



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
16 January 2018  
Russian  
Original: English

---

## Совет по правам человека

Тридцать седьмая сессия

26 февраля – 23 марта 2018 года

Пункт 3 повестки дня

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

## Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников

### Записка секретариата

В настоящем докладе, подготовленном во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 66/164 и 68/181, а также резолюций 16/5 и 25/18 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников Мишель Форст проводит обзор общего положения, в котором находятся лица, занимающиеся защитой прав всех перемещающихся лиц. Специальный докладчик ставит перед собой задачу привлечь внимание к тяжелому положению тех, кто действует в духе солидарности с перемещающимися людьми и стремится поощрять и защищать их права. Он призывает все государства и другие субъекты защищать и поощрять права защитников прав перемещающихся лиц и решать проблемы, с которыми они сталкиваются.



## Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников

### Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Методология .....	4
III. Определение и нормативно-правовая база .....	5
A. Определение перемещающихся лиц .....	5
B. Защитники прав перемещающихся лиц .....	6
IV. Суть проблемы и крайне неблагоприятная среда .....	8
A. Суть проблемы .....	8
B. Крайне неблагоприятная среда .....	9
V. Коренные причины нарушений .....	10
A. Превращение мигрантов в товар .....	10
B. Подход к миграции с точки зрения безопасности .....	11
C. Гражданство .....	11
VI. Перемещающиеся лица, являющиеся правозащитниками .....	12
A. Перемещение в результате нарушений прав правозащитников .....	12
B. Продолжение правозащитной деятельности после перемещения .....	14
VII. Защита прав перемещающихся лиц .....	16
A. Отсутствие доступа к перемещающимся лицам .....	16
B. Криминализация и стигматизация лиц, выступающих в защиту перемещающихся лиц .....	17
C. Участие негосударственных субъектов .....	19
VIII. Создание благоприятных условий для защиты прав перемещающихся лиц .....	20
A. Выводы .....	20
B. Рекомендации .....	21

## I. Введение

1. Немногим более двух лет назад на берег пляжа в окрестностях Бодрума, Турция, было вынесено тело трехлетнего мальчика. Семья мальчика была вынуждена спасаться бегством от кровавого вооруженного конфликта в Сирийской Арабской Республике, и в процессе поиска семьей безопасного места мальчик утонул. Образ безжизненного тела Алана Курди вызвал шок у мировой общественности, что привело к демонстрациям, а кульминационным моментом явилось подтверждение международным сообществом в сентябре 2016 года обязательств перед перемещающимися лицами в Нью-Йоркской декларации в интересах беженцев и мигрантов, которая была принята Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 71/1. Однако, несмотря на это вновь подтвержденное обязательство, отдельные лица, группы и сообщества, занимающиеся защитой прав перемещающихся лиц, сталкиваются с огромными проблемами. Защитники прав этих людей стали объектом беспрецедентных ограничений, включая угрозы и насилие, осуждение в публичных выступлениях и криминализацию их деятельности. В частности, правозащитники, выходившие в море для спасения других перемещающихся лиц, подвергались арестам, их катера захватывались, а против них самих выдвигались обвинения в контрабанде. Право перемещающихся лиц отстаивать свои собственные права еще более ограничено. Протесты спасавшихся бегством из Сирийской Арабской Республики в связи с условиями их приема – условиями, которые зачастую побуждают к дальнейшему опасному перемещению, – были встречены безразличием СМИ и полицейским насилием. Такая враждебная среда заставляет утихнуть голоса тех, кто желал бы сохранить память Алана Курди и других людей, нашедших смерть во время перемещения через границы, и является гарантией того, что тела перемещающихся лиц и впредь будут находить на берегу и в безымянных могилах либо эти лица будут просто исчезать в непростительно больших количествах.

2. В своем докладе, представленном Совету по правам человека на его тридцать четвертой сессии (A/HRC/34/52), Специальный докладчик заявил о своем намерении провести обзор положения лиц, выступающих в защиту прав мигрантов. Настоящий доклад выходит за рамки положения лиц, выступающих в защиту прав мигрантов, и посвящен более широкому вопросу о положении лиц, выступающих в защиту прав всех перемещающихся лиц. Специальный докладчик пришел к выводу о необходимости признать, что такие узкие категории, как «мигрант» и «беженец», увековечивающие изолированность направлений политики и деятельности, являются частью проблемы, с которой сталкиваются правозащитники в этой области. Вместо того чтобы руководствоваться существующими категориями, которые применяются в практике, принятой всеми действующими субъектами, начиная учреждениями Организации Объединенных Наций, в том числе Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), и кончая организациями гражданского общества, в том числе организацией «Международная амнистия», научными работниками и правоведами, Специальный докладчик будет использовать охватывающую отдельных лиц и сообщества с общим опытом категорию «перемещающиеся люди».

3. В настоящем докладе Специальный докладчик намерен привлечь внимание к тяжелому положению тех, кто действует в духе солидарности с перемещающимися лицами, и тех, кто стремится содействовать обеспечению их защиты и добивается осуществления их прав человека. Эти правозащитники, многие из которых сами являются перемещающимися лицами, сталкиваются с неисчислимыми вызовами, возникающими в следствие как некоторых тревожных особенностей глобальной миграционной политики, так и общей тенденции к закрытию гражданского пространства для правозащитников. Важно отметить, что под воздействием рисков, связанных с правозащитной деятельностью, многие правозащитники становятся перемещающимися лицами; они перемещаются во избежание угроз и насилия со стороны виновных в нарушениях прав человека, против которых они выступают. Оказываясь в изгнании, они нередко с большим трудом продолжают правозащитную деятельность и могут заниматься защитой своих собственных прав изгнанников и прав других перемещающихся лиц. Между тем их союзники и сторонники сами

сталкиваются с проблемами, вытекающими из географического местоположения перемещающихся лиц и все более широкой криминализации и стигматизации как этих лиц, так и их защитников. Вовлечение в миграционные процессы негосударственных субъектов также создает дополнительные риски для защитников прав перемещающихся лиц.

4. В этом контексте мандатарий в своем качестве Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников призывает все государства и другие субъекты защищать и соблюдать права защитников прав перемещающихся лиц и решать их проблемы, возникающие в связи с осуществлением ими их основополагающего права поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы перемещающихся лиц. Специальный докладчик надеется на то, что настоящий доклад поможет всем заинтересованным сторонам в их усилиях по достижению этой важной цели, напоминая о том, что расширение возможностей защитников прав перемещающихся лиц имеет крайне важное значение для предотвращения продолжения трагедии.

## II. Методология

5. В настоящем докладе использована информация, полученная из первичных и вторичных источников. Его информационной основой явилась серия консультаций с широким кругом заинтересованных сторон, включая государства, национальные правозащитные учреждения, международных экспертов, правозащитников и перемещающихся лиц. В ноябре и декабре 2017 года Специальный докладчик провел многоязычное глобальное обследование с целью получения исходных данных от всех заинтересованных сторон. Ответы на вопросник представлены 61 заинтересованной стороной с опытом работы в 48 государствах. В ноябре 2017 года Специальный докладчик провел совещание в Йоркском университете, в котором приняли участие более двух десятков защитников прав человека и международных экспертов с опытом и знаниями работы во всех частях мира. В докладе также использован большой объем литературы, касающейся защитников прав перемещающихся лиц, которая была почерпнута из целого ряда источников, включая гражданское общество и государства, а также систему Организации Объединенных Наций.

6. Специальный докладчик также опирается на свой собственный опыт, почерпнутый из рассмотрения сообщений находящихся в опасности правозащитников, которые работают с перемещающимися лицами, и встреч с находящимися в опасности правозащитниками во время его многочисленных поездок, а также в ходе других совещаний. В период с июня 2015 года по май 2017 года мандатарий получил сравнительно небольшое количество представлений, касающихся защитников прав перемещающихся лиц: около 15 из 472 сообщений, направленных за этот период, были выпущены совместно со Специальным докладчиком по вопросу о правах мигрантов. Столь малое количество указывает на то, что в течение длительного периода в сообщениях не уделялось должного внимания положению защитников прав перемещающихся лиц. В рамках совместной работы со Специальным докладчиком по вопросу о правах мигрантов Специальный докладчик хотел бы провести дополнительное изучение причин, обусловивших столь низкий показатель, и в предстоящие месяцы разработать методологии, позволяющие более эффективно выявлять сообщения, касающиеся защитников прав перемещающихся лиц, и увеличить их количество. В рамках исследовательской работы и в процессе подготовки настоящего доклада Специальный докладчик уделял особое внимание мнениям и положению женщин-правозащитниц.

7. Специальный докладчик выражает свою благодарность многим правозащитникам, которые пошли на крайний риск и представили свои свидетельства для доклада. Он также признателен Специальному докладчику по вопросу о правах мигрантов за внесенный ценный вклад. Он выражает признательность государствам и национальным правозащитным учреждениям за присланные ими представления, а также Центру по вопросам прикладных прав человека Йоркского университета за содействие и конструктивную поддержку, оказанные в ходе подготовки доклада.

