



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
3 August 2009
Russian
Original: English

Шестидесят четвертая сессия

Пункт 71(с) предварительной повестки дня*

**Поощрение и защита прав человека:
положение в области прав человека и доклады
специальных докладчиков и представителей**

Права человека мигрантов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте, представленный в соответствии с резолюцией 63/184 Ассамблеи и резолюцией 8/10 Совета по правам человека.

* A/64/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов

Резюме

Настоящий доклад о деятельности за период с января 2008 года по июнь 2009 года представляется в соответствии с резолюцией 63/184 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 8/10 Совета по правам человека. В докладе содержится краткая информация о деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов в рассматриваемый период, освещается ряд актуальных вопросов, касающихся защиты прав человека мигрантов, включая проблему защиты детей в контексте миграции, приводятся наглядные примеры передового опыта и излагаются основные проблемы в области защиты прав человека мигрантов, которым, по его мнению, требуется уделить особое внимание.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность Специального докладчика	4
A. Обмен сообщениями с государствами-членами	6
B. Поездки по странам	7
III. Актуальные проблемы	10
A. Защита детей в контексте миграции	10
B. Передовой опыт	18
C. Основные проблемы	21
IV. Выводы и рекомендации	25

I. Введение

1. Настоящий доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте представляется Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 63/184 Ассамблеи «Защита мигрантов» и резолюцией 8/10 Совета по правам человека «Права человека мигрантов: мандат Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов».

2. В настоящем докладе Специального докладчика содержится краткая информация о его деятельности за период с января 2008 года по июнь 2009 года, а также рассматриваются вопросы защиты детей в контексте миграции, приводятся наглядные примеры передовой практики и излагаются некоторые серьезные проблемы в области защиты прав человека мигрантов.

II. Деятельность Специального докладчика

3. Деятельность Специального докладчика осуществляется в соответствии с резолюцией 8/10 Совета по правам человека. Дополнительные тематические руководящие указания, касающиеся деятельности Специального докладчика, содержатся в резолюциях Совета по правам человека 9/5 и S-10/1 и резолюциях Генеральной Ассамблеи 62/156 и 63/184.

4. В течение отчетного периода Специальный докладчик принял участие в нижеперечисленных мероприятиях:

а) 6 марта 2008 года Специальный докладчик принял участие в конференции по теме «Проблемы незаконной миграции», которая была организована Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и Женевским отделением Фонда Фридриха Эберта параллельно с седьмой сессией Совета по правам человека;

б) 1–3 июня 2008 года Специальный докладчик принял участие в программе профессиональной подготовки по международным и региональным правозащитным системам, которая была организована в Швеции Институтом по правам человека и гуманитарному праву им. Рауля Валленберга и Межамериканским институтом по правам человека;

в) 23–27 июня 2008 года Специальный докладчик принял участие в пятнадцатом совещании специальных докладчиков/представителей, независимых экспертов и председателей рабочих групп специальных процедур Совета по правам человека, которое состоялось в Женеве, и принял участие в подготовке доклада, представленного Совету на его десятой сессии (A/HRC/10/24). Он также принял участие в семинаре по теме «Взаимодействие с системой специальных процедур Организации Объединенных Наций для борьбы с пытками и другими формами жестокого обращения путем искоренения их экономических, социальных и культурных причин», который был организован Всемирной организацией против пыток в Женеве;

г) 30 июля — 2 августа 2008 года Специальный докладчик принял участие в семинаре по теме «Иммиграция и интеграция», который был организован Хаэнским университетом, Испания;

е) 24–26 августа 2008 года Специальный докладчик принял участие в региональной африканской конференции в Абудже в рамках подготовки к Конференции по обзору Дурбанского процесса, которая была проведена в апреле 2009 года в Женеве;

ф) 11–13 сентября 2008 года Специальный докладчик принял участие в третьем Всемирном социальном форуме по миграции, проведенном в Ривас-Васиамадрид, Испания;

г) 30 сентября — 1 октября 2008 года Специальный докладчик принял участие в Международном совещании, посвященном защите прав детей в контексте международной миграции, которое было проведено в Мехико Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и правительством Мексики;

h) 24 и 25 октября 2008 года Специальный докладчик вместе со Специальным докладчиком по вопросу о современных формах рабства, их причинах и последствиях Гульнаррой Шахинян принял участие в совместных региональных консультациях 2008 года по вопросу о положении мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, которые были организованы Азиатско-тихоокеанским форумом по вопросам законодательства, женщин и развития, организацией «Координация исследований по СПИДу и мобильности» и Глобальным альянсом против торговли женщинами, в Маниле;

i) 27–29 октября 2008 года Специальный докладчик принял участие во втором Глобальном форуме по миграции и развитию, проведенном в Маниле;

j) 7 ноября 2008 года Специальный докладчик принял участие в пятом Международном конгрессе по миграции, который был организован университетом им. Рафаэля Ландивара и Иезуитской службой помощи мигрантам в городе Гватемала;

к) 13 ноября 2008 года Специальный докладчик принял участие в традиционных чтениях (2008 год), посвященных памяти Роберта Дж. Мида, мл., которые были проведены в Центре латиноамериканских и карибских исследований при Университете штата Коннектикут, Хартфорд, Соединенные Штаты Америки;

l) 18 ноября 2008 года Специальный докладчик принял участие в заседании рабочей группы по миграции между Соединенными Штатами и Мексикой, которое было проведено в Международном центре поддержки ученых Вудро Вильсона, Вашингтон, О.К.;

m) 20–24 апреля 2009 года Специальный представитель принял участие в Конференции по обзору Дурбанского процесса, которая была проведена в Женеве в соответствии с резолюцией 61/149 Ассамблеи;

n) 24 апреля 2009 года Специальный докладчик принял участие в конференции по теме «Миграция, дискриминация и экономические, социальные и культурные права», которая была проведена параллельно с Конференцией по обзору Дурбанского процесса Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека при участии Международной организации труда, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Международной организации по миграции;

о) 2 и 4 июня 2009 года Специальный докладчик в качестве приглашенного оратора принял участие в конференциях по темам «Глобальный экономический кризис и его последствия для миграции и развития» и «Миграционная политика — не оставляет ли она без защиты и внимания детей-мигрантов?», которые были проведены параллельно с одиннадцатой сессией Совета по правам человека, Азиатским форумом по миграции, Международной организацией по правам мигрантов, организацией «Платформа для международного сотрудничества по вопросам, связанным с не имеющими документов мигрантами» и Сетью национальных организаций по правам иммигрантов и беженцев;

р) 3 июня 2009 года Специальный докладчик в качестве приглашенного оратора принял участие в конференции по теме «Борьба мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, за заключение конвенции МОТ: проблемы и возможности», которая была организована параллельно с одиннадцатой сессией Совета по правам человека Азиатским форумом по миграции, Международной организацией по правам мигрантов и Азиатским союзом защиты мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги. Также 3 июня он принял участие в совещании экспертов по вопросу о взаимосвязи между проблемами миграции и мира, которое было организовано Испанским обществом международного гуманитарного права.

