



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
11 September 2006  
Russian  
Original: English

---

### Шестьдесят первая сессия

Пункт 66(b) предварительной повестки дня\*

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

### Права человека мигрантов

#### Записка Генерального секретаря\*\*

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов Хорхе Бустаманте, представляемый в соответствии с решением 1/102 Совета по правам человека, в котором Совет постановил продлить, в порядке исключения, на один год мандаты и мандатные сроки специальных процедур Комиссии по правам человека.

---

\* A/61/150.

\*\* Настоящий доклад бы представлен с задержкой, с тем чтобы включить в него последнюю информацию.



## Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов

### *Резюме*

Настоящий доклад содержит обновленную информацию о работе Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов, проделанной после представления его последнего доклада Генеральной Ассамблее (A/60/357) и его доклада Комиссии по правам человека (E/CN.4/2006/73 и Add.1 и 2). Основное внимание в докладе уделено, в частности, вопросам, поднятым Специальным докладчиком в контексте диалога Генеральной Ассамблеи на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии.

### Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	1–2	3
II. Мандат .....	3–4	3
III. Мероприятия .....	5–16	3
A. Резюме мероприятий .....	5	3
B. Замечания .....	6–16	4
IV. Права человека мигрантов: события, произошедшие в период 2005–2006 годов .....	17–23	6
V. Замечания относительно диалога высокого уровня по вопросу о международной миграции и развитии .....	24–54	7
A. Некоторые вопросы, рассматриваемые в рамках мандата Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов .....	33–42	10
B. Последствия нежелания признать наличие спроса на рабочую силу мигрантов .....	43–54	13
VI. Выводы и рекомендации .....	55–59	16

## I. Введение

1. Настоящий доклад является пятым докладом, представляемым Генеральной Ассамблее в соответствии с мандатом Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов, и вторым докладом, представляемым нынешним Специальным докладчиком Хорхе Бустаманте.

2. В настоящем докладе отражена деятельность за период с 1 августа 2005 года по 30 августа 2006 года. В нем подробно излагаются вопросы, поднятые Специальным докладчиком в ходе диалога Генеральной Ассамблеи на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии. В докладе также отражены некоторые важные изменения в деле защиты прав человека мигрантов, которые произошли в рассматриваемый период.

## II. Мандат

3. Деятельность Специального докладчика осуществляется в соответствии с резолюцией 1999/44 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия создала механизм и определила его функции. На своей шестьдесят второй сессии Комиссия в своей резолюции 2005/47 постановила продлить мандат Специального докладчика еще на три года. Совет по правам человека своим решением 1/102 продлил срок действия этого мандата на один год.

4. Международные правовые рамки работы Специального докладчика и методы его работы были рассмотрены в докладе Комиссии по правам человека за текущий год (E/CN.4/2006/73 и Add.1 и 2) и были разработаны на основе работы, проделанной предыдущим Специальным докладчиком — Габриелой Родригес Писарро (см. E/CN.4/2001/83 и Add.1 и A/57/292).

## III. Мероприятия

### A. Резюме мероприятий

5. В докладе, представленном Специальным докладчиком Комиссии по правам человека, содержится краткая информация о совещаниях и мероприятиях, в работе которых участвовал Специальный докладчик в период с августа по декабрь 2005 года. В период, не отраженный в настоящем докладе, Специальный докладчик участвовал в следующих мероприятиях:

а) 1 июня 2006 года он выступил с основной речью на Генеральной Ассамблее Парламентской конфедерации стран Америки (КОПА VII), которая состоялась в Кито;

б) 27 июня 2006 года он принял участие в работе «Практикума по вопросам миграции и прав человека», организованного Учебным и научно-исследовательским институтом Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР), Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) и Международной организацией по миграции, который состоялся в Нью-Йорке;

с) 18 и 19 июля 2006 года он участвовал в работе совещания в Мадриде по теме «Встреча по вопросам миграции и развития», организованного ЭКЛАК/ЛАКДЦ в рамках подготовки к Иберо-американской встрече на высшем уровне глав государств, которая состоится в 2007 году в Монтевидео;

d) 23–27 июля 2006 года он принял участие в организованном в Джакарте Азиатско-тихоокеанским форумом по вопросам женщин, законодательства и развития совещании, посвященном положению женщин-мигрантов, занятых в домашних хозяйствах, и их уязвимости как субъектов прав человека.

