



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
22 September 2004
Russian
Original: Spanish

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 105(b) повестки дня

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

Доклад о правах человека мигрантов, представленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад о правах человека мигрантов, представленный Специальным докладчиком Комиссии по правам человека Габриэлой Родригес Писарро, в соответствии с резолюцией 58/190 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 2004/53 Комиссии по правам человека.

Резюме

В настоящем докладе содержится новая информация о работе, проделанной Специальным докладчиком по правам человека мигрантов после представления Комиссии по правам человека ее пятого доклада (E/CN.4/2004/76 и Add.1–4).

В докладе вкратце описываются мероприятия, проведенные в течение рассматриваемого периода. Специальный докладчик отмечает, что положение в области прав человека мигрантов постоянно ухудшается, особенно применительно к тем иммигрантам, которые не имеют законного административного статуса.

Специальный докладчик упоминает о ряде событий, которые имели место в течение рассматриваемого периода и содействуют защите прав человека мигрантов. Специальный докладчик отмечает, что в ходе обсуждения иммиграционной политики недостаточно внимания уделяется правам человека этой уязвимой группы и необходимости того, чтобы их права признавались на практике. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает значительное количество сформировавшихся консультационных процессов, связанных с вопросами управления миграцией. Вместе с тем она сочла необходимым поделиться с членами Генеральной Ассамблеи рядом мыслей по различным вопросам, которые вызывают особую озабоченность и, по ее мнению, нуждаются в безотлагательном анализе.

Специальный докладчик просит государства-члены рассмотреть возможность ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, а также Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее. Что касается процессов регулирования вопросов, связанных с иммигрантами, не имеющими законного административного статуса, то она считает необходимым обеспечивать строгое соблюдение прав человека этих лиц, избегая при этом причинения им ущерба в тех случаях, когда регулирование этих вопросов осуществляется их нанимателями. И наконец, она настоятельно призывает Генеральную Ассамблею продолжать работу по кодификации проекта статей об ответственности государств за международно противоправные деяния, представленного Комиссией международного права, а также призывает Комиссию по правам человека продолжать свою деятельность, связанную с «Основными принципами и руководящими положениями, касающимися права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права».

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	4
II. Мандат	3–4	4
III. Деятельность	5–20	4
А. Информация о проведенных мероприятиях	5	4
В. Замечания	6–20	6
IV. Права человека мигрантов	21–58	10
А. События, произошедшие в период 2003–2004 годов	21–28	10
В. Признание прав человека иммигрантов	29–46	12
С. Регулирование миграционных потоков на основе правозащитного подхода	47–58	17
V. Выводы и рекомендации	59–65	21

I. Введение

1. Настоящий доклад является третьим докладом, который Специальный докладчик по правам человека мигрантов Комиссии по правам человека Габриэла Родригес Писарро в соответствии с резолюцией 58/190 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 2004/53 Комиссии по правам человека представляет Ассамблее.

2. В докладе содержится информация о мероприятиях, проведенных за период с 1 августа 2003 года по 30 августа 2004 года, и уделяется повышенное внимание ряду вопросов, которые вызывают особую обеспокоенность и, по мнению Специального докладчика, требуют безотлагательного анализа. С тем чтобы ограничить объем доклада и избежать излишних повторений, читателям в соответствующих случаях предлагается ознакомиться с предыдущими докладами по этой теме, в которых обстоятельно рассматриваются поставленные вопросы. Специальный докладчик в своем докладе также информирует о важных событиях, происшедших в течение рассматриваемого периода в области защиты прав человека мигрантов.

II. Мандат

3. Деятельность Специального докладчика регулируется положениями резолюции 1999/44 Комиссии по правам человека. Комиссия создала такой механизм в соответствии с этой резолюцией, в которой изложены его функции. На пятьдесят восьмой сессии Комиссия в своей резолюции 2002/62 постановила продлить на три года срок действия мандата Специального докладчика.

4. Международные нормы, которых придерживается Специальный докладчик в своей работе, перечислены во втором докладе, который она представила Комиссии по правам человека на ее пятьдесят седьмой сессии (E/CN.4/2001/83 и Add.1). Информация о методах работы, применяемых Специальным докладчиком, содержится в первом докладе, который она представила Генеральной Ассамблее (A/57/292).

III. Деятельность

A. Информация о проведенных мероприятиях

5. В докладе, представленном Специальным докладчиком Комиссии по правам человека на ее шестидесятой сессии (E/CN.4/2004/76 и Add.1–4), содержится краткая информация о совещаниях и мероприятиях, в которых с июля по ноябрь 2003 года она приняла участие. В течение периода, не охваченного указанным докладом, Специальный докладчик провела следующие мероприятия:

а) 10 и 11 ноября 2003 года Специальный докладчик выступила на семинаре по теме «Регулирование миграции в международной, европейской и национальной перспективе», организованном в Осло Иммиграционным управлением;

b) 20 и 21 января 2004 года Специальный докладчик участвовала в совещании экспертов, организованном в Женеве Глобальной комиссией по вопросам международной миграции;

c) 22 и 23 января Специальный докладчик была приглашена принять участие в коллоквиуме по теме «Миграция и новое международное разделение труда», организованном Институтом по изучению проблем развития Женевского университета;

d) 26–30 января Специальный докладчик приняла участие в региональном практикуме по вопросу о торговле людьми и правах человека, организованном в Коста-Рике организацией «Глобальные права: партнеры за справедливость». Специальный докладчик информировала участников о положениях Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности;

e) с 22 по 29 февраля Специальный докладчик осуществила официальную поездку в Исламскую Республику Иран;

f) 1 марта Специальный докладчик участвовала в тематическом обсуждении вопросов о лицах без гражданства и расовой дискриминации, организованном Комитетом по ликвидации расовой дискриминации. Цель этого совещания заключалась в достижении прогресса в разработке пересмотренной рекомендации общего характера, касающейся лиц без гражданства;

g) 2 марта Специальный докладчик была приглашена принять участие в первой сессии Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Специальный докладчик и члены Комитета приняли решение поддерживать периодические контакты, которые позволили бы обмениваться мнениями по определенным вопросам и координировать деятельность обоих механизмов;

h) 5–8 апреля Специальный докладчик представляла свой пятый доклад Комиссии по правам человека на его шестидесятой сессии. Основное внимание в докладе уделялось условиям жизни и работы и проблемам трудоустройства трудящихся женщин-мигрантов, занятых в качестве домашней прислуги. В четырех добавлениях к докладу содержались материалы переписки с правительствами и доклады о посещении Испании, Марокко и Исламской Республики Иран. 6 апреля Специальный докладчик участвовала в групповом обсуждении вопросов прав человека мигрантов, организованном Международной организацией в защиту прав мигрантов, Форумом мигрантов в Азии и организацией «РЕСПЕКТ» — европейской сетью организаций домашних работников-мигрантов. 7 апреля Специальный докладчик организовала для неправительственных организаций, которые присутствовали на шестидесятой сессии Комиссии, информационное совещание, посвященное ее годовому докладу. 8 апреля она приняла участие в групповом обсуждении темы «Миграция рабочей силы и права человека», организованном Руководящим комитетом глобальной кампании за ратификацию Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

i) 13–15 апреля Специальный докладчик предприняла поездку в Барселону (Испания) по приглашению организации «Обсерватори ДЭСК», с тем