5. В течение рассматриваемого периода Специальный докладчик сделал следующие заявления:

а) 15 июля 2008 года Специальный докладчик сделал со Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости Дуду Дьеном и независимым экспертом по вопросам меньшинств Гей Дж. Макдугалл совместное заявление по вопросу о стигматизации общины рома в Италии;

б) 18 июля 2008 года Специальный докладчик с девятью другими мандатариями выступил с совместным заявлением относительно Директивы Европейского союза о возвращении;

с) 6 октября 2008 года Специальный докладчик с 12 другими мандатариями выступил с совместным заявлением по поводу Недели достоинства и справедливости для заключенных;

д) 18 декабря 2008 года по случаю Международного дня мигранта Специальный докладчик с Председателем Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членом их семей Абдельхамидом Эд-Джамри выступил с совместным заявлением, в котором они призвали обеспечить широкую ратификацию Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

А. Обмен сообщениями с государствами-членами

6. Специальный докладчик продолжал получать информацию о положении мигрантов во всем мире и обмениваться сообщениями с правительствами. Резюме сообщений, отправленных в период с января 2008 года по март 2009 года, вместе с ответами правительств было включено в качестве добавления в еже-

годный доклад за 2009 год, который был представлен Совету по правам человека на его одиннадцатой сессии (A/HRC/11/7/Add.1).

7. Как видно из этого доклада, ситуации, в которых, согласно сообщениям, имело место ущемление прав человека мигрантов, были связаны с совершением следующих правонарушений: а) произвольное задержание мигрантов и их содержание под стражей без связи с внешним миром; б) репатриация мигрантов, несмотря на то, что в странах происхождения им грозила опасность подвергнуться пыткам; в) расизм, ксенофобия, дискриминация и связанная с ними нетерпимость по отношению к мигрантам; г) угрозы жизни и личной и физической безопасности мигрантов; д) суммарные казни; е) непропорциональное применение силы сотрудниками правоохранительных учреждений по отношению к лицам, пытавшимся незаконно пересечь границу; ж) высылка мигрантов, состоящих в браке с гражданами соответствующей страны; з) применение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания; и) посягательство на свободу объединений, включая право на создание профессиональных союзов и вступление в них; й) коллективные депортации и массовая высылка; к) насильственные исчезновения; и л) насилие в отношении женщин-мигрантов.

8. Специальный докладчик благодарит правительства Бельгии, Гватемалы, Исламской Республики Иран, Испании, Италии, Мексики, Панамы, Саудовской Аравии, Франции и Японии, которые, проявив готовность к сотрудничеству, ответили на его сообщения, и напоминает правительствам, которые не сделали этого, о том, что им следует представить ответы по всем пунктам, затронутым в каждом из сообщений.

9. Доклад о последующем обмене сообщениями с правительствами будет представлен на предстоящей сессии Совета по правам человека.

В. Поездки по странам

10. За отчетный период Специальный докладчик посетил Мексику (9–15 марта 2008 года), Гватемалу (24–28 марта 2008 года), Румынию (15–20 июня 2009 года) и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (22–26 июня 2009 года). В 2009 году Специальный докладчик планирует также посетить Сенегал по приглашению правительства страны.

Мексика

11. Специальный докладчик осуществил официальную поездку в Мексику в период с 9 по 15 марта 2008 года. Доклад о его поездке в страну содержится в добавлении к его докладу Совету по правам человека на его одиннадцатой сессии (A/HRC/11/7/Add.2).

12. В своем докладе Специальный докладчик охарактеризовал Мексику как страну, через которую идут региональные миграционные потоки в Соединенные Штаты Америки и из Центральной Америки, и изложил свои соображения по поводу правовой системы в области защиты прав человека мигрантов на федеральном уровне, уделив особое внимание недостаткам в осуществлении действующих законов и проблемным сферам политики. Он также остановился на некоторых характерных для феномена мексиканской миграции проблемах,

касающихся отдельных социальных групп, таких как мексиканская диаспора и лица, высланные из Соединенных Штатов, трудящиеся-мигранты, дети-мигранты, включая несопровождаемых несовершеннолетних лиц, работающие дети и женщины-мигранты. Затем он обратил внимание на ключевые проблемы миграции, в том числе касающиеся помощи мигрантам, а также пограничного контроля и задержания мигрантов, организованной преступности и безнаказанности лиц, нарушающих права человека мигрантов, и коррупции в судах и правоохранительных органах.

13. Специальный докладчик также приветствовал усилия мексиканских властей по улучшению работы центров задержания (особенно в плане решения проблемы их переполненности), профессиональной подготовке сотрудников пограничных служб и содействию возвращению и защите детей. Среди моментов, вызывающих у него озабоченность, Специальный докладчик отметил сообщения о безнаказанности преступлений коррупции, включая взяточничество и вымогательство, насилии в отношении женщин и торговле детьми. Специальный докладчик также сделал правительству рекомендации по целому ряду вопросов, которые требуют дополнительного внимания.

Гватемала

14. Специальный докладчик осуществил официальную поездку в Гватемалу в период с 24 по 28 марта 2008 года. Доклад о его поездке в страну содержится в добавлении к его докладу Совету по правам человека на его одиннадцатой сессии (A/HRC/11/7/Add.3).

15. В своем докладе Специальный докладчик охарактеризовал Гватемалу как центральноамериканскую страну происхождения, назначения и, в первую очередь, транзита мигрантов и изложил свои соображения по поводу национальной и международной нормативно-правовой базы в области защиты мигрантов, а также политики правительства и осуществляемых им программ. Он отметил, что правительство заинтересовано в разрешении ряда проблем, касающихся прав человека мигрантов, и в то же время с обеспокоенностью обратил внимание на некоторые пробелы и несоответствия в гватемальском законодательстве по вопросам миграции.

16. Специальный докладчик проанализировал также ряд проблем, в частности касающихся незаконного провоза людей и торговли людьми, положения несопровождаемых несовершеннолетних лиц, вымогательства и взяточничества в судах и полиции, осуществления права на равенство и принципа недискриминации, положения лиц, работающих в качестве домашней прислуги, и сельскохозяйственных рабочих, борьбы с безнаказанностью и мер по укреплению судебной системы и т.д. в целях оценки положения в области прав человека мигрантов в Гватемале. Он также особо отметил предпринятые правительством Гватемалы усилия по внедрению более комплексного подхода к управлению миграцией и содействию воссоединению депортированных из Мексики несопровождаемых детей-мигрантов со своими семьями. Он сделал несколько рекомендаций, направленных на полное осуществление прав человека мигрантов в Гватемале. Он также высоко оценил работу гражданского общества и вынес рекомендации в отношении защиты мигрантов и борьбы с безнаказанностью лиц, нарушающих их права человека.

Румыния

17. Специальный докладчик осуществил официальную поездку в Румынию в период с 15 по 20 июня 2009 года. Во время поездки Специальный докладчик встретился с представителями ряда министерств и ведомств, занимающихся вопросами управления миграцией, правоохранительной деятельности, борьбы с транснациональной организованной преступностью и торговлей людьми и защиты мигрантов и членов их семей на национальном уровне и уровне уездов, включая министерство иностранных дел, министерство внутренних дел и административных реформ, министерство труда, по делам семьи и социального равноправия, парламент, Канцелярию омбудсмена и Национальный совет по борьбе с дискриминацией. Он также встретился с представителями пограничной службы и старшими сотрудниками Национального управления по борьбе с торговлей людьми, однако, к сожалению, ему не удалось встретиться с теми, кому была оказана помощь в рамках программ по защите пострадавших. Специальный докладчик посетил Бухарест, Галац, Констанцу, Тулчу, Отопини и Питешти. Он также посетил центры для размещения иностранцев, не имеющих законных оснований для пребывания в стране, где ему была предоставлена возможность на произвольной выборочной основе побеседовать с некоторыми из них.

