



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
28 April 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать пятая сессия

6–23 июня 2017 года

Пункт 3 повестки дня

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

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов в отношении повестки дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года

Записка секретариата

Настоящий доклад представляется в соответствии с резолюцией 26/19 Совета по правам человека. В свете предлагаемого глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции Специальный докладчик предлагает разработать в рамках Организации Объединенных Наций, параллельно с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, повестку дня, которую можно было бы назвать повесткой дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года. Опираясь на задачи 10.7 и 8.8 Целей в области устойчивого развития, повестка дня будет включать в себя восемь целей в области мобильности людей, а также задачи и показатели, направленные на облегчение мобильности людей в ближайшие 15 лет при одновременном обеспечении уважения прав человека всех мигрантов на основе принципов недискриминации и равенства.



**Доклад Специального докладчика по вопросу
о правах человека мигрантов в отношении повестки
дня в области облегчения мобильности людей
на период до 2035 года**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Деятельность Специального докладчика	3
А. Участие в консультациях и конференциях	3
В. Поездки по странам	3
III. Повестка дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года	4
А. Введение	4
В. Миграция: восприятие и реальность	5
С. Повестка дня на период до 2035 года: долгосрочная стратегия	9
D. Цели в области мобильности людей	11
Е. Оценка прогресса и финансирование	28
F. Выводы и рекомендации	28

I. Введение

1. В настоящем докладе, который представляется в соответствии с резолюцией 26/19 Совета по правам человека, кратко рассказывается о деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов за период с 20 апреля 2016 года по 11 апреля 2017 года. Тематический раздел посвящен разработке повестки дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Участие в консультациях и конференциях

2. Специальный докладчик принял участие в качестве приглашенного эксперта в работе пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, проведенного в Нью-Йорке 19 сентября 2016 года. В рамках пленарного заседания высокого уровня он участвовал в различных мероприятиях, в том числе в мероприятии под названием «Миграция и развитие: Дорожная карта для заключения глобального договора», организованном Группой Всемирного банка; круглом столе по вопросам совместной деятельности в целях искоренения практики задержания детей из числа иммигрантов, организованном Межучрежденческой рабочей группой по искоренению практики задержания детей-иммигрантов; параллельном мероприятии, по вопросу о защите прав человека в контексте перемещений больших групп мигрантов и беженцев, организованном Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ); и форуме частного сектора по вопросам миграции и беженцев, проведенном организацией «Конкордия» в партнерстве с Глобальной стратегической инициативой Колумбийского университета, Международной организацией по миграции (МОМ) и Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев при поддержке фондов «Открытое общество» и Швейцарского агентства в поддержку развития и сотрудничества.

3. В сотрудничестве с соответствующими национальными правозащитными учреждениями Специальный докладчик организовал семинары по вопросу о доступе к правосудию для мигрантов, которые прошли 5 и 6 декабря 2016 года в Сенегале и 8 и 9 декабря 2016 года в Марокко.

4. 31 марта 2017 года Специальный докладчик организовал в Женеве консультации с организациями гражданского общества и учреждениями Организации Объединенных Наций, посвященные рассмотрению итогов пленарного заседания высокого уровня и обсуждению способов участия в двухлетнем процессе, который приведет к принятию глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции в 2018 году.

B. Поездки по странам

5. В период с 3 по 10 мая 2016 года Специальный докладчик посетил Анголу. Он рекомендует Анголе разработать всеобъемлющую национальную стратегию по вопросам миграции и мобильности, а также заключить двусторонние и многосторонние соглашения о мобильности с соседними странами в целях защиты и поощрения в стране прав человека всех мигрантов.

6. В период с 12 по 16 мая 2016 года Специальный докладчик также провел последующее посещение Греции. Он отмечает прогресс, достигнутый в деле принятия законов и политики, направленных на регулирование миграции и пограничного контроля. Поскольку Греция охраняет внешние границы Европей-

ского союза, Специальный докладчик рекомендует правительству Греции и учреждениям Европейского союза найти основанные на правозащитном подходе долгосрочные решения проблем, с которыми сталкиваются мигранты и просители убежища в Греции, в том числе в части, касающейся такого важного вопроса, как пограничный контроль, и принять долгосрочные стратегии в области миграции и мобильности, соответствующие нормам международного права прав человека

7. В период с 1 по 18 ноября 2016 года Специальный докладчик посетил Австралию. Он отметил, что некоторые миграционные стратегии Австралии все больше подрывают права человека мигрантов, что противоречит международным обязательствам страны в области прав человека и гуманитарного права. Специальный докладчик рекомендует Австралии разработать и начать применять к вопросам миграции и пограничного контроля правозащитный подход, обеспечивая, чтобы соблюдению прав мигрантов, в том числе мигрантов, не имеющих документов, всегда уделялось приоритетное внимание.

III. Повестка дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года

A. Введение

8. 19 сентября 2016 года Генеральная Ассамблея провела пленарное заседание высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, на котором была принята Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах (резолюция A/71/L.1). В этой Декларации отводится два года на подготовку проведения в 2018 году межправительственной конференции, на которой будут представлены для принятия два глобальных договора – о беженцах и о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Специальный докладчик рассматривает принятие глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции в качестве не завершения процесса, а его начала. В рамках подготовки глобального договора Специальный докладчик призывает государства не ограничиваться положениями Декларации, отказаться от импульсивных реакций, основанных на их восприятии текущих проблем, и разработать основанную на правозащитном подходе и фактологических данных систему управления в области международной миграции и мобильности.

9. Специальный докладчик принимает к сведению тот положительный факт, что обсуждение вопросов миграции и мобильности в рамках Организации Объединенных Наций привело к включению задач, связанных с миграцией, в Цели в области устойчивого развития и принятию Нью-Йоркской декларации, в которой государства подтвердили свою приверженность защите прав человека мигрантов и принятию глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Специальный докладчик подчеркивает важность обеспечения того, чтобы приверженность государств делу защиты прав человека мигрантов¹ не ослабевала и переросла в принятие глобального договора.

10. Принимая во внимание нынешнюю динамику факторов побуждения и притяжения, а также в свете своих замечаний о необходимости облегчения мобильности, Специальный докладчик предлагает включить в глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции положения о разработке в рамках Организации Объединенных Наций повестки дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года, которая будет реализовываться параллельно с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (резолюция Генеральной Ассамблеи 70/1).

¹ В настоящем докладе во всех случаях под «мигрантами» следует понимать «мигрантов независимо от их статуса или обстоятельств».

11. Красной нитью в рамках такого подхода будет проходить осуществление задач 10.7 и 8.8 Целей в области устойчивого развития с помощью плана, основанного на правах человека и разработанного с учетом возрастных и гендерных аспектов.

12. Специальный докладчик предполагает, что это будет опирающаяся на задачу 10.7 повестка дня, в которой будут определены эффективные способы облегчения мобильности людей и подчеркнута важность использования долгосрочного стратегического подхода к разработке политики и практики, обеспечивающих более доступную, регламентированную, безопасную и приемлемую с финансовой точки зрения мобильность, благодаря чему государства будут находиться в лучшем положении в плане реагирования на стоящие впереди значительные демографические, экономические, социальные, политические и культурные вызовы.

13. С учетом того, что глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции будет представлен для принятия в 2018 году, осуществление повестки дня могло бы быть начато в 2020 году, после проведения двухлетнего подготовительного процесса. Повестка дня будет включать в себя небольшое, но достижимое число всеобщих целей в области защиты прав человека мигрантов и облегчения мобильности в течение последующих 15 лет, а также предусматривать четкие задачи и показатели, реалистичные сроки, целевые ориентиры и эффективные механизмы подотчетности.

В. Миграция: восприятие и реальность

Все мигранты обладают правами человека в соответствии с принципами равенства и недискриминации, действующими для всех

14. Специальный докладчик хотел бы напомнить о Нью-Йоркской декларации, в которой государства признали, что в соответствии с обязательствами государств, вытекающими из международного права, беженцам и мигрантам надлежит оказывать всестороннюю поддержку, помощь и защиту на директивном уровне и что их права человека и основные свободы, а также их потребность в безопасных условиях жизни и уважении их достоинства должны соблюдаться в полном объеме.

15. Всех мигрантов следует признавать в качестве равных правообладателей независимо от их миграционного статуса с точки зрения суверенной территории, на которой они находятся, и обеспечивать уважительное и достойное обращение с ними. Согласно международному праву, государства обязаны защищать мигрантов на всех этапах процесса миграции и предоставлять им доступ к правосудию для получения защиты от любого дискриминационного обращения или нарушений прав человека, которым они подвергаются.

16. Специальный докладчик предлагает кардинально изменить то, каким образом воспринимается миграция и формируется отношение к ней. Сама по себе миграция является естественной частью человеческого существования; она не является ни преступлением, ни проблемой и может даже представлять собой решение. Таким образом, когда мы говорим об управлении миграцией, речь идет не о закрытии границ и недопущении въезда людей, а о регулировании мобильности путем создания доступных, регламентированных, безопасных и приемлемых с финансовой точки зрения каналов миграции, а также о поощрении и поддержке многообразия.

17. Специальный докладчик видит настоятельную необходимость в регулировании мобильности, которое бы способствовало миграции и контролю за ней, а не ограничивало миграционные потоки посредством принятия мер по недопущению пересечения границы, перехвата и задержания. Государствам следует отказаться от политики «нулевой терпимости» в пользу политики, направленной на уменьшение вреда, что будет способствовать подрыву деятельности пре-

ступных организаций, ответственных за незаконный ввоз мигрантов, решению проблем безопасности государств и, в конечном счете, уменьшению страданий людей и спасению их жизней. Если государства хотят восстановить контроль над своими границами, то мигрантам следует обеспечить регламентированные, безопасные, приемлемые с финансовой точки зрения и доступные каналы мобильности.

18. В целях эффективного регулирования мобильности государствам необходимо принять общеправительственный подход к решению проблемы миграции с учетом всех ее аспектов, включая все выгоды и вызовы в плане экономического роста, демографических изменений, культурного разнообразия, социальной интеграции, прав человека и уважения верховенства закона. Приняв долгосрочный стратегический подход, государства смогут лучше реагировать на неизбежные серьезные демографические, экономические, социальные, политические и культурные вызовы.

