



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
20 April 2023
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Пятьдесят третья сессия

19 июня — 14 июля 2023 года

Пункт 3 повестки дня

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

Как расширить и диверсифицировать механизмы и программы урегулирования статуса для усиления защиты прав человека мигрантов

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Фелипе Гонсалеса Моралеса

Резюме

В настоящем докладе приводится отчет об основных видах деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Фелипе Гонсалеса Моралеса за отчетный период. В докладе Специальный докладчик отмечает проблемы в области прав человека, с которыми сталкиваются мигранты, не имеющие постоянного статуса, и дает анализ того, как неурегулированный статус повышает уязвимость к нарушениям прав человека. Он рассматривает возможные пути урегулирования уязвимой ситуации мигрантов из-за отсутствия у них легального миграционного статуса путем создания и укрепления механизмов урегулирования их статуса.

На основе информации и аналитических данных, предоставленных государствами, международными организациями, гражданским обществом и другими заинтересованными сторонами, Специальный докладчик определяет перспективную практику, предпринимаемые усилия и существующие проблемы и представляет ряд рекомендаций, направленных на расширение и диверсификацию механизмов и программ урегулирования статуса для усиления защиты прав человека мигрантов.



I. Введение

1. Настоящий доклад представлен Совету по правам человека на его пятьдесят третьей сессии Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов Фелипе Гонсалесом Моралесом в соответствии с резолюцией 43/6 Совета по правам человека.

II. Деятельность Специального докладчика

Посещения стран

2. Специальный докладчик посетил Польшу и Беларусь с официальным визитом с 12 по 25 июля 2022 года¹. Он также совершил официальный визит в Бангладеш с 20 по 31 января 2023 года².

Прочие виды деятельности

3. В сентябре 2022 года Специальный докладчик принял участие в тридцать пятой сессии Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и в мероприятии, организованном этим Комитетом и Комитетом по правам ребенка по их совместному замечанию общего порядка о детях-мигрантах.

4. 18 октября Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее свой доклад об изменении климата и правах человека мигрантов. 18 и 19 октября он принял участие в ежегодном совещании Сети Организации Объединенных Наций по проблемам миграции.

5. Также в октябре Специальный докладчик принял участие в прямой трансляции на Facebook встречи по вопросам изменения климата и мобильности людей, организованной Sin Fronteras, Международной организацией по миграции и другими учреждениями; параллельном мероприятии Генеральной Ассамблеи, посвященном правозащитному подходу к проблеме изменения климата, вместе с шестью другими специальными докладчиками; диалоге с представителями гражданского общества об основных правах мигрантов и беженцев в Европе, организованном Испанской комиссией по помощи беженцам, Asoge и другими учреждениями, в Толедо, Испания; мероприятии, посвященном защите и правоприменению в морских операциях и вопросу о недопущении наказания мигрантов Организации Объединенных Наций, организованном совместно Специальным докладчиком, Управлением по наркотикам и преступности (УНП ООН), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и другими учреждениями; и семинаре, организованном Aula Abierta, на котором Специальный докладчик рассказал о мобильности венесуэльского населения.

6. 3 ноября Специальный докладчик выступила на Венском дискуссионном форуме, организованном УНП ООН, Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию и другими учреждениями, который был посвящен проблеме перемещения женщин. 4 ноября Специальный докладчик был основным докладчиком на мероприятии, посвященном празднованию двадцать пятой годовщины создания Центра по правам человека Университета Деусто, на котором он выступил с лекцией о новых вызовах для защиты прав человека мигрантов. 21 ноября он принял участие в круглом столе, организованном Международной организацией труда (МОТ), посвященном защите прав трудящихся-мигрантов, находящихся на нелегальном положении. 28 ноября он выступил на мероприятии, организованном Структурой Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин («ООН-женщины»), посвященном женщинам-правозащитникам, подвергающимся риску в условиях миграции.

¹ См. [A/HRC/53/26/Add.1](#) и [A/HRC/53/26/Add.2](#).

² См. [A/HRC/53/26/Add.3](#).

7. Также в ноябре Специальный докладчик принял участие в организованном омбудсменом Аргентины мероприятии, посвященном информированию о миграции с использованием правозащитного подхода; выступил на мероприятии, посвященном празднованию двадцать пятой годовщины создания Центра по правам человека имени Фрая Матиаса де Кордова в Чьяпасе; принял участие в мероприятии, организованном Центром по правам человека Университета Буэнос-Айреса, на котором студенты выступили с докладами о проблемах миграции в Америке; обратился к участникам Регионального южноамериканского совещания омбудсменов по вопросам правовой и международной защиты; а также выступил на ежегодном конгрессе Иbero-американской федерации омбудсменов по вопросам доступа к правосудию для мигрантов.

8. 24 января 2023 года Специальный докладчик выступил на круглом столе Университета Организации Объединенных Наций, посвященном достойной работе для мигрантов в странах глобального Юга.

9. 1 марта Специальный докладчик выступил с лекцией в Международном институте социологии права, посвященной основным проблемам защиты прав человека мигрантов. 7 марта он выступил на презентации базы данных по правам мигрантов, организованной Центром по проблемам глобальной миграции Женевского института высших исследований и Инициативой по правам мигрантов Корнельского университета. 30 марта он принял участие в дискуссии о деколонизации практики прав человека для поощрения расовой справедливости на ежегодном собрании Американского общества международного права.

10. Также в марте Специальный докладчик принял участие в дискуссии по вопросам пандемии коронавирусной болезни (COVID-19), границ и урегулирования миграционного статуса на Всемирном форуме по правам человека, проходившем в Буэнос-Айресе; участвовал в работе дискуссионной группы на Форуме по тенденциям миграции, организованном Конференцией епископов Гватемалы и другими организациями, где он выступил с основным докладом, в котором рассмотрел ситуацию с приютами для мигрантов в Гватемале и Мексике; и параллельном мероприятии в рамках пятидесятой второй сессии Совета по правам человека, посвященном исчезновениям мигрантов, которое он организовал совместно с Постоянным представительством Мексики, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ) и другими учреждениями.

III. Исследование по вопросу о том, как расширить и диверсифицировать механизмы и программы урегулирования статуса для усиления защиты прав человека мигрантов

A. Введение

11. Миграция может принести позитивный и расширяющий их возможности опыт мигрантам, их семьям и сообществам в странах происхождения и назначения. Вместе с тем многие не имеющие документов мигранты продолжают испытывать трудности из-за отсутствия легального миграционного статуса. Мигранты с неурегулированным статусом живут и работают в критических условиях и могут непропорционально часто подвергаться дискриминации, неправомерным действиям, эксплуатации и маргинализации. Женщины-мигранты, не имеющие документов, могут быть в большей степени подвержены неправомерным действиям и эксплуатации, гендерному насилию и домогательствам, а также пересекающимся формам дискриминации. Нелегальный миграционный статус, связанный с ограничительными законодательными и политическими мерами, может привести к тому, что мигранты окажутся в уязвимом положении, что также снижает пользу от миграции для процесса развития для мигрантов, их семей и соответствующих сообществ.

12. Факторы, которые приводят к тому, что мигранты оказываются в нелегальном положении, многогранны. Независимо от обстоятельств, которые привели их к нелегальному положению, осуществление их права на здоровье, жилье, достойную работу, доступ к правосудию, образованию и другим правам обычно подвергается негативному влиянию. Отрицание прав мигрантов часто тесно связано с дискриминационными законами и проявлением предрассудков на практике, включая нетерпимость и ксенофобию.

13. Нелегальные мигранты, включая тех, кто нуждается в международной защите, имеют права человека и нуждаются в защите этих прав, поскольку многие из них не могут вернуться в страны происхождения по целому ряду юридических и практических причин. С учетом того, что большинство нелегальных мигрантов не имеют доступа к социальным пособиям, вполне вероятно, что значительная часть из них работает, чтобы выжить, и таким образом они могут оказывать значительное влияние на экономику через свой вклад в рынок труда. Нелегальная миграция часто является следствием ограниченности законных каналов трудовой миграции, отсутствия безопасности или желанием воссоединения с семьей или недостаточной информацией о других возможностях. Политика, направленная исключительно на возвращение мигрантов в страну происхождения, также может привести к возникновению цикла повторной миграции в более критических условиях.

14. Регуляризация мигрантов с неурегулированным статусом, а именно предоставление им постоянного миграционного статуса для легализации их пребывания в стране, может быть эффективной мерой для обеспечения защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, особенно тех, кто стал жертвой или столкнулся с нарушениями прав человека и противоправных действий в своих странах или во время миграционного путешествия, в странах транзита и назначения. Внедрение механизмов урегулирования статуса может способствовать как развитию человеческого потенциала, так и национальному развитию.