## **В. Замечания**

### **1. Поездки**

6. После своего назначения на эту должность в июле 2005 года Специальный докладчик обратился с просьбой о приглашениях для посещения следующих стран: Австралии, Индонезии, Малайзии, Республики Корея, Южной Африки и Японии. Ввиду большого числа поступивших в этом году сообщений о массовых перемещениях людей, выходящих в море на лодках, и случаях гибели мигрантов в море, в основном выходцев из стран Африки к югу от Сахары, которые хотели попасть в Европу, он также обратился с просьбой посетить Мавританию и, в рамках последующих мероприятий — Испанию, в частности Канарские острова. Дополнительные визиты были запрошены также в Канаду, на Филиппины и в Соединенные Штаты Америки.

7. Австралия, Республика Корея, Соединенные Штаты Америки и Южная Африка ответили на просьбы Специального докладчика положительно. Поездка в Республику Корея запланирована на 4–12 декабря 2006 года. Сроки других поездок в настоящее время обсуждаются.

8. Специальный докладчик хотел бы поблагодарить правительства тех стран, которые позитивно откликнулись на его просьбы о визитах, и настоятельно призвать правительства, которые еще не сделали этого, ответить на его просьбы. Он хотел бы заметить, что эти поездки дают ему уникальную возможность ознакомиться непосредственно на месте с положением дел в соответствующих странах и встретиться с представителями самых разных заинтересованных сторон, чтобы обсудить вопросы, касающиеся его мандата.

### **2. Тематические исследования**

9. В своей резолюции 2005/47 Комиссия по правам человека просила Специального докладчика включать в ежегодные доклады «главу о воздействии принимаемых некоторыми государствами законодательных актов и мер, которые ограничивают права человека и основные свободы мигрантов». В своем докладе за 2006 год (E/CN.4/2006/73, пункт 78) Специальный докладчик отметил, что ввиду недавнего его назначения у него не было времени отразить этот вопрос в настоящем докладе, однако он сделает это в докладе, который представит в будущем году.

10. После надлежащего рассмотрения просьбы Комиссии Специальный докладчик решил запросить информацию, используя с этой целью вопросник, в котором сформулировано несколько конкретных вопросов, касающихся пробелов или изъянов законодательства, которые, согласно полученным сообщени-

ям, могут отрицательно отразиться на положении мигрантов. В настоящее время Докладчик ожидает ответов на этот вопросник и надеется представить результаты исследования по данной проблеме в своем следующем докладе Совету по правам человека.

### **3. Случаи нарушений прав человека мигрантов**

11. В рассматриваемый период Специальному докладчику по-прежнему поступали жалобы о предполагаемых нарушениях прав человека мигрантов. В добавлении I к его последнему докладу Комиссии содержатся жалобы, направленные правительствам в период с января по декабрь 2005 года, а также полученные от них ответы. Резюме направленных и поступивших сообщений будет дано в его докладе Совету.

12. В соответствии с установленной практикой полученные жалобы были направлены соответствующим правительствам как срочные призывы или письма о предполагаемых нарушениях. К числу утверждений о нарушениях прав человека этой группы, которые имели место на протяжении рассматриваемого периода и обусловили необходимость вмешательства Специального докладчика относятся, в частности: а) произвольное задержание, в том числе детей; б) бесчеловечные условия содержания под стражей; с) плохое обращение при прохождении пограничного контроля; d) смерть, наступившая в результате чрезмерного применения силы сотрудниками полиции и сил безопасности; e) коллективные депортации, суммарные изгнания и нарушения прав человека депортированных; f) безнаказанность за преступления, совершенные в отношении иммигрантов; и g) гендерное насилие.

