



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 July 2018
Russian
Original: English

Семьдесят третья сессия

Пункт 74 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 и международная солидарность

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиора Чинеду Окафора, представленный в соответствии с резолюцией 35/3 Совета по правам человека.

* A/73/50.



Доклад Независимого эксперта по вопросу о правах человека и международной солидарности

Резюме

Это второй доклад, подготовленный Независимым экспертом по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиора Чинеду Окафором, и первый доклад, адресованный Генеральной Ассамблее. В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 35/3 Совета по правам человека, Независимый эксперт проводит анализ важных вопросов и проблем, возникающих в контексте глобальной миграции в связи с реализацией, или несоблюдением, принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Краткая справочная информация по вопросу о международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции.	5
III. Позитивное выражение международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции	6
IV. Основные пробелы в деле обеспечения реализации принципа международной солидарности в контексте глобальной миграции	17
V. Неправомочное использование международной солидарности в контексте глобальной миграции	23
VI. Выводы и рекомендации относительно основанных на правах человека реформ	26

I. Введение

1. В своем первом докладе (A/HRC/38/40), представленном Совету по правам человека в июне 2018 года в соответствии с резолюцией 35/3, Независимый эксперт по вопросу о правах человека и международной солидарности Обиора Чинеду Окафор подвел итоги работы, проделанной его предшественниками, рассказал о своей деятельности с момента его назначения, изложил свои задачи и план работы и рассмотрел тематические приоритетные направления своей работы. Он также воспользовался этой возможностью, с тем чтобы выразить свою глубокую признательность своим предшественникам за масштабную работу, проделанную ими с момента учреждения мандата в 2005 году, отметив, что его мандат вытекает из заслуживающей высокой оценки деятельности предыдущих мандатариев и основывается на ней.

2. В настоящем докладе Независимый эксперт проводит анализ важных вопросов и проблем, возникающих в связи с одним из тематических приоритетных направлений работы, которое он определил в рамках своего мандата, — реализация, или несоблюдение, принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. Это согласуется с его обещанием, которое он дал в своем первом докладе, изучить вопросы, касающиеся взаимосвязи международной солидарности с проблемой миграции людей, с которой мы сталкиваемся в настоящее время (носящей, правда, хронический характер), и представить доклад по этому вопросу. Важная задача в этой связи заключается в том, чтобы глубже понять и прояснить роль международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в деле решения некоторых ключевых глобальных проблем, связанных с миграцией, и насущных проблем нашего времени. Соответствующая дополнительная задача заключается в том, чтобы более глубоко оценить и осознать не проявление или недостаточное проявление международной солидарности, основанной на концепции прав человека, приводящее к усугублению наших глобальных проблем, связанных с миграцией. С этой целью в настоящем докладе обсуждаются и анализируются следующие конкретные вопросы и проблемы: позитивное выражение международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции (передовая практика); основные пробелы в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции (в этой области необходимо добиться определенных улучшений); и неправомерное использование международной солидарности в контексте глобальной миграции. Смежный вопрос, касающийся пресечения деятельности отдельных лиц и групп, которые проявляют солидарность с мигрантами, или их уголовного преследования, будет представлен на обсуждение Совету по правам человека в июне 2019 года.

3. С учетом того, что современный мир находится в состоянии сильного брожения с точки зрения глобальной ситуации в области миграции и в свете продолжающихся переговоров по вопросу о принятии глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции¹, Независимый эксперт счел своевременным и важным обратить особое внимание в настоящем докладе на вышеуказанные проблемы. Следует надеяться, что результаты проведенного анализа, выводы и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, будут приняты во внимание в процессе осуществления договора и уже действующих международных договоров и международно-правовых документов.

¹ См. Международная организация по миграции (МОМ), «Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции», 11 июля 2018 года. URL: www.iom.int/global-compact-migration.

4. Настоящий доклад состоит из семи разделов. В первом разделе представлен доклад. В разделе II приводится краткая справочная информация по вопросу о международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. Раздел III посвящен обсуждению и анализу позитивного выражения международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. В разделе IV анализируются выявленные пробелы в области реализации принципа международной миграции, основанного на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. Раздел V посвящен неправомерному использованию международной солидарности в современном контексте глобальной миграции. В разделе VI содержатся краткие заключительные замечания и рекомендации относительно основанного на правах человека пересмотра глобального миграционного режима.

5. При этом прежде всего следует отметить, что в настоящем докладе не рассматривается как таковой вопрос о глобальной миграции. В нем скорее рассматриваются вопросы, касающиеся взаимосвязи между солидарностью, основанной на концепции прав человека, и глобальной миграцией. Тем не менее с учетом того, что данная тема является весьма обширной, в докладе не рассматривается каждый вопрос или проблема, охваченные этой темой.

II. Краткая справочная информация по вопросу о международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции

6. По мнению Независимого эксперта, международная солидарность, как это определено в проекте декларации о праве на международную солидарность (A/HRC/35/35, приложение 1), является выражением духа единства между людьми, народами, государствами и международными организациями и другими заинтересованными сторонами, объединенными общностью интересов, устремлений и действий и признанием различных потребностей и прав для достижения общих целей. Таким образом, речь идет как о солидарности между двумя и несколькими государствами, так и трансграничной солидарности между общинами, группами и отдельными лицами.

7. Независимый эксперт считает, что принцип международной солидарности является основополагающим принципом современного международного права, основанным на уважении, защите и осуществлении прав человека и основных свобод для всех людей без какого бы то ни было различия или дискриминации. Как признается в статье 1 Устава Организации Объединенных Наций и статье 28 Всеобщей декларации прав человека, такая солидарность необходима для разработки всеобъемлющих мер реагирования на глобальные вызовы, такие как миграция, в соответствии с обязательствами государств в области прав человека.

8. Независимый эксперт напоминает о том, что государства, действующие в духе международной солидарности в целях решения проблем, обусловленных миграцией, должны учитывать права человека мигрантов. Эти права закреплены в международных договорах о правах человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Большая часть прав, перечисленных в Международном пакте о гражданских и политических правах и Международном пакте об экономических и социальных правах, применима ко всем

лицам, независимо от их иммиграционного статуса². В контексте миграции эти права гарантируют определенную защиту, включая требование о том, чтобы задержание мигрантов использовалось лишь в качестве крайней меры (см. A/HRC/20/24) и чтобы проводилось индивидуальное и справедливое рассмотрение их дел (см. A/HRC/38/41, п. 35). Кроме того, существуют определенные права, гарантируемые конкретно мигрантам, в частности закрепленные в Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, такие как право пользоваться не менее благоприятным режимом, чем тот, который применяется к гражданам государства пребывания с точки зрения их вознаграждения и других условий труда/занятости и социального обеспечения.

III. Позитивное выражение международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции

A. Практика гражданского общества

9. Некоторые примеры наиболее важного позитивного выражения международной солидарности, основанной на концепции прав человека, можно почерпнуть из обычной практики некоторых прогрессивных групп гражданского общества во всем мире. Такая практика имеет различные формы: патрулирование обширных водных участков, осуществляемое судами гуманитарных организаций и других групп в целях спасания мигрантов, рискующих утонуть; облегчение въезда нелегальных мигрантов в ту или иную страну; доставка таких мигрантов в страну или их перевозка на ее территории; предоставление таким мигрантам убежища в церквях; организация массовых демонстраций, протестов и «национальных дней солидарности» в поддержку таких мигрантов; протесты на борту самолетов против предполагаемого жестокого обращения с лицами, высланными из страны воздушным транспортом; выступления в средствах массовой информации в интересах нелегальных мигрантов; предоставление предметов первой необходимости, в частности обеспечение продовольствия, воды и жилья для таких мигрантов, включая мигрантов, подвергающихся серьезному риску смерти в труднодоступных пограничных районах; и оказание медицинской и юридической помощи таким мигрантам³. Следует отметить, что это, разумеется, далеко не исчерпывающий перечень практических действий гражданского общества, которые входят в категорию действий, связанных с позитивным проявлением солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции.

² См. замечание общего характера № 31 (2004) Комитета по правам человека о сути общеправового обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта, пункт 10.

³ См. Shalini Bhargava Ray, “Saving lives”, *Boston College Law Review*, vol. 58, No. 4 (2017); Liz Fekete, “Europe: crimes of solidarity”, *Race and Class*, vol. 50, No. 4 (2009); Andrew Burridge, “Differential criminalization under Operation Streamline: challenges to freedom of movement and humanitarian aid provision in the Mexico-US borderlands”, *Refuge*, vol. 26, No. 2 (2009); Valentina Della Fina, *Cap Anamur Case* (2011), *Yearbook of International Humanitarian Law*, vol. 13, (2010), pp.5 42–546; Tugba Basaran, “Saving lives at sea: security, law and adverse effects”, *European Journal of Migration and Law*, vol. 16 (2014); and Maria Lorena Cook, “‘Humanitarian aid is never a crime’: humanitarianism and illegality in migrant advocacy”, *Law and Society Review*, vol. 45, No. 3 (2011).