15. При составлении настоящего доклада Специальный докладчик подготовил вопросник о том, как расширить и диверсифицировать механизмы и программы урегулирования статуса для укрепления защиты прав человека мигрантов. Он выражает благодарность всем государствам, структурам Организации Объединенных Наций, организациям гражданского общества и ученым, которые внесли свой вклад. Настоящий доклад основан главным образом на 83 полученных материалах³, а также результатах дополнительных исследований, данных и юридической документации, выпущенной Организацией Объединенных Наций, международными организациями, государствами, организациями гражданского общества и учеными, а также из других открытых ресурсов, которые находились в общем доступе по состоянию на февраль 2023 года.

В. Информационные аспекты программ и механизмов урегулирования статуса

1. Ключевые определения

16. Хотя общепринятого определения незаконной миграции не существует, этот термин обычно используется для обозначения лиц, которые переезжают, не используя легальные каналы миграции. Тот факт, что они мигрируют нелегально, не освобождает государства от обязанности защищать их права. Более того, категории людей, у которых может не быть иного выбора, кроме как использовать каналы нелегальной миграции, могут также включать мигрантов, беженцев, просителей убежища, жертв торговли людьми или несопровождаемых детей-мигрантов в дополнение к мигрантам, которые вынуждены покинуть страну происхождения по различным причинам. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что, согласно международному праву, государства также обязаны защищать права человека лиц, использующих нелегальные

³ См. URL: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/report-how-expand-and-diversify-regularization-mechanisms-and-programs-enhance>.

каналы миграции, в том числе посредством обеспечения доступа к убежищу и международной защите для просителей убежища, спасающихся от преследований, конфликтов или всеобщего насилия⁴.

17. Термины «мигранты, не имеющие документов», «нелегальные мигранты» и «мигранты с неурегулированным статусом» обозначают лиц, которые проживают в стране без официального разрешения на жительство. Некоторые могли еще не получить вид на жительство или разрешение на пребывание или гражданство из-за ограничительных категорий миграции, включая трудовую миграцию, и строгих правил предоставления вида на жительство. Другие мигранты могли иметь вид на жительство, выданный в связи с обучением, работой или воссоединением семьи, но эти разрешения были либо временными, либо имели нечетко определенные условия пребывания, и срок их действия истек. Дети, родившиеся у родителей, не имеющих документов, наследуют их нелегальный статус. Статус «допустимое пребывание» описывает ситуацию, когда правительства не предоставляют официального вида на жительство, но де-факто разрешают его пребывание в стране, в результате чего человек остается на нелегальном положении, при этом серьезно затруднено осуществление многих его основных прав (например, право на свободу передвижения, работу, воссоединение семьи и доступ к социальным пособиям).

18. Что касается различия между «легальными» и «нелегальными» мигрантами, то ситуации с легальными и нелегальными мигрантами редко бывают ясными. Подавляющее большинство мигрантов в мире прибывают в страну назначения по легальному каналу и в силу различных обстоятельств становятся «нелегалами» на более позднем этапе. Это может происходить не по вине самих мигрантов, а из-за неясных или бюрократизированных миграционных процедур, дискриминации или таких практических препятствий, как высокая стоимость продления визы, языковой барьер и отсутствие доступа к юридической помощи. Превышение срока пребывания оказывает негативное воздействие на мигрантов из всех стран и на всех социально-экономических и образовательных уровнях⁵.

19. Под «регуляризацией» понимается любой процесс или процедура, посредством которой лицу может быть предоставлен вид на жительство государственным органом, упорядочивающим его пребывание в стране, в которой он проживает. Лицо подает заявление в соответствии с такими процедурами, когда оно уже находится на территории страны, в том числе когда прибывает и/или проживает нелегально. Процесс подачи заявления на регуляризацию отличается от процесса получения разрешений на проживание и работу, которые должны подаваться из другой страны до или после обычного прибытия. Регуляризация может также происходить путем внесения изменений в правила, которые освобождают граждан конкретной страны от необходимости обращаться за получением вида на жительство в стране. Регуляризация подразделяется на три категории: программы регуляризации, включающие меры на национальном уровне, которые не предусмотрены обычной процедурой, имеют ограниченный период времени для применения и обычно направлены на определенные категории неграждан, находящихся в нелегальном положении; механизмы регуляризации, которые являются частью обычного миграционного законодательства и политики, предусматривающих прием заявлений на постоянной основе, и, таким образом, являются постоянными мерами; и инициативы по регуляризации, которые основаны на существующих механизмах в рамках текущей политики и направлены на внедрение механизма на практике. Все три вида регуляризации могут быть ограничены по времени и часто осуществляются местными или региональными властями в конкретном городе или регионе. Инициативы по регуляризации могут сопровождаться информационно-просветительскими кампаниями, юридической помощью и другой поддержкой, адресованной мигрантам, не имеющим постоянного статуса⁶. Люди могут оказаться в

⁴ См. URL: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

⁵ См. URL:

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/RegularAndIrregular.pdf>.

⁶ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularization mechanisms and

состоянии «лимбо», т. е. неопределенности, когда им отказывают в просьбе о предоставлении убежища или в их отношении осуществляются длительные бюрократические процедуры предоставления убежища и/или миграционного статуса, что приводит к затяжной, неясной и неопределенной правовой и социальной ситуации.

2. Международные рамки по регуляризации

20. Международная нормативная и политическая база по регуляризации включает положения, определяющие как обязательства правительств, так и критерии, которым должны соответствовать инициативы по регуляризации. В договорах Организации Объединенных Наций по правам человека содержатся важные положения, касающиеся прав человека всех мигрантов, включая мигрантов с неурегулированным статусом. Например, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей требует от государств-участников принять соответствующие меры для решения проблемы мигрантов с неурегулированным статусом и рассмотреть возможность легализации их положения. В частности, статья 69 Конвенции предусматривает, что государства-участники, когда на их территории находятся трудящиеся-мигранты и члены их семей, не имеющие постоянного статуса, принимают соответствующие меры для обеспечения того, чтобы такая ситуация не сохранялась, и что во всех случаях, когда соответствующие государства-участники рассматривают возможность урегулирования положения таких лиц в соответствии с применимым национальным законодательством и двусторонними или многосторонними соглашениями, надлежащим образом учитываются обстоятельства их въезда, продолжительность их пребывания в государствах работы по найму и другие соответствующие соображения, в частности касающиеся их семейного положения.

21. Важно отметить, что государства-участники должны также уважать и реализовывать права всех детей, закрепленные в Конвенции о правах ребенка, включая ее руководящие принципы: принцип недискриминации и наилучшего обеспечения интересов ребенка, право быть услышанным и право на жизнь, выживание и развитие. В совместном замечании общего порядка Комитет по правам ребенка и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей выработали конкретную рекомендацию государствам-участникам обеспечить, чтобы процедуры регуляризации были понятными и доступными для детей и их семей. Что касается обязательств государств-участников, в частности в отношении стран транзита и назначения, комитеты признали, что нестабильный и неустойчивый миграционный статус негативно сказывается на благополучии детей. Поэтому комитеты рекомендовали государствам обеспечить наличие четких и доступных процедур определения статуса, позволяющих детям урегулировать свой статус по различным основаниям (таким, например, как срок пребывания)⁷.

22. Специальный докладчик также хотел бы указать на совместное замечание общего порядка № 3 Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей/№ 22 Комитета по правам ребенка (2017) об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции, в котором комитеты подчеркнули, что государства-участники должны разработать и реализовать на практике в отношении несопровождаемых детей и детей с семьями процедуру определения наилучших интересов с целью выявления и применения всеобъемлющих, надежных и устойчивых решений, включая дальнейшую интеграцию и урегулирование статуса в стране нынешнего проживания, репатриацию в страну происхождения или переселение в третью страну. Комитеты отметили, что решения могут включать в себя варианты на среднесрочную перспективу и обеспечивать наличие у детей и семей возможности получать доступ к гарантированному виду на жительство в наилучших интересах ребенка. Они также отметили, что процедуры

programmes: why they matter and how to design them” (2022).

⁷ Совместное замечание общего порядка № 4 Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, п. 18.

определения наилучших интересов должны осуществляться органами защиты детей в рамках систем защиты детей и что возможные варианты и планы следует обсуждать и разрабатывать вместе с ребенком, дружественным ему образом и с учетом его интересов в соответствии с замечанием общего порядка № 12 (2009) Комитета по правам ребенка о праве ребенка быть заслушанным.