13. В его сообщениях правительствам Специальный докладчик также выразил озабоченность ситуациями, связанными с нарушениями прав человека трудящихся-мигрантов, включая: а) исключительно тяжелые, навязываемые работодателями условия труда, которые можно сравнить порой с рабским или принудительным трудом; б) изъятие паспортов; с) невыплата заработной платы; d) ограничения свободы передвижения, словесные оскорбления и физическое насилие и плохие условия проживания, когда от работодателей могут требовать обеспечения жильем; e) отказ в праве на объединения и собрания; и f) нарушения совершаемые агентствами, занимающимися вопросами найма трудящихся-мигрантов, обусловленные недостаточным регулированием деятельности данного сектора.

14. Направляя письма в соответствии с процедурой рассмотрения жалоб, Специальный докладчик запрашивал у правительств некоторых стран информацию о законах и мерах, применимых к мигрантам, и о двусторонних соглашениях о найме трудящихся-мигрантов непосредственно из страны их происхождения. Как и в прошлом, цель этих сообщений состоит в том, чтобы определить, соблюдаются ли минимальные стандарты защиты прав человека этой уязвимой группы населения.

15. В рассматриваемый период Специальный докладчик направлял сообщения вместе со следующими специальными представителями: Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных, суммарных или произвольных казнях; Специальным докладчиком по вопросу о пытках; Специальным докладчиком по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; Специальным докладчиком по вопросу

о свободе религии или убеждений; Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях; Специальным докладчиком по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии; Специальным докладчиком по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми; и Специальным докладчиком по вопросу о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень охраны физического и психического здоровья.

16. В настоящее время Специальный докладчик работает над своим следующим докладом Совету по правам человека. Как отмечалось выше, в этом докладе он рассмотрит вопросы законодательства и другие меры, затрагивающие мигрантов.

#### **IV. Права человека мигрантов: события, произошедшие в период 2005–2006 годов**

17. Специальный докладчик хотел бы обратить внимание на ряд событий, которые произошли в период 2005–2006 годов.

18. На протяжении всего 2006 года в ходе подготовки к диалогу Генеральной Ассамблеи на высоком уровне по вопросу о международной миграции и развитии было организовано большое число совещаний и мероприятий, в том числе целый ряд совещаний групп и неофициальных интерактивных слушаний с участием неправительственных организаций, членов гражданского общества и частного сектора. В ходе подготовки к этому диалогу Генеральный секретарь опубликовал всеобъемлющий доклад (A/60/871). Эти мероприятия и инициативы имели чрезвычайно большое значение для повышения информированности общественности о многих вопросах, которые могут затрагивать мигрантов, и, независимо от формы последующей деятельности по итогам этого диалога, они должны оказать положительное воздействие на вопросы, касающиеся мандата.

19. Кроме того, в начале 2006 года при поддержке Генерального секретаря был расширен членский состав Женевской группы по вопросу о миграции, в которую вошли представители Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата, Программы развития Организации Объединенных Наций, Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения и Всемирного банка. Был обновлен круг ведения Группы, и она была переименована в Глобальную группу по вопросу о миграции (ГГМ). Женевская группа по вопросу о миграции была учреждена в апреле 2003 года главами Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию и Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. ГГМ разрабатывает в настоящее время программу работы по приоритетным проблемам миграции, которые будут решаться на основе более активных межучрежденческих консультаций и сотрудничества.

20. В марте 2006 года Административный совет МОТ уполномочил Генерального директора опубликовать текст Многосторонней рамочной программы по трудовой миграции, принятой на Трехстороннем совещании экспертов в октябре-ноябре 2005 года. Эти не имеющие обязательной силы принципы и руково-

дующие указания, касающиеся правового подхода к рассмотрению положения трудящихся-мигрантов, должны служить важным ориентиром для правительств и организаций работодателей и трудящихся и обеспечить более эффективную защиту интересов мигрантов во всем мире<sup>1</sup>.

21. Наконец, 1 июля 2006 года вступил в силу ряд поправок к морским конвенциям<sup>2</sup>, которые должны обеспечить более эффективную защиту мигрантов в море. Судам давно предписано спасать людей, оказавшихся в тяжелом положении в море. Однако те, кто выполнял этот долг, зачастую сталкивались с тем, что государства иногда отказывались допускать на берег спасенных в море мигрантов и беженцев, в частности лиц, не имеющих документов. В результате судовладельцы и компании нередко оказывались в очень трудном положении, и иногда возникала угроза того, что эта гуманитарная традиция оказания помощи людям, терпящим бедствие в море, может быть нарушена.

