



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
4 August 2011
Russian
Original: English

Шестьдесят шестая сессия

Пункт 69(b) предварительной повестки дня*

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

Права человека мигрантов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи записку Секретариата в соответствии с резолюцией 65/212 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея предложила Специальному докладчику по вопросу о правах человека мигрантов представить ей доклад на ее шестьдесят шестой сессии.

* A/66/150.



Деятельность Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов

Резюме

Настоящая записка была подготовлена Секретариатом в соответствии с резолюцией 65/212 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея предложила Специальному докладчику по вопросу о правах человека мигрантов представить ей доклад на ее шестьдесят шестой сессии. По причине смены должностного лица, которому было поручено осуществление мандата, в записке содержится обзор деятельности, проводившейся бывшим Специальным докладчиком Хорхе Бустаманте в тот период, когда он отвечал за осуществление мандата — с августа 2005 года по июль 2011 года. Пришедший ему на смену Франсуа Крепо приступил к исполнению своих функций 1 августа 2011 года и представит свой устный доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии.

I. Введение

1. Настоящая записка представляется в соответствии с резолюцией 65/212 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея предложила Специальному докладчику по вопросу о правах человека мигрантов представить ей доклад на ее шестьдесят шестой сессии, и в соответствии с резолюцией 8/10 Совета по правам человека. В ней содержится обзор деятельности предыдущего Специального докладчика, Хорхе Бустаманте, который отвечал за осуществление мандата в период с августа 2005 года по июль 2011 года, а также доклады о деятельности, проводившейся в отчетный период (1 августа 2010 года — 31 июля 2011 года) в целях осуществления его мандата.

2. Специальный докладчик проводит свою деятельность в соответствии с резолюцией 1999/44 Комиссии по правам человека, в которой впервые был определен его мандат. За прошедшее время мандат Специального докладчика продлевался в резолюциях 2002/62 и 2005/47 Комиссии по правам человека и в резолюциях 8/10 и 17/12 Совета по правам человека — каждый раз на трехгодичный период.

3. Международно-правовая основа деятельности и методы работы предыдущего Специального докладчика были изложены в его первом докладе Комиссии по правам человека (E/CN.4/2006/73 и Add.1 и 2). При осуществлении своего мандата Специальный докладчик руководствовался международно-правовыми нормами в области прав человека, в первую очередь положениями Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также других международных документов, включая документы Международной организации труда. Важнейшими элементами его работы были диалог, консультации и партнерское сотрудничество.

4. В июне 2011 года в своей резолюции 17/12 Совет по правам человека принял решение продлить мандат на три года. На своей семнадцатой сессии Совет по правам человека назначил Франсуа Крепо (Канада) новым Специальным докладчиком. Франсуа Крепо приступил к исполнению своих функций в качестве нового Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов 1 августа 2011 года. Он стал третьим лицом, ответственным за осуществление мандата, — после Хорхе Бустаманте (Мексика) (2005–2011 годы) и Габриэлы Родригес Писарро (Коста-Рика) (1999–2005 годы)¹.

II. Деятельность

A. Поездки в страны

5. В период осуществления своего мандата Специальный докладчик посетил следующие страны: Южную Африку (24 января — 1 февраля 2011 года); Японию (23–31 марта 2010 года); Сенегал (17–21 августа 2009 года); Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (21–26 июня 2009 года); Румынию (15–20 июня 2009 года); Гватемалу (24–28 марта 2008 года); Мексику (9–15 марта 2008 года); Соединенные Штаты Америки (30 апреля — 18 мая 2007 года); Индонезию (12–21 декабря 2006 года); и Республику Корея (5–

¹ Обзор мандата и деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов см. в www2.ohchr.org/english/issues/migration/rapporteur/index.htm.

12 декабря 2006 года). Приглашения посетить страну Специальный докладчик получал от правительств Австралии, Албании, Беларуси и Греции. Ответы на запросы о посещении стран пока еще не пришли от Бахрейна, Индии, Испании, Канады, Ливийской Арабской Джамахирии, Мавритании, Малайзии, Таиланда и Филиппин.