Важность поощрения подготовки фактологических информационно-просветительских материалов по вопросам миграции

19. Политическая риторика по вопросам миграции зачастую не отражает реальное состояние дел, несмотря на факты и цифры, свидетельствующие об обратном. Такая риторика формирует общественное мнение о миграции. Поэтому любые попытки разработать повестку дня в области миграции должны предусматривать подготовку для населения всех стран и их политиков информационно-просветительских материалов, с энтузиазмом повествующих о том, как эффективно управляемая мобильность могла бы способствовать процветанию и стабильности общества.

20. Согласно статистике Организации Объединенных Наций за 2015 год, по всему миру за пределами своих стран происхождения проживали приблизительно 244 млн. человек, в том числе почти 20 млн. беженцев. Несмотря на то, что этот показатель увеличился по сравнению с уровнем пятнадцатилетней давности на 41%, он составил в 2015 году всего лишь 3,3% от численности населения мира против 2,8% в 2000 году. В действительности темпы миграции в период 2010–2015 годов по сравнению с предыдущим пятилетним периодом замедлились. В период 2000–2015 годов больше всего мигрантов прибыло в Азию – 26 млн. человек².

21. В некоторых регионах старение населения стало причиной демографического сдвига, который обуславливает нехватку рабочей силы. С чисто экономической точки зрения такие демографические изменения станут дополнительными факторами давления и приведут к необходимости обеспечения равновесия между спросом на рабочую силу и ее предложением³, что явно противоречит общему представлению о том, что мигранты «воруют рабочие места».

22. На фоне неблагоприятной ситуации в экономике, подъема националистических популистских партий и трагических терактов по всему миру ксенофобия и ненавистническая риторика принимают более широкие масштабы, что ведет ко все более и более негативному восприятию мигрантов и возникновению препятствий на пути разработки более эффективной политики, основанной на фактологических данных и правозащитном подходе.

23. Использование надлежащих формулировок и исследований, представление фактов и стратегий в пользу многообразия и вовлечения мигрантов в жизнь общества имеют ключевое значение в плане оказания содействия интеграции

² См. Department of Economic and Social Affairs, *International Migrant Stock: the 2015 Revision*.

³ Ernst and Young, “Tracking global trends: how six key developments are shaping the business world” (2011). Имеется по адресу https://issuu.com/ezra1110/docs/tracking_global_trends/32.

мигрантов и их внесению ими вклада в процесс развития, а также сокращения распространения негативных популистских представлений о мигрантах. Поэтому государствам следует разработать долгосрочную и основанную на правозащитном подходе стратегическую концепцию и информационно-просветительские материалы по вопросам мобильности и многообразия, с тем чтобы придать смысл, согласованность и целенаправленность нынешним и будущим действиям.

24. Использование правозащитного подхода положительно скажется на публичных обсуждениях и будет способствовать интеграции мигрантов в общество благодаря тому, что миграция станет восприниматься всеми в качестве не бременя и статьи расходов, а сферы общей ответственности и ценного вложения.

Миграция как подспорье для развития и процветание на национальном, региональном и глобальном уровнях

25. Мигранты являются движущей силой развития и помощниками в этом процессе, поскольку вносят вклад в обеспечение экономического роста везде, куда бы они не направляются. Исследования показывают, что иммиграция оказывает минимальное воздействие на уровень безработицы среди жителей принимающих стран и в целом имеет положительные последствия для создания рабочих мест и инвестиционной деятельности⁴. Появляется все больше данных, свидетельствующих о том, что вклад мигрантов в виде прямых и косвенных налогов превышает объем получаемых ими государственных пособий⁵. В 2015 году объем денежных переводов, осуществленных мигрантами, составил приблизительно 601 млрд. долл. США, из которых около 441 млрд. долл. США было отправлено в развивающиеся страны, что более чем втрое превышает объем официальной помощи на цели развития⁶.

26. Экономические исследования также демонстрируют, что мигранты скорее дополняют граждан принимающих стран, а не конкурируют с ними, содействуя тем самым наращиванию общего производительного потенциала экономики⁷. В одном исследовании⁸ было показано, что вследствие глобальной рецессии это позитивное явление хотя и ослабло, но не исчезло, что опровергает аргументацию тех, кто пытается оправдать экономическим спадом репрессивную политику в отношении мигрантов. Хотя граждане принимающих стран и могут быть вытеснены мигрантами с небольших и других специфических рынков труда, бороться с такими малозначимыми последствиями лучше с помощью профессиональной переподготовки, а не попыток сдержать миграцию.

27. Хотя экономические стимулы для миграции являются весьма разнообразными и во многих случаях очень мощными, потенциальные мигранты постоянно проводят их оценку и тщательный анализ. Это верно, что в своем большинстве мигранты стремятся попасть в страны, где имеются рабочие места и где они могут начать интегрироваться в общество и строить будущее для себя и своих семей. Также верно и то, что к основным странам назначения относятся страны, где мигранты могут найти работу на официальном или подпольном

⁴ См. Organization for Economic Cooperation and Development, *International Migration Outlook 2013*.

⁵ OHCHR, *The economic, social and cultural rights of migrants in an irregular situation*, (New York and Geneva, 2014), p. 99.

⁶ См. World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2016*.

⁷ David Card, "The impact of the Mariel boatlift on the Miami labour market", *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 43, No. 2 (January 1990), pp. 245-257; Mette Foged and Giovanni Peri, "Immigrants' effect on native workers: new analysis on longitudinal data", Institute for the Study of Labour discussion paper No. 8961, 2015; Andri Chassamboulli and Giovanni Peri, "The labour market effects of reducing the number of illegal immigrants", *Review of Economic Dynamics*, vol. 18, No. 4 (October 2015).

⁸ Francesco D'Amuri and Giovanni Peri, "Immigration, jobs and employment protection: evidence from Europe before and during the Great Recession", Bank of Italy working paper No. 886, 2012.

рынках труда. Мигранты реагируют на спрос на рабочую силу, и если где-то этот спрос снижается, то обычно сокращается и поток мигрантов в этот район.

Пока существуют факторы «побуждения и притяжения», потоки мигрантов не иссякнут

28. На решения мигрантов в отношении того, почему, когда, куда и каким образом они хотят мигрировать, влияют многие факторы. Основными факторами «побуждения» являются нищета, насилие, дискриминация и неэффективное управление. К главным факторам «притяжения» относятся признанные или непризнанные на официальном уровне потребности в рабочей силе и воссоединение семей. Публичные осуждения, посвященные этим факторам, в целом носят чрезвычайно поверхностный характер и, как правило, сводятся лишь к нагнетанию страха по поводу «социальных паразитов» и мигрантов, «ворующих рабочие места».

29. Вместо того чтобы проанализировать причины миграции, государства зачастую реагируют на расширение миграционных потоков созданием и постепенным возведением все больших барьеров на пути мобильности, делая акцент на вопросы обеспечения безопасности, пресечения и сдерживания. Их главная цель состоит в том, чтобы обезопасить свои границы путем строительства заграждений, применения насилия для того, чтобы остановить перемещение людей без документов через сухопутные и морские границы, длительного содержания под стражей в качестве средства сдерживания и коллективного выдворения людей в страны происхождения и транзита, причем зачастую все это делается без достаточно всесторонней оценки индивидуальных потребностей в защите и без надлежащего надзора. Кроме того, государства перенесли деятельность в сфере пограничного контроля за пределы своих территориальных границ, распространив ее на открытое море и третьи страны.

30. Репрессивные стратегии и отсутствие мер реагирования на действие факторов «побуждения и притяжения» миграции лишь создают идеальные условия для процветания нелегальных рынков труда и сетей контрабандистов. Государства зачастую не устраняют причины, по которым отдельные лица хотят или вынуждены покидать страны своего происхождения и по которым работодатели в странах назначения стремятся их нанимать на работу, и, тем не менее, они создают и постепенно наращивают препятствия на пути мобильности. Так называемый «миграционный кризис» обусловлен политикой. Введение ограничений в отношении мобильности является частью проблемы, а не частью ее решения.

31. О сохраняющейся неэффективности и противоречивости политики в отношении управления границами, а также об отсутствии согласованного правозащитного подхода к миграции ярко и наглядно свидетельствуют случаи трагической гибели транзитных мигрантов, которые привлекли всеобщее внимание к проблеме прав человека мигрантов. Мигранты не избегают страданий и на всех других этапах миграции. Репрессии в отношении мигрантов, не имеющих документов, и экстернализация границ лишь усугубляют страдания мигрантов и ведут к укреплению сетей контрабандистов и агентов по найму и работодателей, эксплуатирующих мигрантов. Мигранты будут продолжать прибывать. Единственным решением является принятие хорошо продуманной миграционной стратегии, облегчающей мобильность мигрантов и обеспечивающей государствам необходимый контроль за границами.

Облегчение мобильности означает предложение решений, обеспечивающих регламентированную, безопасную, доступную и приемлемую с финансовой точки зрения мобильность

32. В целях облегчения мобильности государствам следует увеличить регламентированные каналы для миграции и налогообложение мобильности путем постепенной либерализации визового режима и введения легкодоступных и упрощенных процедур и/или порядка выдачи виз, например виз для беженцев, виз для получения временной защиты, гостевых виз, виз для воссоединения с

семьей, рабочих виз, виз для получения вида на жительство, виз для пенсионеров и студенческих виз, со всеми проверками для установления личности и обеспечения безопасности, которые могут обеспечить эффективные визовые режимы.