чтобы публично представить свой доклад о поездке в Испанию на юридическом факультете Университета Помпеу Фабра. Специальный докладчик встретила с властями Автономного объединения Каталония и представителями гражданского общества;

j) 17–21 мая Специальный докладчик приняла участие в девятом совещании в рамках Региональной конференции по проблеме миграции, проведенном в городе Панама. В совещании приняли участие заместители министров Белиза, Гватемалы, Гондураса, Доминиканской Республики, Канады, Коста-Рики, Мексики, Никарагуа, Панамы, Сальвадора и Соединенных Штатов Америки;

k) 9–18 июня Специальный докладчик осуществила официальную поездку в Италию, об итогах которой она проинформирует Комиссию по правам человека на ее следующей сессии;

l) 21–25 июня Специальный докладчик участвовала в одиннадцатом ежегодном совещании докладчиков/специальных представителей, независимых экспертов и председателей рабочих групп по специальным процедурам Комиссии по правам человека. На совещании, в частности, было принято совместное заявление о правах человека мигрантов (см. E/CN.4/2005/5, приложение I);

m) 20–21 июля Специальный докладчик участвовала в научном практикуме, организованном в Женеве Университетом Организации Объединенных Наций в рамках проекта «Структурные подходы к пониманию проблемы торговли людьми и борьбы с этим явлением»;

n) 26–29 июля Специальный докладчик принимала участие в праздновании Дня миграционной политики в Западном полушарии, организованном в Кито во время проведения первого Общественного форума стран Северной и Южной Америки, который предусмотрен в плане проведения региональных и тематических общественных форумов в рамках Глобального общественного форума;

o) 2–5 сентября Специальный докладчик была приглашена принять участие в пленарной сессии Всемирного конгресса «Перемещения людей и иммиграция», организованной в рамках Барселонского форума 2004 года. Специальный докладчик организует также диалог по теме «Благое управление и солидарная ответственность»;

p) 9 и 10 сентября Специальный докладчик примет участие в региональном консультативном совещании для стран Северной и Южной Америки, организуемом в Сантьяго Бернской инициативой;

q) 20–30 сентября Специальный докладчик осуществит официальную поездку в Перу.

В. Замечания

1. Поездки

б. В течение рассматриваемого периода Специальный докладчик совершила официальные поездки в Испанию, Марокко, Исламскую Республику Иран и Италию. В ходе шестидесятой сессии Комиссии по правам человека она пред

ставила доклады о поездках в Испанию и Марокко в 2003 году (E/CN.4/2004/76/Add.2 и E/CN.4/2004/76/Add.3) и предварительную записку о поездке в Исламскую Республику Иран в феврале 2004 года (E/CN.4/2004/76/Add.4). После этого Специальный докладчик посетила Италию и намерена осуществить поездку в Перу в сентябре 2004 года. Кроме того, Специальный докладчик выразила желание в начале 2005 года совершить поездку в Буркина-Фасо и Кот-д'Ивуар, и в настоящее время предпринимаются усилия с целью согласовать устраивающие все стороны сроки.

7. С тех пор как Специальный докладчик приступила к своей работе, в своей деятельности она уделяла существенное внимание «зонам излома». Так, если в течение первых лет действия ее мандата она анализировала миграционные потоки, вызванные экономическим неравенством между странами к северу и югу от границы между Соединенными Штатами Америки и Мексикой¹, то в охватываемом настоящим докладом периоде она уделяла внимание теме миграции в европейско-средиземноморском регионе. Посетив в прошедшем году Испанию, Марокко и Италию, Специальный докладчик надеется завершить свою работу поездкой в начале 2005 года в страны Африки, расположенные к югу от Сахары.

8. С другой стороны, существование смешанных форм миграции и их взаимосвязь с массовым перемещением беженцев обусловили необходимость поездки Специального докладчика в феврале 2004 года в Исламскую Республику Иран, где основным направлением ее работы являлись так называемые программы добровольной репатриации. Специальный докладчик представила Комиссии по правам человека на ее шестидесятой сессии предварительную записку об этой поездке в качестве проекта доклада, который она представит во время следующей сессии указанного органа.

9. Специальный докладчик продолжала проводить мероприятия в порядке выполнения рекомендаций, изложенных в докладах о ее поездках. 7 ноября 2003 года правительству Канады было направлено сообщение, касающееся практического осуществления рекомендаций, содержащихся в ее докладе (E/CN.4/2001/83/Add.1)². Другие сообщения такого рода будут в ближайшее время направлены остальным государствам, которые она посетила. Специальный докладчик выражает признательность Национальному институту миграции Мексики (НИМ) за приглашение принять участие в рабочем совещании, которое будет проведено в январе 2005 года с целью внести изменения в осуществляемую Институтом деятельность с учетом рекомендаций, включенных в доклад E/CN.4/2003/85/Add.2.

2. Исследования

10. Как это предусмотрено в мандате, определенном Комиссией по правам человека, в рамках всех своих мероприятий Специальный докладчик при анализе получаемой ею информации учитывает гендерную проблематику и уделяет особое внимание случаям дискриминации и насилия в отношении женщин. Кроме того, Специальный докладчик считает крайне необходимым учитывать состав и происхождение миграционных потоков с целью обеспечить более эффективную защиту прав человека мигрантов от возможных рисков и нарушений в рамках миграционного процесса.

11. Основное внимание в докладе, представленном Специальным докладчиком Комиссии по правам человека на ее шестидесятой сессии (E/CN.4/2004/76), уделялось анализу условий жизни и работы и вопросов трудоустройства трудящихся женщин-мигрантов, занятых в качестве домашней прислуги. Специальный докладчик считает, что положение этой группы определяется существованием трех важных проблем, возникающих в связи с международными миграционными процессами. Первая проблема заключается в том, что эти процессы приобретают общие характеристики и наблюдается их феминизация. Новая особенность миграционных потоков заключается уже не в их масштабах, а в увеличении числа стран происхождения иммигрантов и высоким показателе доли женщин, в первую очередь в некоторых странах Азии; вторая проблема связана со сложностями в плане признания прав человека иммигрантов, в частности тех из них, кто не имеет законного административного статуса; и третья проблема заключается в необходимости управления миграцией с учетом прав людей.

12. Исходя из широкого определения, которое Международная организация труда (МОТ) дала функциям домашней прислуги³, Специальный докладчик проанализировала в своем докладе проблему обращения с трудящимися женщинами-мигрантами, занятыми в этом секторе, в свете основных международных документов в области прав человека и с учетом осуществляемого МОТ процесса разработки норм в этой области. В своем докладе Специальный докладчик вновь указывает на то, что, даже при наличии ряда основополагающих норм в области прав человека, применимых к лицам без гражданства, реальность, с которой сталкиваются иммигранты, в частности женщины, работающие в качестве домашней прислуги, существенно отличается от того, что предусмотрено в международно-правовых нормах. Женщины, работающие в качестве домашней прислуги, вынуждены мириться с несправедливыми положениями в договорах о найме, агентства по найму вынуждают их делать долги, у них изымают документы и часто они являются жертвами плохого обращения и полового насилия со стороны нанимателей. Специальный докладчик описывает, каким образом многие женщины, отобранные агентствами по найму, в конечном итоге становятся жертвами торговли людьми (trafficking), а вследствие этого — объектами эксплуатации, что иногда предполагает условия, аналогичные подневольному состоянию или принудительному труду. Специальный докладчик считает, что эти женщины становятся жертвами злоупотреблений и дискриминации по трем причинам — они являются женщинами и иммигрантами и часто не имеют документов.