6. В течение отчетного периода по приглашению правительства Южной Африки Специальный докладчик 24 января — 1 февраля 2011 года совершил поездку в эту страну. Отмечая прилагаемые правительством усилия по защите мигрантов, Специальный докладчик в своем докладе о поездке (A/HRC/17/33/Add.4) отметил, что предстоит решить еще ряд проблем. В частности, он отметил отсутствие четкой и всеобъемлющей политики в области иммиграции, недостаточность данных и статистического материала, проблему содержания под стражей иностранных граждан, низкую доступность медицинских услуг и неудовлетворительное положение несопровождаемых детей-иностранцев и представил в этой связи ряд рекомендаций.

В. Доклады

7. Специальный докладчик представил Комиссии по правам человека и созданному на смену ей Совету по правам человека шесть тематических докладов², а также четыре доклада (не считая настоящего документа) Генеральной Ассамблее³. В своих докладах Совету по правам человека Специальный докладчик изучал следующие темы: последствия применения некоторых законов и административных мер против мигрантов (A/HRC/4/24); криминализация нелегальной миграции (A/HRC/7/12); защита детей в условиях миграции (A/HRC/11/7); и основные проблемы, с которыми сталкиваются мигранты при реализации своего права на здравоохранение и достаточное жилье (A/HRC/14/30).

8. В своем заключительном докладе Совету по правам человека (A/HRC/17/33), который был представлен Совету на его семнадцатой сессии в июне 2011 года, Специальный докладчик обобщил проблемы и выводы, касающиеся этих тем. В заключение Специальный докладчик выразил озабоченность ростом нетерпимости и уязвимости мигрантов в плане возможных вспышек насилия на расистской или ксенофобской почве, торговли людьми и их подпольной перевозки, а также в связи с тем фактом, что мигранты, не имеющие легального статуса, часто боятся обращаться за помощью к властям и поэтому оказываются лишены возможности осуществить свои основные социальные права. В то же время Специальный докладчик подчеркнул, что миграция может быть одним из основных компонентов развития и процветания во всех странах происхождения, транзита и назначения во всех районах мира (там же, пункт 78).

9. В докладах, которые Специальный докладчик представил Генеральной Ассамблее, эти темы рассматривались более углубленно, в частности вопрос о защите детей (A/64/213) и вопрос о криминализации миграции (A/65/222); ос-

² E/CN.4/2006/73 and Add.1 and 2; A/HRC/4/24 and Add.1-3; A/HRC/7/12 and Add.1 and 2; A/HRC/11/7 and Add.1 and Add.1/Corr.1 and Add.2 and 3; A/HRC/14/30 and Add.1-3; and A/HRC/17/33 and Add.1-4.

³ A/60/357, A/61/324, A/64/213 and Corr.1 and A/65/222.

вещались также и другие области, представляющие для Ассамблеи особый интерес, например Диалог на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии (A/61/324).

С. Сообщения

10. В период с августа 2005 года по июль 2011 года Специальный докладчик направил правительствам 162 сообщения, посвященных предполагаемым или подтвержденным нарушениям прав человека мигрантов. В их числе было 108 писем-заявлений и 54 призыва к принятию безотлагательных мер. В ответ на эти сообщения Специальный докладчик получил от правительств 102 ответа (63 процента). Большая часть сообщений (112) направлялась совместно с другими обладателями мандатов по линии специальных процедур. В частности, 66 писем-заявлений было подготовлено и разослано совместно со Специальным докладчиком по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми; Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях; и Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии. Что касается обращений о принятии безотлагательных мер (46), то совместные сообщения чаще всего направлялись с участием Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, Рабочей группы по вопросу о произвольных задержаниях и Специального докладчика по вопросу о независимости судей и адвокатов.