### III. Определение и нормативно-правовая база

8. Все люди наделены правами человека. В Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация о правозащитниках)<sup>1</sup> не проводятся различия на основе гражданства или иммиграционного статуса: «Каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях». Аналогичным образом международные договоры, устанавливающие правозащитные режимы на международном и региональном уровнях, гарантируют защиту для всех лиц в пределах юрисдикции государства, независимо от того, являются ли они гражданами или негражданами, и без учета того, насколько далеко они находятся от их места рождения.

#### A. Определение перемещающихся лиц

9. Термин «перемещающиеся лица» использован для обозначения различных групп населения и обстоятельств отдельных лиц и сообществ, которые оказываются в новых местах. Иногда, в случае поиска новых экономических возможностей или новых социальных перспектив, перемещение является добровольным; в других случаях, например, в случае вооруженных конфликтов, дискриминации или нарушений прав человека, перемещение оказывается вынужденным. В действительности же границы между добровольным и принудительным перемещением размыты, и их трудно провести из-за многообразия причин для перемещения. Положение групп и сообществ перемещающихся лиц еще больше осложняется действием различных режимов защиты, причин их перемещения и наличием у них разных потребностей.

10. В настоящем докладе Специальный докладчик использует термин «перемещающиеся лица» в широком смысле, позволяющем охватить как отдельных лиц, так и целые сообщества, которые уже переселились и получили признание в международном праве и политике, а также тех, кто оказался в такой же ситуации, но подпадает под официально признанные категории. К перемещающимся лицам относятся беженцы, внутренние и международные мигранты, внутренне перемещенные лица, жертвы контрабанды и торговли, а также лица без гражданства. К их числу также относятся лица, стремящиеся воссоединиться с членами семьи, перемещенные коренные общины, стремящиеся вернуться в жилища своих предков, и все другие лица, которые по любой причине оказываются на новом месте жительства. Перемещающиеся лица могут мигрировать в рамках устоявшихся и предсказуемых моделей, как это бывает в случае сезонных сельскохозяйственных работников, или из-за возникновения новых динамичных явлений, например в результате изменения климата.

11. Перемещающиеся лица могут также относиться к другим многочисленным категориям; в их число могут входить дети, матери, трудящиеся или инвалиды. Некоторые из этих категорий могут нуждаться в дополнительной правовой защите. В то же время эти категории, включая категорию пола, могут совпадать, что является причиной дополнительной изоляции и уязвимости отдельных лиц, групп и сообществ. Тем не менее всех перемещающихся лиц отличает то, что они, индивидуально и коллективно, оказываются далеко от их предыдущего места жительства в новых сообществах по другую сторону правовых, экономических, социальных или политических границ. Перемещающиеся лица представлены разнообразными категориями отдельных лиц и сообществ, но их объединяет имеющийся у них общий опыт перемещения.

<sup>1</sup> Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи, приложение.

## В. Защитники прав перемещающихся лиц

12. Термин «правозащитник» относится к лицам или группам, которые в своем личном или профессиональном качестве стремятся мирным путем защищать и поощрять права человека. Правозащитники определяются прежде всего с учетом того, что они делают, и характеризуются через предпринимаемые ими действия по защите прав человека. Их право на осуществление таких основных прав и свобод, как право на мирные собрания и ассоциации, участие в делах общества, а также право на свободу выражения мнений и убеждений твердо закреплены в международной системе прав человека. В Международном билле о правах<sup>2</sup> не делается различий в отношении этих прав на основе гражданства или места рождения<sup>3</sup>.

13. Специальный докладчик решил принять широкое и инклюзивное определение правозащитников, работающих в интересах перемещающихся лиц, которое включает в себя затрагиваемые сообщества и отдельных лиц, адвокатов, судей и ученых. К их числу также могут относиться правительственные должностные лица, гражданские служащие, представители частного сектора (включая наемных работников частного сектора, которых государства все чаще привлекают для решения проблемы перемещающихся лиц) и лица, сигнализирующие о нарушениях. Правозащитники, работающие в интересах перемещающихся лиц, зачастую являются обычными людьми, которые сами подверглись перемещению или решили мигрировать либо оказались свидетелями страданий перемещающихся лиц; они могут даже не знать, что они выступают в качестве правозащитников. Общим для входящих в состав этой широкой и разнородной группы является осуществление мирной деятельности в целях улучшения положения перемещающихся лиц.

14. Хотя государства имеют суверенное право определять свою миграционную политику, это право ограничивается обязательствами, добровольно взятыми на себя государствами согласно международному праву прав человека. Хотя к определенным широко признанным группам, например к беженцам и трудящимся-мигрантам, применяется самый разнообразный спектр международных соглашений, на всех перемещающихся лиц и их сторонников распространяются одни и те же универсальные права человека, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека. Международное право прав человека устанавливает запрет на дискриминацию по признаку гражданства; ответственные за толкование и обеспечение соблюдения основных договоров, регулирующих международный режим прав человека, договорные органы приняли четкие руководящие указания, согласно которым права, сформулированные в договорах, применяются без дискриминации между гражданами и негражданами и, соответственно, ими должны пользоваться все перемещающиеся лица. Там, где допускаются ограничения прав таких лиц, международное право прав человека требует, чтобы подобные ограничения устанавливались в связи с неотложной государственной или социальной необходимостью, преследовали законную цель и были соразмерными этой цели. Слишком часто ограничения прав перемещающихся лиц на отстаивание своих прав нарушают одно или несколько из этих требований.

15. Некоторые группы перемещающихся лиц пользуются правами, предоставляемыми с учетом причины их перемещения, или другими категориями прав, под которые они попадают. В первом случае речь идет о беженцах, лицах без гражданства, рабочих-мигрантах (и членах их семей), внутренне перемещенных лицах и жертвах незаконного ввоза людей или торговли ими. В последнем случае речь идет о женщинах, детях, расовых группах и инвалидах. Эти права закреплены в

<sup>2</sup> Включает в себя Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах.

<sup>3</sup> Только три закрепленные в Международном билле о правах права основаны на различии по признаку гражданства: право на участие в политической жизни и право голоса; право на свободу передвижения; и при некоторых обстоятельствах экономические права. Все эти различия должны толковаться в узких пределах. Например, см. резолюцию 40/144 Генеральной Ассамблеи.

международных и региональных договорах, а также получают все более широкое признание в рамках обычного международного права.

16. Хотя многие из стандартов, относящихся к правам перемещающихся лиц и защитников их прав, имеют статус международных, важную работу в данной области проделали региональные организации. Региональные договоры нередко расширяют формы защиты, предлагаемые международными договорами, особенно это касается беженцев и внутренне перемещенных лиц. Кроме того, региональные правозащитные учреждения сыграли важную роль во внесении изменений в обычное международное право. В этой связи Межамериканский суд по правам человека и Межамериканская комиссия по правам человека опубликовали важные решения, касающиеся прав мигрантов. Международная организация труда также играет ключевую роль в разработке международных договоров, касающихся конкретных секторов занятости, в которых зачастую имеет место эксплуатация труда мигрантов, последним из которых является Конвенция о достойном труде домашних работников 2011 года (№ 189), а также в разработке глобальных стандартов по правам мигрантов.

17. Как и в международном праве прав человека в целом, права, изложенные в Декларации о правозащитниках, включают в себя право на основные свободы, включая свободу собраний, выражения мнений и ассоциации, и также применяются ко всем лицам. В первом пункте Декларации подтверждается важное значение соблюдения целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций по поощрению и защите всех прав человека и основных свобод всех лиц во всех странах мира. Согласно Декларации правозащитники всех категорий, работающие по всем вопросам, имеют право свободно обсуждать вопросы, касающиеся вновь возникающих правовых механизмов, и принимать участие в касающихся их переговорах, а также взаимодействовать с национальными и международными правозащитными учреждениями. Международное право прав человека требует от государств уважать, защищать и осуществлять права правозащитников. В последнее время важность права на защиту прав человека перемещающихся людей получила подтверждение в докладе «Принципы защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практическое руководство по вопросам такой защиты» (A/HRC/37/34); согласно принципу 18 государства должны «уважать и поддерживать деятельность правозащитников и других лиц, занимающихся спасением мигрантов и оказанием им помощи».