10. Нескольких примеров таких практических действий гражданского общества, проявляющего солидарность с (нелегальными) мигрантами, будет достаточно для конкретизации точки зрения, высказанной в этом разделе. Национальные демонстрации/акции протеста, состоявшиеся в 2009 году в одном из европейских государств, привели к отмене законопроекта, в котором предлагалась депортация 28 000 нелегальных мигрантов и арест 5500 человек, оказывавших им помощь в этом году⁴. Аналогичным образом в ноябре 2013 года кампания под лозунгом «Давайте соблюдать традиции гостеприимства» сыграла важную роль в снятии с рассмотрения предлагаемого законопроекта в одной европейской стране, целью которого было внесение поправок в статью 318 bis Уголовного кодекса путем «расширения масштабов борьбы с торговлей людьми и контрабандой, с тем чтобы иметь возможность оставить проявление солидарности и оказание гуманитарной помощи в широком смысле на усмотрение прокурора»⁵. Еще одним важным примером позитивной практики гражданского общества в данном контексте является то, что Папа Римский Франциск входит в число многих религиозных лидеров, которые неоднократно призывали верующих предоставлять убежище мигрантам/беженцам. Папа Римский призвал все приходы, религиозные общины, монастыри и святилища принять одну семью мигрантов/беженцев⁶. В другой стране один из местных фермеров, в настоящее время получивший международную известность, предоставлял продовольствие и жилье лишившимся крова мигрантам⁷. В этой же стране ряд групп, обеспечивали мигрантов питанием и жильем⁸. И наконец, АДМ, группа добровольцев, действующих в пограничном районе в Южной Европе, готовит приблизительно 6000 продовольственных пайков в день для мигрантов и беженцев и оказывает помощь задержанным мигрантам в районе вблизи границы⁹.

11. Причина, по которой Независимый эксперт рассматривает все эти практические действия гражданского общества в качестве позитивного проявления международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции, главным образом заключается в том общепризнанном факте, что мигранты, как и все другие люди, имеют право на реализацию гарантированных на международном уровне и в нормативном отношении универсальных прав человека. В большинстве случаев действие этих прав не прекращается и не приостанавливается, поскольку мигранты стремятся либо въехать в другую страну, либо уже перешли ее границу. Как отмечалось выше, меж-

⁴ См. Jennifer Allsopp, “Contesting fraternité: vulnerable migrants and the politics of protection in contemporary France”, Working Paper Series No. 82 (Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2012).

⁵ См. Mark Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*, Centre for European Policy Studies Paper in Liberty and Security in Europe, No. 80 (Brussels, Centre for European Policy Studies, 2015).

⁶ См. Anthony Faiola and Michael Birnbaum, “Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees”, *Washington Post*, 6 September 2015. URL: www.washingtonpost.com/world/refugees-keep-streaming-into-europe-as-crisis-continues-unabated/2015/09/06/8a330572-5345-11e5-b225-90edbd49f362_story.html?utm_term=.6fea80f4b042.

⁷ «Французский фермер Седрик Херроу оштрафован за оказание помощи мигрантам» Европейское отделение BBC News, 10 февраля 2017 года. URL: www.bbc.com/news/world-europe-38930619.

⁸ См. Kyle G. Brown, “France prosecuting citizens for ‘crimes of solidarity’”, *Aljazeera France*, 25 January 2017. URL: www.aljazeera.com/indepth/features/2017/01/france-prosecuting-citizens-crimes-solidarity-170122064151841.html.

⁹ См. Всемирная организация против пыток и Наблюдательный центр по защите правозащитников, «Греция: продолжающиеся репрессии в отношении гражданского общества, оказывающего гуманитарную помощь мигрантам и просителям убежища». URL : www.omct.org/human-rights-defenders/urgent-interventions/greece/2016/04/d23733/#_ftn4.

дународная солидарность не ограничивается определенными действиями государства, но также проявляется отдельными лицами, общинами и группами, действующими в соответствии с Всеобщей декларацией прав человека, в которой содержится призыв ко всем поступать в отношении друг друга в духе братства и гуманизма. С точки зрения международных стандартов в области прав человека международная солидарность является актом, который содействует осуществлению прав человека, и поэтому является позитивной практикой субъектов гражданского общества, призванной содействовать реализации таких прав нелегальными мигрантами.

В. Законы и практика, применяемые городскими и другими местными органами власти

12. Многие местные и региональные органы власти во всем мире, особенно в городах, разработали ряд стратегий (официальных и неофициальных) для борьбы с прямыми последствиями антииммигрантских законов, политики и практики, которые были опубликованы центральными органами власти¹⁰. В некоторых случаях органы власти на этих уровнях были даже вынуждены выбирать направления действий или противодействовать стратегиям или мерам центральных органов власти¹¹. Таким образом многие города предпринимают активные усилия в целях принятия более открытых и справедливых иммиграционных законов, стратегий и практики и добиваются этого путем применения соответствующей тактики — от протестов, демонстрирующих непринятие национальных иммиграционных инициатив, до активного введения в действие законодательства, стратегий и практики, касающихся интеграции мигрантов¹². Такие усилия городов становятся все более заметными¹³. Именно таким образом многие города заявили о своей основанной на концепции прав человека международной солидарности с (нелегальными) мигрантами.

13. Например, в одной из европейских стран, пять левоцентристских федеральных структур отказались депортировать в Афганистан мигрантов, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены, и заняли такую позицию, которая идет вразрез с постановлениями Министерства внутренних дел этой страны¹⁴. Эти пять структур утверждали, что в Афганистане нет провинций, в которых обеспечена безопасная обстановка, и в этой связи они воспользовались своим законным правом ввести временный мораторий на депортацию мигрантов, с тем чтобы частично воспрепятствовать депортационной деятельности, осуществляемой центральным правительством¹⁵. Проводя кампанию под лозунгом «Отстоим право на город», население еще одного города в данной стране потребовало обеспечить равные условия жизни для всех жителей, независимо от их национальности или иммиграционного статуса/статуса резидента¹⁶. Аналогичные подходы в вопросах защиты интересов мигрантов явно не согласуются

¹⁰ См. Harald Bauder, “Sanctuary cities: policies and practices in international perspective”, *International Migration*, vol. 55, No. 2, April 2017.

¹¹ См. Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

¹² См. Jessica Bither and Paul Castello, “Cities across the Atlantic raise their voices for migrants and refugees”, 28 February 2017. URL: www.gmfus.org/blog/2017/02/28/cities-across-atlantic-raise-their-voices-migrants-and-refugees.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ См. www.frankfurter-info.org/termine/sanctuary-city-solidarity-city.

(в некоторых случаях) со стратегиями, принятыми на национальном уровне органами власти в других европейских городах¹⁷. Тогдашний мэр одного крупного города в 2015 году обратилась в Фейсбуке к общественности с призывом оказать помощь мигрантам и беженцам¹⁸. «Европа, европейцы, откройте глаза», писала она, «мы либо положим конец этой человеческой трагедии, используя нашу способность любить, которая делает нас людьми, либо потеряем человеческий облик»¹⁹. После этого обращения мэр другого города дал обещание присоединиться к сети городов, предоставляющих убежище мигрантам, и выделил 11 миллионов евро для оказания помощи мигрантам/беженцам²⁰. Население небольшого северного города в Западной Европе, в котором проживает 20 000 человек, приветствовало мигрантов, направившихся в Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии; в городе был построен центр приема мигрантов в сотрудничестве с организацией «Врачи без границ», с тем чтобы обеспечить достойные условия жизни для этих мигрантов²¹. Еще один крупный европейский муниципалитет поставил под вопрос правильность национальной политики в отношении мигрантов, а также оказывал медицинскую помощь и представлял мигрантам информацию об их юридических правах и размещении получивших отказ просителей убежища (которые, как считается, являются мигрантами)²².

14. В одной североамериканской стране некоторые муниципалитеты заняли аналогичную позицию и приобрели широкую известность как «города-убежища»²³. Такие города ввели в действие законы, стратегии или практику, ограничивающие сотрудничество с должностными лицами иммиграционных служб для обеспечения защиты от депортации иммигрантов, которым уделяется недостаточное внимание, но при этом депортировали мигрантов, совершивших тяжкие преступления²⁴. Существование таких городов, предоставляющих убежище иммигрантам, как правило, является возможным из-за того, что федеральные должностные лица в этой стране должны опираться на местную полицию, с тем чтобы содействовать обеспечению соблюдения федерального иммиграционного законодательства, однако закон не требует от местных властей задерживать нелегальных иммигрантов, только потому, что их федеральные коллеги обращаются с такой просьбой²⁵.

15. Как справедливо отмечали некоторые авторы, города-убежища в этой североамериканской стране в некоторых случаях приводят следующие основные доводы, объясняя свое нежелание сотрудничать с национальными иммиграционными властями:

¹⁷ См. Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

¹⁸ См. Ian Mount, "In Spain, and all of Europe, cities open doors to refugees", *Fortune*, 8 September 2015. URL: <http://fortune.com/2015/09/08/europe-refugee-crisis-spain/>.

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

²¹ См. Médecins sans Frontières, "France: frequently asked questions about MSF's work in Grande Synthe camp", 29 January 2016. URL: www.msf.org/en/article/france-frequently-asked-questions-about-msfs-work-grande-synthe-camp.

²² См. Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

²³ См. Van Le, "Immigration 101: what is a sanctuary city?", *America's Voice*, 25 April 2017. URL: <https://americasvoice.org/blog/what-is-a-sanctuary-city/>

²⁴ Там же.

²⁵ См. Darla Cameron, "How sanctuary cities work, and how Trump's blocked executive order could have affected them", *Washington Post*, 18 January 2017. URL: www.washingtonpost.com/graphics/national/sanctuary-cities/.

а) если то или иное лицо является нелегальным мигрантом, это не является преступлением. Это гражданское нарушение в этой стране²⁶;

б) задержание иммигрантов по истечении срока задержания, с тем чтобы федеральные иммиграционные власти могли арестовать их, противоречит Конституции: иммигранты могут предъявить иск полиции за их незаконное задержание²⁷;

с) национальное законодательство не содержит никаких положений, обязывающих местные власти обеспечивать соблюдение положений национального иммиграционного законодательства²⁸.