23. В 2018 году более 150 государств-членов приняли Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в котором зафиксировано обязательство опираться на существующую практику для расширения возможностей мигрантов с нелегальным статусом в плане прохождения индивидуальной проверки, по итогам которой их статус может быть изменен на легальный, при том понимании, что такая проверка проводится отдельно по каждому случаю и при наличии четких и транспарентных критериев, особенно в ситуациях, касающихся детей, молодежи и семей, в качестве механизма ослабления уязвимости, а для государств — способа уточнения данных о населении⁸. В цели 15 Глобального договора указывается на необходимость обеспечения доступа мигрантов к основным услугам для мигрантов и обязательство обеспечить, чтобы сотрудничество между поставщиками услуг и иммиграционными властями не усугубляло уязвимость нелегальных мигрантов путем отказа им в безопасном доступе к базовым услугам или незаконного посягательства на права человека на частную жизнь, свободу и личную безопасность в местах предоставления базовых услуг⁹.

24. В рамках Глобального договора правительства также договорились не допускать, чтобы люди оказывались в ситуации без документов, путем анализа и пересмотра существующих каналов регулярной миграции в консультации с частным сектором и другими соответствующими заинтересованными сторонами; разработать гибкие, основанные на правах человека и учитывающие гендерные аспекты схемы трудовой мобильности за счет предоставления гибких, допускающих изменения и недискриминационных возможностей получения виз и разрешений; и разработать новые или совершенствовать существующие национальные и региональные процедуры, предусматривающие возможность приема и размещения мигрантов, вынужденно покинувших страны своего происхождения из-за внезапных стихийных бедствий и других сложных ситуаций, в частности посредством предоставления гуманитарных виз, поддержки со стороны частных спонсоров, обеспечения доступа детей к образованию и выдачи временных разрешений на работу на время, пока адаптация в стране происхождения или возвращение туда невозможны¹⁰.

25. По случаю принятия Декларации о прогрессе Форума по рассмотрению проблем международной миграции в 2022 году¹¹ правительства договорились включить в нее дополнительные обязательства и стандарты в отношении регуляризации. В этой связи правительства и другие заинтересованные стороны признали, что доступность и гибкость каналов регулярной миграции во многих случаях остаются ограниченными¹², при этом они обязались наращивать усилия по расширению и диверсификации путей безопасной, упорядоченной и легальной миграции, в том числе с учетом демографической ситуации и реалий рынка труда и интересов мигрантов, находящихся в уязвимом положении, а также мигрантов, пострадавших от бедствий, изменения климата и деградации окружающей среды¹³. Другие обязательства касаются соглашений о трудовой мобильности, оптимизации образовательных возможностей, облегчения доступа к процедурам воссоединения семьи, которые способствуют наилучшему обеспечению интересов ребенка, и

⁸ Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, п. 23 i).

⁹ Там же, п. 31 b).

¹⁰ Там же, п. 21 c), d) и g).

¹¹ Целью Декларации о прогрессе Форума по рассмотрению проблем международной миграции является обзор результатов, достигнутых на местном, национальном, региональном и общемировом уровнях в реализации Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции.

¹² Декларация о прогрессе Форума по рассмотрению проблем международной миграции, п. 24.

¹³ Там же, п. 59.

предоставления мигрантам доступа к информации об их правах и обязанностях на всех этапах миграции.

С. Образование и права человека

1. Факторы, приводящие к нелегальному статусу мигрантов

26. К нелегальной миграции приводит целый ряд причин. Мигранты могут оказаться в нелегальной ситуации, когда незаконно въезжают в страну в целях защиты, безопасности и обеспечения достоинства или когда теряют свой постоянный статус из-за смены работодателя и/или ограничительной миграционной трудовой политики. В ряде случаев мигранты, ставшие жертвами преступлений или жестокого обращения, могут оказаться в нелегальной ситуации, когда пытаются добиться справедливости. Важно отметить, что большинство мигрантов практически не могут контролировать сложные факторы, определяющие их миграционный статус. В большинстве случаев они оказываются в ситуации с неурегулированным статусом не по своей вине.

27. Вид на жительство и разрешение на работу часто связаны с контрактом на работу, который необходимо регулярно продлевать. Следствием такой практики является то, что мигранты могут легко утратить право на проживание в стране после потери работы. Невыполнение административных требований по продлению статуса пребывания (например, из-за высоких финансовых сборов, неясных требований или нечетко установленных сроков) также может приводить к тому, что мигранты попадают в разряд нелегалов. У других мигрантов законный статус проживания может зависеть от их супруга в случае брака или воссоединения семьи, что в некоторых обстоятельствах, например при расставании с проявляющим агрессию партнером, может привести к потере статуса пребывания. В отношении просителей убежища, которые были признаны не нуждающимися в международной защите, может быть вынесено решение о возвращении, которое может не исполняться сразу и спустя длительное время. Причины такой ситуации могут быть самыми разными, например отсутствие административных документов, необходимых для въезда в страну происхождения, проблемы со здоровьем или наилучшие интересы ребенка. В этом случае власти могут зачастую формально или неформально допускать пребывание просителя убежища, не предоставляя ему при этом вида на жительство. Это приводит к тому, что просители убежища могут в течение продолжительного времени оставаться в неопределенной правовой и социальной ситуации без каких-либо долгосрочных перспектив¹⁴.

28. При отсутствии достаточного количества безопасных и легальных каналов миграции некоторые люди все равно могут быть вынуждены покинуть страну происхождения по медицинским причинам или чтобы выжить. Негативные последствия изменения климата и ухудшение состояния окружающей среды; неравный доступ к экономическим и социальным правам, включая здравоохранение, достойную работу, питание, землю или воду; неравные возможности, включая гендерное неравенство; и гендерное насилие — все эти факторы могут стать вескими причинами для мигрантов, чтобы для переезда воспользоваться незаконными каналами миграции. К другим движущим или структурным факторам относятся гендерные запреты на миграцию, высокие расходы при трудоустройстве, недобросовестные вербовщики рабочей силы, вводящая в заблуждение или ложная информация и непонимание сложных миграционных правил¹⁵.

29. Среди причин, по которым мигранты с неурегулированным статусом живут в страхе за свою жизнь, также следует назвать задержание, депортацию, социальную изоляцию и отказ в доступе к своим правам в стране пребывания. Незаконные мигранты могут быть задержаны по нескольким причинам. Находящиеся в уязвимом положении беженцы, просители убежища и мигранты, спасающиеся от насилия и

¹⁴ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants” (2021).

¹⁵ ILO, *Protecting the Rights of Migrant Workers in Irregular Situations and Addressing Irregular Labour Migration: A Compendium* (2021).

войны, часто не имеют надлежащих документов. Как следствие, многие мигранты и лица, ищущие убежища, подвергаются допросам и задержанию из-за отсутствия действующих удостоверений личности и легального статуса, несмотря на то что их ходатайства о предоставлении убежища еще не были рассмотрены. С другой стороны, лишенные средств мигранты предпочитают нелегальные каналы миграции, что усугубляет их уязвимость и повышает риск эксплуатации¹⁶.

30. Следует отметить, что пересечение миграции с другими формами дискриминации (по признаку пола, расы, этнической принадлежности, религии и сексуальной ориентации) и ошибочное увязывание нелегального статуса с криминализацией усугубляют уязвимость нелегальных мигрантов. Такие усугубленные формы дискриминации, наряду с угнетением, являющимся результатом маргинализации и криминализации таких мигрантов, как правило, приводят к систематическому нарушению их прав человека¹⁷. Кроме того, Специальный докладчик отмечает, что, когда миграционная политика носит ограничительный характер и одновременно сопровождается антимиграционной риторикой, в обществе может сложиться ложный образ мигрантов, которых будут обвинять в том, что они представляют серьезную угрозу для внутренней безопасности страны пребывания.

31. Специальный докладчик отмечает, что криминализация и дегуманизация мигрантов в политике и риторике посылают сигнал о том, что они не имеют прав и им нет места в обществе. Такие предвзятые нарративы оказывают глубокое влияние на общество, снижают доверие людей друг к другу и ослабляют их связи между собой, а также способствуют принятию ряда вредных политических мер, таких как широко распространенная и нерегулируемая практика наблюдения, преследование неправительственных организаций и сокращение пространства для защитников прав мигрантов. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что такая негативная риторика вокруг этого вопроса может привести к неправомерному ассоциированию мигрантов с преступниками в общественных дебатах¹⁸.

32. Согласно международному праву прав человека, криминализация нелегальных мигрантов противоречит законным интересам государств в защите своих территорий и регулировании миграции. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах государства-члены постановили рассмотреть вопрос о пересмотре политики, криминализирующей трансграничное перемещение, и подтвердили, что дети не должны подвергаться уголовному преследованию на основании их миграционного статуса¹⁹. К нелегальным мигрантам не следует относиться как к преступникам или как угрозе национальной или общественной безопасности. Криминализация людей по признаку их миграционного статуса может приводить к ряду других нарушений прав человека, включая дискриминационное профилирование, произвольные аресты и задержания, разлучение семей и невозможность доступа к медицинскому обслуживанию, адекватному жилью, образованию, занятости или другим правам. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что такая криминализация мигрантов служит дополнительным фактором, вынуждающим их жить и работать «вчерную» и может увеличить риск того, что они подвергнутся эксплуатации и произволу со стороны различных субъектов.