18. Одним из важных изменений последнего времени в нормативной базе, касающейся перемещающихся лиц, является вышеупомянутая Нью-Йоркская декларация. В настоящее время международное сообщество ведет переговоры по двум глобальным договорам, касающимся беженцев и безопасной, упорядоченной и законной миграции. Эти международные договоры послужат консолидации международных обязательств в интересах перемещающихся людей и будут способствовать разработке более всеобъемлющих, скоординированных ответов на вызовы, которые массовая миграция создает для государств и перемещающихся людей. К сожалению, правозащитники не были представлены в достаточной степени в ходе обсуждения этих договоров, а также в обсуждении связанных с ними всеобъемлющего механизма реагирования, планов действий и механизмов мониторинга. Как провозглашено в Нью-Йоркской декларации, деятельность правозащитников являются важным проявлением солидарности с перемещающимися лицами. Содержащееся в Нью-Йоркской декларации предложение частному сектору и гражданскому обществу, включая организации беженцев и мигрантов, стать участниками объединений многих заинтересованных сторон в поддержку усилий по выполнению принимаемых сегодня обязательств должно быть принято в ходе текущих переговоров как защитниками прав перемещающихся лиц, так и государствами, а также другими заинтересованными сторонами.

## IV. Суть проблемы и крайне неблагоприятная среда

19. Количество перемещающихся лиц увеличивается до рекордных уровней и не проявляет признаков снижения. Хотя перемещающиеся лица привносят в сообщества, к которым они присоединяются, социальные и экономические ресурсы и новые идеи, им не всегда оказывают теплый прием. Кроме того, защитникам прав перемещающихся лиц приходится работать во все более неблагоприятной среде, характерными признаками которой являются закрытие гражданского пространства в целом, а также нападки и угрозы в адрес правозащитников, в частности. В такой среде защитники прав перемещающихся лиц сталкиваются с вызовами особого рода, суть которых обусловлена природой решаемых ими проблем и деятельности, проводимой ими в этой связи.

### A. Суть проблемы

20. Широкий круг заинтересованных сторон, от ученых теоретиков до Генерального секретаря, определяют современную эпоху как «век миграции». И хотя совершенно справедливо утверждать, что история человечества коренится в миграции, влияние перемещающихся лиц как на международное сообщество, так и на местные общины во всем мире достигло беспрецедентного уровня. Перемещение в пределах Сирийской Арабской Республики и исход людей из нее побудили международное сообщество по-новому взглянуть на бедственное положение беженцев и других перемещенных лиц, общее количество которых в настоящее время достигло невиданных с конца второй мировой войны уровней. Вместе с тем на принудительно перемещенных лиц приходится лишь незначительная часть из около 250 млн людей, проживающих в той или иной стране, не являющейся страной их рождения, при этом, начиная с 2000 года, их количество увеличилось более чем на 40%. Миграция затрагивает все части мира и все чаще она наблюдается внутри государств во всех регионах мира.

21. При рассмотрении международных мигрантов в совокупности с внутренними мигрантами (людьми, остающимися в стране своего рождения, но проживающими вдали от региона их рождения) оказывается, что в настоящее время насчитывается более 1 млрд перемещающихся лиц. Некоторые государства, например Колумбия, количество внутренне перемещенных лиц в которой составляет более 7 млн человек даже после заключения в последнее время мирного соглашения, сталкиваются с хронической проблемой перемещения населения внутри страны. Для других государств, в частности для Китая, в настоящее время присущи сильные тренды к развитию и урбанизации, в связи с чем в них также растет количество внутренних мигрантов. Количество внутренних мигрантов также растет по мере того, как многие общества приступают к претворению в жизнь своей политики в области развития и урбанизации. Общины, которые лишь несколько десятилетий назад считались глубоко укорененными, оказались перемещены в новые места в результате реализации крупных проектов, причинения вреда окружающей среде и изменения климата. В настоящее время, когда седьмая часть населения мира приходится на перемещающихся лиц, миграция становится обычным явлением, оказывающим глубокое и долгосрочное воздействие на организацию общества и культуру<sup>4</sup>.

22. К сожалению, меры реагирования на миграцию не всегда приносят положительный эффект. Слишком часто из-за наличия укоренившихся интересов миграцию используют в качестве средства для усиления контроля путем разжигания недоверия к прибывшим перемещающимся людям и ксенофобии. Все это может привести к усилению опасности сексуального и гендерного насилия в отношении женщин-перемещающихся людей (правозащитниц). Политические лидеры отводят перемещающимся лицам роль «козла отпущения», перекладывая на них вину за переживаемые социально-экономические проблемы, которые имеют гораздо более

<sup>4</sup> International Organization for Migration, «Migration in the world» (можно ознакомиться по адресу [www.iom.sk/en/about-migration/migration-in-the-world](http://www.iom.sk/en/about-migration/migration-in-the-world)).



глубокие корни. Разжигание насилия на почве ксенофобии может преднамеренно использоваться для оказания влияния на результаты выборов. Средства массовой информации слишком часто лишь воспроизводят и усиливают эти чрезмерно упрощенные и крайне недостоверные пропагандистские стереотипы в отношении перемещающихся лиц. Некоторые государства пытаются ограничить возможности для миграции путем введения требований, связанных с регистрацией, ограничения льгот для прибывающих перемещающихся людей и введения пограничного контроля, включая установление жестких правила предоставления права на проживание и международных визовых режимов.

## **В. Крайне неблагоприятная среда**

23. Проблемы, с которыми сталкиваются защитники прав перемещающихся лиц, являются следствием более широкого явления, обусловленного сужением пространства, отводимого для гражданского общества. Происходит все более изолированное и скоординированное опутывание правозащитников ограничениями, устанавливаемыми на их деятельность, которые представляют реальную угрозу для свободных и открытых обществ. Хотя каждое нападение на правозащитника происходит в конкретных обстоятельствах и может и должно становиться предметом отдельного разбирательства, Специальный докладчик убежден в том, что такие инциденты не являются отдельными актами, а скорее свидетельствуют о широком, согласованном характере нападений на тех, кто пытается воплотить идеал Всеобщей декларации прав человека по созданию мира, свободного от страха и нужды. Шаблоны применяемой тактики очевидны: от тиражирования ограничивающих свободу неправительственных организаций законодательных актов до ограничения доступа к ресурсам, угроз и применения насилия в отношении правозащитников, деятельность которых угрожает чьим-то своекорыстным интересам. Более того, международное сообщество не смогло снять озабоченность Специального докладчика по этому вопросу, хотя он неоднократно высказывался по нему с момента учреждения его мандата.

24. Некоторые аспекты сужения пространства гражданского общества создают особенно сложные проблемы для перемещающихся лиц и правозащитников, отстаивающих их интересы. Так, например, отнесение правозащитников к категории «иностранных агентов» позволяет проводить такую установку, которая позволяет рассматривать перемещающихся лиц и их сторонников в качестве проводников угрозы подрывной деятельности. Аналогичным образом правила, регулирующие иностранное финансирование, зачастую ограничивают доступ перемещающихся лиц к их собственным или другим находящимся за рубежом ресурсам. Многие государства жалуются на несправедливое «бремя», создаваемое перемещающимися лицами, одновременно ограничивая доступ к их финансированию из-за рубежа, которое могло быть использовано правозащитниками в интересах более эффективного решения проблем, стоящих перед как перед перемещающимися лицами, так и перед принимающими их общинами.

25. Обсуждение вопроса о сужении пространства гражданского общества не должно заслонять реальность, при которой подавление гражданского общества и правозащитников не проявляется в единообразной форме. Некоторые правозащитники уже давно столкнулись с трудностями и опасностями, которые только предвосхитили глобальную тенденцию последнего времени. В контексте настоящего доклада перемещающиеся лица, выступающие в защиту своих прав, оказываются лишенными своих прав на защиту, поскольку им уже давно отказано в праве на любую возможность высказаться, и они исключены из политического дискурса в качестве посторонних и неграждан. Они по-прежнему сталкиваются с угрозами и насилием, масштабы которых намного превышают масштабы насилия в отношении их сторонников и союзников. Пространство гражданского общества не только сузилось, но и практически исчезло для перемещающихся лиц, стремящихся защитить свои права.

## V. Коренные причины нарушений

26. Помимо сужения пространства гражданского общества существует огромное количество отдельных экономических, социальных и политических явлений, которые лежат в основе проблем, стоящих перед защитниками прав перемещающихся лиц. Неправомерное обращение с правозащитниками неотделимо от превращения в товар людей, права которых они отстаивают, усиления акцента в публичном дискурсе на вопросах безопасности, а не на гуманитарном подходе к перемещающимся лицам и на использовании гражданства и статуса в репрессивных целях для отчуждения у перемещающихся лиц прав, которые им принадлежат.

### A. Превращение мигрантов в товар

27. Труд мигрантов является экономическим ресурсом, как в принимающих юрисдикциях через посредство расширения рынка труда, так и в отправляющих юрисдикциях через получение ценных денежных переводов. Взаимосвязь между миграцией и развитием получает все более широкое признание со стороны международного сообщества. Всемирный банк, другие международные финансовые учреждения и такие международные межправительственные процессы, как Глобальный форум по вопросам развития и миграции, активно участвуют в усилиях по поощрению экспорта рабочей силы и реализации рассчитанных на мигрантов гастарбайтерских программах, рассматриваемых как одно из средств развития. Подход к мигрантам с сугубо экономической точки зрения привел к принятию серии политических и практических решений, которые слишком часто позволяют относиться к ним как к бессловесному товару, предназначенному для эксплуатации на национальном рынке труда. Включение перемещающихся лиц в международный рынок труда имеет ограниченный характер; реализация их потенциала как рабочей силы могла бы быть более полной, если бы они могли избежать безработицы или неполной занятости в их родных районах или странах, но условия для этого весьма ограничены. По сути, они включены в экономику на условиях, не отличающихся от других вводимых факторов производства; их потенциал как рабочей силы является не более чем товаром.