16. С другой стороны, противники городов-убежищ утверждали, что «федеральные власти несут ответственность за решение иммиграционных вопросов [и] нельзя иметь 3000 различных стратегий, что приводит к хаосу»²⁹. Независимо от того, являются ли эти контраргументы правильными, они не умаляют достоверность вышеизложенных доводов городов-убежищ.

17. Некоторые города в странах Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока и Азии также приняли законы, стратегии и практику с целью продемонстрировать солидарность с мигрантами и обеспечить их эффективную интеграцию. Например, в одном из крупных латиноамериканских городов был сделан акцент на обеспечении «открытого и основанного на широком участии управления миграцией», что стимулировало национальное правительство к увеличению объема финансовой помощи населенным пунктам для приема мигрантов³⁰. В одной из крупных азиатских стран города конкурировали между собой за привлечение высококвалифицированных мигрантов из различных стран, содействуя тем самым выработке более скоординированной национальной политики³¹. В одном из государств на Ближнем Востоке, которое является важной страной назначения для большого числа мигрантов, в некоторых городах была учреждена должность старшего сотрудника по вопросам противодействия внешним вызовам, предназначенная для координации городскими органами власти мер реагирования на рост числа мигрантов и беженцев, с тем чтобы обеспечить эффективное использование ресурсов и гарантировать надлежащее предоставление государственных услуг³². В одном африканском государстве, которое является важной страной назначения для мигрантов в регионе, населенные пункты сотрудничали с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, Всемирным банком, национальными правительствами, гражданским обществом и самими мигрантами в целях разработки механизма обеспечения экономической самодостаточности и повышения жизнестойкости, в которой принимали участие мигранты в качестве «активных субъектов, содействующих формированию эффективной системы управления и развития»³³.

²⁶ Там же.

²⁷ Там же.

²⁸ См. Immigrant Legal Resource Center and Washington Defender Association, FAQ on 8 USC § 1373 and federal funding threats to “sanctuary cities”. URL: www.ilrc.org/sites/default/files/resources/8_usc_1373_and_federal_funding_threats_to_sanctuary_cities.pdf.

²⁹ См. Cameron, “How sanctuary cities work, and how Trump’s blocked executive order could have affected them”.

³⁰ United Nations, “Migrants and cities: a public administration perspective on local governance and service delivery”, 5 September 2017. URL: www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/27/papers/VI/paper-Blind-final.pdf.

³¹ Там же, стр. 6.

³² Там же, стр. 7.

³³ Там же, стр. 8–9.

18. Города во всем мире также объединяются в духе солидарности друг с другом для поддержки совместных усилий, с тем чтобы продемонстрировать солидарность с мигрантами, например через глобальный парламент мэров, который на своих сессиях, посвященных миграции, в 2016 году рассматривал вопрос о том, какую роль играют города в контексте глобальной миграции, чего они могут добиться, используя опыт, накопленный мигрантами, и что уже было сделано в городах для приема и интеграции мигрантов³⁴.

19. Общий вывод заключается в том, что многие города в мире различными способами выражали на международном уровне основанную на концепции прав человека солидарность с (нелегальными) мигрантами во всем мире. Заявляя, в частности, о своей поддержке мигрантов, приветствуя их въезд на их территорию, оказывая им медицинские и другие услуги и обеспечивая их защиту от содержания под стражей в чрезвычайно суровых условиях и депортации, эти города содействуют выполнению принятых их государствами обязательств по обеспечению защиты прав человека и действуют в соответствии с буквой и духом проекта декларации о праве на международную солидарность.

C. Законодательство и практика на страновом уровне

Прием мигрантов как акт международной солидарности

20. Важным позитивным проявлением международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции является тот факт, что многие страны мира приняли большое число мигрантов и многие приняли несоразмерно большую в процентном отношении долю мигрантов с учетом их численности населения и имеющихся ресурсов. Это важный фактор, свидетельствующий о проявлении основанной на концепции прав человека международной солидарности в контексте глобальной миграции, поскольку самым показательным примером ощущения единства с иностранцами или стремления добиться такого единства является допуск их в другую страну.

21. Что касается Африканского континента, хотя за последние два десятилетия наблюдается наиболее существенное увеличение числа африканцев, мигрирующих из африканских стран в страны на других континентах, еще большее число африканцев мигрировали в другие африканские страны в тот же период времени³⁵. Некоторые африканские страны, такие как Ботсвана (в период с 1970-х до 1990-х годов, когда она добилась экономической стабильности)³⁶ и Уганда, приняли открытую миграционную политику для стимулирования экономического развития. Уганда считается «одной из наиболее прогрессивных и щедрых [стран] в мире [по отношению к мигрантам и беженцам]»³⁷. Уганда утверждает,

³⁴ Global Parliament of Mayors, “‘Cities of arrival’: migrants and refugees”, 10 September 2016. URL: <https://globalparliamentofmayors.org/wp-content/uploads/2017/01/Position-Paper-Cities-of-Arrival.pdf>.

³⁵ Например, с 1990 года число африканских мигрантов, живущих за пределами региона, увеличилось более чем в два раза в результате наиболее заметного роста миграции в Европу, и в 2015 году около 15 миллионов мигрантов африканского происхождения проживали за пределами региона; см. IOM, *World Migration Report 2018* (Geneva 2017). URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en_chapter3.pdf.

³⁶ Там же, стр. 19.

³⁷ См. World Bank, “Uganda offers refugees a home away from home”, 31 August 2016. URL: www.worldbank.org/en/news/feature/2016/08/31/uganda-offers-refugees-home-away-from-home.

что мигранты придали импульс развитию экономики страны³⁸. Южная Африка является самой важной для мигрантов (в отличие от беженцев) страной назначения на континенте³⁹. Важно отметить, что этот континент также принял свыше 2 миллионов мигрантов из неафриканских стран, включая европейцев⁴⁰.

22. Аналогичная тенденция прослеживается в Азии. Хотя численность мигрантов неазиатского происхождения в Азии оставались на относительно низком уровне в процентном отношении к численности населения азиатских стран, составляющей приблизительно 4 миллиарда человек, в 2015 году на их долю приходилось лишь около 12 миллионов человек⁴¹; многие мигранты поселились на этом континенте в течение последних двух десятилетий (большинство из которых были европейцы)⁴². Следует также отметить, что в странах — членах Совета сотрудничества стран Залива, таких как Объединенные Арабские Эмираты, Кувейт и Катар, мигранты составляют значительную долю от общей численности населения⁴³. Например, в 2015 году мигранты составляли 88 процентов от численности населения в Объединенных Арабских Эмиратах, около 74 процентов в Кувейте и 76 процентов в Катаре⁴⁴.

23. Хотя в 2015 году почти треть международных мигрантов в мире (75 миллионов человек) жила в Европе, более половины из них (40 миллионов человек) были европейцами⁴⁵. Таким образом, в 2015 году миграция европейцев в страны Европы осуществлялась по второму по величине в мире региональному миграционному коридору (после миграционного коридора из стран Латинской Америки и Карибского бассейна в страны Северной Америки)⁴⁶. Тем не менее численность живущих в Европе мигрантов неевропейского происхождения превысила 35 миллионов человек в 2015 году⁴⁷. Такие страны, как Германия и Швеция, на протяжении многих лет принимали большое число мигрантов (и беженцев)⁴⁸. В 2015 году Германия занимала первое место в Европе по численности лиц иностранного происхождения — 12 миллионов человек⁴⁹. В 2015 году во Франции и Соединенном Королевстве проживало более 7 миллионов человек иностранного происхождения⁵⁰. В 2016 году приблизительно 390 000 мигрантов прибыли в Европу через Средиземноморский регион по суше и морю, из которых 360 000 мигрантов прибыли по морю⁵¹. Германия и Швеция приняли основную часть этих мигрантов и беженцев⁵². Эти положительные примеры свидетельствуют о позитивном выражении международной солидарности, основанной на

³⁸ Linda Givetash, “How have refugees boosted Uganda’s economy?”, World Economic Forum, 17 November 2015. URL: www.weforum.org/agenda/2015/11/how-have-refugees-boosted-ugandas-economy/.

³⁹ См. ИОМ, *World Migration Report 2018*.

⁴⁰ Там же, стр. 2.

⁴¹ Там же, стр. 13.

⁴² Там же.

⁴³ Там же, стр. 14.

⁴⁴ Там же.

⁴⁵ Там же, стр. 25.

⁴⁶ Там же.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Там же, стр. 30.

⁴⁹ Там же, стр. 27.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Там же, стр. 30.

⁵² См. Wesley Dockery, “Two years since Germany opened its borders to refugees: a chronology”, Deutsche Welle News Agency, 4 September 2017. URL: www.dw.com/en/two-years-since-germany-opened-its-borders-to-refugees-a-chronology/a-40327634; and Timothée De Rauglaudre, translated by Camille Raimondo, “Sweden: refugees should be able to start over”, *Le Journal International*, 30 January 2016. URL: www.lejournalinternational.fr/Sweden-refugees-should-be-able-to-start-over_a3474.html.

концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. Следует, однако, отметить, что значительные сегменты населения многих европейских стран эмигрировали на другие континенты⁵³. Например, Соединенное Королевство занимает третье место по числу эмигрантов из европейских стран, которых насчитывается почти 5 миллионов человек⁵⁴.