13. В своем докладе Специальный докладчик призывает те государства, где имеются системы поручительства и выдачи специальных виз таким трудящимся женщинам, пересмотреть свое законодательство в этой области с целью обеспечить, чтобы их административный статус не зависел напрямую от трудовых отношений с нанимателем, поскольку такая зависимость делает этих женщин беззащитными и, опасаясь увольнения и/или депортации, они даже не заявляют о злоупотреблениях.

3. Случаи нарушения прав человека мигрантов

14. В течение рассматриваемого периода Специальный докладчик продолжала получать заявления о предполагаемых нарушениях прав человека мигрантов. В добавлении 1 к представленному Комиссии докладу (E/CN.4/2004/76/

Add.1) изложены препровожденные заинтересованным правительствам заявления с января по декабрь 2003 года, а также полученные ответы. Резюме направленных и полученных с тех пор письменных сообщений будет включено в доклад, который Специальный докладчик представит на следующей сессии Комиссии.

15. В соответствии с принятыми методами работы направление полученных заявлений заинтересованным правительствам осуществлялось при помощи экстренных процедур и писем с изложением текстов заявлений. К числу ситуаций, которые вследствие подозрения относительно предполагаемого нарушения прав человека этой группы влекли за собой вмешательство Специального докладчика в течение рассматриваемого периода, относятся случаи: а) произвольного задержания; b) тяжелых условий содержания под стражей; c) пыток и плохого обращения с задержанными, в том числе с беспризорными несовершеннолетними; d) отказа задержанным иммигрантам в праве на консульскую защиту, в том числе иммигрантам, приговоренным к смертной казни; e) гибели иммигрантов, взятых под стражу по распоряжению властей; f) причинения смерти в результате чрезмерного применения силы сотрудниками органов правопорядка; g) несоблюдения минимальных гарантий справедливого судопроизводства; i) отказа в пересечении границы вследствие спорных решений; j) выселений, осуществляемых в суммарном порядке; k) массовых депортаций и нарушения прав человека депортированных лиц; l) безнаказанности в случаях совершения преступлений против иммигрантов; и m) насилия по гендерному признаку.

16. Специальный докладчик также в своих направленных правительствам сообщениях выразила обеспокоенность по поводу ряда фактов, свидетельствующих о нарушениях прав человека трудящихся-мигрантов, таких, как: а) совершаемые нанимателями злоупотребления, связанные с условиями труда, которые иногда предполагают условия, аналогичные подневольному состоянию и принудительному труду; b) изъятие паспортов; c) невыплата заработной платы; d) ограничение свободы передвижения, устные оскорбления и физическое насилие и стесненные условия проживания в жилищах, которые наниматели, возможно, обязаны предоставлять; e) отказ в праве на свободу ассоциаций и собрания; и f) злоупотребление в отношении трудящихся-мигрантов со стороны агентств по найму вследствие того, что деятельность этого сектора никак не регулируется.

17. Как Специальный докладчик уже делала это ранее, она довела до сведения заинтересованных правительств свою озабоченность по поводу предполагаемых случаев запугивания членов ассоциаций иммигрантов, профессиональных союзов и специализированных неправительственных организаций, занимающихся проблемами прав человека и миграции.

18. Используя практику направления писем с изложением заявлений, Специальный докладчик обратилась к определенным правительствам с просьбой предоставить информацию о применении действующих иммиграционных законов и двусторонних соглашений в отношении заключения с трудящимися-мигрантами трудовых договоров. Цель этих сообщений заключается в том, чтобы проверить, соблюдаются ли минимальные нормы защиты прав человека этой уязвимой группы. С другой стороны, Специальный докладчик часто направляет сообщения, в которых она просит предоставить информацию о мерах,

принимаемых определенным государством в целях борьбы с незаконной перевозкой иммигрантов и торговлей людьми, а также в целях защиты жертв такого рода преступлений.

19. В течение рассматриваемого периода направлялись совместные сообщения со следующими должностными лицами и органами Комиссии по правам человека, уполномоченными осуществлять специальные процедуры: Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях, Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение, Специальным докладчиком по вопросу о пытках, Специальным докладчиком по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, Рабочей группой по произвольным задержаниям, Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, Специальным докладчиком по вопросу о независимости судей и адвокатов и Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии. Специальный докладчик хотела бы отметить, что, хотя препровожденные заинтересованным правительствам сообщения касаются отдельных или конкретных случаев предполагаемых нарушений прав человека, не в этом заключается причина того, что они перестают отражать реальное положение дел, с которым ежедневно сталкивается эта группа субъектов.

20. В настоящее время Специальный докладчик занимается подготовкой следующего доклада для Комиссии по правам человека, в котором она рассмотрит вопрос о прогрессе, отмечаемом в деле защиты прав человека мигрантов за время, прошедшее с момента учреждения должности Докладчика в 1999 году, и о тех проблемах, которые возникают в этой области.

IV. Права человека мигрантов

A. События, произошедшие в период 2003–2004 годов

21. Специальный докладчик хотела бы особо подчеркнуть ряд событий, произошедших в период 2003–2004 годов, которые, как предполагается, являются важными достижениями в деле защиты прав человека мигрантов.

22. После вступления в силу 1 июля 2003 года Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и в соответствии с положениями статьи 72 Конвенции члены органа, которому поручено наблюдать за осуществлением этого документа, были отобраны на совещании государств-участников, проведенном Генеральным секретарем в декабре 2003 года в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает создание Комитета, и ей доставляет удовлетворение информировать Генеральную Ассамблею о том, что она имела возможность встретиться с членами этого органа во время его первой сессии, состоявшейся в Женеве 1–5 марта 2004 года. Во время этой встречи члены Комитета и Специальный докладчик пришли к единому мнению о важном значении укрепления сотрудничества между механизмами Организации Объединенных Наций, занимающимися вопросами защиты прав человека во время процесса миграции, и пришли к договоренности и далее на периодиче

ской основе проводить совещания, на которых можно будет обмениваться мнениями по определенным вопросам и координировать свою соответствующую деятельность.

23. В рамках договорных механизмов по защите прав человека Организации Объединенных Наций Специальный докладчик подчеркивает также недавно принятую общую рекомендацию XXX, озаглавленную «Дискриминация в отношении неграждан», принятую Комитетом по ликвидации расовой дискриминации на его шестьдесят пятой сессии в августе 2004 года, которая заменяет рекомендацию общего характера № XI (1993 год). Специальный докладчик разделяет мнение Специального докладчика Подкомиссии по поощрению и защите прав человека г-на Дейвида Вайсбротта, который заявил, что «поскольку в связи с каждым из этих семи основных договоров по правам человека возникают проблемы, связанные с обращением с негражданами, договорным органам целесообразно было бы разработать... последовательный и структурированный подход к защите прав неграждан» (E/CN.4/Sub.2/2003/23, пункт 33), а также считает, что принятие общей рекомендации XXX позволит продвинуться вперед в этом направлении.

24. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает вступление в силу 29 сентября 2003 года Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает также, что два протокола, дополняющие этот документ, а именно Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, также вступили в силу 25 декабря 2003 года и 28 января 2004 года, соответственно. В соответствии с положениями статьи 32 Конвенции первая сессия Конференции сторон Конвенции состоялась в Вене 28 июня — 9 июля 2004 года.