28. Важным следствием такой коммерциализации является нестабильность: проводимая в отношении перемещающихся лиц политика часто преднамеренно оставляет за ними только временный или неопределенный статус. Они оказываются в условиях неопределенности, бесправия, уязвимости и материальной необеспеченности. В силу их непринадлежности к принимающему обществу на них не распространяются завоеванные в тяжелой борьбе трудовые и социальные права. Иммиграционные режимы нередко усугубляют и даже увековечивают их нестабильное положение; так, например, иммиграционный статус трудящегося-мигранта часто обусловлен его или ее трудовой деятельностью у одного отдельного работодателя, необходимостью его регулярного пересмотра или зависимостью от мнения работодателя о том, насколько «хорошим» работником является этот человек. Принимающие общества часто пользуются опасениями перемещающихся лиц или сознательно вызывают опасения в том, что они могут быть обнаружены, задержаны или высланы, с тем чтобы они не жаловались, не протестовали или не могли мобилизоваться на борьбу. Часто перемещающиеся лица не имеют урегулированного статуса ввиду отсутствия возможностей для этого, что является причиной их особой уязвимости. Нестабильность положения многих перемещающихся лиц в течение длительного времени не позволяет им защищать свои права и препятствует таким традиционным правозащитникам, действующим от их имени, как, например, профессиональные союзы.

## В. Подход к миграции с точки зрения безопасности

29. Миграция во все большей степени рассматривается через призму национальной безопасности. Приводимые в общественных дебатах ссылки на «кризис» и экзистенциальные угрозы для общества заставляют государства и другие субъекты реагировать путем принятия срочных и чрезвычайных мер. Квалификация перемещающихся людей в качестве источника проблем для безопасности является политическим актом и отвечает конкретным интересам, в частности она позволяет придавать политическую легитимность чрезвычайным мерам, принимаемым государством, и поддерживать тенденциозную политическую повестку дня; парадоксально, что многие люди становятся перемещающимися лицами вследствие угрозы их собственной безопасности, в том числе по причине бедности, политических репрессий и вооруженных конфликтов. Некоторые государства преднамеренно стремятся подходить к миграции с точки зрения безопасности для достижения своих собственных политических целей; например, правительство Венгрии привлекло мигранта из Сирийской Арабской Республики к ответственности за терроризм в связи с тем, что он использовал мегафон, с тем чтобы призвать полицию наладить общение с беженцами и мигрантами на границе, а затем бросил в сотрудников полиции три твердых предмета. Привлечение к уголовной ответственности позволило представить это лицо в роли «козла отпущения» в контексте гораздо более широкого вопроса и изобразить как носителей опасности не только перемещающихся лиц, но и тех, кто стремится отстаивать свои права.

30. Слишком часто забывают о том, что такие меры реагирования и связанные с ними явления национализма и ксенофобии могут сами рассматриваться как угроза для государства, его интересов и ценностей. Защита прав перемещающихся лиц может стать выражением базовых национальных ценностей, демонстрацией солидарности с их союзниками и ответом, направленным на противодействие разрушительной экстремистской политике; следовательно, риторика в пользу укрепления безопасности может использоваться не только для оправдания ужесточения миграционной политики, но и для легитимизации чрезвычайных действий в интересах мигрантов.

## С. Гражданство

31. Несмотря на то, что все люди наделены правами человека, некоторые государства (и частные субъекты) слишком часто проводят дискриминацию между гражданами и негражданами; это различие воспроизводится в публичных выступлениях и политических дебатах, в которых проводится дифференциация между достойными «местными» и недостойными «вновь прибывшими». Международное правозащитное движение (и зачастую его национальные участники) уходит своими корнями в национальную борьбу за независимость и самоопределение. Несмотря на заявления об универсальности, исторически сложилось так, что оно нашло выражение в дискурсе, который связывает права с гражданством и принадлежностью к какому-либо сообществу. Хотя такая риторика позволяет сформировать поддержку правам человека, она делает это возможным за счет прав неграждан и других категорий перемещающихся лиц, добивающихся возможности претендовать на право войти в состав общества. Кроме того, законы о гражданстве по своей природе зачастую политизированы и нередко разрабатываются доминирующими группами. Следовательно, по своей сути они являются источником проблем, поскольку именно они закладывают основу для отказа в правах недоминирующим группам.

32. Как отмечали многие, идея гражданства на практике получила воплощение в «огромной и всеохватывающей бюрократии, находящейся у истока многочисленных категорий людей, которых она подвергла маргинализации, исключению из числа граждан или лишению гражданства и прав, которые вытекают из статуса гражданина»<sup>5</sup>. Возник непростительно глубокий разрыв между идеалом углубления

<sup>5</sup> Imogen Tyler, “Designed to fail: A biopolitics of British citizenship”, *Citizenship Studies*, vol. 14, No. 1, pp. 61-74.

демократии через гражданство и отказом «незаконному» населению в правах и защите, гарантируемых институтом гражданства, путем применения соблюдения часто жестоких и бесчеловечных мер по контролю за иммиграцией. Как это ни парадоксально, в то время, когда гражданство становится инструментом, используемым для управления перемещающимися лицами и их эксплуатации, финансовый капитал движется почти без ограничений. Тем не менее главной целью борьбы за права перемещающихся лиц и их самих остается получение полноправного гражданства. В некоторых случаях это обстоятельство может приводить к усилению взаимодействия между гражданами и негражданами. Некоторые защитники прав перемещающихся лиц, в частности движение в поддержку лиц, не имеющих документов (*sans papier*), придерживаются противоположной стратегии: они активно требуют предоставления гражданства и при этом проявляют критическое отношение к гражданству как системе управления и контроля. Борьба защитников прав перемещающихся лиц не может и не должна сводиться к отстаиванию права на гражданство, но рассматриваться как критика этических основ института гражданства.

## **VI. Перемещающиеся лица, являющиеся правозащитниками**

33. Перемещающиеся лица сами могут быть правозащитниками. В некоторых случаях они отправляются в путь под воздействием угроз и рисков, которые возникают вследствие осуществления ими у себя дома правозащитной деятельности. В других случаях перемещающиеся лица становятся правозащитниками после того, как они сами либо пострадали в результате нарушений прав человека, либо стали их свидетелями. В любом случае перемещающиеся лица, ставшие правозащитниками, сталкиваются с особыми трудностями, обусловленными фактом их перемещения, а также ограничениями и уязвимостью, которые они вынуждены переносить в силу того, что они являются перемещающимися лицами.

### **A. Перемещение в результате нарушений прав правозащитников**

34. Распространенной причиной миграции является нарушение прав человека, формы которого варьируются от проведения активных репрессий в отношении политических оппонентов до получившего широкое распространение отказа в экономических возможностях. Правозащитники осуществляют свою деятельность в обществе, членами которого они являются, и также становятся жертвами подобных нарушений, вследствие чего они во многих случаях вынуждены становиться перемещающимися людьми. Если говорить более откровенно, то из-за угроз и насилия некоторые правозащитники вынуждены спасаться бегством.

35. Как отметил Специальный докладчик в своем предыдущем докладе (A/HRC/31/55), инициативы гражданского общества и государства по переселению помогают правозащитникам избегать непосредственную опасность и получать на время возможность для отдыха и передышки. В одних случаях правозащитники находят безопасность в другом районе внутри своей собственной страны; в других – они вынуждены искать убежище за рубежом. Инициативы по переселению могут принимать различные формы: от получения временного пристанища в приютах до достижения временных договоренностей о размещении с сочувствующими организациями гражданского общества, участия в городских программах обеспечения убежищем и предоставления стипендий и научных грантов в университетах. Во всех случаях правозащитники становятся перемещающимися лицами, пытающимися найти защиту. Необходимо оказывать более широкую поддержку таким инициативам и в этой связи выявлять и пропагандировать надлежащую практику, особенно в том, что касается психосоциального благополучия правозащитников, участвующих в соответствующих программах и живущих в условиях временного или более продолжительного изгнания либо возвращающихся из него. Государствам, УВКБ и другим субъектам следует обеспечить, чтобы их действия и политика поддерживали, а не подрывали такой подход «снизу вверх» к защите прав со стороны самого гражданского общества.