24. Северная Америка — это регион, принимающий большую часть мигрантов. По состоянию на 2015 год свыше 51 миллиона мигрантов проживали в странах Северной Америки⁵⁵. Численность иммигрантов удвоилась за двадцатипятилетний период до 2015 года⁵⁶. Подавляющее большинство иммигрантов в страны Северной Америки прибыло из стран Латинской Америки/Карибского бассейна, Азии и Европы⁵⁷. В Соединенных Штатах Америки в течение продолжительного периода времени наблюдались относительно высокие уровни миграции, особенно из Европы, Мексики, Индии и Китая⁵⁸. Численность иммигрантов в Канаде продолжает существенно возрастать; в 2015 году 22 процента от общей численности населения составляли лица иностранного происхождения⁵⁹. Канада использует относительно эффективные иммиграционные каналы, что может служить хорошим примером для других стран⁶⁰. В 2015 году Канада приняла по этим каналам свыше 270 000 новых постоянных жителей; это самый высокий показатель с 2010 года⁶¹. Использование таких иммиграционных каналов также представляет собой выражение международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции.

25. Хотя отличительной чертой миграции в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна является миграция в страны Северной Америки (к 2015 году почти 25 миллионов мигрантов выехали в страны Северной Америки)⁶², также наблюдается относительно стабильный приток иммигрантов в этот регион⁶³. К 2015 году свыше 2 миллионов иммигрантов прибыли в этот регион⁶⁴. Несмотря на то, что Мексика является одним из крупнейших в мире источников эмиграции, Мексика все чаще становится принимающей страной⁶⁵. К 2015 году численность ее населения иностранного происхождения превысила 1 миллион человек⁶⁶. Аргентина и Бразилия также примечательны с точки зрения произошедшего после 2010 года значительного увеличения и без того высокой численности иммигрантов⁶⁷.

Установление изъятий гуманитарного характера в законодательстве по борьбе с контрабандными перевозками

26. Хотя многие страны во всем мире устанавливают уголовное наказание лицам, оказывающим помощь нелегальным мигрантам в обеспечении въезда и

⁵³ См. ИОМ, *World Migration Report 2018* (см. сноску 38).

⁵⁴ Там же, стр. 69.

⁵⁵ Там же, стр. 82.

⁵⁶ Там же, стр. 82.

⁵⁷ Там же, стр. 83.

⁵⁸ Там же, стр. 85.

⁵⁹ Там же, стр. 85.

⁶⁰ URL: www.npr.org/sections/parallels/2017/01/26/511625609/for-a-stark-contrast-to-u-s-immigration-policy-try-canada.

⁶¹ Там же, стр. 86.

⁶² Там же, стр. 82.

⁶³ Там же, стр. 79 и 80.

⁶⁴ Там же, стр. 81.

⁶⁵ Там же, стр. 79.

⁶⁶ Там же, стр. 79.

⁶⁷ Там же, стр. 80.

пребывания на их территории, и поступают так без учета гуманитарного характера таких действий⁶⁸, несколько европейских государств сделали оговорки к иммиграционному законодательству, предусматривающие определенные изъятия гуманитарного характера в том, что касается таких правонарушений. Все эти изъятия гуманитарного характера в различной степени свидетельствуют о позитивном выражении международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. Эти изъятия будут обсуждаться более подробно в следующем докладе.

Осуществляемая государствами информационно-пропагандистская деятельность в интересах прав нелегальных мигрантов и их моральных союзников

27. Некоторые государства отстаивают права нелегальных мигрантов и их моральных союзников. Так например, небольшая группа государств — членов Европейского союза безуспешно настаивала на введении обязательного изъятия гуманитарного характера в проект постановления Европейского союза, касающегося оказания помощи⁶⁹. Еще одним прекрасным примером проявления основанной на концепции прав человека международной солидарности в этом контексте является разрешение высадиться на его территории, которое одно европейское государство недавно дало более 600 мигрантам и просителям убежища, которым другое европейское государство первоначально отказало в высадке на его территорию. Эти мигранты получили право на проживание в стране на период в 45 дней, после чего власти будут рассматривать каждый отдельный случай «по существу»⁷⁰. Представитель Министерства внутренних дел заявил: «Это был сигнал к действию для стран — членов Европейского союза, с тем чтобы они не делали вид, что это их не касается и начали изыскивать общие решения»⁷¹. Некоторые государства также предпринимали активные усилия для обеспечения того, чтобы уважение прав человека мигрантов в мире было закреплено в глобальном договоре о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

D. Региональные законы и практика

28. Некоторые региональные законы и практика в значительной мере способствовали или по крайней мере были направлены на содействие укреплению основанной на концепции прав человека международной солидарности в контексте глобальной миграции. Опираясь на фундамент, заложенный прекратившей свое существование Организацией африканского единства (ОАЕ), в 2015 году Ассамблея глав государств и правительств Африканского союза приняла Декларацию о миграции (документ Assembly/AU/18(XXV)). В соответствии с этой Декларацией Африканский союз и его государств-члены обязались ускорить введение общеконтинентальных безвизовых режимов и единого африканского паспорта, который будет выдаваться государствами — членами Африканского союза, что будет способствовать свободному перемещению людей на континенте. Этот документ и соответствующие имплементационные меры способствуют

⁶⁸ См. Provera, *The Criminalization of Irregular Migration in the European Union*.

⁶⁹ См. Rachel Landry, “The ‘humanitarian smuggling’ of refugees: criminal offence or moral obligation?”, Working Paper Series No. 119 (Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2016).

⁷⁰ María Martín, “Migrants on board ‘Aquarius’ granted 45-day special permit to stay in Spain”, *El País*, 18 June 2018. Url: https://elpais.com/elpais/2018/06/18/inenglish/1529305036_939444.html.

⁷¹ Там же.

укреплению основанной на концепции прав человека международной солидарности в контексте глобальной миграции, поскольку они позволят облегчить доступ африканских мигрантов в страны, которые не являются странами их происхождения, и налагают на эти государства обязанность обеспечивать их размещение в той мере, в какой это требуется в соответствии с этим документом.

29. Европейский союз также предпринимает определенные усилия с целью побудить государства-члены сотрудничать друг с другом в духе солидарности для урегулирования ситуации, представляющей по мнению Европейского союза миграционный кризис, с которым он сталкивается, и для более равномерного по сравнению с тем, как это делалось до сих пор, распределения бремени и выгод миграции среди своих государств-членов⁷². Европейский союз также ввел безвизовый режим в рамках его границ, и зачастую такой режим приносил пользу его гражданам и другим лицам, уже находящимся в пределах его границ⁷³. Другие конструктивные усилия, предпринимаемые Европейским союзом в целях укрепления международной солидарности с мигрантами, направлены на укрепление прав несопровождаемых несовершеннолетних лиц, мигрирующих в государства — члены Европейского союза. В дополнение к действующим международным документам, таким как Конвенция Организации Объединенных Наций о правах ребенка, Европейский союз ввел в действие стратегии, которые будут препятствовать передаче несовершеннолетних лиц из одного государства Европейского союза в другое и предусматривают, что государства — члены Европейского союза обязаны предоставлять несовершеннолетним лицам возможность подать ходатайство о защите при въезде в страны Европейского союза⁷⁴.

30. Еще одним примером позитивного выражения одним европейским региональным органом международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции, является решение Европейского комитета по социальным правам Совета Европы по делу, возбужденному Конференцией европейских церквей (заявление о возбуждении дела № 90/2013)⁷⁵. В этом решении Комитет пришел к выводу о том, что система социального обеспечения в стране, в отношении которой подан судебный иск, нарушает права мигрантов, не имеющих документов, и что она не соответствует статьям 13.4 (право на социальную и медицинскую помощь) и 31.2 (право на жилище) Европейской социальной хартии. Хотя Конференция европейских церквей утверждала, что имело место нарушение положений Европейской социальной хартии, соответствующее правительство заявило, что Европейская социальная хартия не применима к нелегальным мигрантам. Комитет постановил, что лишение доступа к жилью и медицинскому обслуживанию для взрослых нелегальных мигрантов, не имеющих средств, является нарушением Европейской социальной хартии, а именно ее статей 13.4 и 13.2. Комитет сделал вывод о том, что соответствующее правительство обязано обеспечить надлежащее жилье для взрослых мигрантов, не имеющих документов, независимо от того, предлагалось ли

⁷² Ian Traynor, “European Union plans migrant quotas forcing States to ‘share’ burden”, *The Guardian*, 10 May 2015. Url: www.theguardian.com/world/2015/may/10/european-commission-migrant-quota-plan-mediterranean-crisis.

⁷³ См. European Commission, Migration and Home Affairs, “Schengen, borders and visas”, 2018. Url: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas_en.

⁷⁴ См. Theresa Papademetriou, “European Union: new rules on unaccompanied minors entering the European Union illegally”, *Global Legal Monitor*, 9 July 2014. Url: www.loc.gov/law/foreign-news/article/european-union-new-rules-on-unaccompanied-minors-entering-the-eu-illegally/.

⁷⁵ См. European Committee of Social Rights, *Conference of European Churches v. the Netherlands*, complaint No. 90/2013. Url: www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter/processed-complaints.

им покинуть страну. Комитет, мнение которого совпадало с мнением Конференции европейских церквей, утверждал, что вопрос о предоставлении убежища — это вопрос «человеческого достоинства» и одобрительно отозвался о правоприменительной практике прошлых лет коллективного механизма Европейской социальной хартии по рассмотрению жалоб, касающихся жилья и бездомности. Это решение само по себе является не только актом солидарности в том смысле, что логическая первопричина вытекает из понимания того, что международные стандарты в области прав человека гарантируют права человека для всех людей, включая мигрантов; в соответствии с этими стандартами определяются рамки и приводится логическое обоснование юридического обязательства соответствующих правительств выражать на международном уровне солидарность с нелегальными мигрантами, гарантируя им конкретные социальные права.