2. Проблемы в области прав человека, с которыми сталкиваются нелегальные мигранты

33. Во время транзита или в странах пребывания многие мигранты оказываются в нелегальных и небезопасных условиях, не имея доступа к основным услугам и правосудию и подвергаясь риску нарушения и ущемления их прав человека, включая торговлю людьми, сексуальное и гендерное насилие и обращение, которое может привести к пыткам и другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство

¹⁶ См. материалы, представленные Форумом по вопросам защиты мигрантов в Азии.

¹⁷ Там же.

¹⁸ ОНЧР, “Seven key elements on building human rights-based narratives on migrants and migration” (2020).

¹⁹ Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи, пп. 33 и 56.

видам обращения и наказания. Мигранты с неурегулированным статусом также сталкиваются с проблемами в осуществлении своих прав человека, включая доступ к здравоохранению, образованию, основным услугам и адекватному жилью, а также к трудовым правам и социальной защите. Таким образом, незаконный статус усиливает отчуждение, лишает мигрантов прав и повышает для них риск подвергнуться дискриминации, произволу и эксплуатации²⁰. Когда мигранты сталкиваются с эксплуатацией или жестоким обращением, отсутствие у них постоянного статуса не позволяет им обращаться в полицию из страха депортации.

34. Совместно с органами по обеспечению соблюдения миграционного законодательства часто проводятся трудовые инспекции на рабочих местах, в результате которых могут задерживаться подвергающиеся эксплуатации трудящиеся-мигранты, не имеющие документов. Что касается здравоохранения, то финансовые барьеры и страх перед тем, что их личные данные будут переданы иммиграционным властям, могут приводить к тому, что мигранты не будут обращаться к врачу или в больницу²¹. Нелегальный миграционный статус также повышает уязвимость мигрантов перед современным рабством, в том числе из-за их зависимости от торговцев людьми, коррупции чиновников и отсутствия доступа к механизмам защиты и системе социальной защиты. В сочетании с другими обстоятельствами, такими как незнание местного языка, физическая или эмоциональная изоляция, недостаточная интеграция и отсутствие защитных барьеров (firewalls)²², уязвимость перед современным рабством для мигрантов без легального миграционного статуса становится еще выше²³.

35. Трудящиеся-мигранты также сталкиваются с проблемами и произволом из-за ограничительной миграционной трудовой политики в странах пребывания. Например, некоторые ключевые препятствия, мешающие расширению возможностей трудящихся-мигрантов в борьбе за свои права, заключаются в том, что получение визы гражданами третьих стран и, как следствие, возможность получения или продления вида на жительство часто привязаны к одному конкретному работодателю и трудовому договору. Кроме того, некоторые процедуры регуляризации требуют от трудящихся-мигрантов длительного времени, чтобы устроиться на конкретную работу. Такие случаи могут приводить к ситуациям, когда трудящиеся-мигранты соглашались на связанную с эксплуатацией работу для того, чтобы получить или продлить законный статус проживания или урегулировать свой статус²⁴.

36. Следует отметить, что Комитет по правам ребенка и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей признают, что нестабильный и неустойчивый миграционный статус негативно сказывается на благополучии детей, включая, помимо прочего, риск физического вреда, психологической травмы, маргинализации, дискриминации, ксенофобии и сексуальной и экономической эксплуатации; различные формы насилия во время нелегальных миграционных поездок или в нелегальных ситуациях в странах назначения; риск отказа в доступе к образованию, жилью, здравоохранению, досугу, участию, защите, социальному обеспечению и правосудию; риск детских браков, насилия, торговли людьми, принудительной вербовки, эксплуатации и детского труда, который усугубляется, когда сопровождается отсутствием регистрации рождения и безгражданства детей при

²⁰ United Nations Network on Migration, “Guidance note: regular pathways for admission and stay for migrants in situations of vulnerability” (2021).

²¹ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants”.

²² Защитный барьер — это комплекс мер по отделению деятельности иммиграционных правоохранительных органов от предоставления государственных услуг, соблюдения трудового законодательства и процессов уголовного правосудия для защиты мигрантов, включая мигрантов — жертв преступлений, которые государства и негосударственные субъекты осуществляют для обеспечения того, чтобы лицам с неурегулированным статусом не отказывали в их правах человека.

²³ См. материалы, представленные Международной организацией по борьбе с рабством и Организацией по проблемам трудовой эксплуатации.

²⁴ См. материалы, представленные Агентством Европейского союза по основным правам.

рождении; и риски для физического и психического здоровья детей, признавая, что дети переживают стресс иначе, чем взрослые²⁵.

37. Женщины и девочки — мигранты, не имеющие документов, находятся в особо уязвимой ситуации, обусловленной эксплуататорской и незаконной практикой найма, в частности связанной с выплатой вознаграждения за найм и плохими условиями труда. Женщины-мигранты составляют большинство в секторе неформальной экономики, не имеют доступа к достойной работе, социальной защите, трудовым правам и услугам. Женщины-мигранты подвергаются повышенному риску насилия и домогательств на рабочем месте и сексуального и гендерного насилия и часто не сообщают о преступлениях и нарушениях из-за своего нестабильного и неустойчивого миграционного статуса и поэтому не могут реализовать свое право на доступ к надлежащим и эффективным средствам правовой защиты²⁶. Женщины-мигранты, не имеющие постоянного миграционного статуса, часто лишены доступа к медицинскому обслуживанию, жилью и другим жизненно важным государственным услугам. Гендерная дискриминация в отношении них усугубляется дальнейшей дискриминацией, основанной не только на их миграционном статусе, но и на этнической, расовой, классовой или кастовой принадлежности²⁷.

38. Специальный докладчик отмечает, что во всем мире пандемия COVID-19 привела к увеличению количества типов и сложности факторов уязвимости мигрантов и диверсификации потребностей в защите. Возросло число запросов мигрантов на низкопороговые услуги, в том числе на предоставление услуг по охране здоровья, правовой защите, доступу к услугам по профессиональному обучению и трудоустройству и поддержанию жилищной автономии. В частности, жертвам жестокой трудовой эксплуатации требуется гибкий, адаптированный под их нужды и оперативный доступ к рынку труда. Во время первой и второй волн пандемии из-за необходимости соблюдать меры предосторожности против распространения вируса прямой доступ к таким государственным службам, как социальные службы, центры занятости и налоговые органы, был строго ограничен, а ассоциации, оказывающие помощь мигрантам, должны были заполнять различные документы²⁸.

39. Специальный докладчик пользуется возможностью подчеркнуть, что нелегальные мигранты обладают правами независимо от их миграционного статуса в соответствии с международным правом прав человека и соответствующими стандартами и что важно обеспечить соблюдение этих прав. Права человека и потребности в защите всех лиц, пересекающих границы, включая женщин и девочек, детей, жертв торговли людьми, трудящихся-мигрантов, беженцев, просителей убежища, лиц без гражданства и инвалидов, также подтверждаются в конкретных международных документах. Международные и региональные конвенции и документы по правам человека и национальные правовые рамки предусматривают широкий спектр прав и обязанностей. Такие права включают, в частности, право на жизнь, человеческое достоинство, убежище и невысылку, гражданство, защиту от пыток и бесчеловечного обращения, семейную жизнь, основные медицинские услуги, достойную работу и доступ к правосудию.

40. Некоторые права и обязанности, устанавливаемые международным правом в области прав человека, могут ограничивать возвращение мигрантов и поэтому являются недискреционным основанием для легализации. К ним относится абсолютное запрещение высылки в соответствии с международным правом прав человека, в том числе в случаях, когда это связано с опасностью причинения непоправимого социально-экономического ущерба, например по медицинским показаниям; право на семейную жизнь; право на личную жизнь; и право на

²⁵ Совместное замечание общего порядка № 3 Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 22 (2017) Комитета по правам ребенка об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции, п. 40; и материалы, представленные Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

²⁶ United Nations Network on Migration, "Guidance note".

²⁷ См. *ibid.*, paras. 94 and 12.

²⁸ См. материалы, представленные организацией Comitato per i Diritti Civili delle Prostitute APS.

реабилитацию жертв пыток. Независимо от миграционного статуса родителей, также должны быть защищены наилучшие интересы ребенка, при этом дети имеют право на доступ к базовому образованию и не должны содержаться под стражей.