22. Признавая серьезность этого вопроса, государства-участники соответствующих международных морских конвенций приняли ряд поправок, чтобы укрепить обязанность капитанов судов по оказанию помощи соответствующей обязанностью государств оказывать содействие в ситуациях, связанных со спасением людей. Эти поправки призваны снять с капитана исключительную ответственность за оказание помощи спасенным в море и обеспечить их срочную доставку.

23. Специальный докладчик весьма обеспокоен вызывающим тревогу числом полученных в 2006 году сообщений о мигрантах, погибших в море, в частности в Средиземном море, и поэтому весьма удовлетворен вступлением в силу этих поправок, которые, как он надеется, обеспечат более эффективную защиту тем, кто, оказавшись в отчаянном положении, рискует своей жизнью, отправляясь в опасное плавание.

## **V. Замечания относительно диалога высокого уровня по вопросу о международной миграции и развитии**

24. Диалог высокого уровня обеспечивает уникальную и ценную возможность обсудить некоторые из многочисленных вопросов, касающихся международной миграции, и признать, что миграция имеет множество позитивных аспектов как для конкретных мигрантов и их семей, так и для стран происхождения и назначения.

25. В своей резолюции 60/227 о международной миграции и развитии Генеральная Ассамблея определила основные темы для обсуждения в ходе диалога, в частности: последствия международной миграции для социально-экономического развития; многоаспектный характер проблемы международной миграции и развития, включая денежные переводы; налаживание партнерских отношений и развитие потенциала, обмен передовым опытом на всех уровнях,

---

<sup>1</sup> Можно ознакомиться на <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/tmmflm-en.pdf>.

<sup>2</sup> Международная конвенция по охране человеческой жизни на море 1974 года (Конвенция СОЛАС) и Международная конвенция по поиску и спасанию на море 1979 года (Конвенция САР). См. пресс-релиз Международной морской организации на веб-сайте по адресу <http://imo.org/home.asp>.

в том числе на двустороннем и региональном уровнях; и меры по обеспечению уважения и защиты прав человека всех мигрантов.

26. Определение Генеральной Ассамблеей вопроса защиты прав человека мигрантов в качестве одной из основных тем для обсуждения проблемы международной миграции и развития является важным решением этого органа. В самом деле, на протяжении последних нескольких лет некоторые международные участники этого процесса все яснее осознавали позитивный вклад мигрантов в процесс развития. Внимание зачастую уделяется таким вопросам, в частности, как денежные переводы и прочие финансовые аспекты, связанные с миграцией, а также передача мигрантами знаний и навыков странам происхождения. Вместе с тем, приветствуя акцент на этих, как правило, позитивных моментах миграции и то обстоятельство, что он может нейтрализовать некоторые негативные мифы и представления об этом явлении, следует отметить, что такие обсуждения могут иногда создать впечатление, что они недостаточно учитывают гуманитарное измерение, которое составляет основу миграции.

27. Генеральная Ассамблея признала, что мигранты являются особенно уязвимой группой населения. В самом деле, в преамбуле своей резолюции 60/169 о защите мигрантов Ассамблея указала на многочисленные причины этой уязвимости:

*«учитывая растущее число мигрантов во всем мире и принимая во внимание уязвимое положение, в котором могут оказаться мигранты и сопровождающие их семьи, находясь за пределами своего государства происхождения, в частности в связи с трудностями, с которыми они сталкиваются из-за дискриминации в обществе, различий в языке, обычаях и культуре, а также в связи с экономическими и социальными трудностями и препятствиями, мешающими возвращению мигрантов в их государства происхождения, особенно мигрантов, которые не имеют документов или находятся в стране в нарушение миграционных правил».*