36. Мало кто добровольно пожелал бы стать вынужденным мигрантом, включая находящихся в опасности правозащитников. Один правозащитник, к которому Специальный докладчик обратился за консультацией, сказал: «Я не хочу быть беженцем. Я не хочу покидать страну потому, что я хотел сделать ее лучше». Правозащитники, как и все остальные, обычно рассматривают перемещение в качестве последнего средства и, к сожалению, как путь к бедности, отсутствию безопасности и ненужности. Правозащитные движения борются за то, чтобы были услышаны голоса перемещенных лиц, а их коллеги, не покинувшие страну, слишком часто рассматривают тех, кто обращается за убежищем в зарубежной стране, с презрением и подозрением. Даже в изгнании может сохраняться угроза со стороны национального правительства и других органов, способных осуществлять преследование; объектом давления могут оказаться все: семья, друзья и коллеги.

37. Режимы защиты перемещающихся лиц, включая защиту, предоставляемую международным режимом для беженцев, зачастую оказываются слишком расплывчатыми и чрезмерно индивидуализированными, оставляющими правозащитников в течение длительного времени без гарантий безопасности и не отвечающими более широким потребностям беженских общин. Стремясь вновь наладить свою жизнь, правозащитники в изгнании часто выполняют низкоквалифицированную работу; вследствие этого они нередко отказываются от правозащитной деятельности. Логическим концом всего этого становится поражение не только лично для правозащитников, но и для всего правозащитного движения, поскольку речь идет об утрате их ценных знаний, ресурсов и их способности заниматься отстаиванием прав. Хотя в национальных и региональных руководящих принципах по вопросам защиты правозащитников нередко содержатся положения, касающиеся оказания содействия международной защите проживающих за рубежом правозащитников, которые находятся в опасности, на практике эти обещания мало кто спешит выполнять, при этом они выполняются в отношении далеко не всех правозащитников. Установленные государствами визовые режимы также создают препятствия для реализации выдвигаемых гражданским обществом инициатив по временному переселению. Государства могут устанавливать полный запрет на выдачу виз для граждан конкретной страны или создавать препятствия для участия организаций гражданского общества в таких инициативах, например путем затягивания процессов, вследствие чего в условиях непосредственной угрозы переезд по линии подобной инициативы становится нецелесообразным, либо путем взимания больших сборов при подаче заявления о выдаче визы. Кроме того, в рамках визовой политики может осуществляться дискриминация в отношении правозащитников-женщин, добывающихся временного переселения совместно со своими семьями.

38. Слишком часто правозащитникам, оказывающимся в изгнании, УВКБ и государства на протяжении месяцев, годов и даже бессрочно отказывают в регистрации, и им приходится иметь дело с принимающими решения лицами, которые не осведомлены об исходных причинах претензий, выдвигаемых ими в качестве находящихся в опасности правозащитников. Принимающие решения лица практически всегда не имеют конкретных руководящих указаний и подготовки по вопросу о том, как реагировать на ходатайства о защите находящихся в опасности правозащитников. Упоминания о правозащитниках содержатся лишь в небольшом числе решений о предоставлении убежища; ссылки на положение правозащитников в стране происхождения в материалах, используемых для принятия решений по вопросу о предоставлении убежища, приводятся от случая к случаю, при этом УВКБ не издало какого-либо общего руководства по защите международного режима беженцев с учетом интересов находящихся в опасности правозащитников. Можно было бы смягчить остроту неопределенности, возникающей в отсутствие статуса, а также в процессе определения статуса беженца, если бы УВКБ и государства приняли на себя обязательство ускорить процесс регистрации после принятия справедливого и четкого решения в отношении статуса.

## **В. Продолжение правозащитной деятельности после перемещения**

39. В случае продолжения правозащитной деятельности по призыву и склонности ставшие перемещающимися лицами правозащитники сталкиваются с тяжелыми проблемами и угрозами. К их числу относятся повышенная уязвимость, ограничения на право заниматься правозащитной деятельностью, а в некоторых случаях существование повышенной опасности даже в изгнании.

### **1. Уязвимость правозащитников из числа перемещающихся лиц**

40. Перемещающимся людям приходится жить в условиях многочисленных ограничений. Зачастую они имеют только временный статус либо вынуждены жить без официального статуса под постоянной угрозой ареста, задержания и высылки. Они также часто сталкиваются с ограничениями в области трудоустройства, а также в местах проживания или в местах, которые они хотели бы посетить. В силу культурных и языковых различий им трудно интегрироваться в принимающую общину, на новом месте жительства у них может не оказаться достаточного социального капитала и социальных связей. Все эти факторы крайне затрудняют продолжение правозащитной деятельности в изгнании; например, правозащитники, бежавшие из Центральной Африки в Уганду, сообщили о своем чувстве изолированности как от правозащитников, так и механизмов защиты беженцев, поскольку они прибыли из другой страны или другого региона происхождения, а также из-за их неспособности бегло объясняться на местном языке.

41. Перемещающиеся лица, особенно без определенного статуса (например, временные трудящиеся-мигранты или просители убежища), обычно не протестуют и не объединяют свои усилия для борьбы с эксплуатацией, которой они подвергаются, поскольку опасаются ответных мер со стороны учреждений по гуманитарным вопросам, агентов по трудоустройству, работодателей и государства; они не могут занять такую позицию, которая бы привела к отказу в признании их беженцами, увольнению, отправке домой или к запрету на трудоустройство в зарубежной стране в будущем, поскольку это означало бы безуспешное завершение проекта по миграции, в который они уже вложили так много сил. Для бежавших из страны правозащитников существует особая опасность произвольного возвращения, поскольку их страны происхождения могут добиваться возвращения лиц, придерживающихся оппозиционных взглядов, либо официально путем оказания дипломатического давления, либо скрытно путем использования за рубежом агентов служб государственной безопасности.

42. Правозащитникам, продолжающим свою деятельность в изгнании, практически никогда не приходится рассчитывать на защиту. Государственная служба полиции и должностные лица могут проявлять такую же степень ксенофобии и враждебности по отношению к перемещающимся лицам, которая характерна и для принимающих их общин; у правозащитников в изгнании могут отсутствовать социальные связи и социальный капитал, а также знания о местной политике и практике, которые бы позволяли им обращаться к местным властям за защитой. УВКБ и гуманитарные организации, к которым в первую очередь обращаются такие правозащитники, в лучшем случае рассматривают их как представляющих относительную ценность, а в худшем – как лиц, не заслуживающих предоставления статуса или услуг. Хотя УВКБ ведет крайне напряженную деятельность по обеспечению защиты, правозащитники в изгнании могут испытывать особые затруднения, поскольку бытует мнение о том, что опасность, которой они подвергаются, не заслуживает серьезного внимания ввиду того, что она либо является плодом их воображения, либо используется как предлог в корыстных целях. Особая уязвимость характерна для женщин-правозащитниц.

43. Большое количество лиц этой категории живет в условиях хронической нестабильности, в связи с чем они не желают рассказывать о своей личной жизни, при этом средства массовой информации, которым всегда нужна «человеческая история», редко затрагивают этот вопрос, если в центре внимания не оказывается рассказ о жизненном пути конкретного человека. В итоге происходит дальнейшее сужение общественного обсуждения по вопросу об отношении к перемещающимся лицам.

Уязвимость правозащитников в изгнании может стать причиной утраты ими контроля за изложением их биографии в СМИ, даже если они работают с сочувствующими им журналистами или местными правозащитниками. Условия, в которых они находятся, особенно в случае содержания под стражей, могут губительно сказываться на сохранении ими своего достоинства и подтолкнуть к предвзятости в рамках обсуждения общественностью их положения. Один работающий в чрезвычайно трудных условиях правозащитник сообщил Специальному докладчику: «Они пытались подавить меня, потому что они знают, что если они могли бы представить меня в этом свете, то мое положение оказалось бы совсем другим... Если бы уже на раннем этапе мне было обеспечено уважение, которого я заслуживаю, то я смог бы вести более жесткую борьбу и был бы в состоянии оказывать более решительное сопротивление». В более широком смысле перемещающиеся лица зачастую не могут повлиять в полной мере на решение о том, что можно публиковать о них, что можно рассказывать о них и какой визуальный материал следует использовать. Правозащитникам, отстаивающим интересы, необходимо стремиться к обсуждению этических вопросов их практической деятельности, а также прислушиваться к голосам в защиту правозащитников в изгнании и поддерживать их.

## **2. Ограничения прав перемещающихся лиц**

44. Возможности перемещающихся лиц протестовать посредством свободного выражения мнений, создания ассоциаций и проведения мирных собраний являются крайне ограниченными. Например, согласно пункту 7 недавно пересмотренного Закона Сингапура об общественном порядке в разрешении на проведение публичного собрания может быть отказано, если в нем участвует любое лицо, не являющееся гражданином Сингапура. Это положение заставило организаторов принимать меры, которые фактически представляют собой создание контрольно-пропускных пунктов для иммигрантов на входе в отведенные для протеста пространства, и заслушало голоса четверти населения Сингапура, не относящейся к числу граждан, по вопросам их повседневной жизни в этой стране. Следует прямо сказать, что международное право не предусматривает никаких оснований для полного лишения неграждан их прав.

