



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
19 July 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия

Пункт 73 (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 Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Франсуа Крепо, представленный в соответствии с резолюцией 34/21 Совета по правам человека.

* A/72/150.



Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов

Резюме

В настоящем докладе описаны основные направления деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов за отчетный период, прошедший с момента представления его последнего доклада Генеральной Ассамблее.

В качестве вклада в обсуждение глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции Специальный докладчик предлагает разработать в рамках Организации Объединенных Наций, параллельно с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, повестку дня, которую можно было бы назвать повесткой дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года. Опираясь на задачи 10.7 и 8.8 целей в области устойчивого развития, эта повестка дня будет включать в себя восемь целей в области мобильности людей, а также задачи и показатели, направленные на содействие мобильности людей в ближайшие 15 лет и одновременное обеспечение соблюдения прав человека всех мигрантов на основе принципов недискриминации и равенства.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Деятельность	4
III. Повестка дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года	4
A. Введение	4
B. Миграция: восприятие и реальность	6
C. Повестка дня на период до 2035 года: долгосрочная стратегия	9
D. Цели в области мобильности людей	11
E. Оценка прогресса и финансирование	28
IV. Выводы и рекомендации	29

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен на рассмотрение Генеральной Ассамблеи Специальным докладчиком по вопросу о правах человека мигрантов в соответствии с резолюцией 34/21 Совета по правам человека.

II. Деятельность

2. Специальный докладчик принял участие в качестве приглашенного эксперта в работе пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, проведенного в Нью-Йорке 19 сентября 2016 года.

3. В период с 1 по 18 ноября 2016 года Специальный докладчик посетил Австралию. Специальный докладчик рекомендует Австралии разработать и начать применять к вопросам миграции и пограничного контроля правозащитный подход, обеспечивая, чтобы соблюдению прав мигрантов, в том числе мигрантов, не имеющих документов, всегда уделялось приоритетное внимание.

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

5. Тридцать первого марта 2017 года Специальный докладчик организовал в Женеве консультации с организациями гражданского общества и учреждениями Организации Объединенных Наций, посвященные рассмотрению итогов пленарного заседания высокого уровня, посвященного проблеме перемещений больших групп беженцев и мигрантов, и обсуждению способов участия в двухлетнем процессе, который приведет к принятию глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции в 2018 году.

6. Восьмого и девятого мая 2017 года Специальному докладчику было предложено принять участие в качестве тематического эксперта в первой неофициальной тематической консультации в рамках глобального договора о миграции по теме «Права человека всех мигрантов, социальная интеграция, сплоченность и все формы дискриминации, включая расизм, ксенофобию и нетерпимость». Девятнадцатого и двадцатого июня 2017 года он также принял участие в третьей консультации по теме «Международное сотрудничество и регулирование миграции во всех ее аспектах, в том числе на границах, во время транзита, въезда, возвращения, реадмиссии, интеграции и реинтеграции».

7. В июне 2017 года Специальный докладчик представил свой заключительный тематический доклад Совету по правам человека (A/HRC/35/25). Настоящий доклад основан на этом докладе.

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

A. Введение

8. Девятнадцатого сентября 2016 года Генеральная Ассамблея провела пленарное заседание высокого уровня, посвященное проблеме перемещений больших групп беженцев и мигрантов, и приняла резолюцию 71/1 о Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах. Согласно этой Декларации два года отводится на

подготовку межправительственной конференции, которая должна состояться в 2018 году и на которой будут представлены для принятия два глобальных договора: о беженцах и о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции. Специальный докладчик рассматривает принятие глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции не в качестве завершения процесса, а в качестве его начала. В рамках глобального договора Специальный докладчик призывает государства не ограничиваться положениями Декларации, отказаться от импульсивных реакций, основанных на их восприятии текущих проблем, и разработать основанную на правозащитном подходе и фактологических данных систему управления в области международной миграции и мобильности.

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

10. Специальный докладчик предлагает включить в глобальный договор о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции положения о разработке в рамках Организации Объединенных Наций повестки дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года, которая будет реализовываться параллельно с Повесткой дня в области устойчивого развития на период до 2030 года (резолюция Генеральной Ассамблеи 70/1).

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

12. Специальный докладчик предполагает, что это будет основанная на задаче 10.7 повестка дня, в которой будут определены эффективные способы облегчения мобильности людей и подчеркнута большое значение использования долгосрочного стратегического подхода к разработке политики и практики, обеспечивающих более доступную, регламентированную, безопасную и приемлемую с финансовой точки зрения мобильность, благодаря чему государства смогут более эффективно реагировать на существенные демографические, экономические, социальные, политические и культурные вызовы, которые их ждут впереди.

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

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

В. Миграция: восприятие и реальность

14. Специальный докладчик хотел бы напомнить о Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, в которой государства признали, что в соответствии с обязательствами государств, вытекающими из международного права, мигрантам надлежит оказывать всестороннюю поддержку, помощь и защиту на директивном уровне и что их права человека должны соблюдаться в полной мере.

15. Согласно международному праву, государства обязаны защищать мигрантов на всех этапах процесса миграции и предоставлять им доступ к правосудию для получения защиты от любого дискриминационного обращения или нарушений прав человека, которым они подвергаются. Следует признавать, что все мигранты обладают равными правами независимо от их миграционного статуса на той суверенной территории, где они находятся, и обеспечивать уважительное и достойное обращение с ними.

16. Специальный докладчик предлагает кардинально изменить то, каким образом воспринимается миграция и формируется отношение к ней. Управление миграцией подразумевает не закрытие границ и недопущение въезда людей, а регулирование мобильности путем создания регламентированных, безопасных, доступных и приемлемых с финансовой точки зрения каналов миграции, а также поощрение и поддержку многообразия.

17. Специальный докладчик настоятельно рекомендует обеспечить такое регулирование мобильности, которое способствовало бы миграции и контролю за ней, а не ограничению миграционных потоков посредством принятия мер по недопущению пересечения границы, перехвата и задержания. Государствам следует отказаться от политики «нулевой терпимости» в пользу политики, направленной на уменьшение вреда, что будет способствовать подрыву деятельности преступных организаций, ответственных за незаконный ввоз мигрантов, решению проблем безопасности государств и, в конечном счете, уменьшению страданий людей и спасению их жизней. Если государства хотят восстановить контроль над своими границами, то мигрантам следует обеспечить регламентированные, безопасные, приемлемые с финансовой точки зрения и доступные каналы мобильности.

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

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

20. Согласно статистике Организации Объединенных Наций за 2015 год по всему миру за пределами своих стран происхождения проживали приблизительно 244 млн человек, в том числе почти 20 млн беженцев. Хотя этот показатель вырос на 41 процент по сравнению с уровнем пятнадцатилетней давности, в 2015 году он

составил всего лишь 3,3 процента от численности населения мира против 2,8 процента в 2000 году. В действительности темпы роста миграции в период 2010–2015 годов по сравнению с предыдущим пятилетним периодом замедлились. В период 2000–2015 годов больше всего мигрантов прибыло в Азию — 26 млн человек².