28. При обсуждении любых аспектов миграции следует всегда учитывать степень уязвимости мигрантов. Одним из ярких примеров этой уязвимости является то, что во многих странах мигранты и другие не являющиеся гражданами лица, которые находятся в административном или иммиграционном задержании, имеют лишь ограниченные права. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека указала на это в своем выступлении на заседании группы высокого уровня в ходе подготовки к Диалогу высокого уровня<sup>3</sup>. Во многих странах мигрантов, в том числе нередко несопровождаемых и беспризорных детей, могут в течение длительного времени содержать в административном заключении, причем государство не обязано представлять убедительные доказательства того, что это лицо может сбежать или не выполнить распоряжения о депортации. Мигранты обладают ограниченными правами для того, чтобы оспорить законность такого содержания под стражей, и нередко их дела рассматривают отнюдь не суды или судебные органы. Это ограничение их права на свободу считается, как правило, делом рядовым и обычным, а не крайней мерой и редко подлежит обсуждению. В результате этого в некоторых странах права мигрантов, находящихся в иммиграционном задержании

<sup>3</sup> См. <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/A2E8520F882D1F16C12571A200351406?opendocument>.



нии, ограничены даже больше, чем у лиц, обвиняемых в совершении уголовных преступлений.

29. В ходе Диалога высокого уровня можно обсудить проблему «дефицита» большого числа прав: экономических, социальных и культурных, а также гражданских и политических и права на развитие, которыми нередко обусловлена миграция и вопрос о которых может быть актуален для мигрантов в течение всего процесса миграции. Он может начинаться с нарушения их прав — экономических, социальных и культурных, гражданских или политических — в странах их происхождения; они, особенно незаконные мигранты, могут быть объектом насилия и нарушений в странах транзита, в частности со стороны сотрудников пограничной службы, или даже стать жертвой вымогательства со стороны таких властей; и наконец, они становятся жертвами нарушений в странах назначения, где мигранты нередко становятся объектом эксплуатации, вынуждены работать в тяжелейших условиях и подвергаются дискриминации.

30. В определенной степени этот дефицит прав может наблюдаться и на международном уровне, о чем свидетельствуют попытки некоторых стран ограничить применение основных гарантий в отношении мигрантов и крайнее нежелание многих государств ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей<sup>4</sup>. Относительно невысокий показатель ратификации характерен также для конвенций МОТ, которые прямо касаются миграции<sup>5</sup>, и Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов<sup>6</sup>.

31. В этом контексте важно напомнить, что большинство содержащихся в этих документах принципов содержится также в целом ряде различных дополнительных международных документов, которые были ратифицированы большим числом государств. Как правило, эти договоры не допускают никакой дискриминации в обеспечении гарантий основных прав. К положению мигрантов могут применяться, разумеется, и некоторые принципы обычного права. Поэтому государства обязаны обеспечивать защиту всех находящихся на их территории мигрантов от нарушений их основных прав.

32. Несмотря на этот дефицит прав и большую уязвимость мигрантов, они стали играть важную и все более активную роль в процессе международного развития. Свидетельством этого являются диалог высокого уровня и растущий интерес, которые проявляют к этой теме многие международные органы. Однако повышение интереса к экономическим и связанным с развитием аспектам миграции необходимо увязывать с более эффективной защитой прав мигрантов и с реальными усилиями по ликвидации таких ситуаций, которые делают их беззащитными перед насилием и различными нарушениями прав человека. В целом ряде документов и докладов, представленных в рамках подготовки к диалогу, утверждалось, что защита прав мигрантов обоснована с экономиче-

<sup>4</sup> По состоянию на 17 июля 2006 года эту Конвенцию ратифицировали 34 государства.

<sup>5</sup> Конвенцию (пересмотренную) 1949 года о трудящихся-мигрантах (№ 97) и Конвенцию 1975 года (№ 143) о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) ратифицировали сравнительно небольшое число государств (соответственно 45 и только 19). В 1999 году МОТ провела общий обзор по вопросу о ратификации. См. [http://www.migrantsrights.org/ILO\\_report101199.htm](http://www.migrantsrights.org/ILO_report101199.htm).

<sup>6</sup> Европейскую конвенцию о правовом статусе трудящихся-мигрантов ратифицировали/к ней присоединились 9 из 46 государств-членов Совета Европы.

