



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
2 August 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня*

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

Права человека мигрантов

Доклад Генерального секретаря

Резюме

Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции [72/179](#) Генеральной Ассамблеи, посвященной вопросу о защите мигрантов. В пункте 19 этой резолюции к Генеральному секретарю была обращена просьба представить Генеральной Ассамблее и Совету по правам человека всеобъемлющий доклад под названием «Права человека мигрантов», охватывающий все аспекты деятельности по осуществлению указанной резолюции.

* [A/74/150](#).



I. Введение

1. Настоящий доклад представляется во исполнение резолюции 72/179 Генеральной Ассамблеи, в которой к Генеральному секретарю была обращена просьба представить Ассамблее и Совету по правам человека всеобъемлющий доклад под названием «Права человека мигрантов», охватывающий все аспекты деятельности по осуществлению этой резолюции¹.
2. В ответ на вербальную ноту с просьбой представить информацию об осуществлении резолюции 72/179, распространенную Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) от имени Генерального секретаря, такая информация была получена в письменном виде от государств-членов и межправительственных и неправительственных организаций.
3. В докладе освещаются соответствующие аспекты международных стандартов в области прав человека, касающиеся международных мигрантов, рассматриваются охватываемые резолюцией 72/179 Генеральной Ассамблеи различные тематические вопросы, связанные с поощрением и защитой прав человека мигрантов, обобщается информация об осуществлении этой резолюции, поступившая от правительств, и излагаются выводы и рекомендации по вопросу о защите прав человека мигрантов. По всему докладу даются указания на соответствующие элементы резолюции 72/179.

II. Поощрение и защита прав человека мигрантов

4. В мире насчитывается более 258 миллионов международных мигрантов, что составляет примерно 3,4 процента от общей численности мирового населения². Миграция представляет собой сложное и многогранное явление, которое оказывает влияние на жизнь женщин, мужчин, девочек и мальчиков, являющихся выходцами из всех стран и регионов мира и проживающих в них. Почти половину от общего числа международных мигрантов составляют женщины, а 30 миллионов из них, то есть почти каждый восьмой, — это дети³. Международная миграция по-прежнему в основном происходит между странами, относящимися к одним географическим регионам⁴.
5. В условиях повышения степени взаимосвязанности в мире в XXI веке свободное перемещение технологий, товаров, услуг и капитала во многих отношениях способствовало созданию новых рабочих мест, возможностей и материальных благ. Зачастую миграция выступает в качестве одного из содействующих этому факторов, обеспечивая расширение экономических возможностей для мигрантов и населения принимающих стран, в том числе взаимное культурное обогащение и развитие инноваций⁵. Как отмечается в резолюции 72/179 и Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, миграция способствует социальному, экономическому и культурному развитию и играет

¹ Сроки представления доклада были изменены, в результате чего Генеральный секретарь должен был представить доклад Генеральной Ассамблее на ее семьдесят четвертой сессии, а Совету по правам человека — на его сорок второй сессии.

² Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *International Migration Report 2017: Highlights (ST/ESA/SER.A/404)*, pp. 4–5.

³ См. United Nations Children's Fund (UNICEF), *Child migration* (<https://data.unicef.org/topic/child-migration-and-displacement/migration/>).

⁴ ST/ESA/SER.A/404, pp. 4, 11; см. также резолюцию 72/179, 20-й пункт преамбулы.

⁵ A/72/643, п. 1; резолюция 73/195, приложение, п. 8.

ключевую роль в достижении целей в области устойчивого развития⁶. Миграция может быть безопасным, позитивным и сулящим новые возможности опытом для мигрантов и членов их семей, позволяя людям во всех регионах мира реализовывать свои чаяния и добиваться жизни в более безопасных и достойных условиях.

A. Международные стандарты в области прав человека

6. В резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея призвала государства эффективно поощрять и защищать права человека и основные свободы всех мигрантов, особенно женщин и детей, независимо от их миграционного статуса. Государства-члены несут широкий круг обязательств в отношении уважения, защиты и осуществления прав человека всех лиц, проживающих на их территории или подпадающих под их юрисдикцию, включая всех мигрантов, и в отношении разработки отражающих эти обязательства внутренних законов, политики и программ. Данные обязательства вытекают непосредственно из целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека и перечисленных ниже девяти основных международных документов по правам человека, которые предусматривают обеспечение правовой защиты всех людей без различия по признакам расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, национальной принадлежности, возраста, материального или имущественного положения, гражданского состояния, места рождения или каким-либо еще признакам:

- a) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 год);
- b) Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 год);
- c) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (1966 год);
- d) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 год);
- e) Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 год);
- f) Конвенции о правах ребенка (1989 год);
- g) Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (1990 год);
- h) Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений (2006 год);
- i) Конвенции о правах инвалидов (2006 год).

7. Другие обязательства вытекают из международного права в более широком смысле, в частности из международного трудового, беженского и гуманитарного права, морского права и международного уголовного права⁷. Вопросы миграции

⁶ A/72/643, пп. 20–31; резолюция 72/179, 14, 18 и 30-й пункты преамбулы; и резолюция 70/1, п. 29.

⁷ См. A/HRC/36/42; см. также Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Migration and Human Rights: improving human rights-based governance of international migration*, box 1, pp. 15–16.

и прав человека также охватываются региональными документами и механизмами по правам человека, в том числе Африканской хартией прав человека и народов, Американской конвенцией о правах человека, Арабской хартией прав человека, Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод и Европейской социальной хартией.

8. В резолюции [72/179](#) Генеральная Ассамблея подтвердила, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными во Всеобщей декларации прав человека, и сослалась на все соответствующие международно-правовые документы, включая основные международные договоры по правам человека. Ассамблея отметила, в частности, соответствующую роль Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

9. В резолюции [72/179](#) Генеральная Ассамблея также подчеркнула обязательство государств-членов защищать права человека всех мигрантов, независимо от их миграционного статуса, и призвала их эффективно поощрять и защищать эти права. Кроме того, государства-члены обязались всецело защищать права человека всех мигрантов как носителей прав на всех этапах миграционного процесса в, среди прочего, Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах⁸ и Глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (далее по тексту — Глобальный договор о миграции)⁹.

