



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

«Мигранты, находящиеся в уязвимом положении»

Точка зрения УВКБ ООН

В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах (далее – Нью-Йоркская декларация) все 193 государства, которые являются членами Организации Объединенных Наций, обязались рассмотреть вопрос о выработке в процессе проводимой государствами работы факультативных принципов и предусматриваемых для добровольного применения рекомендаций в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении¹. Они обязались также развернуть процесс межправительственных переговоров, итогом которых станет принятие глобального договора о безопасной, упорядоченной и законной миграции, в котором можно было бы отразить, в частности, такие элементы как эффективная защита мигрантов, находящихся в уязвимом положении². Нью-Йоркская декларация также предусматривает участие УВКБ ООН в разработке этих двух документов.

В настоящей записке изложено мнение УВКБ ООН по вопросу «мигрантов, находящихся в уязвимом положении». УВКБ ООН твердо намерено разработать рекомендации в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении, обеспечив при этом, чтобы произвольным образом не были нарушены основы международной защиты.

Введение

Признавая проблемы, создаваемые миграцией в принимающих государствах и общинах, следует отметить, что в общем и целом она положительно и благотворно влияет как на самих мигрантов, так и на страны и общины, которые их принимают. Вместе с тем, как признано в Нью-Йоркской декларации, на различных этапах следования мигранты могут оказываться в уязвимом положении, нуждаясь в защите и помощи: в дороге, по прибытии в пункт назначения, или когда они строят свою жизнь в новой стране³.

Мигранты, находящиеся в уязвимом положении, часто испытывают особые потребности, которые должны удовлетворяться в соответствии с международным правом, в

¹ Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 3 октября 2016 г., A/RES/71/1, п. 52, <http://www.refworld.org.ru/docid/57fe27284.html>.

² Приложение II, п. 8.

³ Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов недавно упоминал, что «хотя некоторые мигранты, такие как дети, пожилые люди, женщины, следующие самостоятельно, а также мигранты-инвалиды, являются наиболее уязвимыми лицами, большинство из них не являются по своей природе уязвимыми. Напротив, они чаще всего невероятно жизнестойки и отважны, регулярно принимая решения, меняющие их жизнь». A/71/285, 4 августа 2016 г., п. 59.

частности, с международным законодательством о правах человека⁴. Нью-Йоркская декларация призывает государства-члены ООН:

- рассмотреть вопрос о разработке принципов и рекомендаций в отношении обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении, которые дополняли бы усилия государств по оказанию защиты и помощи мигрантам⁵;
- рассмотреть вопрос о включении в глобальный договор о безопасной, упорядоченной и законной миграции таких элементов, как «эффективная защита прав человека и основных свобод мигрантов, включая женщин и детей, независимо от их миграционного статуса, и особые потребности мигрантов, находящихся в уязвимом положении»⁶.

Декларация также содержит обязательство в отношении удовлетворения особых потребностей «всех людей, находящихся в уязвимом положении, которые перемещаются в составе больших групп беженцев и мигрантов»⁷. Это обязательство, в отличие от упомянутых выше, касается и беженцев, и мигрантов, и, соответственно, актуально как для глобального договора о миграции, так и для глобального договора о беженцах.

Важно различать:

- особые потребности, которые могут быть у мигрантов (или других лиц, которые перемещаются) вследствие их уязвимого положения; и
- потребность в международной защите, касающаяся всех лиц, которые находятся за пределами своей страны и не могут вернуться домой ввиду серьезной угрозы их жизни, физической неприкосновенности или свободе в результате преследования, вооруженного конфликта, насилия или серьезных общественных беспорядков, от которых эта страна не может или не желает их защитить. Лица с потребностями в международной защите обычно имеют право на защиту от высылки.

1. Мигранты, находящиеся в уязвимом положении

Мигранты могут оказываться в уязвимом положении по целому ряду причин, которые часто пересекаются. В общих чертах, можно выделить две категории. Первая категория – «ситуативная» - возникает в силу условий, в которых происходит перемещение, или по причине условий в стране миграции. Вторая – более «индивидуальная» - касается конкретных индивидуальных характеристик или обстоятельств⁸.

Первая, **«ситуативная уязвимость»**, касается обстоятельств, возникающих на пути следования или в странах назначения, в силу которых мигранты подвергаются опасности. Это часто происходит, когда миграция осуществляется незаконным путем, в результате чего люди подвергаются эксплуатации и незаконным действиям со стороны контрабандистов, торговцев людьми, вербовщиков и коррумпированных чиновников, они также рискуют погибнуть при перемещении морским путем на лодках, непригодных для плавания, или во время опасных переходов через пустыню или другие участки суши.

⁴ Оно включает не только основные документы о защите прав человека (как то МКЛРД, МПГПП, МПЭСКП, КПР, КЛДЖ, КПП), но и ряд других документов, например, Протокол 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности; Конвенция 1954 г. о статусе апатридов; Международная конвенция 1990 г. о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

⁵ Нью-Йоркская декларация, п. 52.

⁶ Нью-Йоркская декларация, Приложение II, п. 8(i).