11. В течение отчетного периода Специальный докладчик разослал в общей сложности 22 сообщения-заявления о нарушениях прав мигрантов. В ответ на них от правительств было получено 15 ответов. В добавление к его последнему докладу Совету по правам человека (A/HRC/17/33/Add.1) был включен краткий обзор направленных правительствам сообщений за период с 1 апреля 2010 года по 15 марта 2011 года, а также ответов, полученных в период 11 мая 2010 — 10 мая 2011 годов. Информация о сообщениях, разосланных и полученных в более поздний период, будет представлена Совету по правам человека на будущих сессиях.

12. В своих сообщениях, направленных правительствам в период с апреля 2010 года по май 2011 года, Специальный докладчик выражал озабоченность в связи с рядом случаев предполагаемых нарушений прав человека трудящихся-мигрантов, включая: а) произвольные аресты, сексуальное насилие, пытки и другие формы жестокого, унижающего достоинство или бесчеловечного обращения и наказания; применение чрезмерной силы; и принудительного труда; б) массовые выселения и насильственное возвращение; в) неприемлемые условия жизни, включая отсутствие доступа к достаточному питанию и жилью; г) торговля детьми, в частности для целей экономической эксплуатации; д) гибель людей от рук сотрудников пограничных служб; е) торговля людьми для целей сексуальной и экономической эксплуатации; ж) оскорбления словами и с применением физической силы со стороны иммиграционных властей; з) унижение и эксплуатация домашних работников-мигрантов, включая лишение их основных трудовых прав, например невыплата им заработной платы; и) ограничения на свободу передвижения граждан; и) пропаганда расизма и ксенофобии среди мигрантов.

D. Прочая деятельность

13. В период осуществления своего мандата Специальный докладчик принимал участие в ряде мероприятий и встреч, связанных с защитой и поощрением прав мигрантов. К их числу относились консультации с Комитетом по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и его Целевой группой по миграции, Международной организацией по миграции и Всемирной организацией здравоохранения и участие в проводимой ими работе.

14. Специальный докладчик принимал участие в подготовке докладов, а также представлял доклады по вопросам, касающимся осуществляемого им мандата, в контексте крупных конференций, включая ежегодные совещания в рамках Глобального форума по миграции и развитию, Всемирного социального форума по миграции, региональной конференции в рамках подготовки к Конференции по обзору Дурбанского процесса и пятого Международного конгресса по вопросам миграции и развития. Далее Специальный докладчик принимал участие в диалоге с региональными организациями и форумами, а также в учебных и прочих мероприятиях, организованных учебными заведениями и организациями гражданского общества.

15. В течение отчетного периода Специальный докладчик принимал участие в Фестивале «Вива Америка», который был проведен в Мадриде организацией «Каса Америка» (октябрь 2010 года), и в Международной конференции по защите и поддержке детей в процессе транзита, которая была организована Глобальным движением в интересах детей при содействии организации «За спасение детей» и других организаций в Барселоне, Испания (5–7 октября 2010 года), при участии Специального докладчика по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии и Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия. 8 и 9 ноября 2010 года Специальный докладчик принимал также участие в работе четвертого Глобального форума по миграции и развитию, организованного правительством Мексики в Пуэрто-Вальярте и посвященного теме «Партнерство в интересах миграции и развития человеческого потенциала».

16. Кроме того, в рамках осуществления своего мандата Специальный докладчик, индивидуально или совместно с органами специальных процедур или другими механизмами Организации Объединенных Наций по правам человека, опубликовал несколько заявлений, призванных привлечь внимание международного сообщества к острейшим вопросам, затрагивающим права человека-мигрантов. В частности, было подготовлено несколько совместных заявлений по случаю Международного дня мигрантов (18 декабря) с призывом к более широкой ратификации Конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей при участии Председателя Комитета по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей.