25. Что касается недоговорных документов, то Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть решение 2004/110, принятое Комиссией по правам человека на ее шестидесятой сессии, в соответствии с которой сроком на три года назначается Специальный докладчик, мандат которого будет посвящен аспектам прав человека жертв торговли людьми, особенно женщинами и детьми. Комиссия просила будущего Специального докладчика представлять ежегодный доклад с рекомендациями о мерах, необходимых для обеспечения и защиты прав человека жертв.

26. Кроме того, в последние месяцы учреждения Организации Объединенных Наций и другие международные организации уделяли особое внимание миграции. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает создание Женевской группы по вопросу о миграции (Geneva Migration Group, GMG). Высокопоставленные сотрудники Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНПООН) пришли к договоренности о создании неофициального механизма периодических консультаций, в рамках которых они хотели бы, в частности, обмениваться информацией; определять жизненно важные вопросы, пробелы,

эффективную практику и т.д. на протяжении «жизненного цикла» миграции; согласовывать общие позиции, меры и действия; обеспечивать ориентацию и руководящую роль; содействовать реализации основных инициатив членов Группы и международного сообщества; способствовать повышению интереса, развитию диалога и дискуссий по вопросу о миграции; принимать меры в целях включения вопросов, касающихся прав человека, защиты беженцев и уголовного правосудия, в общие дискуссии по вопросам миграции⁴.

27. На девяносто второй Международной конференции труда, состоявшейся в Женеве в июне 2004 года, было объявлено о принятии плана действий, предусматривающего предоставление трудящимся-мигрантам гарантий защиты в соответствии с международными трудовыми нормами, национальным законодательством и законами, касающимися социальной защиты. Специальный докладчик хотела бы отметить важное значение, которое в этом плане придается разработке не имеющих обязательной юридической силы многосторонних рамок, стимулирующих принятие мер, связанных с миграцией рабочей силы, с учетом прав на основе налаживания диалога по вопросу о миграции в МОТ с участием международных и многосторонних организаций.

28. На региональном уровне Специальный докладчик хотела бы обратить внимание Генеральной Ассамблеи на содержание консультативного заключения ОС-18/03 Межамериканского суда по правам человека о юридическом статусе и правах нелегальных мигрантов от 17 сентября 2003 года. В соответствии со статьей 64.1 Американской конвенции по правам человека в мае 2002 года Мексика направила в Межамериканский суд просьбу о предоставлении консультативного заключения. В своем консультативном заключении Межамериканский суд проанализировал следующие конкретные вопросы, находившиеся у него на рассмотрении: а) обязательство уважать и гарантировать права человека и основополагающий характер принципа равенства и недискриминации; б) применение принципа равенства и недискриминации в отношении мигрантов; с) права нелегальных трудящихся-мигрантов; d) обязательства государств по определению миграционной политики в соответствии с международными документами о защите прав человека.

В. Признание прав человека иммигрантов

29. Полученная информация о предполагаемых нарушениях прав человека, а также данные, собранные в ходе официальных миссий в течение рассматриваемого периода, свидетельствуют о наличии ряда факторов и тенденций, на которые Специальный докладчик хотела бы обратить внимание Генеральной Ассамблеи.

30. Содержание сообщений, направленных Специальным докладчиком заинтересованным правительствам, свидетельствует о непрекращающемся ухудшении ситуации в области прав человека иммигрантов, в частности иммигрантов, нарушающих действующие административные правила. Согласно полученным сообщениям о предполагаемых нарушениях прав человека считается, что наиболее частые нарушения в отношении этой группы совершались в форме дискриминационной практики, ксенофобии и расизма, административного задержания нелегальных иммигрантов, а также в различных формах эксплуатации трудящихся-мигрантов. Во время своих поездок Специальный докладчик отме

тила усиление давления международной миграции и обострение определенных проблем, таких, например, как незаконная торговля мигрантами (smuggling).

31. Учитывая, что на обсуждениях вопросов, касающихся миграционной политики, правам человека этой уязвимой группы уделяется недостаточное внимание, такая ситуация недопустима. Государства, осуществляющие свои суверенные права по регулированию въезда, жительства, передвижения и политики в области иммиграции, предоставления жительства и убежища, должны исполнять обязательства в области прав человека, закрепленные в нормах международного права. Иными словами, те государства — участники Международного пакта о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Конвенции о правах ребенка должны гарантировать всем лицам, находящимся на их территории и являющимся субъектами их юрисдикции, права, признанные в этих правовых документах в соответствии с принципом равенства и недискриминации, закрепленным в указанных договорах, который в свою очередь является общим принципом, лежащим в основе международных стандартов в области прав человека. Кроме того, все государства — участники Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах должны взять на себя обязательство гарантировать осуществление закрепленных в нем прав без какой-либо дискриминации, в частности дискриминации по признаку национального происхождения⁵.

32. Однако, несмотря на существование этих основных норм в области прав человека, применяемых к негражданам, реальное положение иммигрантов, прежде всего иммигрантов, не имеющих законных документов, значительно отличается от того, что предусмотрено в указанных документах. Специальный докладчик неоднократно выражала свою глубокую обеспокоенность в связи с тем, что эта категория лиц не пользуется правами человека, и считает неприемлемым, что какое-либо государство, заявляющее о том, что разделяет положения конвенций в области прав человека, в рамках своего режима в отношении иностранцев оправдывает дискриминацию в том, что касается признания указанных прав. Такая же озабоченность выражается в преамбуле Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей⁶, в которой отмечается, что «права трудящихся мигрантов и членов их семей до сих пор еще нигде не признаны в достаточной степени и поэтому требуют соответствующей международной защиты».

33. Крайне важно обеспечить надлежащее применение и толкование положений, касающихся уважения и гарантий на практике основополагающих прав и свобод мигрантов. Поэтому важное значение имеет прогрессивное толкование органами, учрежденными в соответствии с договорами о правах человека, норм, содержащихся в соответствующих документах. Результатом этих толкований было принятие различных общих выводов и рекомендаций, некоторые из которых недвусмысленно отражают обязательства государств-участников в отношении лиц, не являющихся их гражданами⁷. Однако в настоящем докладе Специальный докладчик ограничится лишь тем, что кратко представит информацию, полученную от Комитета по правам человека и Комитета по ликвидации расовой дискриминации, поскольку она осознает, что в связи с ограниченным объемом доклада проделать глубокий анализ невозможно.

34. В своем замечании общего порядка № 15, касающемся системы представления периодических докладов, Комитет по правам человека отметил, что «зачастую учитывается то, что каждое государство-участник должно обеспечить права, предусматриваемые в Пакте, всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам» (пункт 1), как это предусмотрено в пункте 1 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах. Рассмотрение периодических докладов свидетельствует о том, что «в ряде стран иностранцы лишены многих прав, которыми они должны пользоваться в соответствии с Пактом, или эти права ограничены, что не всегда может являться правомерным с точки зрения Пакта» (пункт 2).