Е. Законы и практика на международном уровне

31. На международном уровне некоторые законы и виды практики могут потенциально содействовать укреплению международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции или оказывают определенное влияние в этом плане. Например, глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, по которому в настоящее время проводятся переговоры, может в определенной степени способствовать более эффективной реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, в контексте глобальной миграции. Рамки сотрудничества и его четкие цели (такие, как сведение к минимуму неблагоприятной динамики и структурных факторов, которые вынуждают людей мигрировать, а также расширение доступности и повышение гибкости легальных миграционных каналов) играют в этом отношении важную роль⁷⁶.

32. Как отмечалось ранее, ряд международных договоров по правам человека гарантировал определенные права либо конкретно мигрантам, либо всем людям в целом⁷⁷. Гарантирование мигрантам прав, закрепленных в этих договорах, заключенных между государствами всего мира само по себе является позитивным проявлением основанной на концепции прав человека международной солидарности в контексте глобальной миграции. Так, например, реализация права на жизнь, закрепленного в Международном пакте о гражданских и политических правах, и права на жилище, закрепленного в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, несомненно, обеспечивается в интересах мигрантов, именно потому, что эти права гарантированы каждому человеку. На примере Конференции европейских церквей можно убедиться в том, что эти текстуально закрепленные гарантии прав могут существенным образом отразиться на реальных условиях жизни мигрантов. Аналогичным образом проведение в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху различий между организованными преступными элементами, занимающимися незаконным ввозом мигрантов, и гуманитарными организациями, оказывающими помощь нелегальным мигрантам, могут и приносят пользу последним; как это, в частности, произошло во время разбирательства по делу «Р против

⁷⁶ ИОМ, “Global compact for safe, orderly and regular migration: zero draft”, 5 February 2018. URL: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf.

⁷⁷ См. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; см. также Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Аппулонапы» в Канаде⁷⁸. Безусловно, определенные права, гарантированные в соответствии с Международной конвенцией о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, такие как права пользоваться не менее благоприятным режимом, чем тот, который применяется к гражданам государства пребывания с точки зрения их вознаграждения и других условий труда/занятости (статья 25) и социального обеспечения (статья 27), гарантируются мигрантам.

33. Приверженность государств и других уполномоченных субъектов делу реализации права народов и отдельных людей на международную солидарность, закрепленного в проекте декларации о праве на международную солидарность (см. A/HRC/35/35) позволит обеспечить более эффективную реализацию этого права нелегальными и другими мигрантами и будет служить хорошим примером позитивного выражения основанной на концепции прав человека международной солидарности в контексте глобальной миграции. Хотя этот документ по-прежнему является проектом, он указывает на стандарты, которые должны быть достигнуты, с тем чтобы основанная на концепции прав человека международная солидарность проявлялась более активно в контексте глобальной миграции и других соответствующих контекстах.

IV. Основные пробелы в деле обеспечения реализации принципа международной солидарности в контексте глобальной миграции

34. К сожалению, многие пробелы в деле обеспечения реализации принципа международной солидарности по-прежнему обусловлены социально-правовыми мерами, принимаемыми государствами и другими заинтересованными сторонами в отношении глобальных миграционных потоков, зачастую предвещающими весьма негативные последствия в плане реализации прав человека мигрантов или приводящими к ним. Такие пробелы существуют в многочисленных областях и контекстах. В геополитической плоскости наблюдаются очевидные пробелы в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, по линии Юг — Юг, Север — Север и внутри стран. С точки зрения тематических областей, для многих правовых механизмов регулирования и защиты мигрантов, многих национальных систем социальной защиты мигрантов и многочисленных социально-правовых механизмов, регулирующих оказание гуманитарной помощи мигрантам, характерны определенные пробелы в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека. Важно отметить, что даже гражданское общество не гарантировано от возникновения таких проблем. Слишком часто серьезные проблемы, возникающие в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, также кроются в поведении некоторых элементов гражданского общества по отношению к мигрантам. Каждый из этих видов международной солидарности, основанной на концепции прав человека, будет рассмотрен и проиллюстрирован на нескольких примерах.

A. Пробелы по линии Юг — Юг

35. Некоторые страны глобального Юга делают гораздо больше, чем другие в плане приема мигрантов со всего мира и заботы о них. Географическая близость, разумеется, является ключевым фактором, обуславливающим прием одними

⁷⁸ URL: <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/15648/index.do>.

странами большего числа мигрантов по сравнению с другими. Однако другие факторы — такие как эффективность экономики страны и удобство ее миграционного режима — также играют важную роль. Например, тот факт, что социальная экономика Южной Африки является гораздо более эффективной по сравнению с почти всеми другими африканскими странами — один из ключевых факторов в деле привлечения большого числа иммигрантов, которые в настоящее время проживают в этой стране⁷⁹. При этом большинство африканских стран не предпринимают таких активных усилий по привлечению мигрантов как Уганда, Эфиопия, Южная Африка и другие страны (по приблизительной оценке)⁸⁰. Например, в ряде африканских стран (которые являются пунктами доступа к африканским/европейским миграционным маршрутам) обращение с мигрантами с точки зрения уважения их прав и человеческого достоинства нельзя назвать образцовым. В частности, как установила Международная организация по миграции, проблемы, связанные с защитой, и серьезные нарушения прав человека в этих миграционных коридорах являются вопиющими и включают гибель людей на море, в пустыне и в других транзитных центрах; порабощение, исчезновение мигрантов, эксплуатацию, физическое и эмоциональное насилие, торговлю людьми, контрабанду, сексуальное и гендерное насилие, произвольное задержание, принудительный труд, предъявление требований о выкупе и вымогательство; и другие нарушения прав человека⁸¹. В Латинской Америке новые и разнообразные миграционные потоки во всем регионе вызвали ответную реакцию стран транзита и назначения, заключающуюся в ужесточении пограничного контроля и усилении защиты⁸². Все вопросы, обсуждаемые в этом пункте, указывают на ряд серьезных пробелов в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, которые необходимо решительно и срочно устранить.

В. Пробелы по линии Север — Север

36. Аналогичные пробелы в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, существуют в странах глобального Севера, где небольшое число стран, как правило, несут основную ответственность за прием глобального притока мигрантов (по приблизительной оценке), в частности притока мигрантов из стран глобального Юга. Несмотря на наблюдающиеся в последнее время противоположные тенденции, традиционно выделяются такие страны, как Швеция, Канада, Германия, Франция и Соединенные Штаты (независимо от позиции, занимаемой ими в настоящее время)⁸³. Другая группа стран, главным образом в Восточной, Центральной и Южной Европе, выделяется как группа стран, сопротивляющихся давлению, оказываемому на них, с тем чтобы они взяли на себя справедливую долю ответственности в этой

⁷⁹ См. ИОМ, *World Migration Report 2018*.

⁸⁰ Там же, стр. 44–54.

⁸¹ Там же, стр. 50.

⁸² Там же, стр. 75–81.

⁸³ Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, «Доклад о международной миграции за 2015 год» (International Migration Report 2015 (основные выводы)), 2016 год. URL: www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf; Chris Harris, “Fact check: how many refugees has each European Union country taken in?”, Euronews, 26 September 2017 (see table “How many of the 160,000 each country took in”). URL: www.euronews.com/2017/09/26/fact-check-how-many-refugees-has-each-eu-country-taken-in.

связи⁸⁴. Руководители двух восточноевропейских стран зашли так далеко, что стали утверждать, что прием мигрантов подорвет основы христианства и принцип «культурной чистоты» Европы⁸⁵. Новое руководство в одной из стран Южной Европы проводит все более жесткую антииммиграционную политику⁸⁶. Антииммигрантские барьеры также воздвигались во многих других странах Севера, в том числе в одной из крупных стран Северной Америки, где новый популистский режим строго регулирует иммиграцию⁸⁷. Ключевым моментом здесь является несоизмеримый прием миграционных потоков на протяжении продолжительного времени лишь несколькими странами глобального Севера. Ясно, что пробелы в деле реализации принципа основанной на концепции прав человека международной солидарности необходимо устранить за счет расширения международного сотрудничества и деятельности в этой области.

37. Кроме того, в рамках Европейского союза наблюдалось непропорциональное распределение обязанностей по управлению миграционными потоками и принятию мигрантов, прибывающих из стран за пределами Европы, независимо от оценки, проводимой из расчета социальных расходов на душу населения или с точки зрения совокупного объема имеющихся у соответствующих стран ресурсов для решения вопросов, связанных с такими миграционными потоками. И вновь очень небольшая группа государств, по крайней мере, до недавнего времени, как правило, брала на себя основную ответственность: Швеция и Германия наиболее достойны упоминания⁸⁸. Недавно возникшие трения между двумя европейскими странами из-за отказа одной из них разрешить мигрантам сойти на берег в одном из своих морских портов со спасенного судна, которое потерпело бедствие на море, красноречиво свидетельствуют не только о все чаще наблюдающемся не проявлении солидарности соответствующим правительством, но и о необходимости более четкого, более планомерного и более справедливого распределения ответственности между европейскими государствами в этой области⁸⁹. Этот пробел в деле реализации принципа основанной на концепции прав человека международной солидарности необходимо устранить путем незамедлительного налаживания сотрудничества и принятия соответствующих мер внутри Европейского союза. Несмотря на свои ограничения, недавнее соглашение от 28 июня 2018 года⁹⁰, заключенное в Брюсселе государствами —

⁸⁴ Gabriela Baczynska and Sara Ledwith, “How Europe built fences to keep people out”, Reuters, 4 April 2016. URL: www.reuters.com/article/us-europe-migrants-fences-insight-idUSKCN0X10U7.