III. Основные тематические вопросы, которые рассматривались Специальным докладчиком

17. В период осуществления возложенного на него мандата Специальный докладчик уделял центральное внимание трем главным тематическим вопросам, а именно, криминализации нелегальной миграции, защите детей в условиях миграции и правам мигрантов на здравоохранение и достаточное жилье. Деятельность в этих областях кратко освещается ниже. Как правило, Специальный докладчик исходил из того, что руководящим принципом управления миграцией должно быть обеспечение того, чтобы все мигранты независимо от их миграционного статуса могли осуществлять свои признанные на международном уровне права человека на всех этапах процесса миграции и чтобы гарантировалась защита этих прав — в странах происхождения, транзита и назначения (A/65/222, пункт 67).

18. Специальный докладчик с глубокой озабоченностью отмечал усиливающуюся тенденцию к криминализации нелегальной миграции и приобретающее все более широкий характер ущемление прав нелегальных мигрантов на всех этапах миграционного процесса⁴. Иллюстрацией этой общей тенденции являются две меры, принимаемые государствами: экстернализация политики по контролю миграции и криминализация трудовой миграции. Стремясь обуздать нелегальную миграцию и одновременно решить вопросы национальной безопасности, государства прибегают к экстернализации функций пограничного контроля с их передачей странам происхождения и транзита посредством заключения двусторонних соглашений, призванных ограничивать миграционные потоки, что усиливает тенденцию к оценке нарушений миграционных процедур как преступных деяний, а не административных нарушений. Государства также криминализируют нарушение миграционного законодательства, определяя нелегальное нахождение в стране как уголовное преступление. Специальный докладчик отмечал, что эти меры ослабляют защиту прав человека мигрантов, как, например, в случае административного задержания мигрантов, захваченных в море и/или на суше, вспышке ксенофобии и насилия в странах назначения и расширения практики незаконной перевозки людей и торговли людьми. Признавая суверенное право государств защищать свои границы и контролировать миграцию, Специальный докладчик отмечал в то же время, что в политике такого рода не учитывается тот факт, что миграция стимулируется спросом, равно как и не учитываются потребности в рабочей силе в принимающих странах и негативные последствия такой политики для мигрантов и для самих принимающих стран. Для оказания помощи государствам в осуществлении миграционной политики, учитывающей права человека, Специальный докладчик разрабатывал практические рекомендации, направленные на реформу механизмов регионального и двустороннего сотрудничества и соответствующих соглашений, приводил примеры передового опыта, а также предлагал альтернативы криминализации нелегальной миграции.

19. Напоминая об обязательстве государств защищать права детей на всех этапах миграционного процесса, Специальный докладчик особо отмечал специфические потребности и трудности, связанные с защитой детей в рамках миграционного процесса⁵. Он выделил три категории детей, затрагиваемых явлением миграции: «брошенные» дети, дети в процессе туризма и дети-мигранты в принимающих странах. Отметив, что последствия миграции в случае детей, покинутых ответственными за них взрослыми мигрантами, оценить сложно,

⁴ См. A/65/222, A/HRC/7/12 и A/HRC/17/33.

⁵ См. A/HRC/11/17 и A/HRC/17/33.

Специальный докладчик подчеркнул необходимость укрепления единства семьи и воссоединения членов семей в принимающих странах. Пересекающие границы дети перемещаются либо в сопровождении других членов семьи, либо независимо, часто в поисках возможностей для образования или работы, но бывают и случаи насильственного перемещения — когда дети становятся жертвами организованных преступных сетей. Такие дети, особенно когда они не сопровождаются взрослыми или не имеют надлежащих документов, нуждаются в особой защите от сексуального насилия, депортации и репатриации, незаконного и произвольного лишения свободы. В связи с вопросом о детях в принимающих странах Специальный докладчик выделил две области, где государства должны прилагать более активные усилия: защита от транснациональной организованной преступности и обеспечение всестороннего осуществления детьми своих прав человека в условиях миграции. К числу основных проблем, касающихся защиты детей в период миграции, относятся отсутствие конкретно ориентированных на детей положений, тот факт, что в национальных законах и политике не проводится различие между взрослыми мигрантами и детьми, а также особая уязвимость детей-девочек и детей, являющихся нелегальными мигрантами. Для оказания помощи государствам в решении этих и других связанных с этой проблемой вопросов Специальный докладчик представил ряд рекомендаций для дальнейшего рассмотрения и принятия соответствующих действий.