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

22. На фоне неблагоприятной ситуации в экономике, подъема националистических популистских партий и трагических терактов по всему миру наблюдается рост ксенофобии и ненавистнической риторики, что ведет ко все более и более негативному восприятию мигрантов и появлению препятствий на пути разработки более эффективной политики, основанной на фактологических данных и правозащитном подходе.

23. Использование надлежащих формулировок и исследований, представление фактов и стратегий в пользу многообразия и вовлечение мигрантов в жизнь общества — это ключевые факторы, способствующие интеграции мигрантов и внесению ими вклада в развитие, а также сокращению распространения негативных популистских представлений о мигрантах. Следовательно, государствам следует разработать долгосрочную и основанную на правозащитном подходе стратегическую концепцию и информационно-просветительские материалы по вопросам мобильности и многообразия, чтобы придать смысл, обеспечить согласованность и целенаправленность нынешних и будущих действий.

24. Использование правозащитного подхода положительно скажется на публичных обсуждениях и будет способствовать интеграции мигрантов в общество благодаря тому, что миграция станет восприниматься всеми не в качестве бремени и статьи расходов, а как общая ответственность и важная сфера вложения ресурсов.

25. Мигранты являются движущей силой развития и помощниками в этом процессе, поскольку вносят вклад в обеспечение экономического роста, куда бы они ни направлялись. Исследования показывают, что иммиграция оказывает минимальное воздействие на уровень безработицы среди жителей принимающих стран и в целом способствует созданию рабочих мест и инвестиционной деятельности⁴. Появляется все больше данных о том, что вклад мигрантов в виде прямых и косвенных налогов превышает объем получаемых ими государственных пособий⁵. В 2015 году объем денежных переводов, осуществленных мигрантами, составил приблизительно 601 млрд долл. США, из которых около 441 млрд долл. США, со-

² См. United Nations, International Migrant Stock: The 2015 Revision dataset. Размещено по адресу www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates15.shtml.

³ Sudhir Kapadia, “Tracking global trends: how six key developments are shaping the business world”, paper prepared for the India Tax Workshop 2011, November 2011. Размещено по адресу [www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ITW-2011-Tracking_global_trends/\\$FILE/Tracking_global_trends.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ITW-2011-Tracking_global_trends/$FILE/Tracking_global_trends.pdf).

⁴ Organization for Economic Cooperation and Development, *International Migration Outlook 2013* (Paris, 2013). Размещено по адресу www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en.

⁵ *The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation* (United Nations publication, Sales No. E.14.XIV.4), p. 99.

гласно оценкам, был отправлен в развивающиеся страны, что почти втрое превышает объем официальной помощи на цели развития⁶.

26. Экономические исследования также демонстрируют, что в экономике принимающих стран мигранты являются скорее дополнением, а не конкурентами для граждан, что способствует росту производительности⁷. В одном исследовании было показано, что вследствие глобальной рецессии это позитивное явление хотя и ослабло, но не исчезло, что опровергает аргументацию тех, кто пытается оправдать репрессивную политику в отношении мигрантов экономическим спадом⁸. Хотя граждане принимающих стран и могут быть вытеснены мигрантами на небольших и других специфических рынках труда, бороться с такими малозначимыми последствиями лучше с помощью профессиональной переподготовки, а не попыток сдержать миграцию.

27. Хотя экономические стимулы для миграции являются весьма разнообразными и во многих случаях очень мощными, потенциальные мигранты постоянно оценивают их и тщательно анализируют. Мигранты едут в те страны, где они могут найти работу на официальном или подпольном рынках труда. Мигранты реагируют на спрос на рабочую силу, и если где-то этот спрос снижается, то обычно сокращается и поток мигрантов в этот район.

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

29. Вместо того чтобы проанализировать причины миграции, государства нередко реагируют на рост миграционных потоков созданием и постепенным увеличением барьеров для мобильности, делая акцент на политику обеспечения безопасности, пресечения и сдерживания. Их главная цель состоит в том, чтобы обезопасить свои границы путем строительства заграждений, применения насилия для прекращения перемещения людей без документов через сухопутные и морские границы, длительного содержания под стражей в качестве средства сдерживания и коллективного выдворения людей в страны происхождения и транзита. Кроме того, государства перенесли деятельность в сфере пограничного контроля за пределы своих территориальных границ, распространив ее на открытое море и третьи страны.

30. Репрессивные стратегии и отсутствие мер реагирования на действие факторов «побуждения» и «притяжения» миграции лишь создают идеальные условия для процветания нелегальных рынков труда и сетей контрабандистов. Нередко государства не устраняют причины, по которым отдельные лица хотят или вынуж-

⁶ World Bank Group, "Migration and remittances factbook 2016", advance 3rd ed. Размещено по адресу www.worldbank.org/en/research/brief/migration-and-remittances.

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

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

дены покидать страны происхождения и по которым работодатели в странах назначения стремятся нанимать их на работу, и, тем не менее, они создают и постепенно наращивают препятствия на пути мобильности. Так называемый «миграционный кризис» обусловлен проводимой политикой. Введение ограничений в отношении мобильности является частью проблемы, а не частью ее решения.

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

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

32. Для того чтобы учесть сложный характер мобильности людей, государствам следует разработать долгосрочную стратегию, основанную на понимании того, какой будет их политика в области мобильности через одно поколение, причем такая стратегия должна предусматривать точные сроки реализации и контрольные показатели. Такое долгосрочное планирование сходно со стратегическим планированием в других областях, таких как энергетика, охрана окружающей среды, торговля, продовольственная безопасность, общественный транспорт, инфраструктура и промышленность, так как оно позволяет определить объем инвестиций, необходимый для достижения поставленных целей.

33. Специальный докладчик считает, что государствам следует также разработать такую концепцию и для миграционной политики. Представляется, что в настоящее время миграционная политика, как правило, основана на сиюминутных потребностях, а государства занимаются в основном тем, что пытаются «сейчас же положить конец миграции», «сейчас же отправить мигрантов обратно» или «сейчас же ввезти технический персонал или низкоквалифицированных трудящихся-мигрантов». Специальный докладчик предлагает принимать более взвешенные, основанные на фактических данных меры реагирования на действие факторов «побуждения» и «притяжения» и разработать 15-летнюю стратегию эффективного управления мобильностью, которая позволит государствам принимать тщательно спланированные меры в ответ на так называемый кризис.

34. Первым шагом на пути изменения коллективного мышления является признание того, что мигранты перемещаются под воздействием факторов «побуждения» и «притяжения», которые в целом не проанализированы надлежащим образом. Для того чтобы большинство мигрантов использовали регламентированные каналы мобильности, необходимо способствовать росту мобильности и обеспечить соответствие квалификации рабочей силы существующим потребностям, например, на доступном, регламентированном, безопасном и приемлемом рынке труда, а также наличие надлежащих систем выдачи виз и контроля за безопасностью.