10. В то же время следует напомнить, что все государства обладают суверенным правом решать, кого допускать на свою территорию, с учетом своих международно-правовых обязательств. Кроме того, государства имеют права и обязанности в отношении управления границами и контроля за ними. Однако такие права и обязанности должны осуществляться согласно соответствующим обязательствам по международному праву, включая право прав человека и международное беженское право.

В. Международное сотрудничество

11. В резолюции [72/179](#) Генеральная Ассамблея, особо отметив многоплановый характер международной миграции, призвала государства решать связанные с ней проблемы на основе сотрудничества и диалога и комплексного и сбалансированного подхода, принимая во внимание функции и обязанности стран происхождения, транзита и назначения, придавая первоочередное значение защите прав человека всех мигрантов и избегая подходов, которые могли бы усилить их уязвимость (пп. 1 и 9).

12. Кроме того, Генеральная Ассамблея рекомендовала государствам-членам способствовать эффективному осуществлению Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, включая предусмотренную в ней задачу, касающуюся содействия упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей (п. 9 b)), подтвердила обязательства, содержащиеся в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, и настоятельно призвала государства-члены и систему Организации Объединенных Наций работать на основе сотрудничества в целях осуществления последующей деятельности в связи с этой декларацией и ее реализации с учетом особенностей национальных правовых систем (п. 11).

⁸ Резолюция [71/1](#), пп. 5 и 41.

⁹ Резолюция [73/195](#), приложение, пп. 4 и 14.

13. Важной вехой в области международного сотрудничества по проблемам международной миграции стало принятие в декабре 2018 года Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Глобальный договор является знаковым документом, который служит основой для международного сотрудничества в области миграции во всех ее аспектах с участием всех соответствующих субъектов и в котором отмечается, что ни одна страна не может самостоятельно справиться с проблемами и использовать возможности, связанные с международной миграцией, ввиду транснационального характера этого явления, и указывается на то, что для оптимизации пользы от миграции при устранении рисков и проблем для отдельных лиц и общин в странах происхождения, транзита и назначения необходимы сотрудничество и диалог на международном, региональном и двустороннем уровнях.

14. Глобальный договор о миграции не предусматривает новых обязательств в отношении прав человека; он полностью опирается на существующие обязательства государств по международному праву, в том числе те, что закреплены во Всеобщей декларации прав человека, девяти основных международных документах по правам человека и других соответствующих нормативных документах¹⁰. Он направлен на смягчение неблагоприятного влияния различных сил и структурных факторов, которые вынуждают людей мигрировать, а также на сокращение рисков и источников уязвимости, с которыми сталкиваются мигранты на различных этапах миграции, путем обеспечения уважения, защиты и осуществления их прав человека и оказания им необходимой помощи и содействия. При этом в нем отводится центральное место достоинству и правам человека мигрантов и общества и в то же время отмечается, что государства обладают суверенной прерогативой определять свою национальную миграционную политику и регулировать миграцию в пределах своей юрисдикции в соответствии с нормами международного права.

15. В Глобальном договоре о миграции описывается механизм сотрудничества, который предусматривает 23 цели и ряд конкретных предлагаемых к принятию мер, предоставляя уникальную возможность для создания всеобъемлющей и ориентированной на права человека основы для регулирования международной миграции и продолжения многостороннего диалога по международной миграции под эгидой Организации Объединенных Наций. Он также предоставляет возможность для периодического контроля и обзора принимаемых на практике мер и извлеченных уроков в рамках работы Форума по рассмотрению проблем международной миграции, который будет проводиться начиная с 2022 года. В конечном итоге этот механизм сотрудничества позволит увязать общие ценности и обязательства с практическими задачами и конкретными действиями, необходимыми для их реализации, на благо миллионов людей во всех регионах мира.

С. Вопросы прав человека

16. В нижеследующем разделе затрагиваются охватываемые резолюцией 72/179 Генеральной Ассамблеи отдельные вопросы прав человека, имеющие принципиальное значение для эффективного поощрения и защиты прав человека всех мигрантов.

1. Борьба с ксенофобией и враждебностью по отношению к мигрантам

17. Общественные представления о миграции, характеризующиеся ксенофобией, заблуждениями и дезинформацией, могут иметь негативные последствия для

¹⁰ Там же, пп. 1, 2, 6 и 7.

прав человека мигрантов¹¹. Они могут создавать, увековечивать и усиливать искаженные представления о миграции и приводить к изоляции мигрантов и меньшинств, имеющих отношение к миграции, а также правозащитников или тех, кто проявляет солидарность с мигрантами, или к насилию в отношении них. Кроме того, они могут провоцировать проведение политики, подрывающей усилия в области защиты прав человека мигрантов, включая криминализацию нелегальной миграции, распространение практики произвольного задержания и воспрепятствование доступу мигрантов к услугам и правосудию.

18. Одним из важных шагов в борьбе с ксенофобией и враждебностью по отношению к мигрантам стало недавнее принятие Стратегии и Плана действий Организации Объединенных Наций в отношении языка вражды. Этот документ предусматривает осуществление в рамках всей системы Организации Объединенных Наций программы, основная цель которой заключается в выявлении, предотвращении и пресечении использования языка вражды, в том числе в отношении мигрантов¹².

19. В резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея выразила обеспокоенность по поводу усиливающейся тенденции к проявлению ксенофобии и враждебности по отношению к мигрантам в обществе, отметив, что подобные тенденции оказывают негативное воздействие на осуществление прав человека в глобальном масштабе, осудила акты, проявления и выражение идей расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении мигрантов и настоятельно призвала государства в целях искоренения безнаказанности и обеспечения потерпевшим эффективных средств правовой защиты применять и ужесточать действующие законы в тех случаях, когда имеют место преступления на почве ненависти, акты, проявления или выражение идей ксенофобии или нетерпимости или другие проявления насилия в отношении мигрантов.