⁸⁵ См. Faiola and Birnbaum, “Pope calls on Europe’s Catholics to take in refugees” (see footnote 9); см. также Shaun Walker, “Hungarian leader says Europe is now ‘under invasion’ by migrants”, *The Guardian*, 15 March 2018. URL: www.theguardian.com/world/2018/mar/15/hungarian-leader-says-europe-is-now-under-invasion-by-migrants.

⁸⁶ См. Steve Scherer and Massimiliano Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”, Reuters, 14 June 2018. URL: www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy/italy-and-france-try-to-patch-up-migrant-row-draw-papal-rebuke-idUSKBN1JA1D6.

⁸⁷ См. Stephen Collinson, “United States reckons with Trump’s war on immigration”, CNN, 14 June 2018. URL: www.cnn.com/2018/06/14/politics/donald-trump-immigration-jeff-sessions/index.html.

⁸⁸ См. Rachael Cerrotti, “Sweden was among the best countries for immigrants. That’s changing”, Public Radio International: Global Post, 11 September 2017. URL: www.pri.org/stories/2017-09-11/sweden-was-among-best-countries-immigrants-thats-changing; and De Rauglaudre (translated by Camille Raimondo), “Sweden: refugees should be able to start over” (see footnote 55).

⁸⁹ См. Scherer and Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”.

⁹⁰ См. Reuters, «Детали соглашения Европейского союза по вопросам миграции», 29 июня 2018 года. URL: www.reuters.com/article/us-eu-summit-conclusions-migration/details-of-eu-agreement-on-migration-idUSKBN1JP0DS.

членами Европейского союза, частично направлено на совместное использование благ и несение бремени, обусловленных глобальными миграционными потоками в Европу.

С. Внутространовые пробелы в области социальной и правовой защиты мигрантов

38. К сожалению, в настоящее время наблюдается усиление антииммиграционной риторики, популизма и ксенофобии и они становятся элементом обычной практики государств в слишком многих странах во всем мире, что приводит к агрессивным антииммигрантским настроениям, выработке соответствующей политики, законов и практики. Во всем мире усиливается риторика относительно предполагаемой угрозы, которую иммигранты представляют для национальной идентичности, и в некоторых странах правящие элиты подхватывают или используют такую риторику⁹¹. В одной могущественной североамериканской стране высшие должностные лица слишком часто употребляют формулировки расистского и ксенофобного характера для описания иммигрантов, а также, как правило, проводят весьма жесткую антииммиграционную политику, принимают законы и практику, такую как разлучение детей со своими родителями в целях пресечения нелегальной миграции⁹², введение запрета на въезд на свою территорию мусульман из определенных стран (хотя и с некоторыми исключениями)⁹³ и предпринимают попытки наказать города, предоставляющие убежище мигрантам⁹⁴. Эти факты сами по себе являются доказательством существования определенных серьезных пробелов в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, которые существуют во многих странах в области управления глобальной миграцией. Это объясняется тем, что такие законы, политика и риторика не зависят от признания нашей общей человечности и обусловлены не позицией отдельных мигрантов как людей и правообладателей, а как членов неопределенных групп, которые, как утверждается, представляют угрозу.

39. Аналогичные серьезные пробелы в деле реализации основанной на концепции прав человека международной солидарности в отношении защиты мигрантов можно встретить и в других частях мира. В африканском контексте наблюдается тенденция к секьюритизации иммиграции во многих странах этого континента, те вопрос о миграционном режиме в первую очередь представляет

⁹¹ См. Faiola and Birnbaum, "Pope calls on Europe's Catholics to take in refugees" (see footnote 9).

⁹² См. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), «эксперты Организации Объединенных Наций в Соединенных Штатах: освободить детей-мигрантов из заключения и прекратить их использование для сдерживания нерегулируемой миграции», 22 июня 2018 года. URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23245&LangID=E.

⁹³ См. правительственное постановление № 13769 «Защита государства от въезда иностранных террористов на территорию Соединенных Штатов», 82 федеральный регистрационный № 8977, 27 января 2017 года. Это постановление было впоследствии изменено после приостановки его действия/отмены судами; см. правительственное постановление № 13780 «Защита государства от въезда иностранных террористов на территорию Соединенных Штатов», 82 федеральный регистрационный № 13209 от 6 марта 2017 года. Это весьма схожее правительственное постановление было также отменено судами. Однако позднее Верховный суд Соединенных Штатов подтвердил его законность, хотя и с некоторыми ограничениями.

⁹⁴ См. Reuters, "United States Justice Department sues California over its 'sanctuary' laws", 7 March 2018. URL: www.cnn.com/2018/03/07/us-justice-department-sues-california-over-its-sanctuary-policies.html.

собой вопрос национальной безопасности. Например, одна восточафриканская страна в определенный момент объявила о планах строительства стены на своих границах с одним из своих соседей, а также перевела всех находящихся в городах беженцев в лагерь для беженцев и отдала распоряжение о массовых арестах нелегальных мигрантов⁹⁵. Хотя Независимый эксперт осведомлен о потребностях, связанных с обеспечением безопасности соответствующих стран, следует отметить, что реализация мер по обеспечению такой секьюритизации может привести к серьезному дефициту международной солидарности, основанной на концепции прав человека. Это объясняется тем, что такие меры могут слишком часто приводить к тому, что мигранты будут неоправданно ассоциироваться с угрозами безопасности в соответствующей стране, а также к жестокому обращению с мигрантами со стороны должностных лиц, облеченных властными полномочиями, и к укреплению существующих ментальных и физических барьеров, ставящих под угрозу в более широком смысле нашу врожденную человечность и принадлежность к человеческому роду.

40. Серьезные пробелы в деле реализации принципа международной солидарности, основанной на концепции прав человека, также существуют в области обеспечения социальных прав мигрантов во всем мире. Например, в ответ на существующие пробелы в области обеспечения социальной защиты в соответствии с законодательством одной из стран Европейского союза, Европейский комитет по социальным правам, как мы уже видели, постановил, что система этой страны, которая не предоставляет нелегальным мигрантам право на оказание неотложной социальной и медицинской помощи согласно статье 13 (4) Европейской социальной хартии, не согласуется с обязательствами, принятыми этой страной в соответствии с Европейской социальной хартией⁹⁶, поскольку эта статья предоставляет иностранным гражданам право на такую помощь. Бенефициарами этого права на социальную и медицинскую помощь являются иностранные граждане, которые находятся на законных основаниях в той или иной стране, но не имеют статуса постоянного жителя, и лица, не имеющие законного статуса. Хотя Европейский комитет по социальным правам заявил, что государства обязаны оказывать неотложную помощь, обеспечивать размещение, питание и предоставлять одежду нуждающимся лицам, с тем чтобы они могли удовлетворять свои неотложные потребности, государства не обязаны применять в отношении нелегальных мигрантов другие расширенные минимальные нормы социальной защиты, такие как договоренности об обеспечении гарантированного дохода⁹⁷. То же самое можно сказать и о многих других государствах, которые разработали комплексные стратегии социальной защиты, в частности предусматривающие право на образование, охрану здоровья, надлежащее жилье и занятость, которые ограничиваются гражданами и определенными категориями мигрантов. Например, общеизвестно, что на Ближнем Востоке и в Юго-Восточной Азии многие мигранты добиваются доступа к услугам в области социальной защиты, что иногда отчасти связано с противоправными действиями при найме трудящихся-мигрантов⁹⁸. Кроме того, требования, предъявляемые к официальной документации, необходимой для получения доступа к таким услугам в области социальной защиты, ставят нелегальных мигрантов в особое уязвимое

⁹⁵ См. African Union, "Evaluation of the African Union migration policy framework for Africa".

⁹⁶ European Committee of Social Rights, *Conference of European Churches v. the Netherlands*, complaint No. 90/2013, decision on the merits of 1 July 2014 (see footnote 78).

⁹⁷ См. Council of Europe, European Committee of Social Rights, Conclusions XIV-1, United Kingdom, p. 845. Conclusions XIII-4, Statement of Interpretation on Article 13, pp. 54–57. Conclusions XIV-1, Netherlands, p. 598. Conclusions XIV-1, Iceland, p. 417.

⁹⁸ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and others, *Asia-Pacific Migration Report 2015: Migrants' Contributions to Development* (2016). URL: www.unescap.org/sites/default/files/SDD%20AP%20Migration%20Report%20report%20v6-1-E.pdf.

положение, поскольку, добиваясь доступа к социальным и экономическим правам, они сталкиваются с нищетой и дискриминацией (см. A/68/333 и A/71/285).