18. По итогам визита Специальный докладчик подчеркнул, что в свете расширения масштабов как иммиграции, так и эмиграции в последние годы одним из ключевых вопросов внутренней и внешней политики Румынии стала миграция рабочей силы. Он далее отметил, что, согласно полученной им информации, в стране наблюдаются две разнонаправленные тенденции: сокращение масштабов торговли людьми, с одной стороны, и обострение проблемы незаконного провоза трудящихся-мигрантов, с другой. Отметив, что правительство заинтересовано в разрешении проблем, касающихся прав человека мигрантов, он с озабоченностью констатировал наличие некоторых пробелов и несоответствий в законодательстве в отношении защиты трудящихся-мигрантов и выразил сожаление по поводу того, что Румыния не ратифицировала Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которая была принята Генеральной Ассамблеей в 1990 году. Специальный докладчик представит доклад о своей поездке в Румынию Совету по правам человека на его сессии в 2010 году.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

19. Специальный докладчик осуществил официальную поездку в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии в период с 22 по 26 июня 2009 года. Во время своей поездки Специальный докладчик встретился с представителями ряда государственных учреждений, включая министерство иностранных дел и по делам содружества и министерство внутренних дел. Он также встретился с уполномоченным по делам детей для Англии и его заместителем, а также с рядом старших должностных лиц министерства здравоохранения и министерства по делам детей, школ и семьи. В ходе поездки Специальный докладчик также встретился с сотрудниками Пограничного агентства Соединенного Королевства. Он посетил Лондон, а также аэропорт «Хитроу» и округа Дувр и Госпорт. В аэропорту «Хитроу» он имел возможность наблюдать за работой иммиграционных служб и был информирован о порядке оформления пассажиров из стран Европейского союза и других стран, работе

системы идентификации лиц по радужной оболочке глаза и условиях в помещении для временного содержания задержанных, а также был ознакомлен с процедурами дактилоскопирования, фотографирования и проверочного собеседования. Он также посетил центры для размещения задержанных на первом и втором терминалах. В округах Дувр и Госпорт Специальный докладчик посетил депортационные центры, где ему была предоставлена возможность побеседовать с задержанными по обвинению в нарушении иммиграционного режима.

20. По итогам поездки Специальный докладчик подчеркнул общепризнанный факт, что вопрос о миграции — это не только один из самых злободневных вопросов современности, но и крайне деликатный, неоднозначный и спорный вопрос политики и практики директивных органов в Соединенном Королевстве, который следует решать на основе многостороннего, многоаспектного подхода. Он отметил, что правительство добросовестно разрабатывало и осуществляло миграционную политику, позволяющую осуществлять свою прерогативу на определение условий пребывания лиц, не являющихся гражданами Соединенного Королевства, на его территории и высылки таких лиц, не нарушая свои обязательства в отношении соблюдения прав человека, но при этом обратил внимание на наличие значительного числа сообщений о случаях длительного содержания под стражей нелегальных мигрантов в ожидании депортации. Специальный докладчик с удовлетворением отметил, что в Соединенном Королевстве имеется ряд положительных примеров обращения с несопровождаемыми несовершеннолетними лицами, не имеющими британского гражданства, и призвал правительство активизировать усилия по внедрению комплексных методов определения возраста, чтобы сделать этот процесс менее субъективным. Специальный докладчик представит доклад о своей поездке в Соединенное Королевство Совету по правам человека на его сессии в 2010 году.

III. Актуальные проблемы

A. Защита детей в контексте миграции

21. Специальный докладчик представил тематический доклад Совету по правам человека о защите детей в контексте миграции (см. A/HRC/11/7) и в этой связи обращает внимание Генеральной Ассамблеи на некоторые, по его мнению, особенно актуальные вопросы.

1. История вопроса и пробелы в области защиты

22. Специальный докладчик отметил, что миграция никогда не проходит бесследно для детей и может иметь для них различные последствия. В странах происхождения такие последствия ощущают дети, оставленные дома уехавшими членами мигрантских семей, в странах транзита — дети-мигранты на этапе подготовки к отъезду и по прибытии на место и, наконец, в странах назначения и принимающих странах их ощущают дети-мигранты не только сразу по прибытии или некоторое время после этого, но и в течение продолжительных этапов социальной интеграции. Хотя миграция, в принципе, расширяет открывающиеся перед ребенком возможности и варианты выбора в будущем, многие

формы миграции а также обращение, которому дети подвергаются в процессе миграции, серьезно ущемляют права ребенка.

23. Миграция детей происходит в различных условиях. Обычно дети пересекают границы вместе с родителями или в сопровождении других родственников или взрослых лиц. Вместе с тем, дети также все чаще ищут возможность самостоятельного выезда за границу без сопровождения взрослых. Дети также все чаще оказываются вовлеченными в смешанные миграционные потоки, представляющие собой массовое перемещение населения, в частности беженцев, просителей убежища, экономических и других мигрантов. В результате этого миграция оборачивается для многих детей тем, что они становятся жертвами транснациональной организованной преступности и эксплуатации, включая незаконный провоз людей, торговлю людьми и современные формы рабства, которые иногда называют незаконными формами миграции.

24. Подобно миграции взрослых, миграция детей зависит от политической, социальной, экономической и экологической ситуации, которая, в свою очередь, отражает такие глобальные явления, как изменение климата, продовольственный, и финансовый и экономический кризис. Такие факторы, специфичные для положения детей, как жестокое обращение с детьми и бытовое насилие, также способствуют транснациональной миграции детей.

25. В интересах обеспечения защиты детей в контексте миграции надо учитывать моменты, касающиеся незаконной миграции, так как от этого зависит осуществление прав человека ребенка. Например, установлено, что криминализация незаконной миграции, о которой говорится в докладе Специального докладчика Совету по правам человека за 2008 год (A/HRC/7/12), является одной из причин жестокого обращения и других нарушений прав человека. Это особенно тревожно, когда речь идет о детях, особенно не имеющих документов несопровождаемых детях в странах транзита и назначения, где незаконная миграция наказывается лишением свободы, особенно если там еще не разработана миграционная политика, специально нацеленная на защиту детей.

26. Защита детей в контексте миграции неизбежно имеет гендерный аспект, так как женщины и девочки составляют почти 50 процентов международных мигрантов. Необходимость учитывать особую уязвимость девочек по отношению к гендерному насилию и дискриминации наглядно показывает, в частности, тот факт, что введение дополнительных ограничений на поездки опекунов-мужчин может иметь следствием резкое увеличение миграции девочек по нелегальным каналам. Гендерный аспект миграции также охватывает вопросы, касающиеся торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, принудительного труда и других форм эксплуатации, а также других противоправных действий, по отношению к которым девочки особенно беззащитны в контексте миграции, например таких, как предложение защиты или помощи в пересечении границы в обмен за сексуальные услуги.

27. Специальный докладчик отмечает, что как в странах происхождения, так и в странах назначения по-прежнему остро стоит проблема эксплуатации детского труда, и в этой связи он обращает внимание Генеральной Ассамблеи на широкие масштабы использования детского труда, иногда наряду с неэффективной деятельностью правоохранительных органов в этой области.

28. Специальный докладчик также хотел бы обратить внимание на два серьезных пробела, которые он выявил в области защиты прав детей-мигрантов. Первый пробел заключается в том, что миграционное законодательство, миграционная политика и соответствующие программы не содержат специальных положений о защите детей. Действительно, большинство законов по вопросам миграции разработаны без учета прав ребенка и не предусматривают конкретных мер по защите детей.