20. В Глобальном договоре о миграции государства-члены обязались ликвидировать все формы дискриминации, а также осуждать и пресекать высказывания, поступки и другие проявления расизма, расовой дискриминации, насилия, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении всех мигрантов, защищая свободу выражения мнений и в партнерстве со всеми слоями общества стимулируя открытые и основанные на фактических данных общественные обсуждения по вопросам миграции и мигрантов, которые позволят сформировать более реалистичное, гуманное и конструктивное общественное мнение об этом явлении.

2. Ликвидация дискриминационного обращения с мигрантами и обеспечение им доступа к услугам

21. В резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея также отметила необходимость содействия обеспечению достойного и гуманного обращения с мигрантами, включая обеспечение им доступа к основным услугам, и настоятельно призвала правительства вести борьбу с дискриминацией в отношении мигрантов. Она выразила обеспокоенность в связи с отказом мигрантам, пострадавшим от жестокого обращения в контексте организованной преступности, в правах и правосудии. Она рекомендовала государствам создавать или укреплять механизмы, позволяющие мигрантам сообщать о случаях жестокого обращения, не опасаясь репрессий, и искоренять дискриминационные по своему характеру

¹¹ A/HRC/32/50, п. 30.

¹² United Nations Strategy and Plan of Action on Hate Speech, URL: <https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20Plan%20of%20Action%20on%20Hate%20Speech%2018%20June%20SYNOPSIS.pdf>.

политику и законодательство, которые лишают детей-мигрантов доступа к образованию.

22. В Глобальном договоре о миграции также отстаивается принцип недискриминации, предусматривается обязательство обеспечивать, чтобы все мигранты, независимо от их миграционного статуса, могли осуществлять свои права человека, имея безопасный доступ к базовым услугам, и содержится призыв к государствам обеспечить выдачу мигрантам необходимых документов в качестве средства расширения их возможностей для эффективного осуществления своих прав человека.

3. Защита и поддержка мигрантов, находящихся в уязвимом положении

23. Мигранты, пути следования которых пролегают по всему миру, пересекают международные границы по различным комплексным и взаимосвязанным причинам. Как отмечается в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, многие из них делают это из-за нищеты, дискриминации, неблагоприятных последствий изменения климата или других факторов, к числу которых может относиться отсутствие доступа к здравоохранению, образованию или надлежащему питанию. Перемещение многих мигрантов вызвано совокупностью этих причин. Хотя на них могут не распространяться меры защиты, предусмотренные международным беженским правом, все чаще признается, что такая миграция не всегда является добровольной или безопасной¹³.

24. Хотя важно вновь отметить, что мигранты не являются уязвимыми по определению, обстоятельства и ситуации, с которыми многие из них сталкиваются, могут создавать условия, в которых они подвергаются повышенной опасности: некоторые мигранты оказываются в уязвимом положении в силу обстоятельств, сложившихся в их странах происхождения; другие — в силу обстоятельств, возникающих при транзите, на границах или в странах назначения; а некоторые мигранты подвергаются повышенной опасности ввиду своих индивидуальных характеристик, включая возраст, пол, гендерную идентичность или состояние здоровья¹⁴.

25. В резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея выразила глубокую обеспокоенность по поводу большого и все возрастающего числа мигрантов, находящихся в уязвимом положении, отметила обязательство государств уважать их права человека и указала на важность защиты мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и координации международных усилий, направленных на оказание им помощи и поддержки.

26. В Глобальном договоре о миграции государства-члены отметили, что уязвимость мигрантов может быть обусловлена обстоятельствами их переезда или условиями, в которых они находятся в странах происхождения, транзита и назначения, и обязались оказывать им помощь и защищать их права человека в соответствии со своими обязательствами по международному праву. В интересах выполнения этого обязательства в Глобальном договоре к государствам также обращается призыв разрабатывать стратегии и программы по улучшению национальных мер реагирования, ориентированных на потребности мигрантов, находящихся в уязвимом положении, в том числе с учетом соответствующих

¹³ См. резолюцию 71/1, п. 53; A/72/643, пп. 4 и 47–50; и A/HRC/33/67, пп. 4 и 15.

¹⁴ Совет по правам человека выразил «серьезную обеспокоенность по поводу конкретных уязвимых ситуаций и рисков, с которыми сталкиваются мигранты, которые могут быть обусловлены причинами выезда из страны происхождения, обстоятельствами, с которыми сталкиваются мигранты на пути следования, на границах и в стране назначения, конкретными аспектами личности или личными обстоятельствами или сочетанием этих факторов» (см. резолюцию 35/17 Совета по правам человека).

рекомендаций, содержащихся в Принципах и руководящих указаниях, дополненных практическими рекомендациями, о защите прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, разработанных Группой по проблемам глобальной миграции под руководством УВКПЧ¹⁵.

4. Поощрение и защита прав человека женщин-мигрантов

27. Хотя в ситуациях нарушения и ущемления прав человека могут оказаться мигранты всех гендеров, зачастую женщины и девочки становятся жертвами именно в силу своей гендерной принадлежности. Женщины и девочки из числа мигрантов часто сталкиваются с более серьезными препятствиями и более значительными рисками нарушения и ущемления их прав человека на всех этапах миграционного цикла¹⁶. Сюда относятся риск сексуального и гендерного насилия; торговля людьми; принудительный труд, эксплуатация и надругательства; дискриминация, в том числе ограничения по признаку пола или нарушение свободы передвижения женщин; и дискриминация в доступе к услугам. Кроме того, как было особо отмечено Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин, женщины-мигранты зачастую подвергаются дискриминации во множественных и перекрестных формах по ряду взаимосвязанных признаков, включая гендерную принадлежность, миграционный статус, возраст, национальную принадлежность, религию, гражданское состояние и семейное положение, сексуальную ориентацию и гендерную идентичность¹⁷.