20. Третье из основных направлений деятельности Специального докладчика было связано с осуществлением прав на здравоохранение и достаточное жилье в свете усиливающейся во многих принимающих странах тенденции к принятию иммиграционной политики и мер, которые в значительной степени ограничивают осуществление этих прав⁶. Специальный докладчик выразил озабоченность в связи с общим отсутствием всеобъемлющих стратегий и мер по защите прав мигрантов на здравоохранение и достаточное жилье, и отметил, что отсутствие необходимой поддержки, такой как обучение языку и информирование о существующих законах и нормативных положениях, создает дополнительные препятствия для осуществления этих прав. В связи с правом на здравоохранение Специальный докладчик выразил озабоченность по поводу подверженности мигрантов различным болезням в силу их низкого социально-экономического статуса. Он отметил, что существуют огромные различия в правах мигрантов и их доступе к медицинскому обслуживанию. В наихудшем варианте не являющиеся гражданами страны лица оказываются лишенными доступа к жизненно важным лекарствам, поскольку медицинские учреждения отказываются оказывать помощь «иностранцам» или лицам, не имеющим надлежащих национальных удостоверений личности. Одной из наиболее уязвимых групп трудящихся-мигрантов Специальный докладчик назвал женщин-мигрантов, работающих прислужкой, и отметил, что эти женщины повсеместно подвергаются физическому, сексуальному и психологическому насилию. В отношении права на достаточное жилье Специальный докладчик отметил «пугающе широкий разрыв» между международными стандартами в области прав человека и положением, существующим во многих частях мира, в частности в том, что касается мигрантов из числа женщин и детей. Следует особо отметить, что из-за дискриминации мигранты часто оказываются лишенными доступа к частному рынку жилья. В особо трудном положении оказываются неле-

⁶ См. A/HRC/14/30 и A/HRC/17/33.

гальные мигранты, в первую очередь в странах, в которых нелегальное пребывание в стране считается уголовным преступлением. В своих рекомендациях Специальный докладчик подчеркнул, что в качестве основного принципа государства должны выполнять «минимальные основные обязательства», с тем чтобы обеспечить минимальные необходимые уровни первичного медико-санитарного обслуживания, а также элементарное жилье и кров для всех людей, находящихся в их юрисдикции.

21. В своем заключительном докладе Совету по правам человека (A/HRC/17/33) Специальный докладчик представил две темы, которые он счел важными для дальнейшего изучения: миграция в условиях изменения климата и участие в политической жизни и гражданские права мигрантов. Он отметил, что дальнейшее обсуждение этих тем позволит в рамках осуществления мандата выработать новаторские подходы; эти темы иллюстрируют также необходимость включения правозащитного подхода в глобальное обсуждение вопроса о миграции с участием всех заинтересованных сторон.

IV. Заключение

22. Обобщая проблемы, выявленные в ходе осуществления возложенного на него мандата, и соответствующие выводы, Специальный докладчик вновь выразил озабоченность ростом нетерпимости по отношению к мигрантам и их уязвимости в плане насилия на почве расизма или ксенофобии, торговли людьми и незаконной перевозки людей, а также тем фактом, что мигранты с нелегальным статусом часто боятся обращаться за помощью в органы власти и в силу этого оказываются лишенными основных социальных прав. Он подчеркнул, что миграция может рассматриваться в качестве одного из основных компонентов развития и процветания во всех странах происхождения, транзита и назначения во всех частях мира. Специальный докладчик поблагодарил Совет по правам человека за оказанную ему честь и возможность поработать в качестве Специального докладчика.

23. Новый Специальный докладчик Франсуа Крепо представит устный доклад Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят шестой сессии, а также представит свой первый доклад Совету по правам человека на его двадцатой сессии в июне 2012 года.