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

а) значительное сокращение рынка для незаконных перевозчиков и недобросовестных агентов по найму;

b) своевременное проведение проверок безопасности разведывательными службами, причем в основном в стране назначения;

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

36. Включение проблемы мигрантов в цели в области устойчивого развития показало, что все государства без всяких сомнений признают важность обеспечения более эффективного управления мобильностью. С учетом того, что этот процесс уже начался, Специальный докладчик предлагает использовать его динамику и разработать рекомендации относительно его дальнейшего развития применительно к миграции.

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

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

b) к 2030 году сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее трех процентов от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, у которых эти затраты превышают пять процентов (задача 10.c);

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

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

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

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

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

38. На основе, прежде всего, задач 10.7 и 8.8 Специальный докладчик намерен рекомендовать государствам и другим заинтересованным сторонам разработать долгосрочные стратегии в целях выполнения своих обязательств в отношении всех мигрантов, включая мигрантов, находящихся в сложном положении, согласно целям в области устойчивого развития.

D. Цели в области мобильности людей

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

40. Специальный докладчик предлагает следующие цели:

Цели в области мобильности людей

- Цель 1. Предложение решений, обеспечивающих регламентированную, безопасную, доступную и приемлемую с финансовой точки зрения мобильность всех мигрантов независимо от их статуса или уровня квалификации.
- Цель 2. Защита трудовых прав и прав человека всех мигрантов независимо от их статуса и обстоятельств.
- Цель 3. Обеспечение уважения прав человека в пунктах пограничного контроля, включая проведение мониторинга при возвращении, реадмиссии и после возвращения соответствующих лиц, и создание механизмов подотчетности.
- Цель 4. Прекращение использования заключения под стражу в качестве инструмента пограничного контроля и устрашения мигрантов.
- Цель 5. Предоставление всем мигрантам эффективного доступа к правосудию.
- Цель 6. Предоставление всем мигрантам легкого доступа к основным услугам, включая образование и медицинское обслуживание.
- Цель 7. Защита всех мигрантов от всех форм дискриминации и насилия, включая расизм, ксенофобию, сексуальное и гендерное насилие и человеконенавистническую риторику.
- Цель 8. Расширение сбора и анализа дезагрегированных данных о миграции и мобильности.

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

Обоснование

41. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах государства взяли на себя обязательство рассмотреть «вопрос о содействии созданию возможностей для безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции, в том числе, в надлежащих случаях, возможностей в плане создания рабочих мест, обеспечения мобильности рабочей силы на всех квалификационных уровнях, круговой миграции, воссоединения семей и получения образования». Для того чтобы выполнить это обязательство, государствам необходимо разработать и начать осуществлять долгосрочную национальную миграционную политику, соответствующую их обязательствам по международному праву прав человека, что позволит обеспечить, чтобы в распоряжении всех мигрантов имелись регламентированные, безопасные, приемлемые

с финансовой точки зрения и доступные каналы миграции. Общая цель с точки зрения управления мобильностью заключается в том, чтобы большинство мигрантов пользовались регламентированными каналами для въезда в страны назначения и пребывания в них. Государствам следует признать и учитывать так называемые факторы «притяжения» миграции, например непризнаваемые потребности различных секторов экономики в неквалифицированной рабочей силе, которые не удается удовлетворить на местном уровне, и обеспечить безопасные, регламентированные, доступные и приемлемые с финансовой точки зрения каналы миграции для удовлетворения спроса на такую низкоквалифицированную рабочую силу. В тех случаях, когда регламентированные каналы миграции не учитывают надлежащим образом потребности рынка труда, возрастает вероятность того, что мигранты будут пользоваться предложениями недобросовестных перевозчиков и рекрутеров, становясь жертвами эксплуатации и злоупотреблений.

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

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

44. Государства могли бы создать механизмы, необходимые для предоставления беженцам возможностей для переселения, с помощью программ переселения беженцев и предоставления гуманитарных виз и других возможностей. Необходима глобальная, эффективно управляемая система распределения, предусматривающая наличие программ переселения для беженцев, выдачу гуманитарных виз и создание других возможностей, на основе которой можно было бы разработать надежную долгосрочную программу и обеспечить, чтобы большое число беженцев стремилось к расселению, вместо того чтобы тратить большие суммы денег и рисковать своей жизнью и жизнью своих детей, участвуя в операциях по незаконному ввозу. Это в значительной степени сократит рынок для незаконных перевозчиков, а также снизит в странах назначения затраты на процедуры по определению статуса беженцев.

45. В целях облегчения мобильности государствам следует расширить каналы для законной миграции и налогообложение мобильности путем постепенной либерализации визового режима, введения механизмов получения электронных разре-

шений на поездку и создания легкодоступных режимов упрощенного получения виз, например виз для беженцев, виз для получения временной защиты, гостевых виз, виз для воссоединения с семьей, рабочих виз, виз для получения вида на жительство, виз для пенсионеров и студенческих виз, предусмотрев все проверки для установления личности и обеспечения безопасности, которые существуют в рамках эффективных визовых режимов.

46. С целью применения правозащитного подхода к мобильности людских ресурсов в рамках переговоров по двусторонним и многосторонним торговым соглашениям государствам следует в партнерстве с соответствующими деловыми кругами уделять гораздо большее внимание вопросам мобильности людей и трудовой миграции в ходе торговых переговоров, а представителям мигрантов, как основной заинтересованной стороне, должна быть предоставлена реальная возможность высказывать свои замечания по проектам торговых соглашений.

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

Задачи

- 1.1 Защищать права человека всех мигрантов в соответствии с международными стандартами в области прав человека.
- 1.2 Принять и проводить основанную на правозащитном подходе последовательную и комплексную национальную миграционную политику с целью предоставления всем мигрантам возможности пользоваться регламентированными, безопасными, приемлемыми с финансовой точки зрения и доступными вариантами миграции.
- 1.3 Значительно расширить возможности для беженцев в области переселения и получения гуманитарных виз.
- 1.4 Создать многочисленные возможности для миграции рабочей силы, в том числе для низкоквалифицированных мигрантов, с целью побуждения их к использованию регламентированных каналов миграции путем установления общих и доступных режимов получения виз и разрешений на работу.
- 1.5 Отменить все программы временной миграции, например программы, основанные на механизмах поручительства со стороны одного работодателя или системах «кафала», и заменить их режимами предоставления открытых рабочих виз.
- 1.6 Обеспечить мобильность трудящихся-мигрантов всех уровней квалификации посредством задействования региональных организаций, региональных консультативных процессов, двусторонних и региональных соглашений о свободном передвижении людей, а также двусторонних и региональных торговых соглашений.
- 1.7 Обеспечить, чтобы надлежащее управление миграцией способствовало достижению баланса между уровнем профессиональной квалификации и требованиями того или иного места работы, а также между предложением рабочей силы и спросом на нее между странами.