28. В резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея уделила особое внимание проблемам женщин-мигрантов и рекомендовала всем государствам разработать миграционную политику и программы, включающие гендерную проблематику, для улучшения защиты женщин и девочек от опасностей и нарушений в процессе миграции и обеспечивать, чтобы все женщины были юридически защищены от насилия и эксплуатации.

29. В Глобальном договоре о миграции также отмечается, что в качестве главных руководящих принципов следует выбирать подходы, основанные на уважении прав человека и предусматривающие учет гендерных аспектов, и подчеркивается важность расширения прав и возможностей женщин и девочек из числа мигрантов и создания условий для реализации их созидательного потенциала, вместо того чтобы относиться к ним как к жертвам¹⁸.

5. Привлечение к уголовной ответственности и произвольное задержание мигрантов

30. Некоторые государства продолжают подвергать мигрантов уголовному преследованию за незаконный въезд, пребывание или выезд. В частности, в некоторых частях мира произвольное задержание является не исключением, а правилом. Помещение мигрантов в центры временного содержания практикуется далеко не в качестве крайней меры по итогам изучения обстоятельств

¹⁵ OHCHR and the Global Migration Group, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, Geneva, 2018; см. также [A/HRC/37/34/Add.1](#).

¹⁶ См. резолюцию 48/104; см. также [A/HRC/35/10](#), пп. 4 и 44 и 45.

¹⁷ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 26, on women migrant workers ([CEDAW/C/2009/WP.1/R](#)), para. 14; см. также United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), Policy Brief No. 4, "Making gender-responsive migration laws", 2017; и резолюцию 71/1, п. 31.

¹⁸ См. OHCHR and the Global Migration Group, *Principles and Guidelines*; см. также UN-Women, in consultation with the expert working group for addressing women's human rights in the Global Compact for Migration, "Policies and Practice: A Guide for Gender-Responsive Implementation of the Global Compact for Migration".

конкретной ситуации, а является обычным делом и в некоторых случаях даже носит обязательный характер. При этом зачастую отсутствуют основные процессуальные гарантии, механизмы судебного контроля или возможности оспорить законность применения такой меры. Часто это происходит в условиях, не отвечающих минимальным требованиям, и может быть приравнено к пыткам или жестокому обращению¹⁹. Такое задержание является произвольным и оказывает негативное влияние на здоровье, благополучие и права человека мигрантов. Помещение мигрантов в центры временного содержания — даже на очень короткие сроки — противоречит принципу учета наилучших интересов ребенка и является нарушением его прав²⁰.

31. В своей резолюции [72/179](#) Генеральная Ассамблея выразила обеспокоенность в связи с мерами, в том числе в контексте политики, направленной на сокращение масштабов нелегальной миграции, которые предусматривают трактовку нелегальной миграции как уголовного, а не административного правонарушения, в тех случаях, когда это влечет за собой отказ мигрантам в полном осуществлении их прав человека. Она также напомнила, что санкции в отношении нелегальных мигрантов и обращение с ними должны быть соразмерны совершенным ими правонарушениям. Ассамблея призвала государства положить конец произвольным арестам и задержаниям мигрантов, принимать меры для предупреждения любых форм незаконного лишения их свободы и наказания за это, применять альтернативные задержанию меры и прилагать усилия к прекращению содержания под стражей детей-мигрантов, руководствуясь наилучшими интересами ребенка.

32. В Глобальном договоре о миграции государства-члены обязались применять практику помещения мигрантов в центры временного содержания исключительно в качестве крайней меры, в индивидуальном порядке анализировать, является ли такая мера законной, соразмерной нарушению и целесообразной, и в случае необходимости обеспечивать, чтобы она применялась в соответствии с процессуальными нормами и в течение как можно более короткого периода. Государства обязались также уделять первоочередное внимание поиску не связанных с лишением свободы альтернатив задержанию. Кроме того, в Глобальном договоре государствам было предложено, в частности, пересмотреть законы для обеспечения наличия и доступности альтернатив задержанию детей, не связанных с лишением свободы, с предпочтением размещения в общинах и искоренения практики задержания детей в контексте миграции.

6. Права человека на международных границах

33. Международные границы не относятся к исключительным зонам или районам, в которых не действуют возложенные на соответствующие субъекты обязательства в области прав человека²¹. Тем не менее на сухопутных, морских и воздушных границах по всему миру мигранты часто сталкиваются с дискриминацией и насилием, включая незаконное профилирование, нарушение права на неприкосновенность частной жизни, несоразмерное применение силы, использование опасных методов перехвата, сексуальное и гендерное насилие,

¹⁹ [A/HRC/37/50](#), пп. 17–29.

²⁰ [CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23](#), п. 5.

²¹ [A/69/277](#), п. 58.

коллективную высылку, жестокое обращение и произвольное задержание²². Ежегодно на международных границах гибнут тысячи мигрантов²³.

34. В резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея выразила обеспокоенность по поводу принятия некоторыми государствами законодательства, допускающего меры и действия, которые могут ограничивать права человека мигрантов, и вновь заявила, что при осуществлении своего суверенного права на принятие и реализацию мер по регулированию миграции и охране границ государства должны соблюдать свои обязательства по международному праву, включая международное право прав человека, с тем чтобы обеспечить полное уважение прав человека мигрантов. В данной резолюции Ассамблея также просила государства обеспечивать, чтобы их национальные процедуры, применяемые на международных границах, предусматривали защиту достоинства, безопасности и прав человека всех мигрантов, и принимать конкретные меры в целях недопущения нарушений прав человека мигрантов во время транзита, в том числе в портах и аэропортах, на границах и миграционно-пропускных пунктах. Кроме того, Ассамблея подчеркнула важность надлежащего информирования государственных служащих об их обязанностях по международному праву прав человека, включая соблюдение принципа невысылки, и их надлежащего обучения выявлению и обеспечению особой защиты мигрантов, находящихся в уязвимом положении, в том числе детей, исходя из их наилучших интересов.