29. По мнению Специального докладчика, одной из мер, позволяющих частично восполнить этот пробел, должно быть приведение законов, программ и политики по вопросам миграции в соответствие с Конвенцией о правах ребенка и другими соответствующими международными и региональными документами по правам человека. Например, Специальный докладчик получил информацию о ряде случаев депортации и задержания, которые имели для детей такие же последствия, как для взрослых (и в связи с которыми дети подверглись такому же обращению, как взрослые), что нередко имеет следствием ущемление прав детей. По этой причине политика государства и государственные программы должны обеспечивать защиту детей от задержания и депортации, а законы о миграции должны включать конкретные положения об осуществлении прав ребенка и удовлетворении потребностей детей в условиях миграции. В частности, необходимо законодательно закрепить принципы защиты прав детей, согласно которым, например, лишение свободы применяется по отношению к детям лишь в крайней необходимости; предпочтение отдается альтернативным мерам, не связанным с лишением свободы; и запрещается депортация несопровождаемых детей как наказание за нарушение миграционного режима.

30. Включение в законодательство, политику и программы в области миграции мер, направленных на защиту прав ребенка и прав человека в целом, подразумевает удовлетворение особых потребностей детей и защиту их прав (принцип «комплексной защиты детей» должен быть полностью воплощен в миграционном законодательстве и миграционной политике), а также признание всех прав человека в отношении всех детей-мигрантов, независимо от возраста, пола, гражданства или миграционного статуса.

31. Второй характерный для всех стран пробел касается государственной политики защиты детства. Во многих странах политика в области защиты прав ребенка (преимущественно закрепленных в Конвенции о правах ребенка) еще не учитывает особые условия и потребности детей-мигрантов (в Соединенном Королевстве гражданское общество использует выдвинутый правительством лозунг «Заботу — каждому ребенку» в целях разъяснения необходимости учитывать потребности детей-мигрантов при разработке государственной политики по вопросам защиты детей). Этот недостаток, в частности, проявляется в политике в области образования (например, в ограниченном доступе детей-мигрантов, высоких показателях отсева и наличии языкового барьера), здравоохранения, регистрации новорожденных, профессиональной подготовки подростков и борьбы с эксплуатацией проституции.

32. Специальный докладчик обращает особое внимание на ряд моментов, касающихся защиты детей в контексте миграции, особенно возникающих в связи с положением детей, оставленных дома родителями-мигрантами, положением детей в процессе миграции и положением детей в принимающих странах. Он также заостряет внимание на некоторых примерах передового опыта, о кото-

рых он был информирован, и ряде нерешенных проблем в области защиты прав мигрантов.

2. Положение детей, оставленных дома

33. Специальный докладчик отметил, что миграция не проходит бесследно для тех детей, которые были оставлены взрослыми мигрантами, несущими ответственность за их воспитание, например одним или обоими родителями, другими членами семьи, законными опекунами или попечителями, на родине или в странах их обычного проживания, где они выросли. Дети, принадлежащие к этой категории, так называемые «оставленные дома дети», часто не принимаются в расчет при разработке законов, политики и программ, касающихся детей и, в частности, детей-мигрантов.

34. Оценивая влияние миграции на осуществление прав оставленных дома детей, Специальный докладчик признает, что оно зависит от многих факторов. Результаты некоторых исследований показывают, что оставленные дома дети подвергаются повышенному риску по таким факторам, как возможность получения психологической травмы, возникновение агрессивного поведения, злоупотребление наркотиками и подростковая беременность, и что разлучение с родителями создает дополнительные проблемы, такие, как возможность распада семьи, увеличение ложающегося на домашние хозяйства бремени по уходу за детьми и социальная стигматизация.

35. Кроме того, к числу важнейших факторов, от которых в определяющей мере зависят последствия миграции для оставленных дома детей, относятся социальная политика в странах происхождения или обычного проживания, например, наличие социальной поддержки, направленной на защиту детей, и конкретные условия жизни ребенка в его стране происхождения или обычного проживания. Кроме того, многие родители и другие члены семей сначала уезжают без детей, рассчитывая забрать их с собой в принимающую страну позднее. В этой связи необходимо, чтобы в странах происхождения разрабатывалась политика, способствующая сокращению числа несопровождаемых детей, стремящихся воссоединиться со своими родителями и другими членами семьи в принимающих странах незаконным путем, и чтобы эти страны развивали двустороннее, региональное и международное сотрудничество, направленное на достижение этой цели.

36. Одним из факторов, от которых зависят последствия миграции с точки зрения осуществления прав оставленных дома детей, является также пол мигранта. Например, согласно исследованиям, проведенным в странах Латинской Америки, отъезд матери влияет на оставленных дома детей иначе, чем отъезд отца, так как миграция члена семьи приводит к перестройке отношений между членами семьи и как следствие — изменению их роли и функций, что отражается на повседневной жизни ребенка. Кроме того, результаты исследований, проведенных Международной организацией труда в Таджикистане, показывают, что продолжительное отсутствие мужчины, возглавляющего домашнее хозяйство, часто приводит к обнищанию семьи.

37. Специальный докладчик продолжает получать информацию о том, что в ряде случаев на оставленных дома детей ложится не по возрасту тяжелое бремя проблем и что они становятся жертвами физического, психологического или сексуального насилия со стороны родственников или соседей, на которых воз-

ложена ответственность за их благополучие во время отсутствия родителей. Специальный докладчик также получил информацию о том, что в ряде случаев наблюдается усиление экономической и социально-психологической уязвимости семей, например в связи с тем, что оставленные дома семьи страдают от пагубного бремени непомерной задолженности и из-за своей зависимости от денежных переводов становятся беззащитными перед влиянием и давлением родственников и кредиторов.

38. Специальный докладчик обращает внимание государств на необходимость защиты оставленных дома детей и настоятельно рекомендует включить вопрос о положении детей, оставленных в странах происхождения, в тематику международных конференций и форумов по вопросам миграции. Специальный докладчик также призывает все заинтересованные стороны провести дополнительные исследования в целях более глубокого изучения последствий миграционных процессов с точки зрения благополучия детей, оставленных в странах происхождения и осуществления ими своих прав человека. Он также рекомендует собирать и распространять информацию о передовом опыте в связи с проблемой детей, оставленных в странах происхождения, особенно в том, что касается образования.

39. Специальный докладчик далее призывает государства разработать политику, направленную на улучшение положения детей, оставленных в странах происхождения, руководствуясь высшими интересами ребенка и обеспечивая участие таких детей в разработке и осуществлении соответствующей политики. Он также призывает государства разрабатывать политику, нацеленную на предотвращение незаконной миграции детей, и проводить в странах происхождения кампании по информированию общественности для просвещения об опасности незаконной миграции и информирования об имеющихся механизмах защиты.

3. Положение детей в процессе миграции

40. Специальный докладчик отмечает, что понятие «дети в процессе миграции» охватывает самые различные обстоятельства, такие как пребывание детей в пути или на различных этапах миграции по прибытии в страну транзита и назначения. Существует миграция детей в составе семьи или самостоятельно в целях получения образования или в поисках работы. Возможна также миграция детей в целях воссоединения с уехавшими членами семьи, как и бывают случаи, когда детей отвозят или отсылают к родственникам или знакомым в третьих странах. Также имеет место принудительная миграция детей, например, когда они становятся жертвами транснациональной организованной преступности, оказываются во власти организаций, занимающихся эксплуатацией детей или когда их родственники посылают их работать за границу в расчете на получение от них денежных переводов.