D. Урегулирование статуса незарегистрированных мигрантов

1. Цели и влияние регуляризации на права человека

41. Процессы и процедуры регуляризации могут способствовать осуществлению прав человека мигрантов в комплексе через гражданские и политические права и экономические, социальные и культурные права за счет улучшения доступа мигрантов к социальной защите, включая здравоохранение, достойную работу, образование, адекватные условия жизни и воссоединение семьи. Предоставление незарегистрированным мигрантам легального статуса дает им возможность жить в менее опасных условиях и вести более определенную и достойную жизнь, что ведет к улучшению их социально-экономического положения и, следовательно, к повышению их физического и психического благополучия²⁹. Легальный миграционный статус защищает мигрантов от задержания и депортации и позволяет им получить доступ к системе социальной защиты и полноценно участвовать в жизни общества, внося позитивный вклад в экономический рост и развитие. В результате регуляризации дети и молодежь могут также получить доступ к образованию, охране физического и психического здоровья, безопасному жилью и другим социальным услугам, что улучшит их общее благосостояние. Благодаря легальному статусу дети и молодежь также могут более успешно противостоять эксплуатации, жестокому обращению и дискриминации и получить доступ к правосудию.

42. Учет процессов регуляризации и интеграции в миграционной политике позволяет расширить возможности мигрантов, включая женщин и девочек, в плане осуществления и реализации своих прав. Легальный миграционный статус способствует доступу женщин-мигрантов к жилью, банковским услугам, образованию, системе правосудия и здравоохранению, включая услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья, а также возможности работать в формальной экономике. Регуляризация позволяет мигрантам «выйти из тени» и использовать свои возможности, вступая в профсоюзы, реализуя свободу слова и право на собрания и ассоциации, выступая за предоставление услуг и защищая свои права, включая противостояние всем формам дискриминации и неправомерного обращения³⁰. Регуляризация также позволяет мигрантам реализовать свое право на достойный труд в справедливых и благоприятных условиях и защищает их от всех форм насилия, включая пытки и эксплуатацию, будь то со стороны государства или частных лиц.

43. Следует отметить, что цель интеграции трудящихся-мигрантов в местный рынок труда заключается, главным образом, в обеспечении их успешной социальной интеграции в стране пребывания, поскольку такая интеграция может уменьшить напряженность между сообществами мигрантов и коренным населением и, таким образом, способствовать социальной сплоченности и инклюзивности общества. Связь между регуляризацией и интеграцией можно отследить по количеству секторов социальной и политической жизни, к которым лица с неурегулированным статусом часто не могут получить доступ: трудоустройство; трудовые гарантии; образование; система здравоохранения; юридическое представительство; защита прав; выборы; участие в политических партиях и общественных организациях; право на ассоциацию и другое. Хотя получение вида на жительство и разрешения на работу не должны зависеть от конкретного работодателя или контракта, существующие трудовые отношения могут продолжаться и продолжают после регуляризации статуса работника. В зависимости от условий выданного разрешения, легализованные трудящиеся-мигранты обладают большей мобильностью на рынке труда. Они также

²⁹ См. материалы, представленные организацией «За лучшее взаимодействие между Востоком и Юго-Восточной Азией».

³⁰ См. материалы, представленные Сетью женщин-мигрантов.

могут вести переговоры о справедливых условиях найма, строить карьеру и, в некоторых случаях, найти работу, которая лучше соответствует их навыкам и опыту³¹.

44. Специальный докладчик особо отмечает, что, хотя интеграция — это сложный процесс, который не обеспечивается простым приобретением легального статуса, регуляризация служит первым шагом к конкретной экономической и социальной интеграции мигрантов в странах пребывания и общинах. С экономической точки зрения регуляризация позволяет мигрантам получить официальную работу, заниматься предпринимательской деятельностью, создавать малые предприятия, заниматься индивидуальной трудовой деятельностью и реализовывать свой инновационный потенциал. Что касается социальных прав, то получение легального статуса также позволяет мигрантам получить доступ к системам социальной защиты, поскольку в некоторых странах всеобщее медицинское обслуживание ограничивается оказанием неотложной помощи, а школьное образование для детей мигрантов с нелегальным статусом ограничивается начальным образованием; мигранты с легальным статусом имеют более широкий доступ к системам здравоохранения и образования.

45. Регуляризация также благотворно влияет на семейную жизнь. Члены семьи, проживавшие в разных странах друг от друга, могут воссоединиться, а регуляризация также может обеспечить возможность воссоединения семьи по официальным каналам. Особенную пользу регуляризация приносит семьям со смешанным статусом, особенно когда разрешение получает не имеющий документов родитель, партнер или ребенок легально проживающего мигранта. Регуляризация предоставляет мигрантам и обществу возможность наладить связь и построить более прочные отношения друг с другом. В частности, легальные мигранты начинают более активно взаимодействовать с формальными социальными системами и организациями, такими как центры занятости, агенты по недвижимости, службы социальной и профессиональной ориентации, потому что это ничем им не угрожает. Школьные советы, органы защиты прав потребителей, женские, молодежные, экологические и множество других организаций гражданского общества также выигрывают от регуляризации, поскольку они становятся более представительными для населения³².

46. Кроме того, Специальному докладчику известно, что некоторые страны предоставляют статус «допустимое пребывание» мигрантам, которые не могут вернуться в свои страны происхождения, из-за международных обязательств по правам человека, запрещающих их возвращение (т. е. риск выдворения; тяжелая болезнь; семейные или личные связи в стране пребывания; наилучшие интересы ребенка) или практические ситуации, не зависящие от них, например отсутствие удостоверяющих личность документов. Таким образом, действие распоряжения об их высылке приостанавливается на определенный период времени, при этом допускается их дальнейшее пребывание в стране. Вместе с тем мигрантам, как правило, предоставляются лишь очень ограниченные основные права. Следует подчеркнуть, что такая процедура может приводить к тому, что мигранты будут оставаться в неопределенном положении, не имея ни нелегального статуса, ни постоянного вида на жительство с полными правами. Статус этого типа не следует путать с регуляризацией³³.

47. Регуляризация эффективно ведет к стабилизации статуса мигранта в стране назначения, снижает вероятность эксплуатации мигрантов, увеличивает налоговые поступления и доходы государства от системы социального обеспечения, повышает доступность более точных данных о рынке труда и нелегальной миграции и сужает теневую экономику. Кроме того, регуляризация позволяет мигрантам получить доступ к правосудию и правовым средствам для эффективной защиты своих прав. Однако

³¹ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularization mechanisms and programmes: why they matter and how to design them” (2022).

³² См. материалы, представленные Платформой для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов.

³³ Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularisation mechanisms and programmes”.

важно подчеркнуть, что одной только регуляризации недостаточно для обеспечения полного осуществления прав человека. Также должны быть введены такие меры, как политика противодействия дискриминации и ксенофобии, доступ к правосудию и эффективная защита трудовых прав.

2. Механизмы и программы регуляризации как перспективная практика

48. Специальный докладчик хотел бы остановиться на некоторых мерах, которые были приняты государствами для содействия легализации незарегистрированных мигрантов. Например, операция «Папирус», реализованная в швейцарском кантоне Женева в 2017 и 2018 годах, позволила людям подавать заявление на получение вида на жительство без поддержки работодателя, просто «самодекларируя» свои текущие трудовые отношения. Несколько организаций гражданского общества приняли участие в работе технического и политического руководящих комитетов, созданных для этапа реализации. Кандидаты должны были соответствовать пяти критериям: непрерывное проживание в Женеве в течение 5 лет для семей с детьми школьного возраста или 10 лет для остальных; наличие работы; финансовая независимость; успешное прохождение теста на знание французского языка на уровне A2; и отсутствие судимости. Хотя каждое дело рассматривалось индивидуально, процедура была стандартизирована и основывалась исключительно на объективных критериях, что облегчало обработку большого количества дел за короткий промежуток времени. Операция «Папирус» продолжалась почти два года, и люди, которые начали соответствовать требованиям в процессе ее осуществления, по-прежнему могли подать заявление³⁴.

49. К концу 2020 года 56 процентов венесуэльцев, проживающих в Колумбии, не имели официальной регистрации. Текущая программа регуляризации для граждан Венесуэлы была запущена в 2021 году, по состоянию на март 2023 года в стране зарегистрировано 2,5 млн венесуэльцев и более 1 млн венесуэльцев получили документы в рамках программы регуляризации. На сегодняшний день это — крупнейшая программа регуляризации. В рамках программы предоставляется временный вид на жительство сроком на 10 лет, в течение которых люди могут подать заявление на получение бессрочного вида на жительство, для чего требуется пять лет проживания. Таким образом, временная защита предоставляет людям достаточно времени для принятия решения, подготовки, подачи заявления и получения бессрочного разрешения³⁵.