35. В этой связи в Глобальном договоре о миграции государства-члены обязались принимать стратегии управления границами, в которых должное внимание будет уделяться обязательствам по международному праву и правам человека мигрантов независимо от их миграционного статуса и которые будут носить недискриминационный характер и обеспечивать учет гендерных факторов и интересов детей, и договорились принимать по внимание рекомендации, вынесенные по итогам соответствующих консультационных процессов. Кроме того, государства-члены обязались сотрудничать в целях обеспечения безопасного и достойного возвращения и содействовать ему, а также соблюдать правовые нормы, проводить индивидуальные проверки и предоставлять эффективные средства правовой защиты, в том числе путем соблюдения запрета на коллективную высылку и принципа невыдворения.

7. Борьба с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов

36. Отсутствие возможностей для легальной миграции в сочетании с ограничительными требованиями в отношении въезда может создать условия и стимулы для обращения мигрантов к контрабандистам в надежде облегчить свой переезд. Находясь в подневольном состоянии, незаконно ввезенные мигранты могут подвергаться повышенному риску стать жертвами торговли людьми или других нарушений прав человека²⁴. Незаконно ввезенные мигранты могут сталкиваться с особенно серьезной угрозой надругательств и эксплуатации, в том числе рискуя стать объектами торговли людьми, которая, безусловно, относится к числу нарушений прав человека²⁵.

²² OHCHR, *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders*; OHCHR, *Situation of migrants in transit*; A/HRC/31/35, пп. 19–62.

²³ International Organization for Migration, Missing Migrants Project (<https://missingmigrants.iom.int/>).

²⁴ Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons, “Trafficking in Persons in Humanitarian Crises”, Issue 2, 2017; Special Representative of the Secretary-General for International Migration, Issue Brief # 5, “Smuggling of migrants, trafficking in persons and contemporary forms of slavery, including appropriate identification, protection and assistance to migrants and trafficking victims”, 2017.

²⁵ A/HRC/31/35, пп. 55–62.

37. Негативное воздействие на права человека мигрантов могут также оказывать меры, направленные на борьбу с торговлей людьми или незаконным ввозом мигрантов, если такие меры не предполагают приоритизации прав и защиты мигрантов, а в первую очередь направлены на предотвращение нелегальной миграции или привлечение к ответственности за нее. Мигранты, права человека которых были нарушены в результате торговли людьми или незаконного ввоза, нуждаются в защите и помощи. Кроме того, те, кто обеспечивает мигрантам такую защиту и помощь, включая субъекты, занимающиеся гуманитарной деятельностью, никогда не должны привлекаться за это к уголовной ответственности или подвергаться другим наказаниям²⁶.

38. В своей резолюции 72/179 Генеральная Ассамблея призвала государства учитывать, что торговля людьми и незаконный ввоз мигрантов могут ставить под угрозу жизнь мигрантов или причинять им вред, и в этой связи рекомендовала государствам защищать мигрантов, с тем чтобы они не становились жертвами национальной и транснациональной организованной преступности, в том числе посредством осуществления политики и программ, не допускающих виктимизацию мигрантов и гарантирующих их защиту и доступ к медицинской, психосоциальной, правовой и иной помощи независимо от их миграционного статуса. Ассамблея призвала государства также обеспечить, чтобы в их законах и политике в области борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов в полной мере уважались права человека мигрантов.

39. В Глобальном договоре о миграции государства-члены обязались бороться с незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми при полном соблюдении своих обязательств по международному праву, обеспечивая, чтобы мигранты не подвергались уголовному преследованию на том основании, что они стали объектами торговли людьми или незаконного ввоза, и чтобы все мигранты, ставшие жертвами торговли людьми или других нарушений прав человека в контексте торговли людьми или незаконного ввоза, получали помощь, включая оперативное выявление и защиту (резолюция 73/195, приложение, пп. 25 и 26).

III. Резюме полученной от правительств информации об осуществлении резолюции 72/179

40. Данные об осуществлении резолюции 72/179 Генеральной Ассамблеи были получены от государств-членов и межправительственных и неправительственных организаций²⁷. По состоянию на 19 июля 2019 года информация в письменном виде поступила от следующих государств-членов: Азербайджана, Ирака, Испании, Италии, Сальвадора, Украины и Уругвая. Резюме полученной информации приводится ниже. Многие из вопросов, поднятых в представленных межправительственными и неправительственными организациями материалах, были охвачены в предыдущем разделе. Полные тексты ответов размещены на странице веб-сайта УВКПЧ, посвященной вопросам миграции и прав человека.

²⁶ См. A/HRC/41/44; см. также OHCHR and the Global Migration Group, *Principles and Guidelines*, принципы 4, 13 и 18.

²⁷ Полные тексты большинства полученных ответов см. по адресу: www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/ReportGA74.aspx.

А. Азербайджан

41. Правительство Азербайджана сообщило о принятии мер для обеспечения защиты прав человека всех мигрантов, в том числе о присоединении к Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и — с учетом важности международного сотрудничества — принятии Глобального договора о миграции.

42. Правительство отметило, что в Азербайджане все мигранты пользуются всеми правами наравне с гражданами, включая свободу передвижения и права на труд, образование и здравоохранение.

43. В соответствии с Трудовым кодексом мигранты обладают теми же правами, что и граждане, а дискриминация в отношении мигрантов в сфере труда запрещена. Правительство отметило также, что трудящиеся-мигранты имеют возможность бесплатно получить среднее образование и обладают правом на выплату пенсии наравне с гражданами.

44. В соответствии с законом об охране здоровья населения мигранты наделены теми же правами в сфере здравоохранения, что и граждане, включая бесплатную неотложную онкологическую помощь и обязательные медицинские осмотры для детей.