41. Специальный докладчик выражает особую озабоченность по поводу положения не имеющих документов несопровождаемых детей в период миграции и их повышенной уязвимости и более значительных рисков, в частности подвергнуться дискриминации, сексуальному и иному насилию, принуждению к попрошайничеству, распространению наркотиков или занятию проституцией со стороны уголовных элементов или преступных группировок и т.д. Специальный докладчик был неоднократно информирован о случаях высылки детей

в пограничных районах или их содержания в тюрьмах в условиях, создающих угрозу их благополучию и физической неприкосновенности.

42. Специальный докладчик выражает также озабоченность по поводу того, что дети, принадлежащие к этой категории, чаще подвергаются депортации, что при этом не принимаются надлежащие меры по защите детей, особенно когда речь идет о самых уязвимых детях, например являющихся жертвами при купле-продаже детей, или детей, незаконно вывезенных в другую страну, и что по отношению к ним нередко применяются те же меры, что и по отношению к взрослым незаконным мигрантам.

43. В пунктах 44–51 ниже Специальный докладчик отмечает ряд особенно острых вопросов прав человека, касающихся положения детей в процессе миграции, включая несопровождаемых детей и детей без документов.

44. Специальный докладчик подчеркивает неуместность применения мер, связанных с лишением свободы, в контексте миграции несопровождаемых детей, с учетом результатов работы Комитета по правам ребенка и призывает государство предусмотреть альтернативные меры, не влекущие лишения свободы, и законодательно закрепить предпочтительность этих мер.

45. Специальный докладчик также призывает страны разрабатывать государственную политику, направленную на эффективное осуществление таких альтернативных мер компетентными административными и судебными органами. Например, в любом постановлении о заключении под стражу ребенка должна быть обоснована невозможность применения альтернативных мер, а место заключения должно выбираться исходя из интересов всесторонней защиты ребенка с учетом того, что детям не место в тюрьмах и что они не должны содержаться вместе со взрослыми людьми.

46. Специальный докладчик отмечает, что интересы защиты детей должны быть отправной точкой при определении целей и функций пенитенциарных учреждений/мест содержания под стражей и что соответствующие стратегии должны предусматривать осуществление таких прав, как, в частности, право на образование, здравоохранение, отдых, консульскую помощь, опеку и юридическое представительство. Кроме того, центрами содержания под стражей должны руководить сотрудники по вопросам защиты детей, прошедшие профессиональную подготовку по правам ребенка.

47. Специальный докладчик рекомендует организовать учебу сотрудников миграционных служб, в частности по правам ребенка и по вопросам учета культурных факторов, и предлагает государствам привести процедуры установления возраста в соответствие с международными стандартами, которые, в частности, предусматривают возможность эффективной защиты в случае несогласия с заключением о возрасте мигранта. Государствам следует также обеспечить применение таких процедур установления возраста мигрантов, при которых любые сомнения толковались бы в пользу детей.

48. Специальный докладчик предлагает далее государствам разработать стандартные правила, позволяющие сделать доступными процедуры предоставления убежища несопровождаемым детям-мигрантам в тех случаях, когда они не могут вернуться в страны происхождения, так как это поставило бы под угрозу их жизнь, безопасность или свободу, и обеспечить, чтобы до принятия

решения об их репатриации проводилась оценка положения в стране происхождения или обычного проживания детей.

49. Специальный докладчик рекомендует собирать данные на национальном уровне и проводить исследования в целях изучения положения несопровождаемых или разлученных с семьями детей и призывает государства следовать рекомендациям в отношении защиты прав несопровождаемых детей-мигрантов, которые содержатся в замечании общего порядка № 6 об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми.

50. Специальный докладчик приветствует тот факт, что консульские службы продолжают соблюдать права ребенка в контексте возвращения детей-мигрантов и призывает государства заключить двусторонние и многосторонние соглашения на основе существующих международных норм и стандартов в области прав человека и развивать сотрудничество на региональном уровне в области защиты детей-мигрантов, особенно не сопровождаемых взрослыми, в том числе в связи с вопросами, касающимися их безопасной репатриации, борьбы с торговлей людьми, сексуальной эксплуатацией и незаконным провозом людей и оказания помощи жертвам.

51. Специальный докладчик призывает разработать и развернуть специальные службы и программы, которые должны обеспечивать всестороннюю поддержку и защиту детей-мигрантов, особенно не сопровождаемых взрослыми, а также средства для выявления случаев, в которых необходима международная защита. Услуги в области защиты детей должны включать обеспечение доступа к продовольствию, медицинской и правовой помощи, содействие возвращению в страну происхождения, профессиональную и специальную подготовку и поиск долговременных решений в случае детей-беженцев. Специальный докладчик также рекомендует предусмотреть в программах защиты просвещение по вопросам охраны репродуктивного здоровья и профессиональную подготовку психологов для ликвидации последствий психологических травм.

4. Положение детей в принимающих странах

52. Специальный докладчик отмечает, что в принимающих странах дети могут находиться в самом различном положении. Например, речь может идти о детях трудящихся мигрантов, незарегистрированных детях незаконных мигрантов, детях, не имеющих документов и находящихся за пределами страны их обычного проживания, и детях, которые, получив отказ в предоставлении статуса беженца, отказались от попыток легализации и стали незаконными мигрантами.

53. Специальный докладчик напоминает государствам о том, что к детям, являющимся жертвами транснациональной организованной преступности, следует относиться не как к преступникам или незаконным мигрантам, а как к жертвам, которые имеют право рассчитывать на необходимую помощь и меры защиты. Положения примерно такого содержания включены в такие применимые международно-правовые документы, как Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, и два протокола, дополняющие Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в которых подчеркивается, что государства-участники должны принимать надлежащие меры для защиты прав и интересов детей, ставших жертвами со-

ответствующей практики, и скорректировать свои процедуры таким образом, чтобы они учитывали особые потребности и повышенную уязвимость этих детей.

54. Специальный докладчик указал две области, в которых государствам следует активизировать меры по защите прав ребенка в принимающих странах. Первая такая область — защита детей-жертв транснациональной организованной преступности, а вторая — полное осуществление прав человека детей из среды мигрантов.

55. Что касается первой области — общих мер по защите детей, пострадавших от транснациональной организованной преступности, — то здесь есть некоторые «серые зоны». Например, отнесение ребенка к категории жертв торговли людьми в определенных случаях означает, что у ребенка возникнут дополнительные сложности с миграционными службами на границе или что ребенок может быть депортирован в страну происхождения без учета его мнения на этот счет сообразно его возрасту и степени зрелости, как это предписывает статья 12 Конвенции о правах ребенка. Кроме того, уголовное преследование торговцев людьми иногда понимается таким образом, что это ведет к ущемлению прав ребенка, например, так обстоит дело, когда оказание помощи пострадавшему ребенку ставится в зависимость от его согласия дать показания против торговцев людьми в суде.

56. Специальный докладчик также выражает озабоченность по поводу положения детей, родившихся или проживающих в тех странах, куда их матери попали в качестве жертв торговли людьми, особенно когда есть серьезные основания опасаться преследования этих детей торговцами людьми и когда такие дети остаются без присмотра после того, как в результате операций полиции или иммиграционных властей их матерей доставляют в полицию или тюрьму.