45. Нередко местное трудовое законодательство не признает жалобы перемещающихся лиц, в первую очередь это касается лиц без урегулированного статуса, при этом на их рассмотрение уходит столько времени, что перемещающиеся лица вынуждены соглашаться с предлагаемыми им условиями урегулирования споров или отзываться жалобы. В некоторых странах вопреки международным трудовым стандартам права на заключение коллективных договоров и членство в профсоюзах по закону предоставляются только гражданам.

46. Перемещающиеся лица, являющиеся правозащитниками, зачастую сталкиваются с дополнительными барьерами, препятствующими им в участии в международных обсуждениях и консультациях. Продолжение правозащитной деятельности в изгнании связано с их постоянным членством и участием в региональных и международных движениях или организациях. Однако полное участие в совещаниях и сохранение возможностей для информационно-пропагандистской деятельности, в том числе в рамках Совета по правам человека, могут оказаться невозможными из-за визовых ограничений или необходимости продления проездных документов с истекшим сроком. Правозащитников в изгнании также в несоразмерной степени затрагивают правила регулирования выезда из страны пребывания, которые могут быть использованы для применения санкций в случае обнаружения каких-либо признаков отсутствия урегулированного статуса или как предлог с целью создания препятствий их возвращению.

## **3. Особая уязвимость некоторых правозащитников в изгнании**

47. Некоторые становящиеся перемещающимися лицами правозащитники сталкиваются с повышенным риском, обусловленным каким-либо аспектом их личности или вопросами, над которыми они работают. Вынужденные спасаться бегством правозащитники из числа женщин часто сталкиваются с дилеммой: они

оказываются в особо уязвимом положении и подвергаются социальной стигматизации, если им приходится спасаться бегством в одиночку, но нахождение в изгнании совместно с детьми еще более усложняет их жизнь, и у них практически не будет возможности для продолжения ими правозащитной деятельности. Правозащитники из числа ЛГБТ в изгнании также могут оказаться в особо уязвимом положении, особенно в лагерях для беженцев, где их сексуальная ориентация и гендерная идентичность является причиной для их социальной стигматизации, а опасность и общее отсутствие конфиденциальности не позволяет сохранить тайну. Государственные чиновники, гуманитарные организации и даже правозащитники в новой принимающей общине могут проявлять равнодушие или активную враждебность по причине особой уязвимости этих правозащитников, становящихся перемещающимися лицами.

48. Широкое применение положений о прекращении защиты беженцев некоторыми государствами парализует правозащитников в изгнании и не позволяет им продолжать свою деятельность. Такая политика подрывает возможности правозащитников в изгнании и создает неоправданные препятствия для их работы на благо своего общества. Правозащитники, выражающие протест против методов обращения с ними или с другими перемещающимися лицами, нередко подвергаются репрессиям, включая отказ им в статусе, изгнание из лагерей для беженцев и отказ в праве на смену места жительства.

49. Некоторые перемещающиеся лица оказываются особо уязвимы в обстоятельствах, сложившихся по их новому месту жительства. Домашние работники, проживающие у своих работодателей, которые во многих местах набираются исключительно из числа международных мигрантов, оказываются особо уязвимыми в условиях наблюдения и контроля за ними и применяемого к ним принуждения; они изолированы друг от друга, находятся в крайней зависимости от их работодателя, привязаны к месту их работы в частном домовладении и вынуждены терпеть взаимосвязанные ограничения на их свободу передвижения. Кроме того, домашние работники из числа мигрантов, делающие попытки защитить свои права, подвергаются опасности наказания, мгновенного лишения своего статуса и одновременно опасности оказаться бездомными.

## **VII. Защита прав перемещающихся лиц**

50. У перемещающихся лиц существует немало сторонников, как старых, так и новых. С увеличением количества перемещающихся лиц все большее количество правозащитников стремится к участию в борьбе с нарушениями прав человека, с которыми они сталкиваются. К сожалению, защитники прав перемещающихся лиц также сталкиваются с рядом препятствий: трудностями в доступе к перемещающимся лицам и местам, в которых совершаются нарушения прав человека; криминализацией и стигматизацией проводимой ими работы и перемещающихся лиц; а также со все более широким участием негосударственных субъектов в нарушении прав.

### **A. Отсутствие доступа к перемещающимся лицам**

51. Перемещающиеся лица зачастую вынуждены противостоять опасности, когда они пересекают милитаризованные пограничные зоны или пересекают опасные моря. Согласно сообщениям, за прошедший год в процессе международной миграции погибло более 5 000 перемещающихся лиц. К сожалению, правозащитники, стремящиеся прийти на помощь оказывающимся в таких условиях перемещающимся лицам, часто сами подвергаются опасности. Некоторым из них за попытку спасти беженцев в открытом море предъявляют обвинения в контрабанде или распространяют на их деятельность все большее количество нормативных ограничений.

52. Доступ перемещающихся лиц к пограничным районам часто находится под контролем военных властей, которые не способны удовлетворять потребности перемещающихся лиц, оказывающихся в этих районах, и ограничивают доступ к ним и оказание им гуманитарной помощи. В ряде стран власти распорядились закрыть



столовые, конфисковать спасательные шлюпки и снести временное жилье. Они вынуждают правозащитников осуществлять свою деятельность под контролем сотрудников полиции, преднамеренно размывая грань между государством и гражданским обществом и подрывая восприятие правозащитников, осуществляющих свою деятельность в пограничных районах, в качестве нейтральной стороны. Правозащитники, стремящиеся оказывать гуманитарную не санкционированную государством помощь перемещающимся лицам в этих районах, подлежат уголовному преследованию (несмотря на причиняемые этим страдания и вопреки четким гарантиям, предоставляемым международным правом прав человека в связи с проведением такой деятельности). Так, например, в Италии в отношении некоторых правозащитников, работающих в пограничных районах, были изданы распоряжения *foglio di via*, согласно которым они обязаны покинуть город и не возвращаться в него в течение указанного периода.

53. Даже в пределах государства перемещающихся лиц часто изолируют, а именно в лагерях для беженцев, на строительных площадках, в трудовых лагерях и на сельскохозяйственных плантациях. Многие из таких мест расположены в труднодоступных отдаленных районах. Нередко от правозащитников скрывают информацию о местах содержания под стражей конкретных лиц или предоставляют ее, когда она уже устаревает. Работодатели, частные землевладельцы и руководство лагерей наделены правом ограничивать доступ в эти районы. Просители убежища, которые нуждаются в поддержке со стороны государства, могут быть особенно уязвимы к такой политике рассредоточения. Даже в случае открытого доступа за правозащитниками, работающими в таких районах, может быть установлено интенсивное наблюдение, а перемещающимся лицам, контактирующим с правозащитниками, приходится сталкиваться с подозрениями и репрессиями. Чаще всего, места содержания под стражей намеренно располагают таким образом, чтобы сделать еще более нестабильной жизнь перемещающихся лиц и изолировать их от общин, предлагающих им поддержку<sup>6</sup>. В крайних случаях места содержания под стражей (как в случае Австралии) могут находиться в открытом море на отдаленном острове или даже за пределами территории государства. В центрах содержания под стражей иногда даже проводят судебные разбирательства, что приводит к дополнительному ограничению доступа правозащитников, включая тех, кто желал бы оказать юридические услуги подсудимым и выступить их представителем.

## **В. Криминализация и стигматизация лиц, выступающих в защиту перемещающихся лиц**

54. К правозащитникам, работающим по вопросам, с которыми сталкиваются перемещающиеся лица, часто применяются более жесткие меры криминализации и ограничений по сравнению с мерами, применяемыми в отношении остальных членов гражданского общества. Государства расширили вызывающую тревогу практику обязательной регистрации в органах полиции и надзора, а также проведения контроля со стороны государственных органов в случае осуществления деятельности в конкретных географических районах размещения большого количества перемещающихся людей или поблизости от пограничных переходов. Даже за пределами этих районов правозащитники, оказывающие помощь перемещающимся лицам или выражающие солидарность с ними, подвергаются уголовным преследованиям. Хотя вопросы уголовного преследования обычно регулируются национальным законодательством, установление уголовной ответственности также может быть вынесено на уровень местных подзаконных актов, с помощью которых решается задача воспрепятствовать правозащитникам оказывать поддержку перемещающимся лицам или иным образом вмешиваться в деятельность правозащитников.

<sup>6</sup> Lauren Martin, "Noncitizen detention: spatial strategies of migrant precarity in US immigration and border control", *Annales de géographie*, vol. 702-703, No. 2 (2015), pp. 231-247.