33. По сути, государства должны вернуть под свой контроль рынок мобильности, который сейчас находится в руках контрабандистов, и принять меры урегулированию статуса мигрантов, не имеющих документов. Мигранты не желают жить без документов или обращаться к контрабандистам, но вынуждены это делать из-за отсутствия регламентированных, безопасных, доступных и приемлемых с финансовой точки зрения вариантов мобильности. Они бы предпочли заплатить разумный сбор сотруднику визовой службы, а не становиться жертвой вымогательства со стороны контрабандистов. Они бы приспособились в течение разумного периода времени к требованиям государств, регулирующим получение доступа к регламентированным вариантам мобильности, и прибывали на пограничные посты с надлежащим образом оформленными официальными документами, удостоверяющими личность, и проездными документами, а не пускались бы со своими семьями в путь, полный страданий. Они были бы готовы находить работу на официальных рынках труда, даже за минимальную заработную плату, вместо того чтобы подвергаться эксплуатации и терпеть издевательства на подпольных рынках труда. Для того чтобы запустить этот благотворный цикл, необходима хорошо продуманная политика в области мобильности.

С. Повестка дня на период до 2035 года: долгосрочная стратегия

34. Как отмечалось выше, для учета сложного характера мобильности людей государствам требуется долгосрочное стратегическое видение того, какой через одного поколение будет их политика в области мобильности, включая точные сроки ее реализации и контрольные показатели. Такая долгосрочная концепция схожа со стратегическими планами, которые разрабатывают государства для целей политики в области энергетики, окружающей среды, торговли, продовольственной безопасности, общественного транспорта, инфраструктуры и промышленности, с тем чтобы определить объем инвестиций, необходимый для достижения поставленных целей.

35. Специальный докладчик считает, что государствам следует также разработать такую концепцию и для миграционной политики. Представляется, что в настоящее время миграционная политика всегда требует сиюминутной реализации, и государства сосредоточивают свои усилия на том, чтобы «сейчас же положить конец миграции», «сейчас же отправить обратно мигрантов» или «сейчас же привлечь необходимых специалистов или низкоквалифицированных трудящихся-мигрантов». Специальный докладчик предлагает более взвешенные, основанные на фактических данных меры реагирования на действие факторов «побуждения и притяжения» и рассчитанную на 15 лет концепцию эффективно управления мобильностью, которая позволит государствам принимать тщательно спланированные меры в ответ на так называемый кризис.

36. Первым шагом на пути изменения коллективного мышления является признание того, что мигранты будут неизменно прибывать и убывать под воздействием факторов «побуждения и притяжения», которые в целом не проанализированы надлежащим образом. Облегчение растущей мобильности и обеспечение соответствия квалификации рабочей силы существующим потребностям как на доступном, регламентированном, безопасном и приемлемом с точки зрения цен на рынке труда в сочетании с надлежащими системами выдачи виз и контроля за безопасностью приведет к тому, что большинство мигрантов станут пользоваться регламентированными каналами мобильности.

37. Решению задач, связанных с мобильностью людей, может способствовать работа по двум основным направлениям, которые обозначил Специальный докладчик в предыдущих докладах:

а) расширение программ расселения беженцев с целью увеличения доли охваченных ими беженцев, которая сегодня составляет 1%. Эти программы должны предусматривать поддержку беженцев частными спонсорами, поскольку это способствует постепенному формированию группы граждан, выступающих за прием беженцев;

б) определение реальных потребностей в рабочей силе и значительное расширение возможностей в плане получения виз или участия в программах безвизового пребывания для трудящихся-мигрантов всех уровней квалификации. При надлежащем отборе и организации показатели миграции будут полностью управляемыми.

38. Такие меры по облегчению мобильности дадут очевидные преимущества, в частности:

а) приведут к значительному сокращению рынка для контрабандистов и недобросовестных агентов по найму;

б) позволят разведывательным службам своевременно проводить все проверки для обеспечения безопасности, причем в основном в стране назначения;

в) позволят продемонстрировать избирателям в странах назначения, что государственные границы не нарушаются, что власти надлежащим образом регулируют миграцию, что работодатели интегрируют мигрантов в рынок труда, что в программы в области интеграции вкладываются средства и что риторика националистов и популистов, направленная на нагнетание страха, опирается на стереотипы, мифы и фантазии, которым можно противопоставить факты.

39. Включение мигрантов в Цели в области устойчивого развития явилось свидетельством того, что все государства без всяких сомнений признали важность более эффективного управления мобильностью. С учетом того, что процесс уже начался, Специальный докладчик предлагает использовать его энергию и разработать рекомендации относительно его дальнейшего развития применительно к миграции.

40. С учетом этого Специальный докладчик предлагает разработать повестку дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года, в которой на основе Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года будут определены «маленькие» и достижимые цели, задачи и показатели. В некоторых Целях в области устойчивого развития, включенных в Повестку дня на период до 2030 года, уже упоминаются права человека и трудовые права мигрантов, в том числе:

а) защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости (задача 8.8);

б) к 2030 году сократить операционные затраты, связанных с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3% от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают 5% (задача 10.с);

в) содействовать упорядоченной, безопасной, законной и ответственной миграции и мобильности людей, в том числе с помощью проведения спланированной и хорошо продуманной миграционной политики (задача 10.7);

г) поощрять и проводить в жизнь недискриминационные законы и политику в интересах устойчивого развития (задача 16.б);

е) содействовать верховенству права на национальном и международном уровнях и обеспечить всем равный доступ к правосудию (задача 16.3);

ф) к 2030 году обеспечить наличие у всех людей законных удостоверений личности, включая свидетельства о рождении (задача 16.9);

г) к 2020 году значительно повысить доступность высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезаггегированных, в частности, по миграционному статусу (задача 17.18).

41. На основе, прежде всего, задач 10.7 и 8.8 Специальный докладчик намерен рекомендовать государствам и другим заинтересованным сторонам разработать долгосрочные стратегии для выполнения своих обязательств в отношении всех мигрантов, включая мигрантов, находящихся в сложном положении, которые предусмотрены в Целях в области устойчивого развития.

D. Цели в области мобильности людей

42. Опираясь на опыт, накопленный в рамках осуществления своего мандата за период с 2011 года, Специальный докладчик представляет следующую повестку дня, которая может служить своего рода «дорожной карты» для демонстрации содержания, масштаба, целесообразности и сферы охвата будущей повестки дня на период до 2035 года. Эта повестка дня включает в себя восемь целей в области мобильности людей, а также задачи и показатели, которые призваны содействовать облегчению мобильности людей при одновременном обеспечении уважения прав человека всех мигрантов независимо от их статуса, квалификации, возраста, пола или сексуальной ориентации.

43. Специальный докладчик предлагает следующие цели:

Цели в области мобильности людей

Цель 1. Предложение решений, обеспечивающих регламентированную, безопасную, доступную и приемлемую с финансовой точки зрения мобильность всех мигрантов независимо от их статуса или уровня квалификации

Цель 2. Защита трудовых прав и прав человека всех трудящихся-мигрантов независимо от их статуса и обстоятельств

Цель 3. Обеспечение уважения прав человека в пунктах пограничного контроля, включая проведение мониторинга при возвращении, реадмиссии и после возвращения соответствующих лиц, и создание механизмов подотчетности

Цель 4. Прекращение использования заключения под стражу в качестве инструмента пограничного контроля и устрашения мигрантов

Цель 5. Обеспечение все мигрантам эффективного доступа к правосудию

Цель 6. Обеспечение для всех мигрантов легкого доступа к основным услугам, включая образование и медицинское обслуживание

Цель 7. Защита всех мигрантов от всех форм дискриминации и насилия, включая расизм, ксенофобию, сексуальное и гендерное насилие и человеконенавистническую риторику

Цель 8. Расширение сбора и анализа дезаггегированных данных о миграции и мобильности

Цель 1

Предложение решений, обеспечивающих регламентированную, безопасную, доступную и приемлемую с финансовой точки зрения мобильность всех мигрантов, независимо от их статуса или квалификации

Обоснование

44. В Нью-Йоркской декларации государства взяли на себя обязательство «рассмотреть вопрос о содействии созданию возможностей для безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, в том числе, в надлежащих случаях, возможностей в плане создания рабочих мест, обеспечения мобильности рабочей силы на всех квалификационных уровнях, круговой миграции, воссоединения семей и получения образования». Для того чтобы выполнить это обязательство, им необходимо разработать и начать осуществлять долгосрочную национальную миграционную политику, соответствующую их обязательствам по международному праву прав человека, для обеспечения того, чтобы в распоряжении всех мигрантов имелись регламентированные, безопасные, приемлемые с финансовой точки зрения и доступные каналы миграции. Общая цель с точки зрения управления мобильностью заключается в том, чтобы большинство мигрантов пользовались регламентированными каналами для въезда в страны назначения и пребывания в них, что тем самым позволит существенно сократить подпольный рынок незаконного ввоза мигрантов. Государствам следует признать и учитывать факторы так сказать «притяжения» миграции, например оставленные без внимания потребности различных секторов экономики в неквалифицированной рабочей силе, которые не удастся удовлетворить на местном уровне, и обеспечить безопасные, регламентированные, доступные и приемлемые с финансовой точки зрения каналы миграции для удовлетворения спроса на такую низкоквалифицированную рабочую силу. В тех случаях, когда регламентированные каналы миграции не учитывают надлежащим образом потребности рынка труда, возрастает вероятность того, что мигранты воспользуются предлагаемыми сетями контрабандистов и недобросовестными агентствами по найму вариантами миграции без необходимых документов и станут жертвами эксплуатации и злоупотреблений.

45. Увеличение числа регламентированных каналов миграции для трудящихся любого уровня квалификации позволит значительно сократить масштабы миграции без надлежащих документов и ограничить влияние сетей контрабандистов. Создание условий и возможностей для поиска работы на регламентированном рынке труда выгодно как работодателям, так и трудящимся. Отмена программ временного использования трудящихся-мигрантов, основанных на поручительстве работодателя, и предоставление открытых рабочих виз позволят значительно сократить масштабы трудовой эксплуатации мигрантов.

46. С помощью программ расселения беженцев и предоставления гуманитарных виз и других возможностей государства вполне могли бы создать механизмы, необходимые для обеспечения расселения беженцев. Глобальная, надлежащим образом управляемая система распределения является ключом, который благодаря осуществлению программ расселения беженцев и предоставления гуманитарных виз и других возможностей позволит создать надежную долгосрочную программу и обеспечить, чтобы большое число беженцев стремилось к расселению, вместо того чтобы тратить большие суммы денег и рисковать своей жизнью и жизнью своих детей, участвуя в операциях по незаконному ввозу. Это в значительной степени сократит рынок для контрабандистов, а также снизит в странах назначения затраты на процедуры, связанные с определением статуса беженцев.