57. Вторая область, в которой принимающим странам следует принять дополнительные меры по защите детей, касается защиты детей из среды мигрантов. Не все дети, принадлежащие к этой категории, являются детьми-мигрантами, однако на их положении сказывается статус мигрантов их родителей или членов их семей.

58. Специальный докладчик отметил, что проблема незаконной миграции и ее криминализации вызывает глубокую озабоченность с точки зрения эффективной защиты детей-мигрантов. Например, установлено, что криминализация незаконной миграции является препятствием для регистрации новорожденных, так как незаконные мигранты или мигранты, не имеющие документов, обычно боятся оказаться в тюрьме и/или быть депортированными из страны и поэтому стараются не вступать в какой-либо контакт с местными властями. Препятствия для регистрации новорожденных и/или невозможность такой регистрации имеют серьезные последствия для осуществления прав человека, включая право на признание правосубъектности лица. Кроме того, в соответствии со статьей 1 Конвенции о сокращении безгражданства, государство должно предупредить феномен безгражданства.

59. Специальный докладчик обращает внимание государств на необходимость принять комплексный правозащитный подход к управлению миграцией, поскольку миграционная политика непосредственно отражается на осуществлении прав человека детей. Политика, закрывающая законные пути легализа-

ции незаконных мигрантов и лишаящая (взрослых) незаконных мигрантов возможности трудоустройства, влияет на благосостояние детей. Соответственно, миграционная политика должна разрабатываться с учетом ее последствий с точки зрения осуществления прав человека мигрантов. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что принятие политики легализации мигрантов является наглядным примером практики, направленной на укрепление социальной интеграции и сплоченности общества, обеспечение прав человека мигрантов и решение государственных задач в области социального обеспечения, медицинского обслуживания и социальной интеграции. Меры по легализации мигрантов должны способствовать улучшению положения как несопровождаемых детей, так и детей, живущих со своими семьями, и им должна быть присуща достаточная гибкость, таким образом, чтобы они благоприятствовали социальной интеграции мигрантов, а также создавали условия для осуществления основных прав, включая право на поиск работы и трудоустройство.

В. Передовой опыт

60. При выполнении своего мандата Специальный докладчик ознакомился с рядом инициатив, мероприятий и стратегий правительств и гражданского общества, которые свидетельствуют об их приверженности осуществлению прав человека в контексте миграции. Специальный докладчик приводит отдельные примеры мер по защите прав человека мигрантов с уделением особого внимания правам ребенка, хотя приведенные ниже примеры не претендуют на исчерпывающий характер. Специальный докладчик отмечает также, что, по его мнению, надо активизировать обмен информацией о принимаемых правительствами и международными и региональными неправительственными организациями мерах в целях поощрения уважения прав человека мигрантов на всех этапах процесса миграции, с тем чтобы помочь государствам ликвидировать пробелы в политике в области защиты на всех уровнях.

Развитие сотрудничества между странами происхождения и назначения

61. Специальный докладчик был информирован о том, что отток медицинских работников является серьезным препятствием для обеспечения медицинского обслуживания населения в странах с высоким уровнем миграции и что от этого в некоторых странах происхождения также страдает медицинская помощь детям. В этой связи Специальный докладчик приветствует факт, что в ряде принимающих стран предпринимаются усилия, которые имеют своей целью обратить проблемы миграции в странах происхождения в возможности для сотрудничества. Хорошим примером тому является осуществляемый по инициативе Хельсинкского отделения Международной организации по миграции при содействии министерства иностранных дел Финляндии экспериментальный проект «Миграция и развитие для Африки», который направлен на поощрение временного возвращения квалифицированных специалистов сомалийского происхождения в Сомалиленд и Пунтленд для оказания помощи и передачи знаний работникам местных медицинских учреждений, организациям гражданского общества и персоналу больниц и университетов.

62. Специальный докладчик был также информирован о двусторонних усилиях, направленных на поощрение обучения детей-мигрантов и детей из среды мигрантов их родному языку в принимающих странах, как это имеет место в

государствах — членах Европейского союза, где заключение соответствующих соглашений предусмотрено директивой 77/486/СЕЕ. Специальный докладчик приветствует такие инициативы.

Развитие сотрудничества между странами происхождения и общинами диаспоры

63. Специальный докладчик приветствует усилия и инициативы стран происхождения, направленные на развитие сотрудничества с общинами диаспоры, например Эфиопии, где в 2008 году по решению правительства было учреждено Эфиопское управление по делам экспатриантов и были созданы управления по координации деятельности диаспоры, соответственно, при министерстве иностранных дел и министерстве по вопросам создания потенциала в целях обеспечения более эффективной защиты эфиопской диаспоры.

64. Специальный докладчик также приветствует усилия правительств, направленные на поощрение вклада квалифицированных эмигрантов в развитие своих стран происхождения, например Албании, где при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций была создана интерактивная база данных под названием «Приток мозгов», которая позволяет квалифицированным эмигрантам вносить вклад в развитие страны, в частности, но не ограничиваясь только этим, в таких областях, как наука и частное предпринимательство.

Повышение информированности потенциальных мигрантов в области прав человека

65. Специальный докладчик приветствует совместные усилия правительств, гражданского общества и международных организаций по оказанию помощи и предоставлению информации потенциальным мигрантам. Так обстоит дело, в частности, в Колумбии, где в декабре 2008 года в Боготе был создан центр информации и помощи для международных мигрантов, призванный способствовать осуществлению организованной и достойной миграции посредством предоставления информации и технических консультаций, в том числе относительно прав мигрантов и возможностей для получения защиты в Колумбии и за пределами территории страны. Данный центр был создан в рамках экспериментального проекта, осуществляемого Международной организацией по миграции и Всеобщей конфедерацией труда при поддержке министерства социального обеспечения.

Повышение роли национальных правозащитных учреждений в области защиты прав человека мигрантов

66. Специальный докладчик приветствует существенную активизацию усилий национальных правозащитных учреждений по защите прав мигрантов, например в Азиатско-Тихоокеанском регионе, где был принят региональный план действий таких учреждений, который направлен на установление сотрудничества в целях пресечения безнаказанности торговцев людьми. При национальных правозащитных учреждениях были созданы специальные координационные центры и группы, занимающиеся вопросами миграции, беженцев и перемещенных лиц.

67. Специальный докладчик приветствует осуществляемую с 2008 года инициативу национальных правозащитных учреждений стран Азии (в которой ведущая роль принадлежит правозащитным институтам из Республики Корея) по разработке руководящих принципов, направленных, в частности, на обеспечение защиты прав мигрантов в поликультурных обществах, в том числе с помощью таких стратегий, как проведение кампаний за ратификацию Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и усиление мер по борьбе с нарушениями прав человека мигрантов, особенно мигрантов, не имеющих документов, или незаконных мигрантов. Специальный докладчик также приветствует инициативу национальных правозащитных учреждений в Индонезии, Малайзии, Таиланде и Филиппинах, которые приступили к осуществлению совместного проекта, посвященного изучению основных проблем трудящихся-мигрантов в странах региона в целях вынесения надлежащих рекомендаций правительствам.