55. Неурегулированный статус перемещаемых лиц может стать причиной обвинения работающих с ними правозащитников в «укрывательстве» лиц, не имеющих урегулированного статуса, или в содействии иным образом их пребыванию в стране без урегулированного статуса. Некоторым правозащитникам (например, Хелене Малено Гарсон) даже были предъявлены обвинения в совершении преступления международной торговли людьми в связи с их выступлениями против такой незаконной практики, как возвращение «по горячим следам», и проявленную к беженцам солидарность<sup>7</sup>. Уголовное преследование может быть возбуждено лишь только потому, что кто-то предложил мигранту без урегулированного статуса чай и печенье. Такие примеры преследования оказывают охлаждающее воздействие, убивая желание у вполне лояльных организаций гражданского общества и частных лиц заниматься вопросами перемещаемых лиц или принимать меры для решения проблем, с которыми они сталкиваются. В некоторых государствах в отношении информаторов, рассказывающих о жестоком обращении с перемещаемыми лицами, в законодательном порядке установлены суровые наказания. Законы такого рода побуждают отдельных лиц вступать в конфликт с их личными и профессиональными этическими принципами и представляют собой явное нарушение свободы выражения мнений, гарантируемой международным правом прав человека.

56. Криминализация лиц, выступающих в защиту перемещаемых лиц, приводит к усилению социальной стигматизации этих лиц и их сторонников. Один правозащитник из Италии отметил, что «криминализация солидарности создает угрозу того, что общественное мнение и политические силы будут проявлять к мигрантам и беженцам все более безучастное отношение или даже займут открыто расистские и националистические позиции». Речь идет о делегитимизации работы правозащитников и угрозах их деятельности, создании препятствий для частных доноров и добровольцев. В такой агрессивной среде важно, чтобы доноры признали проблемы, с которыми сталкиваются правозащитники, и создали соответствующие гибкие механизмы финансирования. Зачастую в рамках политики, направленной на сдерживание перемещаемых лиц, государства сокращают государственное финансирование, выделяемое работающим с ними организациям гражданского общества, прежде всего организациям, занимающимся противодействием расизму и ксенофобии, а также центрам правовой поддержки, отстаивающим права перемещаемых лиц.

57. В ряде случаев на местном уровне стигматизации перемещаемых лиц активно противодействуют пользующиеся уважением на местах учреждения, включая религиозных деятелей и религиозные организации. Религиозные лидеры всего мира осудили рост ксенофобии и настоятельно призвали своих последователей без предубеждений оказывать перемещаемым лицам помощь, независимо от их принадлежности к культурным, религиозным и этническим группам. Местные религиозные лидеры приветствовали перемещаемых лиц и публично продемонстрировали поддержку их стремлению к безопасности. Ярким примером этого является ситуация, сложившаяся вдоль южной границы Мексики, где оказываемая католической церковью помощь мигрантам позволяет не только удовлетворять их гуманитарные потребности, но и снижать степень маргинализации и стигматизации получателей такой помощи. Проводимая в Австралии кампания «Пусть они остаются» организована коалицией, в которой широко представлена местная общественность и которая задействует возможности местных религиозных организаций.

58. Мигранты, не имеющие урегулированного статуса, являются уязвимой группой, не включенной в местную политическую среду, голос которой в общем и целом не слышен на политической арене и которая редко осмеливается протестовать. Перед лицом все более резкого антииммиграционного настроения в политическом дискурсе наилучшим образом защитить права мигрантов могла бы судебная система. Доступ к

<sup>7</sup> International Federation for Human Rights (FIDH), #Defending Maleno, press release, 4 December 2017.

правосудию становится ключевым фактором, позволяющим пресекать нарушения прав человека и снижать уязвимость мигрантов.

### С. Участие негосударственных субъектов

59. Как и остальная часть общества, перемещающиеся лица взаимодействуют с частными лицами и компаниями в ряде областей, начиная от обеспечения жильем, рабочими местами и кончая банковскими услугами. Это взаимодействие может стать причиной злоупотреблений, нарушения договорных условий и эксплуатации, которые также усиливают уязвимость перемещающихся лиц. Участие в международной миграции является во всех смыслах трудной задачей; в процессе миграции при пересечении границы многие перемещающиеся лица часто полагаются на контрабандистов. Даже трудящимся-мигрантам с урегулированным статусом для получения визы зачастую приходится прибегать к услугам имеющих государственную лицензию частным вербовщикам. В поисках средств защиты от неправомерного обращения перемещающиеся лица часто сталкиваются с трудностями, особенно в случаях, когда наличие средств правовой защиты увязано с наличием урегулированного иммиграционного статуса или длительным периодом времени, необходимым для его получения.

60. Лица, отстаивающие права перемещающихся лиц, также могут сталкиваться с опасностью и подвергаться эксплуатации вследствие причастности к процессу организованной преступности, например в связи с организацией перемещения переселенцев. Мафия и другие преступные сети уже занимаются эксплуатацией групп перемещающихся лиц, в то время как правозащитники, стремящиеся разоблачать их преступную деятельность, оказались без надлежащей защиты, особенно в тех случаях, когда они сами являются переселенцами. Так, в Мексике перемещающиеся лица сталкиваются с насилием, вымогательством и торговлей людьми, ответственность за которые несут преступные банды: «Лишь немногим удастся оказаться на границе, не испытав при этом на себе каких-либо нарушений прав человека; многие бесследно исчезают в пути»<sup>8</sup>. В Италии к перемещающимся лицам, пытающимся сопротивляться торговле людьми, могут применяться чудовищные формы насилия<sup>9</sup>. Торговцы людьми прибегают к угрозам и убийствам правозащитников, стремящихся разоблачать их деятельность; жертвы торговли людьми, которые стремятся разоблачать или преследовать торговцев людьми, рискуют подвергнуться длительному незаконному лишению свободы в законспирированных местах, остаться без урегулированного иммиграционного статуса, а их семьи и общины стать объектом угроз, что предотвращает любую возможность их возвращения домой.

61. Договорные отношения с негосударственными субъектами также могут ограничивать права перемещающихся лиц на отстаивание своих прав. Частные трудовые договоры могут содержать условия, устанавливающие запрет на участие перемещающихся лиц в политической деятельности, свободное выражение мнений или участие в мирных собраниях. Хотя эти контракты имеют частноправовой характер, государство играет важную и ключевую роль, позволяющую ему устанавливать запрет на такие ограничения и отменять их действие в качестве договорных условий, соответствующих национальному законодательству.

62. Негосударственные субъекты также играют все более заметную роль в регулировании положения перемещающихся лиц и правозащитников, которые выступают от их имени. Государства передают на внешний подряд некоторые из своих основных функций в отношении миграции, включая проверку проездных документов, предоставление социального жилья и, в некоторых случаях, управление пенитенциарными учреждениями. Такие практики создают для перемещающихся лиц, и их сторонников ряд новых вызовов и рисков. Аутсорсинг зачастую приводит к ограничению доступа правозащитников к информации, в той степени в которой

<sup>8</sup> Amnesty International, "Mexico's gruesome war against migrants", 21 August 2015.

<sup>9</sup> Lorenzo Tondo and Annie Kelly, "Raped, beaten, exploited: the 21st-century slavery propping up Sicilian farming", *Guardian*, 12 March 2017.

негосударственные субъекты находятся за пределами законодательства и политики, регулирующих свободу информации. Участие негосударственных субъектов может также ограничить возможности правозащитников добиваться возмещения ущерба через суд. В результате отстранения государства от решения этих вопросов, аутсорсинг приводит к отказу правозащитников от обычных методов обеспечения подотчетности и информационно-пропагандистской деятельности. Частные субъекты откликаются на пропагандистскую деятельность лиц, отстаивающих права перемещающихся лиц путем подачи исков о диффамации, которые, по сути, приводят к проведению стратегических судебных процессов, направленных против участия общественности, с тем чтобы установить цензуру, запугать и заставить замолчать критиков.

## **VIII. Создание благоприятных условий для защиты прав перемещающихся лиц**

### **A. Выводы**

63. Защитники прав перемещающихся лиц добиваются принятия международным сообществом конкретных обязательств в интересах этих лиц. Как указано в докладе Генерального секретаря, посвященного решению проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов (A/70/59) (до принятия Нью-Йоркской декларации), «отмечается активная поддержка со стороны гражданского общества, и в каждом регионе огромное число людей добровольно принимают новых беженцев, зачастую в буквальном смысле распахивая перед ними двери своих домов. [...] Эти положительные примеры могут стать основой для укрепления коллективных действий». Несмотря на увеличение количества перемещающихся лиц, государства слишком часто сохраняют крайне негативное отношение к перемещению как через внутренние, так и международные границы. Враждебное отношение государств к перемещающимся лицам и защитникам их прав формируется в результате их стремления добиться максимального экономического развития через превращение перемещающихся лиц в товар, обсуждать все типы миграции с точки зрения обеспечения безопасности и неоднозначной роли вопроса гражданства в дискурсе о правах.

