощь в целях развития, позволяющая сократить неза-

³⁹ См. сноску 6 выше, стр. 310–311 текста на английском языке.

⁴⁰ См. <http://www2.ohchr.org/english/law/cmw.htm>.

⁴¹ См. сноску 6 выше, стр. 302–303 текста на английском языке.

конную миграцию в долгосрочной перспективе. Хотя некоторым странам происхождения удается добиться существенного роста, в целом разрыв между бедными и богатыми странами также еще больше увеличивается. Быстрый демографический рост, экономическая стагнация, ухудшение состояния окружающей среды, слабая государственная инфраструктура и нарушения прав человека по-прежнему затрагивают многие страны в развивающемся мире. По мнению Специального докладчика, устранение этих коренных причин будет значимым шагом вперед.

IV. Выводы

78. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить Совет по правам человека за предоставленную ему привилегию и возможность выступать в этом качестве. К сожалению, мигранты сталкиваются со все большей нетерпимостью и становятся более уязвимыми к потенциальным вспышкам насилия на расистской или ксенофобной почве или же могут стать жертвой криминальных структур, занимающихся торговлей людьми и контрабандным провозом людей. Те, кто имеет неурегулированный статус, зачастую боятся или не способны искать защиты и помощи у соответствующих властей и во многих случаях остаются лишенными доступа к базовым социальным правам, в частности здравоохранению, образованию и жилью. Тем не менее миграция может стать неотъемлемым элементом развития и процветания в странах назначения, транзита и происхождения во всех регионах мира, причем труд мигрантов по-прежнему играет жизненно важную роль и пользуется спросом в большинстве стран по всему земному шару.

79. Специальный докладчик предложил небольшое число возможных тем для дальнейшей проработки и отметил актуальность этих вопросов для мандата, учитывая правозащитные перспективы. Указанные два вопроса, миграция в контексте изменения климата и политическое участие и гражданские права мигрантов, привлекают все больший интерес и внимание. Дальнейшее обсуждение по этим темам позволит мандатариям представить новаторские подходы к рассмотрению соответствующих аспектов, касающихся миграции, и они подчеркивают необходимость правозащитного ракурса в ходе глобальных дискуссий между сопричастными субъектами.