45. Учебный центр Государственной миграционной службы организует для мигрантов бесплатные учебные курсы по азербайджанскому языку, истории и культуре, а также по их правам. Кроме того, Государственная миграционная служба обеспечивает работу круглосуточного контактного центра и мобильного приложения, позволяющего получить необходимую информацию и миграционные услуги.

В. Сальвадор

46. Правительство Сальвадора сообщило о ряде инициатив, направленных на улучшение положения в области уважения, защиты и поощрения прав всех мигрантов и членов их семей.

47. Согласно поступившей от правительства информации, в 2019 году были внесены изменения в принятый в 2011 году специальный закон о защите и развитии сальвадорских мигрантов и членов их семей в целях обеспечения более широкого применения принципа учета наилучших интересов ребенка и модернизации миграционных процедур для предоставления мигрантам и членам их семей более надежных гарантий в области прав человека. В частности, были внесены изменения, касающиеся ряда прав в контексте возвращения, включая запрет на депортацию беременных женщин, когда такое возвращение может быть сопряжено с рисками для их здоровья, и минимальные требования в отношении депортации.

48. В 2017 году в Сальвадоре на национальном уровне была принята политика, направленная на защиту прав сальвадорских мигрантов и членов их семей на всех этапах миграционного цикла, в частности на обеспечение равенства и отсутствия дискриминации, защиты, в том числе лиц, находящихся в уязвимом положении, и учета наилучших интересов детей и подростков. Кроме того, правительство представило информацию о законодательстве и политике по проблеме торговли людьми.

49. Правительство представило данные о законе о всесторонней защите детей и подростков и национальной политике по этому вопросу. Правительство также

сообщило о мерах, принятых для обеспечения заботы о детях и подростках из числа сальвадорских мигрантов и их защиты.

50. Согласно поступившей от правительства информации, Главное управление по вопросам миграции основало комплексный приют для мигрантов, цель которого заключается в защите прав мигрантов, не имеющих законного статуса в Сальвадоре. Правительство подчеркнуло, что в этом приюте не нарушается неприкосновенность личности мигрантов, а дети и подростки не содержатся отдельно от родителей или сопровождающих их лиц.

51. По полученным от правительства данным, в рамках обеспечения всестороннего осуществления прав всех взрослых мигрантов в контексте возвращения в стране реализуется программа «Добро пожаловать домой», по линии которой был создан межведомственный механизм для приема возвращающихся сальвадорцев и оперативного оказания им помощи.

52. В рамках Региональной конференции по миграции была разработана программа оказания помощи мигрантам, находящимся в уязвимом положении. Правительство Сальвадора приняло участие в учреждении специальной группы по проблемам детей и подростков из числа мигрантов, в результате чего была сформирована сеть сотрудников по связи и подготовлен план по защите детей и подростков из числа мигрантов.

53. Вместе со странами «северного треугольника» Центральной Америки и Мексикой Сальвадор относится к числу участников инициативы «Трикамекс» — консульской координационной группы, цель которой состоит в содействии осуществлению консульской дипломатии в интересах совершенствования консульских услуг, предоставляемых гражданам стран-участниц.

54. Кроме того, Сальвадор поддерживает работу трансграничной сети консульских работников в приграничных районах, в которых мигранты находятся в особенно уязвимом положении. В Мексике и Соединенных Штатах Америки работают 24 консульских представительства, которые обеспечивают консульскую защиту населения, живущего за рубежом, и выявляют возможные нарушения прав человека мигрантов.

55. Национальный совет по защите и развитию мигрантов и членов их семей, представляющий собой межведомственный орган, в работе которого принимают участие организации гражданского общества и сами мигранты, способствует защите прав мигрантов.

С. Ирак

56. Правительство Ирака сообщило, что в соответствии с принятыми Министерством по делам миграции и перемещенных лиц концепцией и политикой в отношении перемещенных лиц и мигрантов оно стремится уважать права всех мигрантов и отвергать любые формы принудительного возвращения, принимая во внимание индивидуальные обстоятельства и положение в странах происхождения мигрантов.

57. Правительство указало на то, что оно отвергает дискриминацию по признаку расы и вероисповедания в какой бы то ни было форме.

58. Правительство также отметило, что из всех прав человека мигрантов первостепенное внимание уделяется обеспечению свободы передвижения, доступа к рынку труда и права на жизнь в достойных условиях.

Д. Италия

59. Правительство Италии сообщило о внесении изменений в Законодательный декрет № 113/2018, который в соответствии с поправкой, внесенной Законодательным актом № 132 от 2018 года, был принят в качестве закона и в котором определяются формы доступной мигрантам гуманитарной защиты и вспомогательной международной защиты.

60. Согласно поступившей от правительства информации, эти изменения согласуются с международными обязательствами Италии в отношении соблюдения принципа невысылки в соответствии с международным правом прав человека, включая ее обязательства, закрепленные в статье 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Кроме того, правительство указало на особые случаи, в которых в гуманитарных целях может быть выдан вид на жительство: для прохождения лечения; в случаях особенно разрушительных стихийных бедствий, исключающих возможность возвращения или нахождения в безопасных условиях; и при совершении действий, имеющих особую гражданскую ценность. Эти изменения также охватывают особые ситуации, имеющие отношение к гуманитарным потребностям, и вопросы, касающиеся наличия у жертв торговли людьми, бытового насилия и трудовой эксплуатации предварительно выданных им видов на жительство.

61. Правительство отметило, что внесение изменений в Законодательный декрет № 113/2018 не предполагает сокращения правовых или процессуальных гарантий, предоставляемых всем мигрантам, независимо от их миграционного статуса.

62. Что касается несопровождаемых детей-мигрантов, то правительство сообщило, что внесение упомянутых изменений в законодательство не коснется запрета на высылку и выдворение детей или выдачи им видов на жительство по семейным причинам, добавив, что принцип учета наилучших интересов ребенка лежит в основе всего итальянского законодательства.