64. В направленном Специальному докладчику представлении правительства Греции подчеркивается важность вопроса о положении защитников прав перемещающихся лиц с учетом того, что «в большинстве случаев перемещающиеся лица не располагают правом голоса или другими средствами, чтобы заставить услышать свой голос, они в более высокой степени чем обычно зависят от адвокатов и правозащитников в вопросах информирования о своих проблемах». Кроме того, защитники прав перемещающихся лиц зачастую менее заметны, чем другие типы правозащитников в силу целого ряда факторов, включая место нахождения их работы, и того факта, что перемещающиеся лица находятся в маргинальном положении. Другие названия или профессии, которые могут быть у таких правозащитников, возможно, мешают рассматривать их в качестве правозащитников, работающих с перемещающимися лицами. Они могут быть врачами или сотрудниками гуманитарных организаций или работать с движениями, выступающими за права беженцев, а не позиционировать себя в качестве правозащитников.

65. Вызовы, с которыми сталкиваются правозащитники, нельзя отделять от тех вызовов, с которыми сталкиваются те, чьи права они защищают, не в последнюю очередь потому, что многие из них также ранее являлись правозащитниками. Так же, как и перемещающиеся лица, которые слишком часто сталкиваются с политикой, направленной на создание враждебной для них среды, правозащитники, проявляющие солидарность с перемещающимися лицами и выступающие за их права, имеют дело со все усиливающимися ограничениями и мерами контроля. Эти проблемы опасным образом усиливают

друг друга, приводят к раскручиванию спирали маргинализации и создают все большие препятствия для эффективного осуществления их прав. В ходе текущих дискуссий о правах перемещаемых лиц и устойчивых подходах к миграции такие ограничения и меры контроля должны быть пересмотрены. Роль правозащитников, выступающих за права перемещаемых лиц, должна явиться ключевым элементом затрагивающих перемещаемых людей новых обязательств и планов действий, а также соответствующих режимов мониторинга.

## **В. Рекомендации**

66. Специальный докладчик рекомендует государствам:

a) принять все меры для защиты права на жизнь, свободу и неприкосновенность личности перемещаемых лиц и лиц, выступающих в защиту их прав;

b) публично признать важную роль защитников прав перемещаемых лиц и законность проводимой ими работы; и публично осуждать все случаи насилия, дискриминации, запугивания или репрессий в их отношении, а также особо указать, что такая практика ни при каких обстоятельствах не может быть оправдана;

c) создать условия для перемещаемых лиц, благоприятствующие поощрению и защите прав человека независимо от их иммиграционного статуса; в частности, у перемещаемых лиц и у тех, кто отстаивает их права, должна быть возможность для осуществления, среди прочего, их права на свободу информации, свободу выражения мнений, свободу ассоциации и собраний;

d) обеспечить, чтобы виновные в совершении преступлений против перемещаемых лиц и тех, кто защищает их права, включая работодателей, представителей правоохранительных органов, торговцев людьми и преступные банды, несли ответственность за свои действия и привлекались к суду;

e) по вопросу о спасении людей на море – соблюдать правовые положения, содержащиеся, в частности в Международной конвенции по охране человеческой жизни на море, Международной конвенции по поиску и спасанию на море и Конвенции по морскому праву; обеспечить недопущение криминализации за спасение людей на море, а также соблюдение капитанами судов, плавающих под своим флагом, правил, касающихся спасения на море; и позволять терпящим бедствие судам искать убежище в своих водах и предоставлять находящимся на борту лицам по крайней мере временное убежище;

f) обеспечить в интересах всех находящихся в изгнании правозащитников действие запрета на их произвольные возвращения и преследование, как это предусмотрено в Конвенции о статусе беженцев и других международных договорах и в обычном международном праве;

g) обеспечить доступность национальных механизмов защиты для находящихся в опасности защитников прав перемещаемых лиц, в том числе путем повышения профессиональной подготовки сотрудников, занимающихся вопросами защиты, с тем чтобы они были осведомлены о защитниках прав перемещаемых лиц и могли проводить среди них информационно-пропагандистскую работу;

h) обеспечить, чтобы визовые режимы и другие виды политики и практики не подрывали международные инициативы по временному перемещению правозащитников и обеспечить более полную реализацию политики по предоставлению гуманитарных виз находящимся в опасности правозащитникам;

i) обеспечить для перемещающихся лиц и тех, кто выступает в защиту их прав, доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты в национальных судах, трибуналах и механизмах урегулирования споров, независимо от их иммиграционного статуса; обеспечить, чтобы они не находились под угрозой ареста или не подвергались аресту, задержанию или высылке за информирование о преступлениях, нарушении трудовых прав и других формах нарушений прав человека; и обеспечить поддержку, необходимую для использования средств правовой защиты путем открытия эффективного доступа к правосудию в национальных судах, трибуналах и механизмах урегулирования споров при поддержке профсоюзов (где это применимо), переводчиков и юристов;

j) обеспечить, чтобы национальные правовые и административные нормы и их применение облегчали деятельность любых субъектов, оказывающих гуманитарную помощь мигрантам с неурегулированным статусом и лицам, защищающих их права человека, в том числе за счет недопущения какой-либо криминализации, стигматизации, создания затруднений, воспрепятствования или ограничения этой деятельности в нарушение международного права прав человека.

67. Государствам, предлагающим возможности для переселения, следует признать важность нахождения устойчивых решений в интересах перемещающихся лиц, которые подвергаются серьезной угрозе или неотвратимому причинению вреда в связи с осуществлением ими правозащитной деятельности, путем предоставления им доступа для скорейшего переселения и расширения их возможностей переселения в более общем плане.

68. Специальный докладчик рекомендует учреждениям, фондам и программам Организации Объединенных Наций и связанным с ней организациям, включая Совет по правам человека, специальные процедуры, программы развития Организации Объединенных Наций, УВКБ и Международную организацию по миграции публично признать важную роль защитников прав перемещающихся лиц и законность их работы.

69. Специальным процедурам Совета по правам человека следует проводить более тщательный мониторинг проблем перемещающихся лиц, в том числе лучше отслеживать количество получаемых сообщений об испытываемых ими проблемах.

70. УВКБ следует принять руководящие принципы международной защиты, которые раскрывали бы вопрос о том, как перемещающиеся лица могли бы осуществлять право на поощрение и защиту своих прав и прав других, и обеспечить прохождение сотрудниками УВКБ надлежащей подготовки по изучению руководящих принципов и методов защиты этих прав (в том числе путем ознакомления с Декларацией о правозащитниках), особенно в условиях лагерей для беженцев и в рамках информационно-пропагандистской деятельности по линии УВКБ.

71. Специальный докладчик рекомендует национальным правозащитным учреждениям:

a) обеспечить полное интегрирование вопроса о положении перемещающихся лиц в мониторинг положения в области прав человека;

b) публично признать и поддержать роль защитников прав перемещающихся лиц.

72. Специальный докладчик также рекомендует региональным и международным организациям, включая Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совет Европы, Организацию американских государств, Африканский союз и Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии, развивать надлежащую практику и осуществлять обмен информацией о ней в рамках региональных организаций по вопросу о развитии нормативной базы права на защиту прав перемещающихся лиц и самих прав таких лиц.

73. Специальным процедурам, действующим в интересах правозащитников, следует осуществлять более тщательный мониторинг проблем перемещаемых лиц, в том числе лучше отслеживать количество получаемых ими сообщений по проблемам этих лиц.

74. Специальный докладчик рекомендует гражданскому обществу, в том числе международным и местным неправительственным организациям, общинным организациям, а также частным и государственным источникам финансирования гражданского общества:

а) и впредь рассматривать, укреплять и расширять доступность инициатив в области временного переселения, как в пределах государства проживания находящихся в опасности правозащитников, так и на международном уровне путем проведения обмена информацией о надлежащей практике и усиления поддержки таким инициативам, которые должны соответствовать семи принципам, на которых базируется защита правозащитников (см. A/HRC/31/55, пункт 111): они должны основываться на правах; обеспечивать инклюзивность для правозащитников из различных слоев общества; учитывать гендерные аспекты; основываться на целостном понимании безопасности; ориентироваться на защиту отдельных лиц и коллективов; обеспечивать привлечение правозащитников к выбору мер защиты; и являться гибкими, с тем чтобы удовлетворялись конкретные потребности правозащитников;

б) устранять препятствия для продолжения деятельности правозащитниками, ставшими перемещаемыми лицами, в интересах которых они проводят работу путем принятия недискриминационных подходов к интегрированию и вовлечению правозащитников из числа перемещаемых лиц и их организаций в местные информационно-пропагандистские сети.

75. Специальный докладчик рекомендует журналистам, организациям средств массовой информации, блоггерам, активистам социальных сетей и другим лицам, которые самовыражаются с помощью средств художественного творчества, разработать новую тактику информирования о положении защитников прав перемещаемых лиц, которая обеспечивала бы более полное признание их уязвимостей и реализацию их возможностей.