47. С целью применения правозащитного подхода к мобильности людских ресурсов, в рамках переговоров по двусторонним и многосторонним торговым соглашениям государствам следует в партнерстве с соответствующими деловыми кругами уделять гораздо большее внимание вопросам мобильности людей и трудовой миграции в ходе торговых переговоров, а представителям мигрантов

как основной заинтересованной стороне должна быть предоставлена реальная возможность высказывать свои замечания по проектам торговых соглашений.

48. Трудовая эксплуатация, которой подвергаются мигранты, является в значительной мере виной агентств по трудоустройству. В соответствии с международными нормами в области прав человека частные субъекты должны как минимум соблюдать права человека и трудовые права своих работников. Частный сектор, включая агентства по трудоустройству и работодателей, играет немаловажную роль в трудовой эксплуатации мигрантов и поэтому должен участвовать в решении этой проблемы.

Задачи

1.1 Защищать права человека всех мигрантов в соответствии с международными стандартами в области прав человека

1.2 Принять и проводить основанную на правозащитном подходе последовательную и комплексную национальную миграционную политику с целью обеспечения всем мигрантам возможности пользоваться регламентированными, безопасными, приемлемыми с финансовой точки зрения и доступными вариантами миграции

1.3 Значительно расширить для беженцев возможности выбора в том, что касается расселения и получения гуманитарных виз

1.4 Создать многочисленные возможности для миграции рабочей силы, в том числе для низкоквалифицированных мигрантов, с целью побуждения их к использованию регламентированных каналов миграции путем установления общих и доступных режимов получения виз и разрешений на работу

1.5 Отменить все программы временной миграции, например программы, основанные на механизмах поручительства со стороны одного работодателя или системах «кафала», и заменить их режимами предоставления открытых рабочих виз

1.6 Обеспечить мобильность трудящихся-мигрантов всех уровней квалификации посредством задействования региональных организаций, региональных консультативных процессов, двусторонних и региональных соглашений о свободном передвижении людей, а также двусторонних и региональных торговых соглашений

1.7 Обеспечивать, чтобы надлежащее управление миграцией способствовало достижению оптимального соотношения уровня профессиональной квалификации и предъявляемых к работе требований, а также предложения рабочей силы и спроса на нее между странами

1.8 Противодействовать деквалификации и увеличивать долю мигрантов, выполняющих работы, которые в наибольшей степени соответствуют их уровню образования, профессиональной подготовке и опыту, с тем чтобы содействовать их интеграции в ряды местной рабочей силы и их реинтеграции в рынок труда в стране происхождения

1.9 Сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее 3% от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, где эти затраты превышают 5%

1.10 Рассмотреть вопрос о предоставлении постоянного вида на жительство (или долгосрочного вида на жительство) и гражданства всем мигрантам по истечении разумного периода фактического проживания в стране в рамках любого режима временной миграции

1.11 Содействовать финансовой интеграции мигрантов, например путем снижения стоимости денежных переводов и поощрения цифровых финансовых услуг, а также создать стимулы для участия мигрантов в торговле между странами происхождения и странами назначения

1.12 Обеспечить осуществление стратегии, направленной на поддержку и расширение прав и возможностей диаспор мигрантов и предпринимателей из их числа, а также на взаимодействие с ними

Показатели

a) Увеличение числа стран, ратифицировавших соответствующие международные договоры по правам человека и трудовым правам, которые предусматривают равенство обращения со всеми трудящимися-мигрантами в сфере занятости;

b) временные рамки и сфера охвата национальной политики в области укрепления международного сотрудничества в целях облегчения регламентированной, безопасной, приемлемой с финансовой точки зрения и доступной миграции в соответствии с нормами в области прав человека, в том числе посредством обеспечения мобильности рабочей силы всех уровней квалификации;

c) временные рамки и сфера охвата национальной политики в области искоренения основанных на криминализации и экстернализации подходов к миграционному контролю, которые усугубляют тяжелое положение мигрантов;

d) увеличение числа двусторонних и многосторонних соглашений о либерализации и упрощении процедур выдачи виз, в том числе для частных визитов, трудовой деятельности, поиска работы, воссоединения с семьей, расселения беженцев, гуманитарной деятельности, учебы, стажировки, жизни на пенсии и других целей;

e) увеличение числа региональных и двусторонних соглашений о мобильности;

f) увеличение числа двусторонних и многосторонних соглашений по вопросам миграции, обеспечивающих гарантии прав человека и трудовых прав и соответствующих международным нормам в области прав человека и труда, включая эффективные механизмы подачи и рассмотрения жалоб и предоставления возмещения;

g) увеличение числа ex ante оценок воздействия на права человека, проводимых в ходе торговых переговоров для выявления и смягчения рисков;

h) увеличение числа доступных виз и разрешений на работу для всех уровней квалификации;

i) более строгое регулирование сектора трудоустройства и эффективный контроль за его деятельностью;

j) наличие дезагрегированных данных по всем аспектам программ и политики в области миграции, включая миграцию без надлежащих документов и расходы на трудоустройство для мигрантов и работодателей.

Цель 2

Защита трудовых прав и прав человека всех трудящихся-мигрантов независимо от их статуса и обстоятельств

Обоснование

49. Мигранты, особенно мигранты с нестабильным статусом пребывания, подвергаются повышенному риску стать жертвами злоупотреблений и трудовой эксплуатации. В случае некоторых категорий мигрантов, например женщин и детей из числа мигрантов, временных трудящихся-мигрантов и мигрантов, не имеющих документов, риск подвергнуться злоупотреблениям, насилию и эксплуатации уже по определению является более высоким. Широко распространено, как представляется, физическое, сексуальное и психологическое насилие в отношении женщин-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, при этом их здоровье и безопасность зачастую оказываются под угрозой, поскольку они не имеют надлежащей информации и поддержки. Большинству ми-

грантов может быть очень трудно или невозможно получить реальный доступ к эффективным средствам правовой защиты в связи с нарушениями их прав.

50. Подпольные рынки труда выступают в роли магнита, притягивающего не имеющих документов мигрантов по запросам эксплуатирующих их работодателей, и представляют собой один из основных факторов «притяжения» для эксплуатируемых трудящихся-мигрантов и одну из главных движущих сил развития рынка контрабанды. Однако значительно сократить эти рынки весьма трудно ввиду благоприятного воздействия, которое оказывают более низкие затраты на рабочую силу на развитие некоторых секторов экономики, в частности строительной отрасли, сельского хозяйства, сектора услуг по уходу, гостиничного дела, рыболовства и добывающей промышленности, молчаливого согласия потребителей, безразличия политиков и отсутствия жалоб со стороны мигрантов из-за их боязни того, что их обнаружат, задержат и депортируют. Тем не менее необходимо принять меры для обеспечения мобильности без каких-либо нарушений в функционировании рынка труда, что потребует значительного укрепления механизмов трудовой инспекции, решительной борьбы против эксплуатирующих мигрантов работодателей и расширения возможностей мигрантов, с тем чтобы они могли отстаивать свои права.

51. Следует заблаговременно разработать процедуры урегулирования миграционного статуса, которыми могли бы воспользоваться работающие и социально интегрировавшиеся мигранты, с тем чтобы остаться в стране на законных основаниях, бороться с эксплуатацией и отстаивать свои права наравне с любыми другими трудящимися.

52. Для борьбы с трудовой эксплуатацией мигрантов необходимо разработать и эффективно осуществлять всеобъемлющую и подробную национальную миграционную политику. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также Многосторонние основы по вопросам миграции рабочей силы Международной организации труда (МОТ) содержат полезные рекомендации в этом отношении.

Задачи

2.1 Эффективно защищать трудовые права мигрантов, в том числе путем обеспечения равных возможностей и равного обращения в сфере занятости, в соответствии с международными нормами в области труда

2.2 Осуществлять политику, обеспечивающую применение эффективных мер наказания в отношении работодателей, которые эксплуатируют мигрантов, и увеличение доли мигрантов, пользующихся преимуществами, которые дает трансграничное признание профессиональных навыков и квалификации и право перевода и сохранения пособий по социальному обеспечению

2.3 Содействовать постепенной формализации неформальных секторов, в которых мигранты зачастую подвергаются эксплуатации, таких как строительство, добыча полезных ископаемых, рыбное хозяйство, гостиничное дело и сектор услуг по уходу

2.4 Обеспечивать добросовестность посредников по трудоустройству, действующих на всех этапах миграционного процесса, путем создания эффективных государственных регулятивных рамок и институциональных механизмов для контроля за функционированием индустрии трудоустройства, а также путем использования всех имеющихся каналов международного сотрудничества

2.5 Содействовать объединению мигрантов в профсоюзы и заключению ими коллективных трудовых договоров, особенно в секторах экономики, где мигранты составляют большинство работников, и в отраслях, в которых они часто подвергаются эксплуатации

2.6 Повышать эффективность систем инспекции труда путем их укомплектования достаточным числом инспекторов труда, которые должны хорошо знать международные нормы в области прав человека и труда

- 2.7 Активизировать проведение инспекций труда в частных домохозяйствах в целях защиты мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги
- 2.8 Обеспечивать, чтобы все мигранты имели беспрепятственный доступ в инстанции по урегулированию трудовых споров и не боялись при этом быть обнаруженными, задержанными и депортированными
- 2.9 Проводить в важнейших областях при государственном финансировании политику социальной защиты, гарантирующую благосостояние всего общества, включая мигрантов
- 2.10 Содействовать урегулированию статуса работающих и социально интегрировавшихся мигрантов