63. Правительство указало на проблему эксплуатации труда мигрантов, особенно в сельскохозяйственном секторе, и сообщило, что для ее решения была создана «институциональная группа». К числу непосредственных задач этой группы относятся содействие обеспечению отвечающих правовым нормам условий труда; оказание поддержки в реинтеграции жертв эксплуатации в сельскохозяйственном секторе; и предотвращение потенциальной виктимизации мигрантов, в том числе путем улучшения условий проживания и расширения доступа к здравоохранению.

Е. Испания

64. Правительство Испании отметило, что к числу его приоритетных задач в области миграции относятся укрепление международного сотрудничества со странами происхождения, транзита и назначения в целях борьбы с нелегальной миграцией, обеспечения соблюдения международного права и отстаивания прав всех мигрантов.

65. В пятом генеральном плане сотрудничества Испании предусмотрено принятие мер для выполнения задачи 10.7, сформулированной в рамках целей в области устойчивого развития, посредством содействия безопасной, упорядоченной и законной миграции и учебной подготовки сотрудников соответствующих структур исходя из подхода, основанного на уважении прав человека и

обеспечении безопасности населения, с акцентом на положении несопровождаемых детей.

66. Испанское агентство международного сотрудничества в целях развития совместно с Национальным советом Марокко по правам человека занимается осуществлением проекта по укреплению потенциала Национального совета в плане предупреждения расизма и ксенофобии в отношении мигрантов и борьбы с ними исходя из подхода, основанного на уважении прав человека и предусматривающего учет гендерных аспектов. Кроме того, правительство отметило, что Агентство сотрудничает со странами Западной Африки, Сахеля и Северной Африки в целях устранения негативных факторов миграции, включая отсутствие возможностей трудоустройства.

67. Правительство сообщило, что с 2015 года осуществляются различные программы, направленные на содействие интеграции мигрантов, и особое внимание при этом уделяется интеграции в рынок труда, ликвидации дискриминации и удовлетворению гуманитарных потребностей.

68. Правительство также указало, что оно продолжает осуществлять программы по приему вновь прибывших мигрантов, предусматривающие, в частности, предоставление им возможностей для получения жилья, правовой помощи, образования и медицинского обслуживания, а также поддержку жертв торговли людьми и гендерного насилия и заботу о них. Кроме того, правительство сообщило о продолжении усилий по содействию обеспечению равенства и ликвидации дискриминации.

Ф. Украина

69. Правительство Украины сообщило, что национальное законодательство направлено на обеспечение того, чтобы мигранты обладали теми же правами и свободами, что и граждане, в соответствии с международным правом. Оно представило обзор нормативных и директивных рамочных документов, регулирующих вопросы миграции, включая законы об иммиграции и о беженцах и нуждающихся в дополнительной или временной защите лицах, направленные на защиту прав всех мигрантов, независимо от их миграционного статуса, и на обеспечение им возможностей, в частности, получать информацию, жилье, пропитание и медицинскую помощь и пользоваться свободой передвижения.

70. Правительство также представило обзор Национальной стратегии по правам человека 2015 года, в которой особое внимание уделяется обеспечению прав мигрантов, в том числе стратегической цели устранить все проблемы, с которыми могут столкнуться мигранты, находясь на Украине. Для достижения этой цели в данной стратегии правительство рекомендует осуществлять программы подготовки медицинского и иного персонала в целях повышения их осведомленности об особенностях мигрантов, связанных с их культурами и религиями, обеспечивать предоставление бесплатной юридической помощи, разработать процедуру регистрации и организовать выдачу мигрантам, выезжающим за границу, проездных документов.

Г. Уругвай

71. Правительство Уругвая отметило, что оно ратифицировало основные международные документы по правам человека и факультативные протоколы к ним, создав прочную нормативную базу для соблюдения прав всех мигрантов и членов их семей независимо от их миграционного статуса.

72. В Законе № 18.250 от 2008 года и относящемся к нему регламентирующем указе 394/09 от 2009 года, регулирующих международную миграцию в Уругвае, закреплено право на миграцию как неотъемлемое право всех мигрантов и принцип недискриминации в доступе к здравоохранению, образованию и правосудию в отношении всех мигрантов независимо от их миграционного статуса.

73. Правительство представило информацию о своем принятом в 2016 году рамочном документе по миграционной политике, в котором определяется стратегическая направленность национальной политики исходя из следующих принципов: признания и уважения прав всех мигрантов; равного обращения с гражданами и лицами, не являющимися гражданами, и наделяния их равными правами; недискриминации; социокультурной интеграции; уважения разнообразия и культурной самобытности; гендерного равенства; и защиты мигрантов, находящихся в уязвимом положении. В основе данной политики лежит, помимо прочего, задача содействовать созданию условий для законного проживания и получения удостоверений личности в интересах регистрации всех мигрантов.

74. Правительство сообщило, что оно увеличило людские и финансовые ресурсы и укрепило межведомственное сотрудничество в целях повышения эффективности деятельности по упорядочению процедуры выдачи документов и обеспечению возможности воспользоваться ею. В соответствии с Законом № 19.254 всем гражданам государств — участников Южноамериканского общего рынка (МЕРКОСУР) и ассоциированных государств и членам их семей предоставляется право постоянного проживания, что позволяет снизить риски уязвимости, связанные с нелегальной миграцией, а также доступ к государственным услугам без какой бы то ни было дискриминации.

75. После обнародования Закона № 19.355 правительство также может предоставить право на проживание мигрантам, продолжающим находиться в стране, не имея законного статуса, если они оказались в особой ситуации, ставящей их в уязвимое положение. Под этим понимается любая ситуация, в которой то или иное лицо не располагает необходимыми ресурсами для получения законного миграционного статуса и в которой его возможности пользоваться основными правами находятся под угрозой или ограничиваются.

76. Правительство сообщило, что в 2018 году в целях предоставления всем мигрантам гарантированного доступа к образованию оно создало механизм, в рамках которого мигранты могут обратиться за консультацией по возможностям в сфере образования.