ской точки зрения и что реальная защита способствовала бы максимальному ускорению процесса развития<sup>7</sup>. Хотя Специальный докладчик и согласен с таким анализом, он хотел бы подчеркнуть, что, даже если бы экономические выгоды не были доказаны или подтверждены, при любом обсуждении вопросов миграции необходимо тем не менее отстаивать интересы мигрантов. По сути миграция — это часть судьбы человека, и, хотя анализ экономических или более общих аспектов может оказаться при рассмотрении этого вопроса весьма полезным, добиться чего-либо в этой сфере без учета интересов конкретных людей невозможно.

#### **А. Некоторые вопросы, рассматриваемые в рамках мандата Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов**

33. В рамках своего мандата Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов нередко рассматривает экономические и социальные последствия миграции и последствия с точки зрения развития. Предыдущий Специальный докладчик неоднократно отмечала, что первопричинами миграции являются, среди прочего, социальные и экономические факторы<sup>8</sup>, и обозначила пять основных факторов, способных подтолкнуть людей к миграции: социально-экономическая обездоленность, последствия широкомасштабных военных действий, спрос на мигрантов в принимающих странах, привлекательность этих стран для мигрантов и стихийные бедствия<sup>9</sup>.

34. Социальные, экономические и культурные факторы нередко обуславливают особую уязвимость некоторых категорий мигрантов, например нелегальных мигрантов, женщин и детей.

35. Нелегальные мигранты особенно часто становятся жертвами организованных преступных группировок, которые часто используют такие неблагоприятные социально-экономические факторы, как отсутствие у мигрантов соответствующих возможностей в странах происхождения, с целью их закабаления, что нередко связано с такими рискованными ситуациями, как пересечение границ в опасных условиях, или с такими жестокими формами эксплуатации, как принудительный труд, и/или с торговлей людьми<sup>10</sup>. В силу такой уязвимости незаконных мигрантов они могут оказаться объектом эксплуатации со стороны бесчестных работодателей и подрядчиков в принимающих странах<sup>11</sup>. Специальный докладчик считает, что вопрос о нелегальных мигрантах следует решать в более широком плане, в частности разработать стратегию защиты тех, кого толкают к миграции тяжелое социально-экономическое положение и не-

<sup>7</sup> В своем докладе Генеральный секретарь подчеркивает, что: «выгоды от международной миграции как для самих мигрантов, так и для принимающих обществ зависят от того, насколько защищены права мигрантов» (A/60/871, пункт 66); см. также, например, некоторые материалы, представленные в ходе общих прений Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 15 декабря 2005 года по вопросу о «защите прав всех трудящихся-мигрантов в качестве инструмента укрепления процесса развития».

<sup>8</sup> См. E/CN.4/2000/82, пункт 14; E/CN.4/2001/83, пункты 43–47; E/CN.4/2002/94; E/CN.4/2005/85, пункт 74.

<sup>9</sup> См. E/CN.4/2002/94, пункт 24.

<sup>10</sup> См. E/CN.4/2001/83, пункт 53.

<sup>11</sup> См. там же, пункт 54.

удачная политика в области развития, в том числе в их странах происхождения<sup>12</sup>.

36. Все большую долю мигрантов составляют женщины<sup>13</sup>, в силу чего гендерный аспект приобретает в настоящее время особенно важное значение для понимания как причин, так и последствий международной миграции и многочисленных связанных с этой темой вопросов. Растет признание того, что дискриминация, крайние формы неравенства женщин по отношению к мужчинам и злоупотребления в социальной и экономической областях, а также нарушения гражданских и политических прав являются основными причинами, побуждающими людей эмигрировать, и что особенно характерно для торговли и контрабанды людьми. Когда женщины оказываются в социальных условиях, которые не позволяют им найти оплачиваемую работу, они могут легко стать жертвой организованных преступных группировок и объектом торговли людьми<sup>14</sup>.

37. Увеличение среди мигрантов численности женщин может быть обусловлено следующими факторами: воссоединение семьи; неравенство в странах происхождения в плане занятости и уровней доходов, на которые могут рассчитывать женщины; особенности приема женщин на работу в принимающих странах, что означает, что они работают главным образом в качестве домашней прислуги, ухаживают за пожилыми и выполняют прочую неквалифицированную работу.