Показатели

- a) Увеличение числа стран, национальное законодательство и политика которых обеспечивают для всех мигрантов равное обращение в области занятости, в том числе путем защиты трудовых прав мигрантов и предоставления им равного доступа к пособиям по социальному обеспечению и механизмам возмещения;
- b) сокращение начальных расходов для мигрантов, особенно платы за услуги по трудоустройству;
- c) более строгое регулирование индустрии трудоустройства и эффективный контроль за ее функционированием;
- d) усиление подготовки мигрантов, проводимой перед отбытием и после прибытия в страны назначения;
- e) увеличение числа информационно-просветительских кампаний, направленных на поощрение достойного труда и защиту прав человека и трудовых прав всех мигрантов;
- f) взаимное признание образования и квалификаций, полученных в других странах, в том числе путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений;
- g) количество мигрантов, перешедших из неформального в формальный сектор экономики;
- h) количество не имевших документов мигрантов, статус которых был урегулирован;
- i) количество низкоквалифицированных работников, особенно женщин и детей из числа мигрантов, подавших жалобы на трудовую эксплуатацию и получивших компенсацию;
- j) количество мигрантов, состоящих в профсоюзе и заключивших коллективные трудовые договоры в секторах экономики, где они традиционно подвергаются эксплуатации;
- k) количество мигрантов, имеющих равный доступ к социальному обеспечению и пользующихся правом трансграничного перевода и сохранения приобретенных социальных пособий, таких как пенсии, в том числе благодаря заключению двусторонних и многосторонних соглашений⁹;
- l) наличие дезаггрегированных данных о доле трудящихся-мигрантов в различных неформальных секторах экономики и на подпольных рынках труда;

⁹ МОТ, *Справедливая миграция: Формирование программы МОТ*, доклад I (B), подготовленный к 103-й сессии Международной конференции труда, 2014 год (ILC.103/DG/IB) (Женева, 2014 год).

m) наличие дезагрегированных данных о доле мигрантов, сообщивших о случаях нарушения их прав человека и трудовых прав, включая принудительный труд, дискриминацию и незаконное увольнение, а также о доле жертв, получивших компенсацию.

Цель 3

Обеспечение уважения прав человека в пунктах пограничного контроля, включая проведение мониторинга при возвращении, реадмиссии и после возвращения соответствующих лиц, и создание механизмов подотчетности

Обоснование

53. Правами человека наделены не только граждане; они есть у всех и везде. Государства должны поощрять и защищать права всех лиц, находящихся на их территории или под их юрисдикцией, без какой-либо дискриминации и независимо от их статуса и обстоятельств. Хотя у государств есть право принимать мигрантов, отказывать им в приеме или возвращать их, они также обязаны одновременно с этим уважать права человека мигрантов.

54. Государства должны укреплять свой потенциал для проведения поисково-спасательных операций и воздерживаться от мер по недопущению пересечения границы, будь то сухопутной и морской. Превращение служб пограничного контроля в военизированные вооруженные структуры приводит к ненужным страданиям и нарушениям прав человека и гуманитарного права на границах. Государствам необходимо разработать процедуры, руководящие принципы и системы для обеспечения того, чтобы проведение поисково-спасательных операций являлось первостепенной задачей, и определения действий, которые следует предпринимать в отношении спасенных лиц.

55. По прибытии без документов в страны транзита или назначения все мигранты подпадают под категорию мигрантов, въехавших в страну не в установленном порядке. Для эффективного выявления конкретных факторов их уязвимости и определения рамок требующейся правовой защиты необходимы процедуры, обеспечивающие проведение оперативной и надлежащей индивидуальной проверки и оценки. Отсутствие, с одной стороны, процедур индивидуальной оценки и, с другой стороны, возможности у мигрантов изложить свои обстоятельства и рассказать о рисках, которым они могут подвергнуться в случае возвращения в страну своего происхождения, может в потенциале стать причиной нарушения международного принципа недопустимости принудительного возвращения. Специальный докладчик подчеркивает, что, поскольку этот принцип закреплен в Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в качестве абсолютного и не допускающего никаких исключений, он обладает большим весом, чем тот, который нашел отражение в беженском праве, а это означает, что никто не подлежит возвращению, даже когда он не может быть отнесен к категории беженца в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев или национальным законодательством и даже когда речь идет о национальной безопасности. Таким образом, предусмотренный в Конвенции против пыток запрет принудительного возвращения не должен увязываться с решением вопроса о предоставлении статуса беженца или просителя убежища, с тем чтобы гарантировать уважение основного права на свободу от пыток или других видов жестокого обращения даже в тех случаях, когда беженское право может не предоставлять защиты от принудительного возвращения.

56. Эффективное обеспечение надлежащей защиты прав человека мигрантов невозможно в отсутствие полноценно функционирующих систем предоставления убежища и адекватной и надлежащей инфраструктуры для управления крупномасштабными перемещениями мигрантов. Несмотря на существующие в законодательстве запреты, в рамках широких двусторонних соглашений с нарушением установленных правил проводятся операции по недопущению пересечения границ и принудительному возвращению в страны происхождения и

в третьи страны с недостаточно устойчивым правопорядком и слабыми механизмами предоставления убежища. В соответствии с соглашением о реадмиссии государство не должно никого возвращать без эффективного надзора со стороны механизма по наблюдению за осуществлением прав человека соответствующих лиц после возвращения, который проводит проверки на предмет фактического соблюдения прав человека репатриантов.

57. Возвращение мигрантов, которые не удовлетворяют требованиям международных или национальных правовых норм, позволяющих остаться в принимающей стране, должно производиться в условиях безопасности, достоинства и уважения прав человека на основе: а) примата принципа добровольного возвращения, б) сотрудничества между государством происхождения и принимающим государством, и с) усиленной помощи в приеме и реинтеграции возвращаемых лиц. Возвращение или репатриация детей, будь они несопровождаемыми, разлученными со своими семьями или сопровождаемыми родителями или другими заботящимися о них людьми, должны производиться лишь в тех случаях, когда в рамках надлежащей процедуры и при надлежащем представлении интересов ребенка компетентное учреждение устанавливает, что это в максимальной степени отвечает его интересам. Разлучение семей допустимо лишь в тех случаях, когда оно продиктовано необходимостью наилучшего обеспечения интересов ребенка.

Задачи

3.1 Защищать жизнь и безопасность мигрантов и обеспечивать спасение всех мигрантов, чья жизнь или безопасность находятся под угрозой, и оказание им незамедлительной помощи в соответствии с принципами защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практическим руководством по вопросам такой защиты (A/HRC/34/31), посредством разработки и эффективного осуществления необходимых процедур и руководящих принципов

3.2 Применять в рамках управления миграцией и границами правозащитный подход, обеспечивая, чтобы правам всех мигрантов всегда уделялось приоритетное внимание

3.3 Уважать и защищать права человека всех мигрантов на границах как при въезде, так и во время возвращения, уделяя при этом особое внимание уязвимым группам, таким как несопровождаемые дети, семьи с детьми, беременные женщины, инвалиды, просители убежища, беженцы, потенциальные жертвы торговли людьми и пожилые мигранты

3.4 Проводить комплексные индивидуальные оценки в случае всех мигрантов в целях эффективного выявления факторов их уязвимости и определения правовых рамок, при которых будут удовлетворены их потребности и защищены их права

3.5 Отменить уголовную ответственность за въезд в страну и пребывание в ней без документов

3.6 Пересмотреть национальную и региональную пограничную политику с целью обеспечения соблюдения прав человека всех мигрантов на международных границах

3.7 Разработать и начать осуществлять учитывающих гендерные и возрастные аспекты руководящие принципы защиты мигрантов, находящихся в сложной ситуации

3.8 Применять подходы, позволяющие уменьшить нестабильность положения мигрантов, в частности путем недопущения секьюритизации миграционной политики и экстернализации пограничного контроля

3.9 Производить возвращения в строгом соответствии с нормами международного права прав человека, в условиях безопасности и уважения человеческого достоинства и с соблюдением должных процессуальных гарантий

3.10 Систематически проводить мониторинг положения в области соблюдения прав человека после возвращения и обеспечить, чтобы такой мониторинг был предусмотрен всеми соглашениями о реадмиссии

Показатели

- a) Увеличение числа и доли мигрантов, которым была обеспечена защита в результате поисково-спасательных операций;
- b) значительное сокращение числа не имеющих документов мигрантов, убитых, получивших ранения или ставших жертвами преступлений или насилия при попытке пересечь морские, сухопутные и воздушные границы;
- c) отказ от мер по недопущению пересечения границ и практики коллективной высылки;
- d) регулярный пересмотр двусторонних и региональных соглашений о реадмиссии с целью обеспечения их соответствия международным нормам в области прав человека и, таким образом, удовлетворения потребностей и защиты прав мигрантов;
- e) осуществление политики и практических мероприятий в целях выявления факторов уязвимости мигрантов, прибывающих на международные границы, и оценки их потребностей в защите и принятие последующих мер по обеспечению надлежащей защиты;
- f) отмена законов, политики и практики, предусматривающих уголовную ответственность за миграцию без документов, и их замена законодательством и нормативными актами, которые квалифицируют въезд в страну без документов в качестве административного правонарушения, а не уголовного преступления;
- g) сокращение международного сотрудничества по вопросам экстернализации иммиграционной политики, в рамках которой создаются препятствия для дальнейшего перемещения мигрантов, и они вынуждены оставаться в странах транзита, где не соблюдаются их права, и развитие любого международного сотрудничества по вопросам иммиграционной политики, предусматривающего укрепление национальных правозащитных систем и учреждений в странах происхождения и транзита;
- h) решения о возвращении принимаются на основе строгой процедуры, в рамках которой мигранты представлены должным образом, имеют доступ к надлежащей правовой помощи и услугам переводчика, а также реальную возможность объяснить, почему в результате возвращения будут нарушены их права;
- i) осуществление программ реинтеграции для мигрантов, которые были возвращены в их страны происхождения;
- j) сбор и анализ дезаггрегированных данных по всем аспектам контроля за границами, включая возвращение мигрантов.