D. Проблемы гражданского общества

41. Вопреки наблюдающейся в гражданском обществе хорошо и широко известной тенденции к тому, чтобы гражданское общество выступало в качестве оплота защиты прав человека в контексте глобальной миграции, элементы гражданского общества зачастую действуют таким образом, что это подрывает права человека, в том числе предлагаемое право на международную солидарность. Антииммигрантские группировки или банды во всем мире предоставили достаточные доказательства существования этой тенденции. Например, группировка, действующая под лозунгом «Защитим Европу», и другие подобные группировки пользуются сфабрированными программными заявлениями с целью начала борьбы с гуманитарными неправительственными организациями, проявляющими международную солидарность, основанную на концепции прав человека, путем проведения операций по спасению на море мигрантов, подвергающихся риску смерти⁹⁹. Антииммигрантская операция против морских перевозчиков мигрантов была начата организацией «Защитим Европу» с целью нарушить работу таких организаций, поскольку они стремились таким образом выразить международную солидарность с мигрантами во всем мире. Хотя организации «Защитим Европу» пришлось прекратить свою операцию, поскольку ее сорвали «антифашисты», организация заявила об успехе, утверждая, что определенные государства в Средиземноморском регионе уже выполнили эту работу за нее¹⁰⁰. Эта организация все еще функционирует, и «в настоящее время некоторые правые активисты готовы прибегнуть к открытому насилию»¹⁰¹. Более того, «могущественные крайне правые партии, участвующие в выборах, также мобилизуют своих сторонников, и в настоящее время формируются отряды гражданской самообороны и даже появляются военизированные организации «в целях принятия мер против тех, кто действует в духе солидарности с беженцами и мигрантами»¹⁰². Расистские группы гражданского общества, такие как группа «Альтернативное право», выступают против выражения любой солидарности с мигрантами или защиты основных прав мигрантов¹⁰³. Проводятся также и другие резонансные кампании против выражения солидарности с мигрантами, направленные против определенных неправительственных организаций и их добровольцев, и высказываются требования защитить Европу от мигрантов и беженцев¹⁰⁴. Тревогу вызывает тот факт, что в некоторых странах частные лица и группы организуют операции по патрулированию границ своей страны или сбору нелегальных мигрантов в одном месте¹⁰⁵. В одной африканской стране, как и в других странах, несмотря на усилия, предпринимаемые многими правительствами,

⁹⁹ См. Liz Fekete, Frances Webber and Anya Edmond-Pettitt, “Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity” (London, Institute of Race Relations, 2017).

¹⁰⁰ См. Maya Oppenheim, “Defend Europe: far-right ship stopping refugees ends its mission after a series of setbacks”, *The Independent*, 21 August 2017. URL: www.independent.co.uk/news/world/europe/defend-europe-far-right-ship-stop-refugees-mediterranean-end-mission-c-star-setbacks-migrant-boats-a7904466.html.

¹⁰¹ Fekete, Webber and Edmond-Pettitt, “Humanitarianism”, p. 31.

¹⁰² Там же, стр. 32.

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ Там же, стр. 34 and 35.

¹⁰⁵ См. Viceland, “We met the vigilantes patrolling the US-Mexico border”, 6 March 2018. URL: www.vice.com/en_ca/article/kzpj7v/we-met-the-vigilantes-patrolling-the-us-mexico-border; and Csaba Tibor Toth, “Volunteers and vigilantes watch over refugees in Hungary”, *Deutsche Welle*, 28 August 2015. URL: www.dw.com/en/volunteers-and-vigilantes-watch-over-refugees-in-hungary/a-18677868.

отдельные лица и преступные группировки слишком часто совершали нападения на мигрантов, калечили или убивали их¹⁰⁶. Все это — серьезные пробелы в деле реализации принципа международной солидарности, обусловленные действиями реакционных групп гражданского общества, которые необходимо устранить более эффективным образом путем принятия целенаправленных мер на местном и международном уровнях.

V. Неправомочное использование международной солидарности в контексте глобальной миграции

42. Несмотря на множество ранее обсужденных форм передовой практики выражения международной солидарности, основанной на концепции прав человека, также имело место слишком большое число случаев и ситуаций, в которых международная (в частности, межгосударственная) солидарность, к сожалению, использовалась таким образом, что это не позволяло обеспечить защиту прав человека мигрантов во всем мире. Вследствие этого международная солидарность (определяется как единство цели и действий) зачастую выражается таким образом, что это приводит к подрыву соблюдения прав человека, что равнозначно злоупотреблению правом на солидарность. Примеры случаев и ситуаций, в которых международная солидарность используется таким образом, будут рассмотрены в остальных частях данного раздела¹⁰⁷.

43. Многие подобные случаи и ситуации имели место в результате осуществления «превентивной повестки дня» Европейского союза, касающейся глобальной миграции, в частности через Средиземное море. Как справедливо заметила одна исследовательница, эта повестка дня преследует цель не допустить мигрантов в прибрежную зону, из которой они могли бы отправиться в плавание [по Средиземному морю]; ее цель также заключается в том, как стимулировать мигрантов к использованию законных маршрутов и путем принятия мер безопасности не допустить, чтобы они поднимались на борт судна¹⁰⁸. Она также отмечает, что эта повестка дня «ориентирована главным образом на разработку в сотрудничестве с третьими странами альтернативных юридических процедур и определение способов сдерживания миграции, которое страны стремятся обеспечить путем укрепления пограничного контроля»¹⁰⁹. Другие примеры случаев и ситуаций, в которых международная солидарность использовалась таким образом, что это приводило к нарушению прав мигрантов в мире, можно найти в Северной Америке, где одно могущественное государство в этом регионе оказывало давление на соседние страны в целях ограничения транзита мигрантов из стран Центральной Америки через территорию последнего государства; и прибегало к принуждению или оказанию давления с целью обеспечить «добровольное» возвращение мигрантов из «принимающих» их государств к себе на родину на основе (нередко стимулируемого) сотрудничества с этим государством¹¹⁰.

¹⁰⁶ См. Dapo Akinrefon and others, “Xenophobic attacks: efforts to stop killings in S-Africa not working — FG”, *The Vanguard*, 18 May 2018. URL: www.vanguardngr.com/2018/05/991733/.

¹⁰⁷ См. Allsopp, “Contesting *fraternité*” (see footnote 7).

¹⁰⁸ См. Basaran, “Saving lives at sea” (see footnote 6).

¹⁰⁹ Там же.

¹¹⁰ См. например, Rodrigo Dominguez-Villegas and Victoria Rietig, “Migrants deported from the United States and Mexico to the northern triangle: a statistical and socioeconomic profile” (Washington, D.C., Migration Policy Institute, 2015).

44. Совместный план действий 2015 года Европейского союза и страны, граничащей с Европой и Азией, предусматривающий пресечение потока мигрантов в страны Европейского союза, является одним из результатов осуществления превентивной повестки дня Европейского союза. Согласно результатам одного исследования, проведенного в рамках соглашения, подписанного 29 ноября 2015 года, Европейский союз выделит 3 млрд евро данной стране для регулирования ситуации с мигрантами/беженцами в этой стране с целью недопущения въезда таких лиц в страны Европейского союза¹¹¹. В рамках этого совместного плана действий данная страна будет отвечать за морское патрулирование и обеспечивать соблюдение пограничных ограничений для регулирования потоков мигрантов/беженцев в Европу, будет вести борьбу с торговлей людьми и подделкой паспортов и обеспечивать возвращение мигрантов в страны их происхождения, если они не удовлетворяют установленным требованиям, и станет своего рода «оборонительным валом», препятствующим въезду на его территорию лиц, из которых, как считает Европейский союз, формируются потоки беженцев¹¹². Явная цель, которую преследовал Европейский союз при подписании этого соглашения, прослеживается в докладе от 10 февраля 2016 года, опубликованном Европейской комиссией о прогрессе, достигнутом данной страной в осуществлении совместного плана действий¹¹³. К числу выводов и рекомендаций, содержащихся в этом докладе, относится вывод о том, что странам-партнерам, в частности, необходимо «добиться существенного прогресса в деле предотвращения нелегального выезда с его территории мигрантов и беженцев»¹¹⁴.

45. Хотя Европейский союз и соответствующая страна, разумеется, вправе сотрудничать и действовать в духе солидарности друг с другом в контексте глобальной миграции и хотя государства Европейского союза пользуются определенными (не абсолютными) суверенными правами на ограничение въезда на свою территорию, «дух, в котором был подготовлен этот совместный план действий с намерением ограничить въезд мигрантов на территорию стран Европейского союза» в то время, когда в таком въезде ощущается настоятельная необходимость¹¹⁵, вызывает озабоченность с точки зрения отстаивания принципа международной солидарности в рамках усилий по обеспечению защиты мигрантов и их прав человека во всем мире. Именно поэтому закрытие въезда мигрантам в то время, когда они находятся в отчаянном положении, не содействует защите их прав человека и, по всей видимости, ставит под угрозу эти права, поскольку альтернативные пути для въезда в Европу немногочисленны. Кроме того, как справедливо отметил один из исследователей, хотя одной стране-партнеру Европейского союза в данном случае следует выразить признательность за прием самого большого в мире контингента беженцев/мигрантов, есть веские основания для выражения озабоченности по поводу положения в области прав человека. Так например, в феврале 2018 года Европейский комитет по социальным правам опубликовал заявление, в котором содержался призыв к этой стране обеспечить защиту прав мигрантов и беженцев после объявления в стране чрезвычайного положения¹¹⁶. Это соглашение не идеально, поскольку в определенном смысле выражение международной солидарности в контексте глобальной

¹¹¹ См. Library of Congress? Global Legal Research Center, "Refugee Law and Policy in selected countries" (Turkey), 2016. URL: www.loc.gov/law/help/refugee-law/turkey.php.

¹¹² См. EU/Turkey 2015 Joint Action Plan, 29 November 2015.

¹¹³ См. European Commission, EU-Turkey joint action plan: implementation report, 10 February 2016, COM (2016) 85 final, annex 1.

¹¹⁴ Там же.

¹¹⁵ См. Elizabeth Collett, "The paradox of the European Union-Turkey refugee deal", Migration Policy Institute, 2016. URL: www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal.

¹¹⁶ См. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2018-0091&language=EN.

миграции отвлекает или, по крайней мере, может отвлекать от защиты прав человека мигрантов в мире.