35. В соответствии с замечанием общего порядка № 18 «недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой-либо дискриминации, представляет собой основополагающий и общий принцип, касающийся защиты прав человека» (пункт 1). Общее требование, касающееся недискриминации в отношении прав, гарантированных в Международном пакте о гражданских и политических правах, содержащихся в первом пункте статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, «распространяется как на граждан, так и на иностранцев» (пункт 2 замечаний общего порядка № 15), при этом исключением в этом случае являются права, применимые к гражданам и иностранцам, как это предусмотрено в статьях 25 и 13, соответственно. Комитет отмечает, что «Пакт обеспечивает иностранцам полную защиту в том, что касается гарантированных в нем прав, и государства-участники должны надлежащим образом соблюдать его требования в своем законодательстве и своей практике» (там же, пункт 4). Следует иметь в виду, что общая гарантия, предусмотренная в статье 2 Пакта о международных гражданских и политических правах, отличается от права, закрепленного в статье 26 Пакта о международных гражданских и политических правах, которая, как отмечает Комитет в замечаниях общего характера № 18, «запрещает формальную и фактическую дискриминацию во всех областях, в которых государственные органы осуществляют регулирование или защиту», так как это касается «обязательств государств-участников в отношении их законодательства и его применения», и таким образом статья 26 «не ограничивается теми правами, которые предусмотрены в Пакте» (статья 12).

36. В своей недавно подготовленной рекомендации общего характера XXX Комитет по ликвидации расовой дискриминации разъясняет обязанности государств — участников Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации в отношении неграждан. В этой рекомендации общего характера Комитет затрагивает конкретные темы, такие, как защита от разжигания расовой ненависти и насилия на расовой почве, возможности получения гражданства, осуществление правосудия, высылка и депортация неграждан и осуществление экономических, социальных и культурных прав негражданами. Комитет рекомендует принять ряд мер для защиты от расовой дискриминации во всех ее формах и ее ликвидации при осуществлении гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав негражданами. Особо подчеркиваются меры, касающиеся права на труд и права работу трудящихся, являющихся негражданами, и гарантии в отношении задержанных или содержащихся под стражей неграждан.

37. Что касается постоянно расширяющейся и вызывающей озабоченность практики административного задержания иммигрантов, не имеющих докумен-

тов, то отмечается нарушение принципа недискриминации в отношении нелегальных мигрантов. По сути дела, когда эти лица задерживаются полицейскими и интернируются в центры для содержания под стражей, не имея возможности обжаловать законность своего задержания до суда, они подвергаются дискриминации в том, что касается осуществления их основного права на свободу и юридическую безопасность. Вместе с тем им произвольно отказывают в осуществлении права обращаться за помощью в связи с задержанием полицией. Как правило, для такой ситуации характерно применение специальных законов, которые государства принимают в контексте борьбы с терроризмом, когда ограничиваются или отменяются процессуальные гарантии, которые должны применяться в отношении любого задержанного лица.

38. Государство может принять меры против лиц, въезжающих на его территорию без разрешения, однако при этом необходимо соблюдать права человека задержанных, независимо от их миграционного статуса. В международных стандартах в области прав человека была предпринята попытка определить пределы, начиная с которых любое задержание, будь то административное или судебное, становится произвольным. Наличие быстрых и эффективных средств для обращения за помощью предполагает гарантию для всех задержанных, которая не предоставляется судьей, в частности в случае задержания по причинам, связанным с нахождением за границей. В этом случае судья должен быть в состоянии контролировать фактическую законность административного задержания и принимать решение о том, не является ли оно нарушением закона, в том числе в тех случаях, когда задержание совершено в транзитных зонах аэропортов. Специальный докладчик считает, что в этих случаях крайне важное значение имеет юридическая помощь.

39. На институциональном уровне следует отметить интерес, который Рабочая группа по произвольным задержаниям проявляет к этому вопросу как во время посещений объектов на местах, так и при рассмотрении индивидуальных случаев⁸. Со своей стороны, в свой доклад, представленный Комиссии по правам человека на ее пятьдесят девятой сессии (E/CN.4/2003/85), Специальный докладчик включила исследование по вопросу о правах человека мигрантов, лишенных свободы. В этом докладе Специальный докладчик выразила свою озабоченность в связи с отсутствием гарантий защиты прав человека во время административного задержания незаконных иммигрантов, особенно в тех случаях, когда целью является их депортация (там же, пункты 65–71). Во время своих официальных миссий Специальный докладчик посетила центры задержания для незаконных иммигрантов с целью проверки наличия у частного сектора соответствующих механизмов для подачи жалоб или урегулирования вопросов, связанных с последствиями действий этих центров.

40. Иными словами, в общих выводах и рекомендациях указанных двух договорных органов было отражено важное значение принципа равенства и недискриминации в международных стандартах в области прав человека, касающихся миграции.

41. На региональном уровне Межамериканский суд по правам человека использовал аналогичные формулировки в отношении принципа равенства и недискриминации, и в своем консультативном заключении ОС-18/03 Межамериканский суд добавил, что государства обязаны уважать и гарантировать полное и свободное осуществление прав человека, соблюдая общий принцип равенст

ва и недискриминации, и поэтому невыполнение государством указанного общего обязательства в результате совершения какого-либо дискриминационного акта возлагает на государства международную ответственность (пункты 85–96).

42. Кроме того, Специальный докладчик согласна с положениями главы VIII консультативного заключения, в котором рассматриваются права не имеющих документов трудящихся-мигрантов:

«...статус мигранта какого-либо лица не может никоим образом являться основанием для лишения его возможности использовать и осуществлять свои права человека, в частности право на труд. Мигрант, который начал работать, приобретает права трудящегося, и эти права должны быть признаны и гарантированы независимо от того, находится ли он в государстве, предоставившем ему работу, на законных основаниях или нет. Эти права вытекают из положений, касающихся трудовых отношений (пункт 134)».

43. Как заявил Межамериканский суд, трудовые права должны соблюдаться как в государственном, так и частном секторах (пункты 136 и 140). Кроме того, Суд подчеркнул, что государство «несет ответственность за свои действия в тех случаях, когда оно выступает в качестве работодателя или действует в качестве третьего лица, проявляя при этом терпимость, согласие или небрежность, или же действует в соответствии с каким-либо указанием или политикой, способствующими созданию или сохранению дискриминационных ситуаций (пункт 152)» и, таким образом, «трудовые отношения, складывающиеся между трудящимися-мигрантами и третьими работодателями, могут сформировать международную ответственность государства в различных формах (пункт 153)».

44. Специальный докладчик считает, что безнаказанность в связи со злоупотреблениями и нарушениями прав человека мигрантов окажет негативное воздействие на режим международной ответственности государств и наказания виновных. В этой связи Специальный докладчик призывает Генеральную Ассамблею продолжать работу по кодификации проекта статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния (резолюция 56/83 от 12 декабря 2001 года), представленных Комиссией по международному праву и Комиссией по правам человека по теме «Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права» (E/CN.4/2000/62, приложение).

45. Специальный докладчик заявляет о своей согласии с рядом положений, принятых международным сообществом в Программе действий Всемирной конференции по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, состоявшейся в Дурбане, Южная Африка, 31 августа — 8 сентября 2001 года (AI/Conf.189/12, глава I). В Программе действий к государствам обращена просьба «в полной мере и эффективно поощрять и защищать права человека и основные свободы всех мигрантов в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека и их обязательствами по международным договорам в области прав человека независимо от иммиграционного статуса мигрантов»; кроме того, к ним обращен настоятельный призыв «рассмотреть и, в случае необходимости, внести изменения в свои иммиграци-

онные законы, политику и практику, с тем чтобы они не предусматривали расовой дискриминации и соответствовали обязательствам государств по международным договорам в области прав человека» (пункт 30(b)).