Цель 4

Прекращение использования заключения под стражу в качестве инструмента пограничного контроля и устранение мигрантов

Обоснование

58. Вызывает тревогу тенденция к широкому использованию практики заключения иммигрантов под стражу в качестве инструмента пограничного контроля и устранения мигрантов, а также зачастую в качестве средства лишения их возможности получить доступ к правосудию. В соответствии с международным правом прав человека, свобода должна являться нормальным состоянием человека, а заключение под стражу — исключением, и то лишь в крайнем случае. Заключение под стражу должно быть оправданным и необходимыми,

а также отвечать критериям соразмерности, при этом соответствующее решение должно приниматься с учетом конкретных обстоятельств, а срок содержания под стражей должен быть как можно более коротким. Административное задержание может быть оправдано лишь в том случае, если соответствующее лицо представляет опасность для общества или если существует риск, что оно скроется, когда его присутствие будет необходимо для дальнейшего разбирательства, при этом и такие решения должны приниматься в индивидуальном порядке и на основе доказательств. Кроме того, когда заключение под стражу становится обычной мерой в рамках пограничного контроля, оно, как таковое, может быть произвольным, поскольку не только не является исключительной мерой, но и не основывается на полноценной индивидуальной оценке риска.

59. Расширение практики заключения мигрантов под стражу не сопровождается автоматическим предоставлением задержанным правовых гарантий и гарантий защиты их основных прав человека. Доступ мигрантов к правосудию существенно ограничивает неспособность обеспечить надлежащие гарантии, которые должны предоставляться при задержании лицам, находящимся в уязвимом положении, равно как и доступ к надлежащему юридическому представительству, правовой помощи, консульским услугам, услугам устных и письменных переводчиков и эффективным средствам правовой защиты.

60. Последствия длительного пребывания под стражей в сочетании с зачастую бесчеловечными условиями содержания (включая, в частности, переполненность соответствующих заведений, неудовлетворительное состояние санитарных узлов и кухонь, ограниченный доступ к медицинскому обслуживанию, членам семьи, адвокатам, представителям организаций гражданского общества, физической и рекреационной деятельности) оказывают разрушительное воздействие на физическое и психическое здоровье мигрантов. Длительное пребывание под стражей по причинам, связанным с иммиграцией, может также стать причиной возникновения труднопреодолимых препятствий на пути отстаивания мигрантами своих экономических и социальных прав даже после освобождения.

61. Несопровождаемые дети-мигранты и семьи мигрантов с детьми никогда не должны заключаться под стражу по причинам, связанным с их административным иммиграционным статусом. Заключение под стражу детей, даже на короткий срок, может привести к крайне негативным последствиям для их психического развития. Комитет по правам ребенка и другие правозащитные механизмы дали ясно понять, что заключение под стражу по причинам, связанным с иммиграцией, никогда и не при каких обстоятельствах не будет способствовать наилучшему обеспечению интересов ребенка, и что в случае детей-мигрантов, будь они несопровождаемыми или вместе со своими семьями, такая мера всегда представляет собой нарушение их прав. Поэтому в отношении как несопровождаемых детей-мигрантов, так и семей с детьми следует всегда применять меры, альтернативные заключению под стражу.

62. Существует много альтернативных заключению под стражу мер, основанных на правозащитном подходе, включая регистрацию, сдачу документов на хранение, внесение гарантийной платы или залога, представление поручителя или гаранта, явку для отчетности, назначение индивидуального куратора или освобождение под надзор, предписание места проживания, электронное наблюдение, установление времени, когда запрещается быть вне дома, или домашний арест. Некоторые страны пошли по пути создания открытых учреждений по приему, особенно для уязвимых мигрантов, в частности для несопровождаемых несовершеннолетних и семей. Однако длительное содержание иммигрантов под стражей и связанные с этим негативные последствия для прав человека по-прежнему имеют место во многих странах.

Задачи

4.1 Четко определить, в соответствии с нормами международного права прав человека, и исчерпывающим образом перечислить в законодательстве основания для заключения иммигрантов под стражу

4.2 Обеспечивать, чтобы заключение мигрантов под стражу всегда являлось крайней мерой, которая может использоваться лишь в том случае, если она оправдана и необходима, а также отвечает критериям соразмерности, при том что соответствующее решение должно приниматься с учетом конкретных обстоятельств, а срок содержания под стражей должен быть как можно более коротким

4.3 В срочном порядке и полностью положить конец практике заключения детей и их семей под стражу по причинам, связанным с иммиграцией, а также всегда защищать права, достоинство, благополучие и наилучшие интересы детей-мигрантов

4.4 Обеспечивать всем мигрантам, заключенным под стражу, своевременный и эффективный доступ к правосудию, независимо от их статуса и обстоятельств, в том числе доступ к компетентным адвокатам, компетентным устным и письменным переводчикам, программам правовой и судебной помощи, неправительственным организациям, консульским учреждениям и процедурам предоставления убежища, а также эффективный и независимый внешний контроль за всеми местами содержания мигрантов под стражей

4.5 Поощрять, развивать и использовать жизнеспособные и основанные на правозащитном подходе меры, альтернативные заключению под стражу

Показатели

a) Автоматическое рассмотрение апелляций на все судебные постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу;

b) отмена практики обязательного заключения мигрантов под стражу;

c) значительное сокращение числа мигрантов, находящихся в иммиграционных центрах содержания под стражей;

d) разработка и широкое применение мер, альтернативных заключению под стражу;

e) значительное увеличение доли мигрантов, освобожденных в связи с применением мер, альтернативных заключению под стражу;

f) упразднение всех форм лишения свободы детей-мигрантов и членов их семей по причине их иммиграционного статуса или миграционного статуса их родителей;

g) увеличение числа стран, ратифицировавших Факультативный протокол к Конвенции против пыток и создавших национальные превентивные механизмы, которые уполномочены посещать все места лишения свободы в пределах их юрисдикции, включая места, где содержатся мигранты.

Цель 5

Обеспечение всем мигрантам эффективного доступа к правосудию

Обоснование

63. Мигранты сталкиваются с дискриминацией и эксплуатацией на рабочем месте и иногда подвергаются принудительному труду. Из-за непомерных сборов за услуги по трудоустройству они зачастую оказываются в долговой кабале. Тем не менее в большинстве случаев мигранты не требуют возмещения ущерба за нарушения их прав человека и норм трудового законодательства, что обусловлено низким уровнем владения местным языком, недостаточным знанием законов и систем, культурными барьерами и боязнью быть обнаруженными, за-

держанными и депортированными. Это особенно верно в отношении мигрантов, находящихся в наиболее сложной ситуации, включая мигрантов без документов, временных трудящихся-мигрантов, прибывших по линии программ поручительства и проживающих по месту работы мигрантов, занятых в качестве домашней прислуги, большинство из которых составляют женщины.

64. Иммиграционное законодательство и правила зачастую существенно ограничивают возможности мигрантов в плане обращения в суд и использования средств правовой защиты и, соответственно, их доступ к правосудию. Лица, виновные в злоупотреблениях, эксплуатации, нарушениях прав человека и насилии в отношении мигрантов, на практике очень часто остаются без наказания. Эффективные и доступные системы правосудия могут стать средством для преодоления социальной изоляции, дискриминации и маргинализации посредством развития прогрессивного прецедентного права в области экономических и социальных прав, обеспечения соблюдения прав человека и трудовых прав мигрантов, а также обеспечения на систематической основе соблюдения законов, запрещающих их эксплуатацию частными или государственными субъектами.

65. Обеспечение эффективного доступа к правосудию будет во многом способствовать, с одной стороны, легитимизации новой миграционной политики путем демонстрации того, что территориальный суверенитет и права человека не являются несовместимыми, и, с другой стороны, изменению представлений о миграции путем борьбы со стереотипами. Когда мигранты все-таки обращаются в суд, и суд провозглашает, что мигранты обладают правами, граждане и правительства прислушиваются. В свою очередь, государства должны обеспечивать, чтобы трудовые инспекции были нацелены на эксплуатирующих работодателей, а не на эксплуатируемых трудящихся-мигрантов. Ключом к решению проблемы практической безнаказанности всех тех, кто допускает злоупотребления в отношении мигрантов, находящихся в сложной ситуации, и эксплуатирует их, является обеспечение мигрантам эффективного доступа к правосудию. Необходимо найти способы для преодоления системных барьеров на пути реализации права на эффективные средства правовой защиты, таких как низкий уровень объединения в профсоюзы или представительства, плохое владение местным языком, ограниченная осведомленность и информированность о правах и средствах возмещения ущерба, а также наличие у мигрантов крайне ограниченных возможностей для отстаивания своих интересов по причине отсутствия правовой помощи и услуг по письменному и устному переводу.

Задачи

5.1 Обеспечивать и облегчать получение всеми мигрантами, трудовые права или права человека которых были нарушены, равного и эффективного доступа к независимым, компетентным, справедливым, эффективным, подотчетным и ответственным судебным и квазисудебным учреждениям, призванным защищать права, осуществлять контроль за злоупотреблением властью и урегулировать конфликты, и, в частности, к национальным судам, административным трибуналам, национальным правозащитным учреждениям, уполномоченным по рассмотрению жалоб, трудовому арбитражу и другим механизмам урегулирования споров

5.2 Расширять права и возможности мигрантов, с тем чтобы они могли через систему правосудия добиваться правовой защиты, а также укреплять их потенциал, с тем чтобы они могли оказывать и оказывали влияние на законодательные и правоприменительные процессы и органы

5.3 Обеспечить, чтобы законодательство, политика и практика, регулирующие доступ к правосудию, полностью исключали дискриминацию и неравенство мигрантов

5.4 Укреплять потенциал судов, трибуналов, национальных правозащитных учреждений, уполномоченных по рассмотрению жалоб и других механизмов урегулирования споров с целью обеспечения привлечения виновных в нарушении прав мигрантов к ответственности

5.5 Обеспечить всем мигрантам равный доступ к надежной правовой информации, эффективной юридической помощи, компетентному и приемлемому с финансовой точки зрения юридическому представительству и услугам компетентных устных и письменных переводчиков

5.6 Сократить число преступлений и актов насилия в отношении мигрантов во время их миграционного передвижения и в странах назначения, а также обеспечивать предоставление жертвам эксплуатации и злоупотреблений эффективной защиты и помощи

Показатели

а) Увеличение числа жалоб, поданных мигрантами в любые судебные или квазисудебные учреждения в связи с нарушением прав человека и трудовых прав, дискриминацией или злоупотреблениями;

б) увеличение процентной доли дел, в которых мигрантам были эффективно обеспечены компетентное юридическое представительство, необходимая юридическая помощь и надлежащие услуги письменных и устных переводчиков;

с) увеличение числа случаев освобождения от судебных сборов применительно ко всем, кто не в состоянии их оплатить, включая мигрантов;

д) увеличение числа случаев уголовного преследования за торговлю людьми, трудовую эксплуатацию и принудительный труд, жертвами которых стали мигранты;

е) увеличение числа случаев предоставления мигрантам, ставшим жертвами торговли людьми и принудительного труда, специальных защитных виз или принятия для их защиты других мер.