Доступ к медицинской помощи независимо от иммиграционного статуса

68. Специальный докладчик был информирован о том, что был достигнут определенный прогресс в области защиты детей-мигрантов, особенно в отношении медицинского наблюдения и оказания медицинской помощи независимо от иммиграционного статуса. По информации Специального докладчика по вопросу о праве на здоровье, примером прогрессивной практики может служить Швеция, где детям, не имеющим документов, оказывается медицинская помощь так же, как детям, являющимся постоянными жителями страны.

69. Специальный докладчик также приветствует тот факт, что в некоторых государствах Латинской Америки, в частности в Уругвае (закон 18.250, статья 9) и Аргентине (закон 25.871, статья 7), запрещено отказывать в предоставлении медицинской помощи незаконным мигрантам.

Равный доступ к образованию для детей-мигрантов

70. Специальный докладчик также приветствует усилия принимающих стран, направленные на обеспечение равного доступа к образованию для детей-мигрантов. Это относится к ряду развитых стран, включая Японию, где дети-мигранты независимо от их иммиграционного статуса имеют право на бесплатное обучение в государственных школах. Так же дело обстоит в Уругвае (закон 18.250, статья 11) и Аргентине (закон 25.871, статья 8).

Обеспечение учета необходимости защиты оставленных дома детей при разработке законов, политики и программ

71. Специальный докладчик положительно оценил инициативы ряда государств по обеспечению учета задачи защиты детей, оставленных дома после отъезда семей мигрантов, при разработке национальных законов, политики и программ. Положительным примером в этом смысле может служить Румыния, где по просьбе неправительственных организаций, средств массовой информации и местных органов власти Национальное управление по защите прав ребенка развернуло работу по идентификации детей, оставленных родителями, уехавшими на заработки после 2006 года, и установило постоянное наблюдение за положением таких детей. Кроме того, в соответствии с постановлением № 219 2006 года местные органы власти несут ответственность за выявление

ние оставленных детей, а родители, выезжающие за границу для работы по контракту, обязаны сообщать об этом местным властям, а также информировать их о том, на кого будет возложен уход за детьми.

Распространение услуг, оказываемых детям младшего возраста, на детей-мигрантов

72. Специальный докладчик высоко оценивает усилия ряда стран Организации экономического сотрудничества и развития, включая Германию и Канаду, по обеспечению того, чтобы дети-мигранты могли получать услуги, которые оказываются детям младшего возраста, в целях содействия общему развитию детей, а также в целях решения конкретных проблем, например таких, как недостаточное владение местным языком детьми, имеющими ограниченную возможность разговаривать на нем дома или в своих общинах.

С. Основные проблемы

73. В следующих пунктах доклада приводятся замечания и рекомендации Специального докладчика в отношении некоторых основных проблем в области защиты прав человека в контексте миграции с уделением особого внимания защите детей.

Борьба с дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью в отношении мигрантов

74. Специальный докладчик обращает внимание на наличие взаимосвязи между нападениями на мигрантов, совершаемыми на почве ксенофобии и расизма, и их статусом неграждан. Во многих случаях отсутствие легальных каналов миграции вызывает незаконную миграцию, часто порождающую антимигрантские настроения в обществе. Усиление таких настроений в результате мирового финансового кризиса следует расценивать как симптом нарастающей ксенофобии.

75. Специальный докладчик также обращает внимание на проблему дискриминации, для которой иногда складываются благоприятные условия в результате того, что трудящиеся-мигранты подвергаются притеснению не только со стороны организованных преступных группировок и их отдельных представителей, которые продают потенциальным мигрантам документы, удостоверяющие личность, но и со стороны работодателей, которые, чтобы не делать отчисления в фонды социального страхования или не платить налоги в своих странах, нанимают работников без документов, которых иммиграционные службы относят к категории «незаконных» мигрантов. В результате происходит криминализация жертвы или ее еще большее притеснение, между тем как торговцы людьми и работодатели злоупотребляют правовой, социальной и экономической незащищенностью трудящихся, не имеющих документов, и их действия при этом остаются безнаказанными.

76. Специальный докладчик напоминает о необходимости серьезной и продуманной стратегии борьбы с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, которые негативно отражаются на осуществлении прав человека мигрантов. Кроме того, Специальный докладчик призывает правительства, в частности стран транзита и стран назначения, со-

действовать достижению большей гармонии, терпимости и уважения в отношениях между мигрантами, просителями убежища, беженцами и всеми остальными социальными группами в целях предупреждения актов расизма, ксенофобии и иной подобной нетерпимости по отношению к мигрантам.

77. Специальный докладчик также призывает государства рассмотреть вопрос о ходе осуществления Дурбанской декларации и Программы действий, а также итогового документа Конференции по обзору Дурбанского процесса.

Криминализация незаконной миграции

78. Специальный докладчик отмечает, что в ряде стран нарушение миграционного законодательства до сих пор квалифицируется как уголовное преступление (например, в случае незаконного въезда в страну, отсутствия разрешения на проживание, пребывания в стране по истечении срока действия разрешения на пребывание или несанкционированного въезда в страну после депортации или вопреки постановлению о запрещении въезда в страну), и выражает глубокую озабоченность по поводу того, что это имеет негативные последствия, особенно для детей, так как в большинстве стран миграционное законодательство недостаточно сориентировано на защиту детей. В этой связи Специальный докладчик подчеркивает, что криминализация незаконной миграции ведет к ущемлению прав человека, и напоминает свои прежние рекомендации по этому вопросу насчет того, что государства должны рассматривать незаконную миграцию как административное нарушение, а не уголовное преступление и, таким образом, должны содействовать преодолению тенденции к дальнейшей криминализации незаконной миграции.

79. Специальный докладчик подчеркивает, что криминализация мигрантов, не имеющих документов, т.е. наказание за правонарушение, состоящее в пребывании на территории страны без необходимых документов, делает их уязвимыми по отношению к возможным актам расизма или ксенофобии в принимающих странах. Общество, превратно толкуя положение, в котором находятся эти лица, видит в них «правонарушителей» и считает чем-то само собой разумеющимся их связь с организованной преступностью, в том числе торговлей наркотиками и разбоем. Из-за отсутствия документов многие мигранты оказываются в столь уязвимом положении, что становятся легкой добычей для криминальных структур.

80. Специальный докладчик обращает внимание Генеральной Ассамблеи и международного сообщества в целом на опасность такой реакции не только для мигрантов, но и для стран назначения, где формирующиеся модели индивидуального и коллективного поведения негативно отражаются на воспитании детей-мигрантов, так как человеконенавистнические представления взрослых сторонников дискриминации передаются из поколения в поколение. В этой связи Специальный докладчик предлагает тем странам, в которых незаконная миграция все еще подлежит наказанию лишением свободы, пересмотреть и изменить свое миграционное законодательство по линии декриминализации незаконной миграции.

Окончательное возвращение и реинтеграция

81. Специальный докладчик подчеркивает, что необходимо обеспечить реинтеграцию мигрантов, возвращающихся на родину, будь то добровольно или не-

добровольно, и призывает разрабатывать и осуществлять программы содействия окончательному возвращению и реинтеграции детей, которые должны допускать альтернативные решения исходя из наивысших интересов детей.

82. Специальный докладчик отмечает, что в программах реинтеграции следует учитывать социальный и человеческий аспект миграции, в том числе психологические последствия жизни на чужбине, трудности реадaptации на рынке труда и проблемы, связанные с выплатой долгов в стране происхождения, и рекомендует разрабатывать комплексные программы реинтеграции с участием мигрантов, их семей, правительств и общества в целом.