50. Закон о миграции в Мексике предусматривает несколько вариантов легализации, включая следующие: выдачу разрешения на ведение экономической деятельности; статус регионального мигранта; приезжий работник из приграничных с Мексикой стран; разрешение на посещение по гуманитарным соображениям; разрешение на посещение по причинам усыновления; временный вид на жительство; временный вид на жительство в связи с получением образования; и постоянный вид на жительство. Следует подчеркнуть, что виза для посетителей по гуманитарным соображениям выдается на территории страны, а не перед поездкой. Эта виза выдается в случае, если запрашивающее лицо является жертвой преступления или нарушения прав человека на территории Мексики; несопровождаемым детям и просителям убежища; или по любой иной причине, которую Национальный институт иммиграции сочтет достаточной при наличии гуманитарной или другой причины, связанной с общественными интересами, позволяющей лицам либо въехать в страну, либо получить право на регуляризацию после въезда.

51. Во время пандемии COVID-19 Португалия ввела временный вид на жительство для лиц, ожидающих рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища, вида на жительство или разрешения на работу, чтобы обеспечить их охват мерами в области общественного здравоохранения. Эта мера, которая была принята в мае 2020 года и

³⁴ См. материалы, представленные Платформой для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов.

³⁵ См. материалы, представленные Платформой для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов и ассоциации Сурес.

продлена до 31 марта 2021 года, позволила временно урегулировать статус 246 000 человек³⁶. В 2020 году правительство Канады предоставило возможность получения постоянного вида на жительство проживающими в стране просителями убежища, которые во время пандемии оказывали непосредственную помощь пациентам в медицинских учреждениях. Эта мера охватывает тех, кто имеет нестабильный миграционный статус, кто восполняет острую нехватку рабочих рук и рискует своей жизнью, чтобы заботиться о других в Канаде³⁷.

52. В рамках программы «Отложенные действия для прибывающих детей», развернутой в Соединенных Штатах Америки в 2012 году, более 800 000 незаконным мигрантам из числа молодежи, соответствующим критериям по возрасту прибытия, образованию и отсутствию судимости, была предоставлена возможность легально проживать в стране без риска депортации, получить номер социального страхования, продолжить образование, устроиться на работу и получить водительские права³⁸.

53. В Испании действует трехступенчатый механизм регуляризации — система «урегулирования» (*arraigo*), состоящая из «трудоустройства занятости», «социального урегулирования» и «семейного урегулирования», которая обеспечивает возможность регуляризовать статус мигрантов, прочно связавших себя со страной пребывания благодаря работе, социальной интеграции или семейным связям. Разрешение на временное проживание и работу выдается тем, кто соответствует определенным критериям. Для «трудоустройства занятости» требуется минимум два года проживания, отсутствие судимости и наличие предыдущих трудовых отношений с работодателем продолжительностью не менее шести месяцев. Для «социального урегулирования» требуется не менее трех лет проживания, отсутствие судимости, предложение трудового договора на срок не менее одного года и семейные связи с другими проживающими иностранцами или справка, подтверждающая интеграцию, выданная местным муниципалитетом. «Семейное урегулирование» предназначено для родителей ребенка с испанским гражданством, которые несут ответственность за ребенка, совместно проживают с ним и знают о своих родительских обязанностях. В целом эта система ежегодно позволяет урегулировать статус более 30 000 человек³⁹.

54. Таиланд регулярно объявляет программы амнистии, позволяющие нелегальным мигрантам урегулировать свой статус и получить разрешение на работу, — последний раз такая программа была реализована во время пандемии COVID-19⁴⁰. В разгар пандемии этими мерами воспользовались около 1,6 млн трудящихся-мигрантов. Правительство продолжает предоставлять «окна регуляризации». Так, 5 июля 2022 года оно утвердило новое «окно регистрации» для нелегальных трудящихся-мигрантов и ранее зарегистрированных трудящихся-мигрантов, которым было разрешено продолжать работать в Таиланде до февраля 2025 года, при условии наличия действительных проездных документов и визы.

55. Филиппины помогают нелегальным мигрантам в странах назначения путем выдачи им паспортов, проведения переговоров с правительствами этих стран о компенсации миграционных штрафов и репатриации тех, кто нуждается в срочной помощи, например больных, а также тел умерших. Филиппинская программа «Помощь гражданам» координирует усилия консульства по удовлетворению срочных запросов о помощи, поступающих от филиппинских граждан или групп, в основном с участием полиции, миграционных и судебных органов⁴¹.

56. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что программы регуляризации для мигрантов с неурегулированным статусом, уже находящихся на территории страны, эффективно позволяют предоставить им или продлить разрешения на работу

³⁶ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants”, p. 7.

³⁷ Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), “Regularization of migrants in an irregular situation in the OSCE region: recent developments, points for discussion and recommendations” (August 2021).

³⁸ См. материалы, представленные ЮНИСЕФ.

³⁹ OSCE, “Regularization of migrants in an irregular situation”.

⁴⁰ См. материалы, представленные Таиландом.

⁴¹ См. материалы, представленные Форумом по вопросам защиты мигрантов в Азии.

и проживание. Специальные и ограниченные по срокам программы легализации могут осуществляться по многим причинам, включая реагирование на чрезвычайные ситуации, обеспечение доступа к медицинскому обслуживанию, борьбу с незадекларированной трудовой деятельностью и трудовой эксплуатацией, устранение и снижение степени уязвимости нелегальных мигрантов в странах пребывания, предоставление постоянного вида на жительство на основании срока проживания в стране или интеграции в нее, или в целях сохранения единства семьи. Следует отметить, что, хотя специальные и ограниченные по срокам программы регуляризации могут быть эффективными в краткосрочной перспективе, они должны сопровождаться стандартными и постоянно действующими механизмами получения постоянного статуса пребывания, которые эффективно отвечают потребностям мигрантов в уязвимых ситуациях.

Е. Переосмысление подходов к миграции и необходимость продвижения вперед по пути регуляризации

1. Вклад мигрантов в экономику и общество

57. Специальный докладчик признает, что мигранты играют важнейшую роль для развития экономики и роста общин. Вклад мигрантов выражается в уплате налогов, потреблении, инвестициях, субсидиях и инновациях. Мигранты чаще, чем коренное население, открывают собственные предприятия, создавая рабочие места для принимающей общины; они могут восполнить нехватку рабочей силы в конкретных отраслях, включая сельское хозяйство и здравоохранение; и они приносят в принимающую страну различные навыки, языковое и культурное многообразие⁴². Мигранты представляют собой потенциальный резерв рабочей силы, который может повлиять на производственный капитал. Например, в Бразилии зарегистрированы положительные показатели экономической активности в периоды активизации миграционных потоков, включая, например, улучшение социально-экономической ситуации в штате Рорайма после увеличения притока венесуэльцев. Также наблюдался рост розничной торговли и экспорта, при этом сумма собранных налогов в сфере обращения товаров и услуг в период с конца 2018 года по первое полугодие 2019 года увеличилась на 25 процентов⁴³.

58. Трудящиеся-мигранты также приносят доход странам происхождения, что, несомненно, выгодно. В Индии только в 2022 году рабочие-мигранты отправили домой денежные переводы на сумму от 90 до 100 млрд долларов. На Филиппинах в 2021 году денежные переводы от трудящихся-мигрантов выросли на 3,6 процента и достигли исторического максимума в 36,14 млрд долларов. Что касается культурного вклада, то присутствие сообществ мигрантов в странах пребывания также может способствовать преодолению культурных барьеров путем поощрения разнообразия и ознакомления с культурой и обычаями других стран посредством организации различных мероприятий, включая спортивные состязания, распространение информации в общинах и соблюдение праздников. Культурное разнообразие, создаваемое миграционными потоками, способствует обмену новыми взглядами и жизненным опытом в рамках межкультурного взаимодействия, появлению инновационных и гибридных культурных практик и общей открытости общества к различиям и изменениям⁴⁴.

59. В странах назначения трудовая миграция может также создавать дополнительные возможности трудоустройства, способствовать омоложению рабочей силы, вносить вклад в систему социальной защиты и обеспечивать позитивную обратную связь в виде передачи знаний, навыков и технологий. Регулируемая надлежащим образом трудовая миграция также повышает уровень жизни и может быть важным источником расширения прав и возможностей трудящихся-мигрантов. Кроме того, участие женщин в рабочей силе является одним из факторов роста и

⁴² См. материалы, представленные платформой «Молодежь и дети — мигранты».

⁴³ См. материалы, представленные Conectas Brazil.

⁴⁴ См. материалы, представленные Форумом по вопросам защиты мигрантов в Азии.