- 1.8 Противодествовать деквалификации и увеличивать долю мигрантов, выполняющих работу, которая в наибольшей степени соответствует их уровню образования, профессиональной подготовке и опыту, с тем чтобы содействовать их интеграции в местный рынок труда и реинтеграции в рынок труда страны происхождения.
- 1.9 Сократить операционные затраты, связанные с переводом мигрантами денежных средств, до менее трех процентов от суммы перевода и ликвидировать каналы денежных переводов, где эти затраты превышают пять процентов.
- 1.10 Рассмотреть вопрос о предоставлении постоянного вида на жительство (или долгосрочного вида на жительство) и гражданства всем мигрантам по истечении разумного периода фактического проживания в стране в рамках любого режима временной миграции.
- 1.11 Содействовать финансовой интеграции мигрантов, например путем снижения стоимости денежных переводов и поощрения цифровых финансовых услуг, а также создать стимулы для участия мигрантов в торговле между странами происхождения и странами назначения.

Показатели

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

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

c) определение временных рамок и сферы охвата национальной политики в области искоренения основанных на криминализации и экстернализации подходов к миграционному контролю, которые усугубляют тяжелое положение мигрантов;

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

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

f) увеличение числа региональных и двусторонних соглашений о мобильности;

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

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

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

Обоснование

48. Мигранты, особенно мигранты с нестабильным статусом пребывания, подвергаются повышенному риску стать жертвами злоупотреблений и трудовой эксплуатации. Некоторые категории мигрантов, например женщины и дети из числа мигрантов, временные трудящиеся-мигранты и мигранты без документов, изначально подвержены большему риску стать жертвами злоупотреблений, насилия и эксплуатации. Как представляется, широко распространено физическое, сексуальное и психологическое насилие в отношении женщин-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги, при этом их здоровье и безопасность зачастую оказываются под угрозой, поскольку они не имеют надлежащей информации и поддержки. Для большинства мигрантов очень сложно или невозможно получить реальный доступ к эффективным средствам правовой защиты в случае нарушения их прав.

49. Подпольные рынки труда выступают в роли магнита, притягивающего мигрантов без надлежащих документов в ответ на запрос со стороны эксплуатирующих их работодателей, и представляют собой один из основных факторов «притяжения» для эксплуатируемых трудящихся-мигрантов и одну из главных движущих сил развития рынка незаконного ввоза. Однако значительно сократить эти рынки довольно трудно в силу ряда факторов: благоприятное воздействие низкой стоимости рабочей силы на развитие некоторых секторов экономики, в частности строительной отрасли, сельского хозяйства, сектора услуг по уходу, гостиничного дела, рыболовства и добывающей промышленности; молчаливое согласие потребителей; безразличие политиков и отсутствие жалоб со стороны мигрантов из-за страха обнаружения, задержания и депортации. Тем не менее необходимо принять меры, чтобы обеспечить мобильность без ущерба для рынка труда, что потребует значительного укрепления механизмов трудовой инспекции, решительной борьбы против эксплуатирующих мигрантов работодателей и расширения возможностей мигрантов, чтобы они могли отстаивать свои права.

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

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

Задачи

- 2.1 Эффективно защищать трудовые права мигрантов, в том числе путем обеспечения равных возможностей и равного обращения в сфере занятости, в соответствии с международными нормами в области труда.
- 2.2 Осуществлять политику, обеспечивающую применение эффективных мер наказания в отношении работодателей, которые эксплуатируют мигрантов, и увеличивать долю мигрантов, пользующихся преимуществами, которые дает трансграничное признание профессиональных навыков и квалификации, а также право перевода и сохранения пособий по социальному обеспечению.

- 2.3 Содействовать постепенной формализации неформальных секторов, в которых мигранты часто подвергаются эксплуатации, таких как строительство, добыча полезных ископаемых, рыбное хозяйство, гостиничное дело и сектор услуг по уходу.
- 2.4 Обеспечивать добросовестность посредников по трудоустройству, действующих на всех этапах миграционного процесса, путем создания эффективных государственных регулятивных рамок и институциональных механизмов для контроля за функционированием сферы трудоустройства, а также путем использования всех имеющихся каналов международного сотрудничества.
- 2.5 Содействовать объединению мигрантов в профсоюзы и заключению ими коллективных трудовых договоров, особенно в секторах экономики, где мигранты составляют большинство работников, и в отраслях, в которых они часто подвергаются эксплуатации.
- 2.6 Повышать эффективность систем трудовой инспекции путем их укомплектования достаточным числом трудовых инспекторов, хорошо знающих международные нормы в области прав человека и труда.
- 2.7 Активизировать проведение трудовых инспекций в частных домохозяйствах в целях защиты мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги.
- 2.8 Обеспечить, чтобы все мигранты имели беспрепятственный доступ в инстанции по урегулированию трудовых споров и не боялись при этом быть обнаруженными, задержанными и депортированными.
- 2.9 Проводить в важнейших областях на условиях государственного финансирования политику социальной защиты, гарантирующую благосостояние всего общества, включая мигрантов.
- 2.10 Содействовать урегулированию статуса работающих и социально интегрированных мигрантов.

Показатели

- a) Увеличение числа стран, национальное законодательство и политика которых обеспечивают для всех мигрантов равное обращение в области занятости, в том числе путем защиты трудовых прав мигрантов и предоставления им равного доступа к пособиям по социальному обеспечению и механизмам возмещения;
- b) сокращение начальных расходов для мигрантов, особенно платы за услуги по трудоустройству;
- c) более строгое регулирование сферы трудоустройства и эффективный контроль за ее функционированием;
- d) укрепление подготовки мигрантов, проводимой перед отбытием и после прибытия в страны назначения;
- e) увеличение числа информационно-просветительских кампаний, направленных на поощрение достойного труда и защиту прав человека и трудовых прав всех мигрантов;
- f) взаимное признание образования и квалификаций, полученных в других странах, в том числе путем заключения двусторонних и многосторонних соглашений;
- g) число мигрантов, перешедших из неформального в формальный сектор экономики;
- h) число мигрантов без документов, статус которых был урегулирован;

i) число низкоквалифицированных работников, особенно женщин и детей из числа мигрантов, подавших жалобы на трудовую эксплуатацию и получивших компенсацию;

j) число мигрантов, состоящих в профсоюзе и заключивших коллективные трудовые договоры в секторах экономики, где они традиционно подвергаются эксплуатации;

k) число мигрантов, имеющих равный доступ к социальному обеспечению и пользующихся правом трансграничного перевода и сохранения приобретенных социальных пособий, таких как пенсии, в том числе благодаря заключению двусторонних и многосторонних соглашений⁹;

l) дезагрегированные данные о доле трудящихся-мигрантов в различных неформальных секторах экономики и на подпольных рынках труда;

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

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

Обоснование

52. Правами человека наделены не только граждане; они есть у всех и везде. Государства должны поощрять и защищать права всех лиц, находящихся на их территории или под их юрисдикцией, без какой-либо дискриминации и независимо от их статуса и обстоятельств. Хотя у государств есть право принимать мигрантов, отказывать им в приеме или возвращать их, они в то же время обязаны соблюдать права человека мигрантов в ходе этого процесса.