46. Попытки Европейского союза и отдельных европейских государств сотрудничать в духе солидарности с одной нестабильной североафриканской страной в целях предотвращения миграционных потоков в Европейский союз — это еще один из примеров использования международной солидарности в контексте глобальной миграции, что наносит или по крайней мере может нанести ущерб правам человека мигрантов. Так например, в обмен на финансирование «власти страны, охваченной конфликтом, в настоящее время заключили и осуществляют ряд таких соглашений с некоторыми странами Европейского союза»¹¹⁷. В таких соглашениях, как правило, не делается акцент на защите прав человека мигрантов и по существу в них даже не идет об этом речь¹¹⁸. Со своей стороны Европейский союз принял по крайней мере семь различных программ, финансируемых по линии Чрезвычайного целевого фонда Европейского союза для обеспечения стабильности и устранения коренных причин нелегальной миграции в Африке; все эти программы предназначены для этой конкретной страны¹¹⁹. Европейский союз утверждает, что эти программы осуществляются в рамках предпринимаемых им усилий в области международного сотрудничества, направленных на выражение солидарности с мигрантами во всем мире для предотвращения гуманитарных чрезвычайных ситуаций на море, пресечения торговли людьми/их незаконного ввоза и обеспечения наращивания потенциала властей в соответствующей стране¹²⁰. В то же время Европейский союз уделяет этим программам основное внимание с точки зрения контроля в рамках сотрудничества с данной страной в контексте глобальной миграции; т.е. с целью пресечения потоков мигрантов, стремящихся попасть в Европу через Северную Африку и Средиземное море. Всем хорошо известно, что права человека мигрантов серьезно нарушались и нарушаются в этой стране, и тот факт, что в этих соглашениях сделан акцент на предотвращении выезда из этой страны и въезда в Европу мигрантов вызывает обеспокоенность с точки зрения соблюдения прав человека¹²¹. К сожалению, по этой причине использование международной солидарности в данном случае приводило к нарушению прав человека мигрантов во всем мире¹²².

47. Как уже отмечалось выше, под давлением одной могущественной страны Северной Америки ее соседняя страна осуществляет план по обеспечению закрытия границ, с тем чтобы воспрепятствовать въезду в страну мигрантов из стран Центральной Америки, спасающихся от насилия и серьезных экономических проблем в их собственных странах, и не допустить их въезда в соседнюю с ней североамериканскую страну, которая является предпочтительным пунктом

¹¹⁷ Например, см. the Italy-Libya Memorandum of Understanding, 2 February 2017; См. также Anja Palm, “The Italy-Libya memorandum of understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, Istituto Affari Internazionali, 2 October 2017. URL: <http://eumigrationlawblog.eu/the-italy-libya-memorandum-of-understanding-the-baseline-of-a-policy-approach-aimed-at-closing-all-doors-to-europe/>.

¹¹⁸ Там же.

¹¹⁹ См. European Commission, “EU Emergency trust fund for Africa: Libya”. URL: https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/libya_en.

¹²⁰ Там же.

¹²¹ См. Amnesty International, “Libya’s dark web of collusion: abuse against Europe-bound refugees and migrants” (London, 2017). URL: www.amnesty.org/download/Documents/MDE1500372014ENGLISH.pdf.

¹²² См. OHCHR, “Libya must end ‘outrageous’ auctions of enslaved people, United Nations experts insist”, 30 November 2017. URL: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22475&LangID=E.

назначения для большинства из мигрантов¹²³. Эта страна в настоящее время является для ее могущественного соседа первой линией обороны от этих мигрантов. Однако, этот план не помог сдержать поток мигрантов из стран Центральной Америки в обе страны и лишь повысил опасность их переезда в более могущественную страну, что ставит под угрозу реализацию их некоторых прав человека, включая права на жизнь, человеческое достоинство и свободу¹²⁴.

48. Хотя каждое государство имеет право (в установленных пределах) осуществлять по своему усмотрению пограничный контроль, такой суверенитет, безусловно, не является абсолютным. Пограничный контроль не может осуществляться таким образом, чтобы он ставил под угрозу некоторые основополагающие права человека мигрантов во всем мире, в частности их право на жизнь и человеческое достоинство. Хотя мигранты во всем мире берут на себя определенные риски, в первую очередь когда они принимают решение отправиться в такое опасное путешествие, Независимый эксперт считает, что такие риски усугубляются законами, политикой и практикой в государствах гражданства, транзита и назначения настолько, что это ставит под угрозу их основополагающие права, а это является явным нарушением международных стандартов в области прав человека.

VI. Выводы и рекомендации относительно основанных на правах человека реформ

49. В настоящем докладе Независимый эксперт рассматривает многие проблемы, влияющие на основанную на концепции прав человека международную солидарность в нынешнем контексте глобальной миграции. Учитывая значимость и важность основанной на концепции прав человека международной солидарности и глобальной миграции в наше время и, в частности, настоятельную необходимость обеспечения защиты мигрантов во всем мире от серьезных и принимающих угрожающие масштабы глобальных нарушений прав человека, государства, гражданское общество и другие заинтересованные стороны должны существенно активизировать свои усилия по решению проблем, поднятых в настоящем докладе. Невозможно переоценить центральную роль Генеральной Ассамблеи в обеспечении принятия такого предпочтительного курса действий. Независимый эксперт выражает надежду на то, что в августе нынешнего года Ассамблея возьмет на себя выполнение этой задачи, в том числе путем обеспечения принятия и осуществления, и в случае необходимости пересмотра, Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

50. В свете вышеизложенного Независимый эксперт выносит ряд следующих ключевых рекомендаций государствам и заинтересованным сторонам:

а) изменение мировоззрения: почти в каждой стране существует настоятельная необходимость в изменении широко распространенных социально-правовых установок в отношении глобальной миграции. Как отметил один из мировых лидеров, вместо того, чтобы рассматривать мигрантов во всем мире в качестве «угрозы нашему комфорту», все страны, гражданское общество и народы должны работать в еще более тесном контакте друг с другом в целях обеспечения уважения достоинства и прав человека

¹²³ См. Azam Ahmed, "Step by step on a desperate trek by migrants through Mexico", *New York Times*, 8 February 2016. URL: www.nytimes.com/2016/02/08/world/americas/mexico-migrants-central-america.html.

¹²⁴ Там же.

мигрантов во всем мире для создания социально-правовых условий, при которых признается их ценность в качестве «лиц, жизненный опыт и ценности которых могут в значительной степени способствовать обогащению нашего общества»¹²⁵;

b) более широкое выражение солидарности с мигрантами: позитивное выражение международной солидарности, основанной на концепции прав человека, элементами гражданского общества, городскими и другими органами власти, государствами и региональными организациями следует укреплять и расширять на глобальном уровне при поддержке со стороны других субъектов и обеспечивать его более глубокое понимание в качестве первостепенной обязанности содействовать осуществлению прав человека и гуманитарной деятельности, направленной на спасение жизни тысяч мигрантов во всем мире; обеспечение обращения с мигрантами с уважением их человеческого достоинства, на которое они имеют право; и содействие глобальной интеграции, развитию и обеспечению справедливости;

c) срочное создание регулярных миграционных каналов: государствам, которые еще не создали миграционные каналы для легальной миграции во всем мире, настоятельно рекомендуется сделать это в срочном порядке, с тем чтобы содействовать ослаблению давления на мигрантов во всем мире, вынуждающего их мигрировать нелегальным образом. Независимый эксперт с удовлетворением отмечает, что этот ключевой вопрос, касающийся международной солидарности, основанной на концепции прав человека, по всей вероятности в определенной степени будет решен в рамках Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, который в настоящее время находится на обсуждении;

d) расширение существующих каналов законной миграции: государствам, которые уже создали каналы для законной миграции на свою территорию, настоятельно рекомендуется ввести в действие соответствующие законы и принять другие меры с целью добиться существенного увеличения числа мигрантов, принимаемых по таким каналам. Кроме того, Независимый эксперт выражает удовлетворение в связи с тем, что этот вопрос по всей вероятности в определенной степени будет решен в рамках Глобального договора;

e) создание более эффективного внутреннего механизма солидарности Европейского союза: государствам — членам Европейского союза необходимо предпринять дополнительные усилия по эффективному и справедливому внедрению внутренних механизмов солидарности для совместного приема мигрантов и управления глобальными потоками мигрантов, стремящихся въехать в зону Европейского союза; Независимый эксперт приветствует активизацию усилий, предпринимаемых в этой связи, включая соглашение, заключенное в Брюсселе 28 июня 2018 года;

f) делегитимизация экстремизма и популистского антагонизма в отношении мигрантов во всем мире: в соответствии со своими обязательствами согласно статьям 4 и 7 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации государства должны предпринимать более активные усилия (в рамках прав каждого человека на свободу выражения мнения и свободу ассоциаций) и противодействовать экстремизму и популистскому антагонизму и антииммигрантской риторике и делегитимизировать их. Такие неблагоприятные действия во многом сводят на нет ценность международной

¹²⁵ См. Scherer and Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”.

солидарности, основанной на концепции прав человека, и противоречат положениям предлагаемого проекта декларации о праве на международную солидарность;

g) прекращение или корректировка деятельности, связанной с распространением континентального пограничного режима: необходимо решительно противодействовать усилиям, направленным на распространение континентального или регионального пограничного режима на другие континенты и регионы посредством заключения таких международных соглашений, которые, как правило, подрывают, а не укрепляют права человека и чувство достоинства мигрантов. Такие соглашения, как правило, приводят к серьезным нарушениям прав человека, нарушают дух международной солидарности, основанной на концепции прав человека, и противоречат букве проекта декларации о праве на международную солидарность.