46. Одним из правовых последствий интернационализации прав человека было регулирование в рамках международного права режима, который государства предоставляют лицам, находящимся под их юрисдикцией, и признание ими порядка предоставления правосубъектности определенному лицу. В этой связи дистанция между признанием прав мигрантов в соответствии с международными стандартами в области прав человека и реальным положением дел является одной из главных проблем в области международной миграции.

С. Регулирование миграционных потоков на основе правозащитного подхода

47. Изучение новых способов регулирования миграционных потоков является сейчас одним из приоритетных вопросов международной политической повестки дня, что подтверждается многочисленными консультативными межправительственными процессами, инициированными с этой целью. В этой связи Специальный докладчик считает уместным поделиться с Генеральной Ассамблеей некоторыми соображениями по данному вопросу.

48. Цель этих форумов, которые преимущественно носят неофициальный характер, состоит в выработке не имеющих обязательной юридической силы политических рамок, которые способствовали бы эффективному сотрудничеству между государствами в регулировании миграционных потоков. Консультативные процессы привнесли многостороннюю перспективу в управление миграционными потоками, которые до недавнего времени регулировались на основе двусторонних соглашений, и охватывают сегодня почти все регионы мира, за исключением Центральной и Восточной Африки, Ближнего Востока и Карибского бассейна. Среди указанных процессов следует особо отметить следующие: Диалог по вопросам миграции в южной части Африки (МИДСА) и Диалог по вопросам миграции в Западной Африке (МИДВА); Региональная конференция по вопросам миграции, известная также под названием «Пуэблский процесс», и Южноамериканская конференция по вопросам миграции (Лимский процесс); Будапештская группа и Конференция Сообщества Независимых Государств (СНГ); Конференция по вопросам сотрудничества в Средиземноморском регионе (Пять плюс пять); Манильский процесс, Межправительственные консультации стран Азиатско-Тихоокеанского региона по проблеме беженцев и внутренне перемещенных лиц, Балийская конференция министров по проблемам незаконного ввоза лиц, торговли людьми и связанной с этим международной преступности (Балийская конференция); Межправительственные консультации по проблемам убежища, беженцев и миграционной политики в странах Европы, Северной Америки и Австралии⁹.

49. Вместе с тем сейчас, когда Европейский союз завершает под пристальным вниманием неправительственных организаций процесс согласования своей политики в области иммиграции и предоставления убежища, два крупномасштабных проекта — Бернская инициатива и Глобальная комиссия по вопросам международной миграции — планируют в ближайшие три месяца опубликовать свои заключительные доклады. Бернская инициатива, располагающая

поддержкой швейцарского правительства и Международной организации по миграции, которая оказывает Инициативе секретариатскую поддержку, выступает в качестве форума для межгосударственного сотрудничества по вопросам регулирования миграционных потоков на глобальном уровне. 2 и 3 июля 2003 года в швейцарской столице состоялись «консультации в рамках бернской инициативы», которые должны были стать первым шагом в выработке руководящих принципов налаживания сотрудничества между государствами с целью регулирования международной миграции. Эти рамки, известные под названием «Международная повестка дня в области регулирования миграции», разрабатываются в ходе различных запланированных на 2004 год региональных консультаций и будут приняты в целом в конце года на втором международном симпозиуме по миграции («Бернская инициатива II»). Повестка дня будет включать ряд определенных государствами и другими субъектами общих принципов, касающихся миграции, а также обобщение эффективной практики управления миграционными процессами¹⁰. В отличие от Бернской инициативы, являющейся межгосударственным процессом, Глобальная комиссия по вопросам международной миграции является независимым органом, а ее сопредседатели и уполномоченные выполняют свои функции совершенно независимо. Цель этой комиссии, о создании которой было официально объявлено 9 декабря 2003 года, состоит в том, чтобы обеспечить рамки для выработки согласованных, детальных и глобальных мер в связи с проблемой международной миграции. В мандате Комиссии, который был выработан рядом государств, известных под названием «основной группой», особое место занимает анализ недостатков нынешней миграционной политики. В середине 2005 года Глобальная комиссия представит вниманию Генерального секретаря Организации Объединенных Наций и других заинтересованных лиц ряд рекомендаций, направленных на улучшение регулирования международной миграции на национальном, региональном и глобальном уровнях¹¹.

50. По мнению Специального докладчика, регулирование миграционных потоков с учетом прав человека предполагает выполнение трех основных требований: во-первых, обеспечение комплексного и долгосрочного подхода к этому явлению, учитывающего как причины, так и последствия этого явления; во-вторых, поддержание диалога, обеспечивающего создание надлежащих рамок для принятия такой миграционной политики, которая ставила бы человека и его права в центр такого регулирования; в-третьих, осуществление регулирования на основе совместной ответственности государств, иными словами, межправительственное сотрудничество и взаимодействие, в процессе которых государства берут на себя соответствующие обязательства в отношении мигрантов, выполняя при этом различную роль в зависимости от того, являются они страной происхождения, страной транзита или страной назначения.

51. Международная миграция, будучи весьма сложным процессом, характеризуется одной особенностью: миграционные потоки возникают в результате неравенства в социально-экономической области, в уровне благосостояния и в сфере прав человека. Этот факт нашел отражение, в частности, в Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию, состоявшейся в Каире в 1994 году¹² и, совсем недавно, в работе Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации¹³. По мнению Специального докладчика, особого внимания заслуживают причины миграции и определяющие ее факторы, например так называемые «миграционные ожидания». Вместе

с тем при рассмотрении вопросов миграции следует учитывать, что некоторые факторы, свойственные процессу глобализации (революция в области глобальных коммуникаций, развитие информационных технологий и транспорта и рост транснациональных сообществ), придают процессам международной миграции новые особенности.

52. Недостаточное внимание, уделяемое правам человека мигрантов в ходе прений по миграционной политике, находит непосредственное отражение в структуре этой политики, в которой внимание, как правило, акцентируется на контроле за миграционными потоками, регулировании присутствия иностранцев на территории государства и на отношениях с государствами происхождения, т.е. на сферах, в которых права человека иммигрантов отнюдь не являются приоритетными. В этой связи необходимо также принимать во внимание Консультативное заключение ОС-18/03 Межамериканского суда по правам человека, согласно которому [американские] государства не могут ради достижения целей своей миграционной политики посягать на права человека и принципы равенства перед законом и недискриминации, так как такие действия или бездействие по существу противоречат международным нормам в области прав человека (пункты 161–172). Специальный докладчик считает, что анализ замечаний и рекомендаций различных органов, осуществляющих контроль за выполнением договоров по правам человека, а также положений Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, мог бы способствовать этому процессу. Представляется целесообразным напомнить о том, что часть III Конвенции, озаглавленная «Права человека всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», не предусматривает каких-либо новых прав для этой группы, а лишь подтверждает права, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека и получившие развитие в основных договорах Организации Объединенных Наций по правам человека, которые были ратифицированы широким кругом государств. С другой стороны, в преамбуле Конвенции со всей определенностью говорится, что подтверждение прав этой группы лиц необходимо с учетом того, что права трудящихся-мигрантов и членов их семей до сих пор еще нигде не признаны в достаточной степени и что более широкое признание этих прав будет препятствовать найму трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса.