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

54. По прибытии без документов в страны транзита или назначения все мигранты попадают под категорию нелегальных мигрантов. Для эффективного выявления конкретных факторов уязвимости мигрантов и определения рамок требующейся правовой защиты необходимы процедуры, обеспечивающие проведение оперативной и надлежащей индивидуальной проверки и оценки. Отсутствие, с одной стороны, процедур индивидуальной оценки и, с другой стороны, возможности у мигрантов изложить свои обстоятельства и рассказать о рисках, которым они могут подвергнуться в случае возвращения в страну своего происхождения, может в принципе стать причиной нарушения международного принципа недопустимости принудительного возвращения. Специальный докладчик подчеркивает, что, поскольку этот принцип закреплен в Конвенции против пыток и других жестоких,

⁹ Международное бюро труда, «Справедливая миграция: формирование программы МОТ» (Женева, 2014). Размещено по адресу http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_243594.pdf.

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания в качестве абсолютного и не допускающего никаких исключений, он обладает большим весом, чем тот, который нашел отражение в беженском праве, а это означает, что никакое лицо не подлежит возвращению, даже если оно не может быть отнесено к категории беженцев в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев или национальным законодательством и даже если речь идет о национальной безопасности. Таким образом, предусмотренный в Конвенции запрет принудительного возвращения не должен увязываться с решением вопроса о предоставлении статуса беженца или просителя убежища, с тем чтобы гарантировать соблюдение основного права на свободу от пыток или других видов жестокого обращения даже в тех случаях, когда беженское право может не предусматривать защиту от принудительного возвращения.

55. Эффективное обеспечение надлежащей защиты прав человека мигрантов невозможно в отсутствие полноценно функционирующих систем предоставления убежища или адекватной и надлежащей инфраструктуры для управления крупномасштабными перемещениями мигрантов. Несмотря на существующие в законодательстве запреты, в рамках широких двусторонних соглашений с нарушением установленных правил проводятся операции по недопущению пересечения границ и принудительному возвращению в страны происхождения и в третьи страны с недостаточно устойчивым правопорядком и слабыми механизмами предоставления убежища. Государства не должны возвращать кого бы то ни было в соответствии с соглашением о реадмиссии, если после возвращения не осуществляется эффективный надзор посредством механизма мониторинга соблюдения прав человека, который обеспечивает действительное соблюдение прав человека репатриантов.

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

Задачи

- 3.1 Защищать жизнь и безопасность мигрантов и обеспечивать спасение всех мигрантов, чья жизнь или безопасность находятся под угрозой, и оказывать им незамедлительную помощь в соответствии с принципами защиты прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении, и практическим руководством по вопросам такой защиты (см. [A/HRC/34/31](#)), посредством разработки и эффективного осуществления необходимых процедур и руководящих принципов.
- 3.2 Применять в рамках управления миграцией и границами правозащитный подход, обеспечивая, чтобы правам всех мигрантов всегда уделялось приоритетное внимание.
- 3.3 Уважать и защищать права человека всех мигрантов на границах как при въезде, так и во время возвращения, уделяя при этом особое внимание уязвимым группам, таким как несопровождаемые дети, семьи с детьми, беремен-

ные женщины, инвалиды, просители убежища, беженцы, потенциальные жертвы торговли людьми и пожилые мигранты.

- 3.4 Проводить полную индивидуальную оценку в отношении всех мигрантов в целях эффективного выявления факторов их уязвимости и определения правовых рамок, при которых будут удовлетворены их потребности и защищены их права.
- 3.5 Отменить уголовную ответственность за въезд в страну и пребывание в ней без документов.
- 3.6 Пересмотреть национальную и региональную пограничную политику с целью обеспечения соблюдения прав человека всех мигрантов на международных границах.
- 3.7 Разработать и начать осуществлять учитывающие гендерные и возрастные аспекты руководящие принципы защиты мигрантов, находящихся в сложной ситуации.
- 3.8 Применять подходы, позволяющие уменьшить нестабильность положения мигрантов, в частности путем недопущения секьюритизации миграционной политики и экстернализации пограничного контроля.
- 3.9 Производить возвращения в строгом соответствии с нормами международного права прав человека, в условиях безопасности и уважения человеческого достоинства и с соблюдением должных процессуальных гарантий.
- 3.10 Систематически проводить мониторинг положения в области соблюдения прав человека после возвращения и обеспечить, чтобы такой мониторинг был предусмотрен всеми соглашениями о реадмиссии.

Показатели

- a) Увеличение числа и доли мигрантов, которым была обеспечена защита в результате поисково-спасательных операций;
- b) значительное сокращение числа мигрантов без документов, которые были убиты, получили ранения или стали жертвами преступлений или насилия при попытке пересечь морские, сухопутные и воздушные границы;
- c) отказ от мер по недопущению пересечения границ и практики коллективной высылки;
- d) регулярный пересмотр двусторонних и региональных соглашений о реадмиссии с целью обеспечения их соответствия международным нормам в области прав человека и, таким образом, удовлетворения потребностей и защиты прав мигрантов;
- e) проведение политики и практических мероприятий в целях выявления факторов уязвимости мигрантов, прибывающих к международным границам, и оценки их потребностей в защите, а также принятие последующих мер по обеспечению надлежащей защиты;
- f) отмена законов, политики и практики, предусматривающих уголовную ответственность за миграцию без документов, и их замена законодательством и нормативными актами, которые квалифицируют въезд в страну без документов в качестве административного правонарушения, а не уголовного преступления;
- g) сокращение международного сотрудничества по вопросам экстернализации иммиграционной политики, в рамках которой создаются препятствия для дальнейшего перемещения мигрантов и из-за которой они вынуждены оставаться в странах транзита, где не соблюдаются их права, и развитие любого международ-

ного сотрудничества по вопросам иммиграционной политики, предусматривающего укрепление национальных правозащитных систем и учреждений в странах происхождения и транзита;

h) решения о возвращении принимаются на основе строгой процедуры, в рамках которой мигранты представлены должным образом, имеют доступ к надлежащей правовой помощи и услугам переводчика, а также реальную возможность объяснить, почему в результате возвращения будут нарушены их права;

i) осуществление программ реинтеграции для мигрантов, которые были возвращены в страны происхождения;

j) сбор и анализ дезагрегированных данных по всем аспектам управления границами, включая возвращение мигрантов.