83. Специальный докладчик призывает правительства активизировать усилия по созданию систем регистрации миграции граждан и отслеживать возвращение мигрантов. Это, со своей стороны, облегчит контроль за положением оставленных дома детей и позволит оценить проблемы, с которыми сталкиваются возвращающиеся мигранты, и разработать соответствующие стратегии их социально-экономической адаптации.

Депортация детей

84. Специальный докладчик выражает озабоченность по поводу защиты прав человека депортируемых детей и подчеркивает, что при осуществлении таких процедур необходимо руководствоваться наивысшими интересами ребенка.

85. Специальный докладчик призывает государства рассмотреть принцип недепортации несопровождаемых детей, в соответствии с которым репатриация детей допускается только в тех случаях, когда это соответствует их наивысшим интересам, а именно в целях воссоединения семей, и после осуществления всех процессуальных действий, предусмотренных законом. Специальный докладчик отмечает, что применение этого принципа требует разработки государственной политики и создания нормативно-правовой базы и в стране происхождения, и в стране назначения. В этой связи Специальный докладчик с сожалением констатирует, что недавно принятая Директива Европейского союза о возвращении (2008/115/ЕС), несмотря на конкретные положения о защите детей, санкционирует депортацию детей-мигрантов в том же порядке, что и взрослых (статья 10). При этом не проводятся различия в плане правовой оценки депортации, т.е. в обоих случаях применяется «карательный подход», а не «защитительный подход», на котором настаивают Комитет по правам ребенка и другие правозащитные институты и механизмы на глобальном и региональном уровнях.

86. Специальный докладчик также подчеркивает, что, для того чтобы гарантировать права детей и обеспечить учет их интересов при осуществлении процедур, связанных с депортацией их родителей (на основании их миграционного статуса), особенно в том, что касается их права быть заслушанными в суде, также необходимы соответствующие механизмы. Хотя государства обычно учитывают права взрослых лиц, на которые распространяются такие процедуры (включая право на сохранение целостности семьи), в настоящее время не существует специального механизма, который занимался бы вопросом об осуществлении прав их детей.

Содержание детей под стражей в контексте миграции

87. Принцип сохранения целостности семьи не должен служить основанием для содержания под стражей детей в контексте миграции (например, заключения под стражу детей с родителями, когда все они являются незаконными мигрантами). Как подчеркивали представители Детского фонда Организации Объединенных Наций и эксперты других организаций, применение к детям наказания в виде лишения свободы ни при каких обстоятельствах не соответствует их высшим интересам. В связи с этим, в идеале, применение правозащитного подхода предполагает принятие альтернативных мер в интересах всей семьи; таким образом, государства должны разрабатывать политику, которая предусматривала бы размещение семей в полном составе в других помещениях, не являющихся местами лишения свободы.

88. В некоторых странах в рамках политики в области задержания мигрантов проводится различие между отдельными категориями детей (например, между детьми младше и старше 12 лет). В этих случаях дети в возрасте старше 12 лет содержатся в изоляторах, а дети младше 12 лет — в центрах социальной защиты детей. Таковую практику следует признать следствием неверного толкования статьи 1 Конвенции о правах ребенка. Недопустимо также и одинаковое обращение со взрослыми и подростками.

Двойная виктимизация жертв торговли людьми

89. Специальный докладчик с сожалением отмечает, что в некоторых случаях жертвы торговли людьми, особенно женщины и дети, подвергаются повторной виктимизации. Специальный докладчик был информирован о случаях, когда людям, незаконно вывезенным за рубеж, затем предъявлялось обвинение в незаконном въезде в страну или въезде в страну по фальшивым документам, несмотря на то, что они являлись жертвами транснациональной организованной преступности.

90. Специальный докладчик подчеркивает, что государства должны оказывать помощь жертвам торговли людьми независимо от их готовности давать показания в суде, и призывает государства активизировать усилия по совершенствованию процедур выявления жертв и соответствующих механизмов подключения служб социальной поддержки, включая, в соответствующих случаях, передачу пострадавших в ведение структур, занимающихся оказанием помощи просителям убежища.

91. Специальный докладчик призывает государства применять к защите жертв международные нормы и правозащитный подход с учетом гендерных факторов и особых потребностей детей. Правозащитный подход к защите жертв должен, в частности, предусматривать обеспечение доступа к различным службам, занимающимся вопросами оказания помощи мигрантам, предоставление срока для размышлений, содействие в получении компенсации, возможность временного проживания или постоянного жительства в стране и освобождение жертв от ответственности в связи с их возможной причастностью к противоправным действиям, совершенным ими в качестве жертвы торговли людьми.

IV. Выводы и рекомендации

92. Главным принципом управления процессом миграции должно быть обеспечение того, чтобы все мигранты независимо от их иммиграционного статуса могли осуществлять свои международно признанные права человека на всех этапах процесса миграции. Несмотря на достигнутый прогресс, предстоит еще многое сделать для обеспечения реализации прав человека мигрантов.

93. Как явствует из настоящего доклада, ряд вопросов требуют дополнительного внимания, совместных усилий и правозащитных мер. С учетом вышеизложенного Специальный докладчик представляет ряд общих рекомендаций для дальнейшего рассмотрения и принятия решений.

94. Государства должны эффективно поощрять и защищать права человека и основные свободы всех мигрантов, особенно женщин и детей, независимо от их иммиграционного статуса в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и международными стандартами в области прав человека.

95. Государства, еще не сделавшие этого, должны предусматривать соответствующие правовые механизмы осуществления прав человека, защиты детей, защиты трудящихся-мигрантов и их семей, защиты просителей убежища и беженцев, противодействия транснациональной организованной преступности и ликвидации современных форм рабства при разработке своих национальных законов и политики, а также при заключении двусторонних и региональных соглашений по вопросам управления миграцией.

96. Государства должны пересмотреть свои национальные и региональные правовые нормы и политику таким образом, чтобы привести их в соответствие с международными нормами права в области защиты прав человека мигрантов, уделяя особое внимание защите прав ребенка. Иммиграционное законодательство и иммиграционная политика должны включать конкретные меры регулирования, направленные на защиту прав ребенка в контексте миграции и удовлетворение особых потребностей детей в условиях миграции.

97. Государства должны обеспечивать защиту детей в любых ситуациях, связанных с миграцией, независимо от миграционного статуса ребенка или членов его семьи и обязаны при рассмотрении на всех уровнях всех инициатив в отношении детей-мигрантов и любых мер, касающихся детей, в первую очередь исходить из наивысших интересов ребенка.

98. Государствам рекомендуется учитывать последствия миграции для положения детей при разработке и осуществлении национальных программ развития, стратегий сокращения масштабов нищеты, планов действий в области прав человека и программ и стратегий просвещения по правам человека и поощрения прав ребенка.

99. Государствам также рекомендуется разрабатывать и принимать такие программы и стратегии, которые позволяли бы ликвидировать сохраняющиеся серьезные недостатки в области социальной политики и в дру-

гих областях, где еще не обеспечен систематический учет интересов защиты прав человека мигрантов в целом и детей в частности.

100. В условиях нынешнего экономического кризиса государствам следует уделять особое внимание предотвращению ущемления прав человека мигрантов и не допускать неоправданного ограничения трудовой миграции. Все заинтересованные стороны должны продолжать принимать серьезные усилия, с тем чтобы положить конец нарушениям прав человека мигрантов и продемонстрировать свою решимость разрешить эту проблему.