77. Кроме того, были приняты меры по обеспечению интеграции всех мигрантов в социальные программы и систему государственных услуг, а также меры по борьбе с дискриминацией, ксенофобией, расизмом и расовой дискриминацией.

78. Правительство также сообщило о принятии Закона № 19.643 о стандартах в области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней.

IV. Вывод и рекомендации

A. Вывод

79. В соответствии с основанным на уважении прав человека подходом к регулированию миграции центральное место в миграционных законах и политике должно отводиться мигрантам. Такой подход также основывается на принципе вовлечения всей системы государственного управления и всего общества, с тем чтобы права мигрантов учитывались во всех соответствующих национальных планах действий и стратегиях. Применение

подхода, основанного на уважении прав человека, позволяет получать более существенные и стабильные результаты в интересах мигрантов и населения стран происхождения, транзита и назначения.

80. Миграционные законы и политика, в которых первостепенное внимание уделяется защите прав человека, включая принципы равенства и недискриминации, способствуют сокращению неравенства внутри обществ и между ними. В связи с этим они играют крайне важную роль в достижении целей в области устойчивого развития.

81. Приняв Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, государства-члены одобрили дорожную карту по регулированию международной миграции исходя из основанного на уважении прав человека подхода. В конечном итоге успех Глобального договора будет зависеть от его реализации на местном, национальном и региональном уровнях посредством разработки всеохватных, основанных на уважении прав человека и предусматривающих учет гендерных аспектов национальных планов действий в соответствии с резолюцией 72/179 Генеральной Ассамблеи о защите мигрантов.

В. Рекомендации

82. Генеральный секретарь с удовлетворением отмечает предоставление информации государствами-членами и межправительственными и неправительственными организациями, в том числе информации, касающейся законодательства, положений и политики, направленных на совершенствование деятельности в области защиты прав человека всех мигрантов, и в этой связи:

а) подчеркивает важность международного сотрудничества и диалога по вопросам миграции и прав человека и необходимость применения всеобъемлющего, сбалансированного, основанного на уважении прав человека и предусматривающего учет гендерных аспектов подхода к регулированию миграции, в рамках которого центральное место отводится мигрантам;

б) особо отмечает, что государства — участники основных международных документов по правам человека обязаны уважать, защищать и осуществлять права человека всех мигрантов, подпадающих под их юрисдикцию, независимо от их национальной принадлежности или миграционного статуса, в соответствии с принципом недискриминации;

в) рекомендует государствам ратифицировать и осуществлять все международные документы по правам человека, включая Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, и обеспечивать, чтобы миграционная политика основывалась на международных нормах и стандартах в области прав человека;

г) напоминает о важной роли Совета по правам человека в деле содействия учету необходимости защищать права человека и основные свободы всех людей, включая мигрантов, как подчеркивается в резолюции 72/179, и в этой связи рекомендует государствам-членам включать в свои национальные доклады, представляемые в рамках механизма универсального периодического обзора и для договорных органов по правам человека и мандатариев специальных процедур, информацию о мерах по обеспечению защиты прав всех мигрантов независимо от их миграционного статуса;

e) призывает государства к ликвидации расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении мигрантов, в том числе путем искоренения связанных с ними предубеждений и их социальной стигматизации; использования точных, нейтральных и отражающих учет гендерных аспектов формулировок и образов при освещении вопросов, касающихся мигрантов и миграции; аннулирования или изменения законов, политики и практики, которые могут привести к дискриминации в отношении мигрантов; и принятия решительных мер в целях борьбы с любыми подобными действиями в отношении мигрантов;

f) призывает государства также принять конструктивные меры во избежание маргинализации и социальной изоляции мигрантов, в том числе путем обеспечения мигрантам безопасного доступа к правосудию, эффективным средствам правовой защиты и государственным услугам, включая здравоохранение, жилье, образование, социальное обеспечение и достойную работу, и с этой целью установить процедуры и стандарты, предусматривающие разделение поставщиков услуг и иммиграционные службы;

g) обращает особое внимание на важность обеспечения эффективной защиты прав человека всех мигрантов, находящихся в уязвимом положении, с должным учетом принципов и руководящих положений по защите прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, разработанных УВКПЧ в сотрудничестве с другими партнерами в системе Организации Объединенных Наций;

h) особо отмечает, что привлечение людей к уголовной ответственности за пересечение или попытку пересечения границ зачастую является несоразмерной мерой, и в этой связи рекомендует государствам следить за тем, чтобы задержание никогда не производилось произвольно и использовалось только в качестве крайней меры, прекратить любое задержание детей по причинам, связанным с их миграционным статусом или миграционным статусом их родителей, и отдавать приоритет альтернативам задержанию, не связанным с лишением свободы и основанным на уважении прав человека;

i) рекомендует государствам обеспечить упрощение доступа к каналам легальной миграции и повышение их гибкости, совершенствовать усилия в области предупреждения торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов, следя за тем, чтобы в рамках таких мер первостепенное внимание уделялось выявлению, защите и поддержке пострадавших мигрантов, и воздерживаться от привлечения мигрантов к уголовной ответственности за то, что они стали жертвами торговли людьми или незаконного ввоза;

j) призывает государства следить за тем, чтобы все возвращения мигрантов осуществлялись при строгом соблюдении принципа невысылки, обеспечивая следование процессуальным нормам и предоставление процессуальных гарантий;

k) с удовлетворением отмечает принятие Генеральной Ассамблеей Глобального договора о миграции в качестве знакового рамочного документа о механизме сотрудничества в сфере миграции во всех ее аспектах, суть которого составляет забота о людях и их правах человека;

l) подтверждает приверженность системы Организации Объединенных Наций обеспечению оказания государствам-членам через Сеть Организации Объединенных Наций по проблемам миграции эффективной, своевременной и согласованной общесистемной поддержки в деле осуществления Глобального договора о миграции, принятия последующих мер в связи

с ним и обзора хода его выполнения в интересах обеспечения прав и благополучия всех мигрантов и населения стран назначения, происхождения и транзита.