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

Обоснование

57. Вызывает тревогу тенденция к широкому использованию практики заключения мигрантов под стражу в качестве инструмента пограничного контроля и устрашения мигрантов, а также нередко в качестве средства лишения их возможности получить доступ к правосудию. В соответствии с международным правом прав человека, свобода должна являться нормальным состоянием человека, а заключение под стражу — исключением, и то лишь в крайнем случае. Заключение под стражу должно быть оправданным, необходимым и соразмерным, соответствующее решение должно приниматься с учетом конкретных обстоятельств, а срок содержания под стражей должен быть как можно более коротким. Административное задержание может быть оправдано лишь в том случае, если соответствующее лицо представляет опасность для общества или если существует риск, что оно скроется, когда его присутствие будет необходимо для дальнейшего разбирательства, при этом и такие решения должны приниматься в индивидуальном порядке и на основе доказательств. Кроме того, в случаях, когда задержание становится обычной мерой обеспечения пограничного контроля, оно, как таковое, может быть произвольным в силу того, что оно не является исключительной мерой и не основывается на содержательной индивидуальной оценке риска.

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

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

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

61. Существует множество альтернативных заключению под стражу мер, основанных на правозащитном подходе, включая требования о регистрации, сдачу документов на хранение, внесение гарантийной платы или залога, представление поручителя или гаранта, явка для отчетности, назначение индивидуального куратора или освобождение под надзор, предписание места проживания, электронное наблюдение, установление времени, когда запрещается быть вне дома, или домашний арест. Некоторые страны пошли по пути создания открытых учреждений по приему, особенно для уязвимых мигрантов, в частности для несопровождаемых несовершеннолетних и семей. Однако длительное содержание под стражей в пунктах иммиграционного контроля и связанные с ним негативные последствия с точки зрения прав человека по-прежнему актуальны для многих стран.

Задачи

- 4.1 В соответствии с нормами международного права прав человека четко определить и исчерпывающим образом перечислить в законодательстве основания для заключения иммигрантов под стражу.
- 4.2 Обеспечивать, чтобы заключение мигрантов под стражу всегда являлось крайней мерой, которая может использоваться лишь в том случае, если она оправдана, необходима и соразмерна, соответствующее решение принимается с учетом конкретных обстоятельств, а срок содержания под стражей является как можно более коротким.
- 4.3 В срочном порядке и полностью положить конец практике заключения детей и их семей под стражу по причинам, связанным с иммиграцией, а также всегда защищать права, достоинство, благополучие и наилучшие интересы детей-мигрантов.
- 4.4 Обеспечивать всем мигрантам, заключенным под стражу, своевременный и эффективный доступ к правосудию независимо от их статуса и обстоятельств, в том числе доступ к компетентным адвокатам, компетентным устным и письменным переводчикам, программам правовой и судебной помощи, неправительственным организациям, консульским учреждениям и процедурам предоставления убежища, а также эффективный и независимый внешний контроль за всеми местами содержания мигрантов под стражей.
- 4.5 Поощрять, развивать и использовать жизнеспособные и основанные на правозащитном подходе меры, альтернативные заключению под стражу.

Показатели

- a) Автоматическая подача апелляций на все судебные постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу;
- b) отмена практики обязательного заключения мигрантов под стражу;

- с) значительное сокращение числа мигрантов, находящихся в иммиграционных центрах содержания под стражей;
- д) разработка и широкое применение мер, альтернативных содержанию под стражей;
- е) значительное увеличение доли мигрантов, освобожденных в связи с применением мер, альтернативных заключению под стражу;
- ф) упразднение всех форм лишения свободы детей-мигрантов и членов их семей по причине их иммиграционного статуса или миграционного статуса их родителей;
- г) увеличение числа стран, ратифицировавших Факультативный протокол к Конвенции против пыток и создавших национальные превентивные механизмы, представители которых уполномочены посещать все места лишения свободы в пределах их юрисдикции, включая места содержания мигрантов.

Цель 5. Предоставление всем мигрантам эффективного доступа к правосудию

Обоснование

62. Мигранты сталкиваются с дискриминацией и эксплуатацией на рабочем месте и иногда вынуждены работать по принуждению. Из-за непомерных сборов за услуги по трудоустройству они нередко оказываются в долговой кабале. Тем не менее в большинстве случаев мигранты не требуют возмещения ущерба за нарушения их прав человека и норм трудового законодательства, что обусловлено низким уровнем владения местным языком, недостаточным знанием законов и систем, культурными барьерами и боязнью быть обнаруженными, задержанными и депортированными. Это особенно верно в отношении мигрантов, находящихся в наиболее сложных ситуациях, включая мигрантов без документов, временных трудящихся-мигрантов, прибывших по линии программ поручительства, и мигрантов, проживающих по месту работы и занятых в качестве домашней прислуги, большинство из которых составляют женщины.

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

64. Обеспечение эффективного доступа к правосудию будет во многом способствовать, с одной стороны, легитимизации новой миграционной политики путем демонстрации того, что территориальный суверенитет и права человека не являются несовместимыми, и, с другой стороны, изменению представлений о миграции путем борьбы со стереотипами. Когда мигранты все-таки обращаются в суд и суд провозглашает, что мигранты обладают правами, граждане и правительства прислушиваются. Кроме того, государства должны обеспечивать, чтобы трудовые инспекции занимались работодателями-эксплуататорами, а не эксплуатируемыми трудящимися-мигрантами. Ключом к решению проблемы практической безнаказанности всех тех, кто допускает злоупотребления в отношении мигрантов, находящихся в сложной ситуации, и эксплуатирует их, является обеспечение мигрантам эффективного доступа к правосудию. Необходимо найти способы преодоления

системных барьеров на пути реализации права на эффективные средства правовой защиты, таких как низкий уровень объединения в профсоюзы или представительства, плохое владение местным языком, ограниченная осведомленность и информированность о правах и средствах возмещения ущерба, а также наличие у мигрантов крайне ограниченных возможностей для отстаивания своих интересов по причине отсутствия правовой помощи и услуг по письменному и устному переводу.

Задачи

- 5.1 Обеспечивать и облегчать получение всеми мигрантами, трудовые права или права человека которых были нарушены, равного и эффективного доступа к независимым, компетентным, справедливым, эффективным, подотчетным и ответственным судебным и квазисудебным учреждениям, призванным защищать права, осуществлять контроль за злоупотреблением властью и урегулировать конфликты, и, в частности, к национальным судам, административным трибуналам, национальным правозащитным учреждениям, омбудсменам, трудовому арбитражу и другим механизмам урегулирования споров.
- 5.2 Расширять права и возможности мигрантов, чтобы они могли через систему правосудия добиваться правовой защиты, и укреплять их потенциал, чтобы они могли оказывать и оказывали влияние на законодательные и правоприменительные процессы и органы.
- 5.3 Обеспечить, чтобы законодательство, политика и практика, регулирующие доступ к правосудию, полностью исключали дискриминацию и неравенство мигрантов.
- 5.4 Укреплять потенциал судов, трибуналов, национальных правозащитных учреждений, омбудсменов и других механизмов урегулирования споров с целью обеспечения привлечения к ответственности виновных в нарушении прав мигрантов.
- 5.5 Обеспечить всем мигрантам равный доступ к надежной правовой информации, эффективной юридической помощи, компетентному и приемлемому с финансовой точки зрения юридическому представительству и услугам компетентных устных и письменных переводчиков.
- 5.6 Сократить число преступлений и актов насилия в отношении мигрантов во время их миграционного передвижения и в странах назначения, а также обеспечивать предоставление жертвам эксплуатации и злоупотреблений эффективной защиты и помощи.