сокращения масштабов бедности, а реализация профессионального потенциала женщин необходима для процветания общества. Для многих женщин трудовая миграция является положительным опытом, предоставляя возможности для увеличения средств к существованию и самостоятельности. Все больше данных свидетельствуют о том, что гендерное равенство в трудовой миграции — это «умная» экономика.

60. Специальный докладчик принимает к сведению важную вышеупомянутую информацию и данные о вкладе мигрантов в экономику стран и сообществ, однако хотел бы подчеркнуть необходимость переосмысления и изменения характера дискуссии по теме миграции, особенно когда в общественный дискурс вбрасываются вредные нарративы о миграции. В этой связи Специальный докладчик пользуется возможностью, чтобы отметить, что конструктивные нарративы способствуют положительному вкладу мигрантов в экономики страны происхождения и назначения, и подчеркивает экономические преимущества миграции. Однако следует отметить, что такие сигналы, как правило, не находят отклика у аудитории. Это также несет с собой опасность укрепления восприятия мигрантов как товара или использования их в качестве эксплуатируемого трудового ресурса для удовлетворения потребностей рынка труда. Такие послы могут также вызвать негативное отношение, когда мигранты рассматриваются как угроза для рабочих мест, стандартов занятости и влияния профсоюзов, а также для системы социального обеспечения. Это также может поставить под угрозу признание мигрантов в качестве правообладателей, которые имеют право на достойную работу, социальную защиту и льготы, независимо от их вклада. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть необходимость продвижения позитивного нарратива, в котором высоко ценится социальное и культурное изобилие, а уважение прав людей рассматривается как залог улучшения положения каждого члена общества — когда «мы работаем вместе, мы можем достичь общих целей и улучшить наши сообщества». Централизация неэкономических ценностей, включая такие качества, как доброта, забота друг о друге и солидарность, является ключевым фактором процветания общества⁴⁵.

2. Движение вперед в области регуляризации в соответствии с международным правом прав человека

61. Хотя Специальный докладчик отмечает определенный прогресс в осуществлении регуляризации, следует отметить проблемы, с которыми приходится сталкиваться при разработке и осуществлении процедур регуляризации. В некоторых странах многие просители убежища рассматриваются так же, как и нелегальные мигранты, или получают крайне нестабильный временный статус, который не обеспечивает адекватной защиты из-за отсутствия правовой базы и/или осуществления мер по защите беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите. Такое отсутствие защиты беженцев и лиц, ищущих убежище, повышает риск их безгражданства. Дети, рожденные от не имеющих документов беженцев и просителей убежища, а также от нелегальных мигрантов, часто не имеют документов и подвергаются риску безгражданства и недостаточного или полного отсутствия доступа к образованию, здравоохранению и другим видам социальной защиты. Трудящиеся-мигранты в некоторых секторах, включая домашнюю работу, рыбный промысел и сельское хозяйство, во многих странах не подпадают под действие национального трудового законодательства и поэтому или живут на нелегальном положении, или имеют крайне нестабильный статус. Они часто становятся жертвами торговли людьми и подвергаются высокому риску нарушения правил техники безопасности. Трудящиеся женщины-мигранты постоянно сталкиваются с неправомерным обращением в случае беременности или когда работодатели или официальные органы запрещают беременность. Специальный докладчик с озабоченностью отмечает, что из-за отсутствия гендерного подхода к защите и продвижению прав человека мигрантов гендерное насилие и сексуальные

⁴⁵ См. OHCHR, “Step 7: do no harm – be aware of unconscious bias in messaging, and avoid discrimination” (2020).

домогательства на рабочем месте в отношении женщин и трудящихся-мигрантов с маргинализированной гендерной идентичностью носят массовый характер⁴⁶.

62. Учитывая, что нелегальные мигранты зачастую живут на грани бедности, высокая стоимость процедуры получения вида на жительство представляет для них значительную проблему. Административные сборы являются общей политикой в области управления миграцией и могут включать сборы за подачу заявления на получение визы или разрешения; продление срока действия разрешения; перевод документов; изготовление фотографий; выдачу разрешения; и снятие биометрических данных. Еще одной распространенной статьей расходов является оплата услуг адвоката при отсутствии бесплатной юридической помощи или невозможности для нелегального мигранта воспользоваться такой бесплатной помощью или услугами экспертных организаций гражданского общества. Когда мигрант отпрашивается с работы, чтобы лично подать заявление, пройти собеседование или сдать отпечатки пальцев, это может повлечь за собой серьезные финансовые последствия. Специальный докладчик также получил данные о том, что механизмы регуляризации часто критикуют за отсутствие прозрачности и большие дискреционные полномочия, которыми наделены власти, поскольку критерии не всегда ясны и нередко толкуются узко и ограничительно.

63. Следует признать, что процедуры получения вида на жительство все более переходят в цифровую область. В настоящее время в ряде стран разработаны онлайн-порталы, на которых мигранты могут подавать, продлевать ходатайства о выдаче разрешения, а также отслеживать ход их рассмотрения. Нелегальным мигрантам, имеющим достаточные навыки работы в Интернете, будет не так сложно подать заявление с помощью таких систем, как и тем, кто имеет компьютер или знает кого-то или организацию гражданского общества с компьютером, которым они могут воспользоваться. Специальный докладчик отмечает, что, хотя цифровые процедуры могут устранить некоторые барьеры, такие как необходимость совершить поездку для подачи заявления, они могут создать новые, включая необходимость иметь компьютер или смартфон для сканирования и подачи требуемых документов. Мигранты, которые находятся в цифровой изоляции, обычно не имеют приемлемого по цене доступа к Интернету и/или цифровых устройств для подключения. Они могут не обладать базовой цифровой грамотностью, необходимой для оцифровки документов и использования Интернета, включая навигацию по онлайн-порталам, и эта проблема усугубляется, когда порталы не удобны для пользователей⁴⁷.

64. Чтобы государства могли продвигаться вперед в процессе регуляризации, процедуры оценки ходатайств на получение вида на жительство, поданных мигрантами, находящимися в уязвимом положении, должны быть ориентированы на людей; учитывать интересы ребенка, в том числе применять принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка; учитывать гендерные аспекты и учитывать характер полученных травм и поддерживать международные стандарты в области прав человека и трудовые стандарты, включая запрет дискриминации. Государства могут повысить гибкость и доступность процессов регуляризации путем обеспечения того, чтобы используемые критерии были четкими, прозрачными и основанными на правах человека, а также отвечали конкретным потребностям мигрантов, ситуациям уязвимости, с которыми они сталкиваются, а также их социально-демографическим и экономическим реалиям. Доступная информация и консультации должны предоставляться на понятном мигрантам языке. Процессы регуляризации также должны быть доступными или бесплатными, в том числе для получения необходимой документации. Регуляризация должна быть также бесплатной в случае необходимости оплаты расходов, связанных с детьми, и оплачиваться один раз для каждой семейной

⁴⁶ См. материалы, представленные организацией «За лучшее взаимодействие между Востоком и Юго-Восточной Азией».

⁴⁷ См. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, “Regularisation mechanisms and programmes” (2022).

группы, при этом государства должны избегать начисления штрафов на основании нелегального миграционного статуса⁴⁸.

65. При отказе по заявлениям на продление срока действия вида на жительство государства должны выносить официальное индивидуальное решение в письменной форме с указанием причин отказа. Процедуры должны соответствовать основным процессуальным гарантиям, в частности гарантии быстрого и транспарентного процесса, административного и судебного пересмотра отрицательного решения и приостанавливающего действия апелляции. Государства должны обеспечить, чтобы мигранты, включая нелегальных мигрантов, могли сами обращаться в целях инициирования соответствующих процедур и имели доступ ко всей соответствующей информации и документации, чтобы избавить их от необходимости прибегать к помощи членов семьи, недобросовестных партнеров, спонсоров, работодателей, коррумпированных агентов, сотрудников правоохранительных органов или других лиц для подачи и последующего сопровождения их заявлений. Кроме того, им должен выдаваться документ, подтверждающий их временный легальный правовой статус на период до принятия окончательного решения. Полицейские и другие правоохранительные органы должны быть осведомлены о характере такого временного статуса. Мигранты должны иметь возможность работать или располагать достаточными средствами существования в период рассмотрения их дела⁴⁹.

66. Независимо от оснований и продолжительности проживания, мигрантам должен быть обеспечен полный и равный доступ к правам человека и трудовым правам и основным услугам, включая здравоохранение, образование, достаточный уровень жизни, правосудие, социальную защиту и достойную работу. Если это не является законным, правомерным, необходимым и соразмерным, дифференцированное обращение в отношении доступа к правам и услугам на основании миграционного статуса и критериев предоставления вида на жительство равносильно дискриминации. Более того, ограничение доступа к правам и услугам само по себе может стать дополнительной причиной уязвимости человека. Когда мигрантам предоставляется разрешение на временное проживание, государства должны предусматривать возможности изменения статуса, в том числе предоставление постоянного вида на жительство. Продление, возобновление и изменение миграционного статуса на иной постоянный статус должны облегчаться государствами посредством четких, упорядоченных, доступных и недорогих процедур⁵⁰.