53. Общеизвестно, что миграционные потоки дают позитивный эффект только в том случае, когда они надлежащим образом регулируются. По существу, международные миграционные потоки являются фактором экономического развития и социального прогресса, но при этом вызывает обеспокоенность реакция общества на это явление. Иммигранты часто фигурируют в политических дискуссиях и в средствах коммуникации как способ решения определенных проблем, существующих в принимающих странах, таких, как проблема нехватки рабочей силы в некоторых отраслях экономики, и проблемы, связанные со старением населения в результате низких показателей рождаемости. При таком подходе регулирование миграционных потоков должно осуществляться исходя из числа иммигрантов, необходимого для развития экономики принимающей страны. Однако при таком практическом подходе к эмиграции не учитывается то обстоятельство, что миграционные процессы так же разнообразны, как и сами мигранты, и не учитывается возможность того, что иммигрант может пожелать остаться на жительство в принимающей стране. Именно поэтому пока еще так трудно выработать такую политическую повестку дня по

вопросам миграции, которая способствовала бы «столь необходимой» дискуссии по проблемам, которые иммиграция ставит перед демократической системой, например по проблеме неадекватности нынешней модели гражданства. С другой стороны, следует глубоко изучить вопрос о том, какое влияние эта политическая модель регулирования иммиграции оказывает на настроения граждан принимающей страны. Специальный докладчик хотела бы отметить, что Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей отражает иной подход, так как на протяжении всей конвенции говорится о трудящихся-мигрантах как социальных субъектах, имеющих семью, и признается важнейшая роль трудящихся-мигрантов в глобальной экономике, и при этом подчеркивается, что они по-прежнему относятся к наименее защищенной группе населения.

54. В ходе своих поездок Специальный докладчик могла в целом ряде случаев убедиться в ограничительном характере нынешней иммиграционной политики. В целом, в странах транзита и назначения наблюдается значительное присутствие иностранцев, которые, несмотря на отсутствие вида на жительство, сохраняют занятость. Эти лица находятся в ситуации, когда они не могут урегулировать свой статус из-за того, что они заняты в неформальном секторе экономики, и в то же время не могут получить работу на законных основаниях из-за неурегулированности их статуса. Наличие таких лакун дает основания сомневаться как в эффективности такой политики, так и в ее политической состоятельности. Специальный докладчик приветствует усилия, предпринятые рядом государств для нормализации положения находящихся на их территории лиц, которые не имеют постоянного статуса, но располагают работой. Однако процессы урегулирования статуса этих лиц должны осуществляться при тщательном соблюдении их прав; нельзя допускать, чтобы процесс урегулирования статуса полностью находился в руках работодателей, так как это открыло бы возможность для различных вымогательств.

55. Иммиграция как один из вопросов безопасности приобрела особую актуальность после 11 сентября 2001 года и превалирует над всеми другими темами, в том числе и над темой прав человека. Ограничение прав, с которым иногда сопряжены антитеррористические меры, особенно часто затрагивает иммигрантов. Специальный докладчик твердо убеждена в том, что с терроризмом и организованной преступностью следует бороться с прочных позиций правового государства и уважения прав человека.

56. Борьба с незаконным ввозом иммигрантов и с торговлей людьми является темой, присутствующей в повестке дня всех консультативных процессов по вопросам регулирования миграции. Специальный докладчик считает, что с этими видами преступности надо бороться одновременно, так как совершенно очевидно, что лица, которые прибегают к услугам преступных организаций, занимающихся незаконным ввозом иммигрантов, рискуют стать жертвами торговли людьми (см. документ E/CN.4/2004/76). Предоставление потенциальным мигрантам информации о рисках, с которыми сопряжена незаконная миграция, и о существующих законных путях въезда в страны назначения может способствовать борьбе с возрастающим незаконным ввозом иммигрантов. Специальный докладчик просит государства-члены рассмотреть вопрос о ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее протоколов о незаконном ввозе

иммигрантов и торговле людьми и надеется, что эти документы могут быть дополнены мерами, гарантирующими права пострадавших¹⁴.

57. Условия выезда мигрантов, надлежащий контроль за безопасностью границ и перехват, задержание, депортация/репатриация и возвращение недокументированных мигрантов входят в число вопросов, сотрудничество по которым между государствами является крайне необходимым. Специальный докладчик считает, что страны происхождения обязаны следить за соблюдением прав человека своих граждан на всех этапах миграционного процесса — от момента выезда в условиях безопасности до достойного возвращения. Для этого государства происхождения должны гарантировать доступ к эффективной консульской помощи и защите, выделяя на эти цели достаточные людские, материальные и финансовые ресурсы. Консульские представители должны располагать достаточными ресурсами для уделения особого внимания вопросам защиты несопровождаемых несовершеннолетних лиц и для оказания содействия в репатриации лиц, ставших жертвами торговли людьми, при наличии однозначно выраженной просьбы с их стороны¹⁵.

58. В заключение Специальный докладчик призывает государства обеспечить большую степень транспарентности своих консультативных процессов по вопросам регулирования миграции, с тем чтобы в них могли активно участвовать неправительственные организации, занимающиеся этими вопросами, а также другие заинтересованные субъекты гражданского общества. Весьма позитивными в этом смысле были результаты Региональной конференции по вопросам миграции и Конференции стран — членов СНГ¹⁶.

IV. Выводы и рекомендации

59. В своем детальном описании мероприятий, проведенных в рассматриваемый период, Специальный докладчик отмечает продолжающееся ухудшение положения в области прав человека мигрантов, особенно лиц с неурегулированным статусом. Зачастую жестокое обращение с мигрантами происходит в контексте дискриминационной, ксенофобной и расистской практики, административного задержания недокументированных иммигрантов и различных форм эксплуатации трудящихся-мигрантов. В ходе своих поездок Специальный докладчик наблюдала нарастание миграционного давления и обострение определенных проблем, таких, как незаконный ввоз мигрантов. Специальный докладчик отмечает, что такая ситуация находится в разительном контрасте с тем недостаточным вниманием, которое уделяется правам человека этой уязвимой группы в процессе публичных прений по вопросам иммиграционной политики.

60. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает события, происшедшие в рассматриваемый период, которые, по ее мнению, способствуют улучшению защиты прав человека мигрантов.

61. Специальный докладчик считает, что традиционные формы регулирования миграционных потоков оказались несостоятельными перед лицом миграции в условиях глобализации. До недавнего времени упорядочение миграционных потоков основывалось на концепции государства-нации, однако высокая степень совместимости процесса глобализации и международной миграции обрекла на неудачу иммиграционную политику,

ориентированную исключительно на вопросы внутренней безопасности и защиту определенных экономических интересов. Более того, миграция как явление свидетельствует о наличии структурных проблем, которые не могут быть решены с помощью разрозненных, а тем более односторонних мер. Специальный докладчик хотела бы отметить, что до тех пор, пока будут сохраняться различия в уровнях развития, миграционные потоки будут устремляться в богатые страны и в более преуспевающие развивающиеся страны.

62. Специальный докладчик с удовлетворением отмечает наличие большого числа консультативных процессов по вопросам регулирования миграции и отмечает усилия, предпринимаемые в рамках различных межправительственных инициатив для выявления новых способов эффективного регулирования этого процесса и выработки общих позиций, которые позволили бы достичь договоренностей в этой области. В то же время Специальный докладчик сознает, что эти форумы являются следствием постепенного процесса политизации вопроса об иммиграции.