Цель 6

Обеспечение для всех мигрантов легкого доступа к основным услугам, включая образование и медицинское обслуживание

Обоснование

66. Новоприбывшие мигранты могут сталкиваться с различными проблемами в плане получения доступа к государственным услугам, например к медицинскому обслуживанию, образованию или жилищу, из-за их ограниченного уровня владения местным языком и незнания законов и систем, действующих в принимающих странах. Реализация мигрантами таких прав фактически затрудняется ввиду отсутствия необходимой поддержки, такой как организация языковых курсов или предоставление бесплатной информации о соответствующих законах и правилах. В этой связи озабоченность вызывает отсутствие дезаггегрированных показателей, касающихся экономических, социальных и культурных прав всех мигрантов, которые были бы полезны для разработки надлежащей политики, в том числе в области повышения доступности таких услуг.

67. Мигранты могут оказаться более уязвимыми к ухудшению здоровья из-за их зачастую низкого социально-экономического статуса, иногда изнурительного процесса миграции и их уязвимости в новой стране ввиду того, что они не являются ее гражданами. Психическое здоровье мигрантов также вызывает озабоченность, поскольку такие факторы, как нарушения прав человека до или во время процесса миграции, социальная отчужденность, порождаемая отрывом от семьи и утратой социальных связей, отсутствие гарантий занятости, трудные условия жизни, заключение под стражу и эксплуатация, могут приводить к отрицательным последствиям. Женщины и девушки из числа мигрантов часто

сталкиваются с более серьезными проблемами здоровья в связи с беременностью и гинекологическими заболеваниями по сравнению с населением принимающих стран. Те из них, кто работает в качестве домашней прислуги, зачастую подвергаются физическому, сексуальному и психологическому насилию и, таким образом, нуждаются в срочной медицинской помощи и защите. Тем не менее доступ к медицинским услугам для мигрантов и уровень их медицинского обслуживания сильно варьируются в зависимости от государственной политики и иммиграционного статуса мигранта.

68. Доступ к государственным службам, таким как медицинские учреждения, учебные заведения, местная полиция, социальные службы, службы, предоставляющие социальное жилье, трудовые инспекции и инспекции гигиены и безопасности труда, имеет ключевое значение для обеспечения того, чтобы такие службы могли выполнять свои функции, не вызывая недоверия со стороны беженцев, включая мигрантов, и чтобы мигранты не боялись быть обнаруженными, задержанными и депортированными. Слишком часто иммиграционные службы привлекают другие государственные службы в качестве помощников для выявления мигрантов, не имеющих документов, или получают доступ к их базам данных. Если между государственными службами и иммиграционными властями не будут установлены «защитные стены», уязвимые мигранты никогда не будут сообщать о нарушениях их прав человека, а виновные будут оставаться безнаказанными.

69. Поскольку основным направлением миграционных потоков чаще всего являются города, именно здесь существует больше всего возможностей для обеспечения интеграции мигрантов. Муниципальные власти, которые понимают потребности и интересы всего своего населения, уже разработали прекрасную политику и практику и стали лидерами в деле интеграции мигрантов среди населения посредством осуществления этой политики, не проводя каких-либо различий. Местные органы власти в более чем 40 странах допускают определенную форму участия мигрантов в местных избирательных процессах, с тем чтобы повысить уровень подотчетности правительств перед мигрантами, которые не имеют права голоса на выборах, хотя и занимаются трудовой деятельностью, платят налоги и выполняют другие гражданские обязанности¹⁰. Такие инициативы помогают им интегрироваться в их новые общины и обеспечивают им доступ к основным службам на муниципальном уровне благодаря участию в процессах принятия решений, затрагивающих их жизнь.

Задачи

6.1 Создать «защитные стены» между иммиграционными властями и государственными службами, с тем чтобы все мигранты могли иметь доступ к правосудию, жилищу, медицинскому обслуживанию, образованию, полиции, социальным услугам и услугам в сфере труда, не опасаясь быть обнаруженными, задержанными и депортированными

6.2 Предоставлять всем мигрантам и членам их семей равный и справедливый доступ к надлежащему, недорогому, доступному и качественному медицинскому обслуживанию, включая услуги в области охраны психического, сексуального и репродуктивного здоровья, а также к информации и просвещению, в том числе по вопросам планирования семьи

6.3 Обеспечивать всем мигрантам равный доступ к качественному образованию всех уровней в странах назначения и транзита и их зачисление в соответствующие учебные заведения, включая учебные заведения систем формального образования (начального, среднего и высшего), образования для взрослых, обучения без отрыва от производства и профессионально-технического образования, языковой подготовки и непрерывного обучения

¹⁰ IOM, “The Role of IOM: Migrants and the Equal Participation in Political and Public Affairs”.

6.4 Обеспечивать всем мигрантам доступ к надлежащему, безопасному и приемлемому по цене жилью и другим базовым услугам

6.5 Предоставить городам полномочия и ресурсы, необходимые для интеграции мигрантов, независимо от их статуса и обстоятельств

Показатели

а) Увеличение числа стран, разработавших национальные и муниципальные законы, политику, планы и программы в области обеспечения всем мигрантам равного доступа к услугам, предоставивших полномочия и ресурсы, необходимые для интеграции мигрантов, и создавших «защитные стены» между иммиграционными властями и государственными службами;

б) увеличение процентной доли мигрантов, имеющих равный доступ к надлежащим, приемлемым с точки зрения цены, доступным и качественным медицинскому обслуживанию, образованию и жилищу;

в) наличие доступа к всеобщему медицинскому страхованию, формальному образованию, языковой подготовке, профессионально-техническому образованию и непрерывному обучению, а также трансграничное признание профессиональных навыков и квалификации как средства, способствующие социально-экономической интеграции всех мигрантов.

Цель 7

Защита всех мигрантов от всех форм дискриминации и насилия, включая расизм, ксенофобию, сексуальное и гендерное насилие и человеконенавистническую риторику

Обоснование

70. Мобильность и многообразие уже стали отличительной чертой современного общества, и эта тенденция будет все больше усиливаться, особенно в динамично развивающихся городских конгломерациях, принимающих больше всего мигрантов во всем мире. Деятели искусства и предприниматели, которые зачастую находятся на противоположном конце социального спектра, знают, что разнообразие и мобильность способствуют распространению творчества, инноваций, новых идей и ноу-хау, а также повышению уровня благосостояния.

71. Восприятие мигрантов как лиц вне закона и навешивание на них ярлыков контрпродуктивно и не поддерживается международным правом. Хотя мигранты, прибывающие в страны назначения без документов, могут рассматриваться как лица с неурегулированным статусом или лица, не имеющие документов или разрешения на пребывание, они не совершали никаких уголовных преступлений. Человек по определению не может быть «вне закона», и объявление его таковым унижает его человеческое достоинство. Квалифицирование мигрантов, не имеющих документов, в качестве нелегальных мигрантов вне всякого сомнения привело к возведению в ранг закона стратегий, которые противоречат гарантиям прав человека, в частности речь идет о криминализации и продолжительном содержании под стражей. Оно также влияет на восприятие мигрантов широкой общественностью и способствует ксенофобии, дискриминации и насилию.

72. Таким образом, необходимо кардинально изменить то, каким образом на словах и на деле происходит формирование отношения к миграции. Необходимо бросить вызов многим взаимосвязанным и негативным представлениям о мигрантах и миграции, которые находят свое отражение в рамках публичных обсуждений, политики и политической борьбы. Использование надлежащих формулировок, точные данные и стратегии, направленные на поощрение уважения и признание культурного многообразия, будут благоприятствовать включению мигрантов в общество, содействовать их интеграции и увеличению их вклада в развитие.

73. Мобильность и многообразие приводят к возникновению сложных вопросов, для решения которых требуются продуманная политика, долгосрочная концепция, целевые инвестиции и учитывающая различные нюансы риторика. На сегодняшний день, за некоторыми исключениями, эти требования не выполнены даже несмотря на активную политику, проводимую в области интеграции; чтобы мигранты стали активными гражданами, крайне необходимы эффективные механизмы обеспечения равенства и борьбы с дискриминацией, решительное противодействие человеконенавистническим высказываниям, предоставление всем доступа к правосудию и поощрение разнообразия на всех уровнях.