Показатели

- а) Увеличение числа жалоб, поданных мигрантами в любые судебные или квазисудебные учреждения в связи с нарушением прав человека и трудовых прав, дискриминацией или злоупотреблениями;
- б) увеличение доли дел, в которых мигрантам были эффективно обеспечены компетентное юридическое представительство, необходимая юридическая помощь и надлежащие услуги письменных и устных переводчиков;
- с) увеличение числа случаев освобождения от судебных сборов применительно ко всем, кто не в состоянии их оплатить, включая мигрантов;
- д) увеличение числа случаев уголовного преследования за торговлю людьми, трудовую эксплуатацию и принудительный труд, жертвами которых стали мигранты;

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

Цель 6. Предоставление всем мигрантам легкого доступа к основным услугам, включая образование и медицинское обслуживание

Обоснование

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

66. Мигранты чаще сталкиваются с ухудшением здоровья, так как нередко они имеют низкий социально-экономический статус, процесс миграции сопряжен с трудностями, а в новой стране они особенно уязвимы, так как не являются ее гражданами. Психическое здоровье мигрантов также вызывает озабоченность, поскольку такие факторы, как нарушения прав человека до или во время процесса миграции, социальная отчужденность, порождаемая отрывом от семьи и утратой социальных связей, отсутствие гарантий занятости, трудные условия жизни, заключение под стражу и эксплуатация, могут приводить к отрицательным последствиям. Женщины и девушки из числа мигрантов часто сталкиваются с более серьезными проблемами со здоровьем в связи с беременностью и гинекологическими заболеваниями по сравнению с населением принимающих стран. Те из них, кто работает в качестве домашней прислуги, нередко подвергаются физическому, сексуальному и психологическому насилию и, таким образом, нуждаются в срочной медицинской помощи и защите. Тем не менее доступ к медицинским услугам для мигрантов и уровень их медицинского обслуживания сильно варьируются в зависимости от государственной политики и иммиграционного статуса мигранта.

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

68. Поскольку основным направлением миграционных потоков чаще всего являются города, именно здесь существует больше всего возможностей для обеспечения интеграции мигрантов. Муниципальные власти, которые понимают потребности и интересы всего своего населения, уже разработали прекрасную политику и практику и стали лидерами в деле интеграции мигрантов посредством осуществления этой политики, не проводя каких-либо различий. Местные органы власти

в более чем 40 странах допускают определенную форму участия мигрантов в местных избирательных процессах, с тем чтобы повысить уровень подотчетности правительств перед мигрантами, которые не имеют права голоса на выборах, хотя и занимаются трудовой деятельностью, платят налоги и выполняют другие гражданские обязанности¹⁰. Такие инициативы помогают им интегрироваться в новые общины и обеспечивают им доступ к основным службам на муниципальном уровне благодаря участию в процессах принятия решений, затрагивающих их жизнь.

Задачи

- 6.1 Создать «защитные стены» между иммиграционными властями и государственными службами, чтобы все мигранты могли иметь доступ к правосудию, жилищу, медицинскому обслуживанию, образованию, полиции, социальным услугам и услугам в сфере труда, не опасаясь быть обнаруженными, задержанными и депортированными.
- 6.2 Предоставлять всем мигрантам и членам их семей равный и справедливый доступ к надлежащему, недорогому, доступному и качественному медицинскому обслуживанию, включая услуги в области охраны психического, сексуального и репродуктивного здоровья, а также к информации и просвещению, в том числе по вопросам планирования семьи.
- 6.3 Обеспечивать всем мигрантам равный доступ к качественному образованию всех уровней в странах назначения и транзита и их зачисление в соответствующие учебные заведения, включая учебные заведения систем формального образования (начального, среднего и высшего), образования для взрослых, обучения без отрыва от производства и профессионально-технического образования, языковой подготовки и непрерывного обучения.
- 6.4 Обеспечивать всем мигрантам доступ к надлежащему, безопасному и приемлемому по цене жилью и другим базовым услугам.
- 6.5 Предоставить городам полномочия и ресурсы, необходимые для интеграции мигрантов, независимо от их статуса и обстоятельств.

Показатели

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

б) увеличение процентной доли мигрантов, имеющих равный доступ к надлежащему, приемлемому с точки зрения цены, доступному и качественному медицинскому обслуживанию, образованию и жилищу;

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

¹⁰ International Organization for Migration, “The role of IOM: migrants and the equal participation in political and public affairs”. Размещено по адресу www.ohchr.org/Documents/Issues/EqualParticipation/contributions/IOM.pdf.

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

Обоснование

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

70. Восприятие мигрантов как лиц вне закона и навешивание на них ярлыков контрпродуктивно и не поддерживается международным правом. Хотя мигранты, прибывающие в страны назначения без документов, могут рассматриваться как лица с неурегулированным статусом или лица, не имеющие документов или разрешения на пребывание, они не совершали никаких уголовных преступлений. Человек не может быть по своей природе незаконным, а если его так называют, то это дегуманизирует его. Признание мигрантов без документов нелегальными мигрантами вне всякого сомнения привело к возведению в ранг закона стратегий, которые противоречат гарантиям прав человека, в частности, речь идет о криминализации и продолжительном содержании под стражей. Это также влияет на восприятие мигрантов общественностью и ведет к ксенофобии, дискриминации и насилию.

71. Таким образом, необходимо кардинально изменить то, каким образом на словах и на деле происходит формирование отношения к миграции. Необходимо бросить вызов множеству взаимосвязанных и негативных представлений о мигрантах и миграции, которые находят свое отражение в публичных обсуждениях, политике и политической борьбе. Использование надлежащих формулировок, точные данные и стратегии, направленные на поощрение уважения и признание культурного многообразия, будут благоприятствовать включению мигрантов в общество, содействовать их интеграции и увеличению их вклада в развитие.

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

Задачи

- 7.1 Осуществлять мониторинг действий, которые приводят к неравенству и дискриминации мигрантов, путем установления и обеспечения соблюдения временных рамок реализации конкретных программ, направленных на сокращение числа таких деяний в законодательстве, политике и практике.
- 7.2 Запретить в законодательном порядке акты насилия, проявления и признаки расизма, дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении мигрантов в целях обеспечения защиты мигрантов и гарантирования им доступа к процедурам, позволяющим обращаться в суд, получать возмещение и пользоваться средствами правовой защиты.

- 7.3 Создать на всех уровнях государственной власти, включая муниципальные органы, инклюзивные учреждения, обеспечить осуществление политики и практики, в рамках которых признаются и ценятся все формы многообразия.
- 7.4 Периодически освещать различные аспекты многообразия в материалах национальной прессы всех стран: как стран происхождения, так и стран транзита или назначения.
- 7.5 Разработать и проводить на национальном и глобальном уровнях кампании в целях борьбы с ксенофобией, дискриминацией, расизмом и насилием в отношении всех мигрантов.