63. Специальный докладчик предлагает осуществлять регулирование миграционных процессов на основе правозащитного подхода и на основе совместной ответственности государств перед мигрантами. Специальный докладчик призывает государства, участвующие в консультативных процессах, выработать концептуальную основу регулирования миграционными процессами, которая способствовала бы принятию такой комплексной миграционной политики и таких юридических документов по вопросам иммиграции и убежища, которые ставили бы человека и его права в центр регулирования. Регулирование миграционными потоками не должно быть направлено лишь на решение вопросов, связанных с экономическими интересами государства.

64. Для этого государства должны убедиться в том, что их иммиграционная политика и их национальное законодательство об иностранцах (и его применение) находятся в соответствии с международными нормами в области прав человека и обязательствами, которые они взяли на себя в области прав человека на международном уровне. Для этого надо уметь сочетать осуществление суверенного права государств на определение своей миграционной политики и обеспечение уважения и защиты прав человека и основных свобод лиц, находящихся под их юрисдикцией, независимо от их юридического статуса. Специальный докладчик считает, что анализ содержания Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей должен способствовать достижению этой цели. С другой стороны, особенно важными для защиты прав человека этой группы лиц представляются меры по обеспечению консульской защиты и помощь, которые страны происхождения могут принимать для защиты интересов своих граждан. Ряд соображений и замечаний по консультативным процессам, касающимся регулирования миграции, содержатся в соответствующем разделе доклада.

65. Специальный докладчик призывает государства-члены рассмотреть вопрос о ратификации Международной конвенции о защите всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности,

а также дополняющих ее протоколов о незаконном ввозе мигрантов и торговле людьми. Что касается процессов урегулирования положения иммигрантов, не имеющих законного статуса, то Специальный докладчик считает, что эти процессы должны осуществляться при скрупулезном уважении прав человека этих лиц, при этом нельзя допускать, чтобы этот процесс полностью оставался в руках работодателей, так как это открыло бы возможность для различных вымогательств. И в заключение Специальный докладчик призывает Генеральную Ассамблею продолжать работу по кодификации проекта статей об ответственности государств за международно противоправные действия, который был представлен Комиссией международного права, а Комиссию по правам человека — продолжать работу, связанную с «Основными принципами и руководящими положениями, касающимися права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв нарушений международных норм в области прав человека и гуманитарного права».

Примечания

¹ См. документы E/CN.4/2003/85/Add.2, E/CN.4/2003/85/Add.3, E/CN.4/2001/83/Add.1 и E/CN.4/2002/94/Add.1.

² E/CN.4/2004/76/Add.1, пункты 15 и 16.

³ В рамках Группы 9131, «Международная стандартная классификация профессий», МСКП-88, МОТ, Женева.

⁴ Круг ведения Женевской группы по вопросам миграции можно найти на веб-сайтах указанных шести организаций.

⁵ По состоянию на 31 августа 2004 года Международный пакт о гражданских и политических правах ратифицировали 152 страны, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах — 149 стран, Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации — 169 стран, Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин — 177 стран и Конвенцию о правах ребенка — 192 страны.

⁶ Принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/158 от 18 декабря 1990 года. Вступила в силу 1 июля 2003 года, и по состоянию на 31 августа 2004 года Конвенцию ратифицировали 26 стран: Азербайджан, Белиз, Боливия, Босния и Герцеговина, Буркина-Фасо, Гана, Гватемала, Гвинея, Египет, Кабо-Верде, Колумбия, Кыргызстан, Ливийская Арабская Джамахирия, Мали, Марокко, Мексика, Сальвадор, Сейшельские Острова, Сенегал, Таджикистан, Тимор-Лешти, Уганда, Уругвай, Филиппины, Шри-Ланка и Эквадор.

⁷ В 1986 году на своей двадцать седьмой сессии Комитет по правам человека принял замечание общего характера № 15 «Положение иностранцев в соответствии с Пактом»; на своей тридцать седьмой сессии (1989 год) замечание общего характера № 18 «Недискриминация»; и на шестьдесят седьмой сессии (1999 год) замечание общего характера № 27 «Свобода передвижения (статья 12)». Со своей стороны Комитет по ликвидации расовой дискриминации на своей шестьдесят пятой сессии (2004 год) принял общую рекомендацию № XXX, озаглавленную «Дискриминация в отношении неграждан», которая заменяет общую рекомендацию № XI (1993 год). К числу других общих замечаний и рекомендаций относятся: рекомендация общего характера № 14 «Право на наивысший уровень здоровья (статья 12)» Комитета по экономическим, социальным и культурным правам; рекомендация № 21, озаглавленная «Равноправие в браке и семейных отношениях», Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин и замечание общего порядка № 3 Комитета по правам ребенка «ВИЧ/СПИД и права ребенка». Все

замечания/рекомендации общего характера, принятые органами, осуществляющими наблюдение за осуществлением договоров, содержатся в документе HRI/GEN/1/Rev.7.

⁸ В своей резолюции 1997/50 Комиссия по правам человека разъяснила и расширила мандат Рабочей группы, включив вопрос об административном задержании лиц, просящих убежище, и иммигрантов. См., например, документы E/CN.4/2003/8/Add.2 и E/CN.4/2004/3.

⁹ См. материалы совещания МОТ «за круглым столом» по вопросам регулирования региональной миграции, Женева, 27 мая 2002 года, www.iom.int/en/PDF_Files/mprp/Roundtable/Roundtable_S.PDF.

¹⁰ См. www.iom.int/berneinitiative.

¹¹ См. www.gcim.org.

¹² A/CONF.171/13, глава X.A, пункт 10.1.

¹³ Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации, учрежденная МОТ в 2002 году, в феврале 2004 года опубликовала свой доклад «Справедливая глобализация: создание возможностей для всех» (www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf). В докладе говорится, что существующий глобальный дисбаланс морально неприемлем и политически несостоятелен. С учетом такой ситуации Комиссия предложила стратегию преобразований на основе ряда рекомендаций. Будучи убеждена в том, что справедливые правила в сфере торговли и потоки капиталовложений должны дополняться справедливыми правилами в отношении трансграничного передвижения людей, Комиссия в своем докладе заявляет, что необходимо создать многостороннюю систему, предусматривающую единые для всех транспарентные правила в отношении трансграничного перемещения людей, сбалансированно учитывающие интересы как самих мигрантов, так и стран происхождения и назначения.

¹⁴ См. в этой связи «Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми» (E/2002/68/Add.1).

¹⁵ См. вопросы оказания консульской помощи в Международном Суде: дело в связи с Венской конвенцией о консульских сношениях (Парагвай против Соединенных Штатов Америки), дело Лагранда (Германия против Соединенных Штатов Америки) и дело Авены и других мексиканских граждан (Мексика против Соединенных Штатов Америки). В региональном контексте см. Консультативное заключение ОС-16/99 Межамериканского суда по правам человека от 1 октября 1999 года: право на информацию о консульской помощи.

¹⁶ M. Grange, "Regional Migration Consultative Processes: Where is Civil Society?" in *Asian Migrant Yearbook 2002–2003*, Asian Migrant Centre Ltd. and Migrant Forum in Asia, pp.56–58.