Задачи

7.1 Осуществлять мониторинг действий, которые приводят к неравенству и дискриминации мигрантов, путем закрепления и обеспечения соблюдения с помощью законодательства, политики и практических мер временных рамок реализации конкретных программ, направленных на сокращение числа таких деяний

7.2 Запретить в законодательном порядке акты насилия, проявления и признаки расизма, дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении мигрантов в целях обеспечения защиты мигрантов и гарантирования им доступа к процедурам, позволяющим обращаться в суд, получать возмещение и пользоваться средствами правовой защиты

7.3 Обеспечить, чтобы на всех уровнях государственной власти, включая муниципальные органы, были созданы инклюзивные учреждения, осуществлялась политика и применялась практика, в рамках которых бы признавались и ценились все формы многообразия

7.4 Периодически освещать различные аспекты многообразия в материалах национальной прессы всех стран, будь то страны происхождения, транзита или назначения

7.5 Разработать и проводить на национальном и глобальном уровнях информационно-просветительские кампании в целях борьбы с ксенофобией, дискриминацией, расизмом и насилием в отношении всех мигрантов

Показатели

a) Сокращение числа и процентной доли мигрантов, ставших жертвами преступлений на почве ксенофобии, включая обусловленное предрассудками насилие;

b) наличие на всех уровнях государственной власти, включая муниципальные органы, инклюзивных учреждений, политики и практики в целях пропаганды многообразия, плюрализма и культурного разнообразия в качестве важнейших элементов современного общества;

c) увеличение числа мигрантов, получивших возмещение в связи с тем, что они стали жертвами дискриминации, человеконенавистнических высказываний и насилия;

d) осуществление значительных вложений в механизмы предоставления информации и образования в области культуры многообразия, основная задача которых состоит в повышении уровня осведомленности о культурном, социальном и экономическом вкладе мигрантов, оказании поддержки реинтеграции мигрантов и членов их семей в странах их происхождения, расширении прав и возможностей маргинализированных групп, включая мигрантов, в социальной, политической и экономической областях и расширение прав и возможностей мигрантов в плане борьбы со всеми формами дискриминации, трудовой эксплуатации, злоупотреблений, насилия, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

Цель 8

Расширение сбора и анализа дезагрегированных данных о миграции и мобильности

Обоснование

74. Государствам следует повысить уровень согласованности и координации сбора и анализа данных о миграции в интересах формирования общесистемной картины. Им следует инициировать инклюзивные по своему характеру процессы, которые бы обеспечивали проведение активных публичных дискуссий, в том числе посредством организации национальных консультаций, и содействовали лучшему пониманию потребностей мигрантов в том, что касается защиты их прав человека и трудовых прав. Это позволит государствам разрабатывать более адресные программы и более подходящие варианты мобильности, а также оценивать реальный прогресс в деле улучшения положения мигрантов, особенно тех из них, которые находятся в условиях социальной маргинализации, экономической изоляции и политически выпадают из поля зрения. Такие процессы и сбор данных станут важным вкладом в осуществление Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

75. В целях разработки и осуществления продуманных национальных планов, стратегий и программ государствам следует сосредоточить внимание на сборе и анализе данных о положении в области прав человека мигрантов из таких источников, как переписи населения, обследования рабочей силы и домашних хозяйств, административные регистры, государственные службы, система правосудия, национальные правозащитные учреждения, профсоюзы и организации гражданского общества. Участие групп мигрантов, с трудом поддающихся учету, таких как краткосрочные мигранты, челночные мигранты, мигранты, не имеющие документов, дети-мигранты и жертвы торговли людьми, в разработке обследований и других инструментов сбора данных, а также в распространении и анализе данных позволит повысить актуальность и качество данных.

76. В рамках сбора данных основное внимание следует уделять правозащитным аспектам миграции, при этом данные предпочтительно дезагрегировать по всем запрещенным признакам дискриминации, включая доходы, проживание в городских или сельских районах, пол, возраст, инвалидность, гражданство, сектор занятости и правовой статус. Однако само по себе дезагрегирование данных автоматически не ведет к сокращению неравенства. Привести к необходимым изменениям, подлежащим отражению при установлении задач и показателей, должны действия директивных органов в ответ на полученную с помощью дезагрегирования данных информацию.

77. Учреждения, занимающиеся вопросами управления миграцией, должны быть в состоянии обеспечивать защиту и конфиденциальность данных, в том числе о личности тех, кто участвовал в их сборе. Право мигрантов на неприкосновенность частной жизни должно защищаться так же, как и аналогичное право граждан страны.

Задачи

8.1 Осуществлять сбор дезагрегированных данных и показателей во всех областях, имеющих отношение к миграции, при одновременном обеспечении защиты данных и уважения права мигрантов на неприкосновенность частной жизни, в частности путем создания «защитных стен», с тем чтобы общественность могла проводить более предметные публичные дискуссии, а государства – принимать основанные на фактологических данных политические решения

Показатели

а) Нарращивание потенциала в области сбора, распространения и использования дезагрегированных данных о положении мигрантов;

b) обеспечение наличия дезагрегированных по признаку пола данных с целью повышения эффективности политики в области гендерного равенства, включая составление бюджета с учетом гендерной проблематики, в частности в отношении маргинализированных групп населения, включая мигрантов;

c) наличие более точных дезагрегированных данных о доле мигрантов, сообщивших о случаях нарушения их прав, включая принудительный труд, дискриминацию и насилие, а также о доле жертв, получивших компенсацию.

Е. Оценка прогресса и финансирование

78. Осуществление повестки дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года потребует применения каждым государством четкого общеправительственного подхода, налаживания сотрудничества между всеми уровнями государственной власти, включая муниципальные органы, и глобального сотрудничества между всеми государствами в целях выполнения их обязанностей и обязательств, а также глобального партнерства между государствами и другими основными заинтересованными сторонами, такими как деловые круги, профсоюзы, организации гражданского общества и ассоциации мигрантов. Государства будут осуществлять мониторинг прогресса в деле осуществления этой повестки дня и периодически сообщать о нем на национальном, региональном и глобальном уровнях.

79. Ход осуществления последующей деятельности на глобальном уровне будет систематически анализироваться и рассматриваться в ходе проводимых в рамках Генеральной Ассамблеи Диалогов на высоком уровне по вопросам международной миграции и развития для обеспечения бесперебойного осуществления этой повестки дня. С учетом того, что после Целей развития тысячелетия были приняты более масштабные Цели в области устойчивого развития, повестка дня на период до 2035 года, как ожидается, также послужит основой для более амбициозной повестки дня, призванной оказать действенное и прогрессивное влияние на жизнь будущих поколений.

80. В целях оказания содействия осуществлению повестки дня государствами Специальный докладчик также поддерживает содержащееся в докладе Специального представителя Генерального секретаря по вопросам миграции (A/71/728) предложение в отношении финансирования за счет средств из коллективного фонда. Как указано в пункте 34 настоящего доклада, аналогичные долгосрочные стратегии существуют в области окружающей среды, торговли и энергетики. Кроме того, как отмечается в докладе Специального представителя, потребуется создать специальный механизм финансирования, способствующий укреплению потенциала для осуществления международных обязательств, связанных с миграцией. Специальный докладчик приветствует создание Лаборатории финансирования Целей в области устойчивого развития, целью которой является мобилизация ресурсов, необходимых для поддержки деятельности по достижению глобальных долгосрочных целей в области устойчивого развития, в том числе связанных с миграцией¹¹.

Г. Выводы и рекомендации

81. Миграция – это всерьез и надолго. Включение миграции в Цели в области устойчивого развития свидетельствует о важности миграции в современном мире и приверженности государств решать связанные с ней проблемы. Беспрецедентное расширение масштабов трансграничного перемещения лиц, не имеющих надлежащих документов, привело в последние несколько лет к увеличению числа случаев гибели людей, росту насилия и страданий на границах, а также на всех этапах процесса миграции.

¹¹ См. www.un.org/pga/71/2017/04/18/opening-of-sdg-financing-lab/.

Такие события четко свидетельствуют о том, что сохранение статуса-кво в подходах государств к контролю за границами и миграции нерационально, если цель состоит в уменьшении страданий и случаев гибели людей. Они также говорят о возрастающем значении миграции. В ходе пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов и в принятом на нем итоговом документе – Нью-Йоркской декларации – было решительно заявлено, что миграция является одним из приоритетных вопросов в рамках системы Организации Объединенных Наций, при этом была признана необходимость взятия государствами на себя обязательства по защите прав человека мигрантов и улучшения управления миграцией на глобальном уровне.

82. Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции открывает возможности для более эффективного управления миграцией, которые позволят государствам разработать четкую, долгосрочную и основанную на фактологических данных миграционную политику, обеспечивающие полноценную защиту прав человека всех мигрантов.

83. Специальный докладчик рассматривает глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, который должен быть представлен для принятия в 2018 году, в качестве отправной точки для долгосрочной, рассчитанной на 15 лет повестки дня, дополняющей Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и направленной в первую очередь на осуществление задач 10.7 и 8.8 Целей в области устойчивого развития. Ее предназначение состоит в том, чтобы определить для государств краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные достижимые цели и задачи в области облегчения миграции и мобильности и обеспечения защиты прав человека и трудовых прав мигрантов, как это предусмотрено в Повестке дня на период до 2030 года.

84. Осуществление долгосрочной стратегии начнется в 2020 году, который можно было бы провозгласить «Международным годом безопасной, упорядоченной и регламентированной миграции для всех». Стратегию можно было бы назвать повестка дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года. В качестве своего вклада в эту повестку дня на период до 2035 года Специальный докладчик рекомендует принять восемь практических и достижимых целей вместе с соответствующими задачами и показателями. Он признает, что эти цели и задачи могут быть уточнены и что их следует разрабатывать на основе полного признания вызовов, с которыми сталкиваются государства в своих усилиях по созданию глобальных рамок для основанного на правозащитном подходе управления миграцией на глобальном уровне.

85. Специальный докладчик рекомендует организовать под руководством Организации Объединенных Наций процесс консультаций для доработки целей и задач. В таком процессе будут участвовать эксперты, деловые круги, организации гражданского общества и сами мигранты. Он будет построен на разработанных Группой по проблемам глобальной миграции и дополненных практическими рекомендациями принципах и руководящих указаниях в отношении защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, в контексте перемещений больших и/или смешанных групп. Рекомендации могли бы стать важной отправной точкой для разработки целей и задач, с учетом того, что они вытекают из существующих обязательств по международному праву и направлены на оказание помощи государствам и другим заинтересованным сторонам в деле улучшения, укрепления, осуществления и мониторинга мер по защите мигрантов, находящихся в уязвимом положении.

86. Специальный докладчик предлагает государствам также разработать инклюзивные процессы, предусматривающие проведение национальных консультаций для лучшего понимания и адаптации каждой цели, задачи и

показателя с учетом национального контекста принятия во внимание и донесения до всех мнения самих мигрантов.

87. Реализация более долгосрочной стратегии потребует долгосрочных вложений для обеспечения эффективного осуществления и мониторинга выполнения всех восьми целей. Осуществление такой повестки дня в рамках Организации Объединенных Наций потребует укрепления существующих механизмов двустороннего, регионального и глобального сотрудничества. Это обеспечит подотчетность, контроль и надзор и в то же время позволит установить четкую связь с официальными механизмами мониторинга соблюдения правовых норм, созданными в рамках Организации Объединенных Наций.