⁷ Нью-Йоркская декларация, п. 23.

⁸ Это логическое группирование факторов, создающих «уязвимое положение», в категории «ситуативной» и «индивидуальной» форм уязвимости (а также выделение третьей категории, рассматриваемой ниже), предложено, например, в документе Совета по правам человека ООН «Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практическое руководство по вопросам такой защиты. Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека, 24 февраля 2017 г., A/HRC/34/31, www.refworld.org/docid/58b010f34.html, стр. 5.

Риск может усиливаться из-за отсутствия подлинных документов, поддержки со стороны семьи или общины, слабого знания местного языка или дискриминации. В эту же категорию попадают и мигранты, оказавшиеся за границей в стране, охваченной конфликтом, стихийным бедствием или испытывающей гуманитарный кризис иного рода.

Вторая, **«индивидуальная уязвимость»**, касается индивидуальных характеристик или обстоятельств, подвергающих человека особому риску. К этой категории относятся, например: дети, особенно несопровождаемые или разлученные с семьей; пожилые люди; лица с инвалидностью, в частности, с нарушениями опорно-двигательного аппарата, сенсорными расстройствами, умственными расстройствами и пр.; лица с хроническими заболеваниями или другими медицинскими показаниями; жертвы торговли людьми или лица, пережившие ее, которые не подпадают под определение понятия «беженец»⁹; лица, пережившие на пути следования пытки или психологические травмы.

Некоторые аналитики предлагают третью категорию: уязвимое положение, связанное с условиями в стране происхождения мигранта, сложившимися до того, как он покинул эту страну, (например, социально-экономические лишения или отсутствие доступа к основным правам человека). Однако здесь важно отметить, что такими условиями в стране происхождения может быть вызвана просьба о предоставлении международной защиты по законодательству о беженцах, которая должна быть первоочередным аргументом ходатайства.

2. Защита мигрантов, находящихся в уязвимом положении

Права человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, необходимо соблюдать, а их неотложные и особые потребности – удовлетворять, в том числе с помощью спасательных операций; надлежащих механизмов приема; воссоединения семей; оказания медицинской помощи, в том числе социально-психологических услуг; оказания помощи в получении государственных или консульских услуг¹⁰. Недавно обновленный Десятикомпонентный план действий¹¹ УВКБ ООН в области защиты беженцев и смешанной миграции предусматривает комплекс инструментов и практических методов своевременного и эффективного реагирования на вышеупомянутые потребности.

Мигрантам, находящимся в уязвимом положении, которые прибыли на территорию государства или находятся на территории государства без разрешения, в некоторых случаях может быть дано разрешение на пребывание на территории страны по гуманитарным основаниям или практическим причинам¹². Например, разрешение на пребывание предоставлялось: несопровождаемым детям; студентам, на оставшуюся часть учебного года; жертвам торговли людьми, которые не подпадают под определение понятия «беженец»; мигрантам с серьезными медицинскими показаниями, в отношении которых оптимальные меры могут быть обеспечены в принимающей стране; лицам, пережившим насилие или психологическую травму, на период лечения до выздоровления¹³.

Мигранты, находящиеся за границей в стране, которая сама охвачена конфликтом, стихийным бедствием или испытывает гуманитарный кризис иного рода, могут нуждаться

⁹ См. Рекомендации по международной защите № 7: Применение статьи 1A(2) Конвенции 1951 года и (или) Протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев, к жертвам торговли людьми или лицам, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми, 7 апреля 2006 г., HCR/GIP/06/07, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f69f0.html>

¹⁰ Беженцы с особыми потребностями точно так же требуют надлежащей поддержки. Вместе с тем, в отличие от мигрантов, у них нет возможности доступа к защите их государств (включая консульскую помощь).

¹¹ УВКБ ООН, Десятикомпонентный план в действии, информация за 2016 г., декабрь 2016 г., www.refworld.org/10pointplaninaction2016update.html.

¹² Заключение Исполкома № 103 (LVI) – 2005 г., п. (j). См. тж. УВКБ ООН, Дополнительные формы защиты: их характер и связь с международным режимом защиты беженцев, 9 июня 2000 г., EC/50/SC/CRP.18, www.refworld.org/docid/47fdb491a.html.

¹³ Разрешения на пребывание в этих случаях не связаны с потребностями в международной защите.

в особой помощи – как для обеспечения их потребностей в безопасности и гуманитарных нужд, так и для возвращения домой, либо - в определенных случаях - для перемещения или эвакуации в транзитные государства или другие государства, особенно если они не пользуются эффективной консульской защитой¹⁴.

УВКБ ООН, июнь 2017 г.

¹⁴ Цель проводимой государствами инициативы «Мигранты в странах, испытывающих кризис» (МИСИК), которую поддерживает УВКБ ООН, заключается в реагировании на особый тип «уязвимого положения». В результате ее реализации были изданы «Руководящие положения по защите мигрантов в странах, охваченных конфликтом или стихийным бедствием» (июнь 2016 г.), см. <https://micicinitiative.iom.int>.