67. Специальный докладчик с сожалением отмечает, что правительства и гражданское общество работают отдельно друг от друга, когда речь идет о нелегальных мигрантах, эффективном администрировании и обществе в целом. Однако следует признать, что привлечение всех заинтересованных сторон выгодно всем участникам: правительства могут быть уверены в разработке и внедрении эффективных процессов, которые охватят мигрантов, и в получении качественных заявлений от мигрантов, беженцев и просителей убежища, имеющих право на участие в программе, а мигранты получают доступ к процедурам, разработанным с учетом их интересов, и могут рассчитывать на справедливый и положительный результат. В таком сценарии как разработка, так и осуществление процедур выигрывают от опыта каждого.

IV. Выводы и рекомендации

68. Специальный докладчик делает вывод о том, что государства должны обеспечивать различные возможности получения разрешений на постоянное проживание, гражданства и обеспечения реального участия в жизни общества для содействия социальной и семейной интеграции посредством предоставления основанных на правах человека и учитывающих гендерные аспекты каналов законной миграции и легализации незаконных мигрантов. Глобальный

⁴⁸ См. United Nations Network on Migration, "Guidance note".

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

нарратив о законных каналах нельзя сужать, чтобы выделить временную миграцию. Программы регуляризации должны быть направлены на поощрение и обеспечение доступа к процедурам получения постоянного вида на жительство и гражданства, включая инициативы по воссоединению семей. Специальный докладчик особо отмечает, что существующие программы регуляризации, включая временные виды на жительство, которыми пользуются просители убежища, жертвы торговли людьми и других преступлений, позволяют получить разрешение только на краткосрочное пребывание с ограниченным доступом без разрешения на работу или с ограниченным правом работать. Как таковые, они не обеспечивают необходимой регуляризации, основанной на правах человека. Кроме того, политика регуляризации не должна быть связана с механизмами спонсорства, которые ведут к эксплуатации и нарушениям прав. Хотя такие механизмы теоретически могут предоставить человеку легальный статус, на практике они являются ненадежными и подвергают мигрантов целому ряду тех же рисков и проблем, что и отсутствие законного статуса⁵¹.

69. Специальный докладчик с обеспокоенностью отмечает, что в некоторых странах сопровождаемым детям может быть отказано в праве быть выслушанными и они рассматриваются как «приложение» к досье их родителей, и это означает, что специфические или индивидуальные причины предоставления убежища или другого легального статуса могут быть не приняты во внимание. Находящиеся под опекой несопровождаемые дети могут оказаться в нелегальном положении, когда они достигают возраста 18 лет и начинают взрослую жизнь, не имея законного статуса, что ведет к их потенциальной изоляции, эксплуатации и даже депортации. Когда получение разрешения на проживание или работу зависит от работодателя, это может легко приводить к тому, что дети и родители мигрантов окажутся на нелегальном положении, что делает их уязвимыми для произвола и эксплуатации и ограничит реализацию ими прав человека⁵².

70. Специальный докладчик призывает правительства сосредоточиться на устранении коренных причин, побуждающих людей к нелегальной миграции, при этом стратегии и процедуры регуляризации должны предоставлять нелегальным мигрантам средства для достижения успеха. Например, бесплатные курсы для обучения мигрантов предпринимательской деятельности могут дать им инструменты для обеспечения развития их общин и финансовой безопасности их семей. Кроме того, программы регуляризации должны разрабатываться и осуществляться в консультации с организациями гражданского общества, особенно с ассоциациями мигрантов и, в соответствующих случаях, с молодежными организациями⁵³. Специальный докладчик подчеркивает важность создания структурных условий для обеспечения благополучия мигрантов и внесения ими вклада в жизнь общества.

71. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть тройную функцию регуляризации как центрального механизма защиты прав мигрантов и их семей, в частности находящихся в особенно уязвимом положении; как ключевого инструмента для эффективной реализации комплексной миграционной политики; и как фактор, способствующий достижению целей многочисленных государственных стратегий в странах назначения. Поэтому регуляризация является инструментом защиты и интеграции, который приносит пользу мигрантам, их семьям, странам назначения и сообществам. Таким образом, расширение каналов легальной миграции и гарантирование того, чтобы временная регуляризация приводила к получению постоянного статуса в странах назначения, представляют собой два существенных элемента для соблюдения Глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции и других международных норм.

⁵¹ См. материалы, представленные Сетью женщин-мигрантов.

⁵² См. материалы, представленные ЮНИСЕФ.

⁵³ См. материалы, представленные платформой «Молодежь и дети — мигранты».

72. Специальный докладчик рекомендует государствам:

a) укреплять правовую базу для защиты всех мигрантов в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Государства должны принимать соответствующие меры по упорядочению положения таких людей, учитывая такие факторы, как продолжительность их пребывания в стране и их семейное положение. Прогресс в этой области может также потребовать пересмотра и изменения законодательства на национальном уровне для создания и совершенствования механизмов регуляризации и обеспечения доступа к правовой помощи для таких процедур. Это может включать ратификацию соответствующих международных стандартов, включая Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей⁵⁴;

b) проанализировать и адаптировать механизмы регуляризации и любые текущие программы, уделяя особое внимание внедрению механизмов постоянной регуляризации по целому ряду оснований;

c) обеспечить включение в национальное законодательство и политические рамки международных правозащитных ограничений в отношении возвращения в качестве постоянного основания для регуляризации путем пересмотра и изменения национального законодательства для соблюдения международных правозащитных обязательств (например, принципа невыдворения, права на семейную жизнь, права на частную жизнь, наилучшего обеспечения интересов ребенка и права на реабилитацию жертв пыток), которые могут стать основанием для регуляризации;

d) обеспечить наличие четких, эффективных, недорогих и доступных административных процедур, с помощью которых мигранты, в том числе нелегальные, могут подать заявление на получение и продление статуса резидента, чтобы люди не оказывались в нелегальном положении из-за неэффективной административной миграционной политики;

e) обеспечить возможность освобождения от уплаты сборов для детей, молодежи и малоимущих, а также принять меры к тому, чтобы любые взимаемые сборы были пропорциональны и не превышали стоимость услуг, предоставляемых для обработки заявлений и выдачи разрешений;

f) заменить статус допустимого пребывания статусом национальной защиты, который позволит людям осуществлять свои права и рассматриваться наравне с другими мигрантами. Государства должны обеспечить, чтобы лица с допустимым статусом имели возможность изменить этот статус через механизм регуляризации и чтобы были приняты временные меры для защиты их основных прав;

g) осуществлять интеграционную политику и программы, способствующие и поддерживающие инклюзию мигрантов, в том числе нелегальных, и предоставлять ресурсы для интеграции и обеспечения доступа к правам тех, чей статус был урегулирован;

h) оказывать помощь трудящимся-мигрантам в получении доступа к регуляризации, устраняя препятствия и способствуя осуществлению их трудовых прав, включая доступ к правосудию в случае злоупотреблений со стороны работодателей;

i) обеспечить большую гибкость для того, чтобы права и статус пребывания мигрантов не были привязаны к одному работодателю или одному сектору, принимая во внимание реальное положение дел на рынке труда при продлении срока действия вида на жительство, предусматривая возможность «мостов» между различными типами работы и статусами разрешения на работу (например, занятый, самозанятый, предприниматель), чтобы предотвратить

⁵⁴ OSCE, “Regularization of migrants in an irregular situation”. <https://www.osce.org/odihr/494251>.

ситуации, когда трудящиеся-мигранты оказываются на нелегальном положении при изменении ситуации с работой или в случаях эксплуатации⁵⁵;

j) принять меры по обеспечению прав женщин-мигрантов, включая домашних работников, путем легализации миграции, которая не зависит от конкретного работодателя, супруга или другого члена семьи и доступна по разумным тарифам;

k) в контексте смешанных перемещений предоставлять мигрантам и просителям убежища, включая потенциальных жертв торговли людьми, адекватный «временный» статус, включая право на работу, до завершения соответствующих процедур, таких как регуляризация, предоставление убежища и официальное определение человека как жертвы торговли людьми;

l) положить конец криминализации нелегальных мигрантов и поощрять солидарность с мигрантами, чтобы изменить представление о миграции и бороться с ксенофобией, расизмом и дискриминацией.

⁵⁵ Caritas Europa, “Demystifying the regularisation of undocumented migrants”.