Показатели

- a) Сокращение числа и доли мигрантов, ставших жертвами преступлений на почве ксенофобии, включая обусловленное предрассудками насилие;
- b) наличие на всех уровнях государственной власти, включая муниципальные органы, инклюзивных учреждений, политики и практики, ориентированных на пропаганду многообразия, плюрализма и культурного разнообразия как важнейших элементов современного общества;
- c) увеличение числа мигрантов, получивших возмещение в связи с тем, что они стали жертвами дискриминации, человеконенавистнических высказываний и насилия;
- d) осуществление значительных вложений в механизмы предоставления информации и организации образования в области культуры многообразия, основная задача которых состоит в повышении уровня осведомленности о культурном, социальном и экономическом вкладе мигрантов, содействии реинтеграции мигрантов и членов их семей в странах происхождения, расширении прав и возможностей маргинализированных групп, включая мигрантов, в социальной, политической и экономической областях и расширении прав и возможностей мигрантов для борьбы со всеми формами дискриминации, трудовой эксплуатации, злоупотреблений, насилия, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости.

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

Обоснование

73. Государствам следует повысить уровень согласованности и координации при сборе и анализе данных о миграции в целях формирования общесистемной картины. Им следует инициировать инклюзивные по своему характеру процессы, которые обеспечивали бы проведение активных публичных дискуссий, в том числе посредством организации национальных консультаций, и содействовали большему пониманию потребностей мигрантов в том, что касается защиты их прав человека и трудовых прав. Это позволит государствам разработать более адресные программы и более приемлемые возможности в области мобильности и измерить действительный прогресс с точки зрения мигрантов, особенно тех, кто социально маргинализирован, экономически отчужден и политически незаметен. Такие процессы и сбор данных станут важным вкладом в Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года.

74. В целях разработки и осуществления продуманных национальных планов, стратегий и программ государствам следует сосредоточить внимание на сборе и анализе данных о положении в области прав человека мигрантов из таких источников, как переписи населения, обследования рабочей силы и домашних хозяйств, административные регистры, государственные службы, система правосудия, наци-

ональные правозащитные учреждения, профсоюзы и организации гражданского общества. Участие с трудом поддающихся учету групп мигрантов, таких как краткосрочные мигранты, челночные мигранты, мигранты без документов, дети-мигранты и жертвы торговли людьми, при разработке обследований и других инструментов сбора данных, а также при распространении и анализе данных позволит повысить актуальность и качество данных.

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

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

Задачи

8.1 Осуществлять сбор дезагрегированных данных и показателей во всех областях, имеющих отношение к миграции, и параллельно обеспечивать защиту данных и соблюдение права мигрантов на неприкосновенность частной жизни, в частности путем создания «защитных стен», с тем чтобы общественность могла проводить более предметные публичные дискуссии, а государства — принимать основанные на фактологических данных политические решения.

Показатели

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

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

Е. Оценка прогресса и финансирование

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

78. Ход осуществления последующей деятельности на глобальном уровне будет систематически анализироваться и рассматриваться в рамках диалогов на высоком

уровне по вопросу о международной миграции и развитии в целях обеспечения бесперебойного осуществления этой повестки дня. С учетом того, что после целей развития тысячелетия были приняты более масштабные цели в области устойчивого развития, повестка дня на период до 2035 года, как ожидается, также послужит основой для более амбициозной повестки дня, призванной оказать действенное и прогрессивное влияние на жизнь будущих поколений.

79. В целях оказания содействия осуществлению повестки дня государствами Специальный докладчик также поддерживает содержащееся в докладе Специального представителя Генерального секретаря по вопросам миграции предложение в отношении финансирования за счет средств из коллективного фонда (см. A/71/728). Как указано в пункте 32 настоящего доклада, аналогичные долгосрочные стратегии существуют в области окружающей среды, торговли и энергетики. Кроме того, как отмечается в докладе Специального представителя, потребуются создать специальный механизм финансирования, способствующий укреплению потенциала для осуществления международных обязательств, связанных с миграцией. Специальный докладчик приветствует создание Лаборатории финансирования целей в области устойчивого развития, целью которой является мобилизация ресурсов, необходимых для содействия деятельности по достижению глобальных долгосрочных целей в области устойчивого развития, в том числе связанных с миграцией¹¹.

IV. Выводы и рекомендации

80. Беспрецедентное увеличение масштабов трансграничного перемещения лиц, не имеющих надлежащих документов, привело в последние несколько лет к увеличению числа случаев гибели людей, росту насилия и страданий на границах и на всех этапах процесса миграции. Такие события явно свидетельствуют о том, что сохранение статус-кво в подходах государств к контролю за границами и миграции нерационально, если цель состоит в уменьшении страданий и случаев гибели людей. Эти события также говорят о возрастающем значении миграции.

81. Миграция — это всерьез и надолго. Включение миграции в цели в области устойчивого развития свидетельствует о важности миграции в современном мире и стремлении государств решать связанные с ней проблемы.

82. В ходе пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов и в принятом на нем итоговом документе — Нью-Йоркской декларации — было решительно заявлено, что миграция является одним из приоритетных вопросов в рамках системы Организации Объединенных Наций, при этом была признана необходимость взятия государствами на себя обязательства по защите прав человека мигрантов и повышения эффективности управления миграцией на глобальном уровне.

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

84. Специальный докладчик рассматривает глобальный договор о миграции, который должен быть представлен для принятия в 2018 году, в качестве

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

отправной точки для долгосрочной, рассчитанной на 15 лет повестки дня, дополняющей Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и направленной в первую очередь на осуществление задач 10.7 и 8.8 целей в области устойчивого развития. Цель состоит в том, чтобы определить для государств краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные достижимые цели и задачи в области облегчения миграции и мобильности и обеспечения защиты прав человека и трудовых прав мигрантов, как это предусмотрено в Повестке дня на период до 2030 года.

85. Осуществление долгосрочной стратегии начнется в 2020 году, который можно было бы провозгласить «Международным годом безопасной, упорядоченной и регламентированной миграции для всех». Стратегию можно было бы назвать «Повестка дня в области облегчения мобильности людей на период до 2035 года». Специальный докладчик рекомендует принять восемь практических и достижимых целей вместе с соответствующими задачами и показателями, что является его вкладом в эту повестку дня. Он признает, что эти цели и задачи могут быть уточнены и что их следует формулировать на основе полного признания вызовов, с которыми сталкиваются государства при разработке глобальной концепции управления миграцией на глобальном уровне на основе правозащитного подхода.

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

87. Государствам следует разработать инклюзивные процессы, предусматривающие проведение национальных консультаций для улучшения понимания и адаптации каждой цели, задачи и показателя с учетом национального контекста и необходимости отразить мнение самих мигрантов.

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