38. Неоднократно указывалось на то, что в силу своей двойной маргинализации — как женщин и как мигрантов — трудящиеся женщины-мигранты могут легко оказаться в ситуациях, которые делают их уязвимыми к насилию и жестокому обращению как в быту, так и в сфере трудовых отношений<sup>15</sup>. Трудящиеся-мигранты, работающие на дому, подавляющее большинство которых составляют женщины, меньше всего защищены от различных злоупотреблений, включая ограничения на передвижение, чрезмерную продолжительность рабочего дня, низкую заработную плату, незаконные удержания из заработной платы и разные формы долговой кабалы, в связи с чем Специальный докладчик в рамках своего мандата особенно часто обращает внимание на их положение<sup>16</sup>. Эти лица зачастую практически лишены правовой защиты, а в некоторых случаях их положение можно квалифицировать как положение жертв торговли людьми.

39. Другой категорией мигрантов, особенно подверженной воздействию социально-экономических факторов и факторов в области развития, являются дети-мигранты. Многие семьи в странах происхождения вынуждены отправлять детей учиться или работать за границей в силу отсутствия возможностей в своих собственных странах, а в некоторых случаях глав семейств соблазняют

<sup>12</sup> См. E/CN.4/2004/76/Add.3, пункт 75.

<sup>13</sup> См. доклад Глобальной комиссии по вопросам международной миграции, "Migration in an Interconnected World: New directions for action" («Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления действий»), Глобальная комиссия по вопросам международной миграции, 2005 год, пункты 19 и 20 на веб-сайте: <http://www.gcim.org/attachments/gcim-complete-report-2005.pdf>.

<sup>14</sup> См. E/CN.4/2005/85, пункт 37.

<sup>15</sup> См. E/CN.4/2000/82, пункт 56.

<sup>16</sup> См. E/CN.4/2004/76 и E/CN.4/2006/73/Add.1.

обещания сотрудников агентств по трудоустройству. Кроме того, существующие ограничения в отношении воссоединения семей могут толкать родителей, стремящихся воссоединиться со своими детьми, на такие отчаянные шаги, как обращение к услугам контрабандистов. Во многих случаях представители агентств бросают этих несовершеннолетних детей в странах транзита или в принимающих странах сразу же после получения от семей крупных сумм денег. В других случаях они подвергаются длительному задержанию, высылке или депортации властями в принимающих странах и странах транзита, во многих из которых отсутствуют надлежащие процедуры защиты, которые бы учитывали особую уязвимость несовершеннолетних. Эти дети подвергаются опасности исключительно серьезных злоупотреблений<sup>17</sup>, включая сексуальные издевательства, унижительный рабский труд, при этом они могут оказаться жертвами торговли людьми.

40. Большое социально-экономическое значение имеет также вопрос о последствиях миграции для стран происхождения, особенно в тех случаях, когда там остаются некоторые члены семьи, в частности пожилые люди, молодежь и дети. Этот вопрос, разумеется, тесно связан с положением как женщин-мигрантов, так и детей-мигрантов. Такие случаи зачастую обусловлены неспособностью урегулировать статус мигрантов или отсутствием возможностей для воссоединения семей в принимающих странах<sup>18</sup>. В некоторых странах это явление переросло в особую проблему<sup>19</sup>.

41. В том что касается стран назначения, то мандат предписывает Специальному докладчику в некоторых случаях рекомендовать правительствам организовать разъяснительные кампании среди населения, чтобы информировать о положении мигрантов и их вкладе в экономику, культуру и развитие<sup>20</sup>. Рекомендации более общего характера предусматривают налаживание межсекторального диалога с целью разработки конкретной стратегии по решению проблем миграции и преодолению ее последствий для развития, обеспечения равенства полов, а также возвращения мигрантов и их реинтеграции в общество<sup>21</sup>.

42. В заключение необходимо отметить, что социально-экономические факторы являются и причиной миграции, и в определенной степени источником злоупотреблений и нарушений прав человека, объектом которых являются мигранты<sup>22</sup>. Однако социально-экономические факторы не только расширяют возможности для злоупотреблений и могут определять условия миграции, но и способны обеспечить максимальные преимущества благодаря миграции как для самих мигрантов, так и для общества в целом.

<sup>17</sup> См. E/CN.4/2006/73, пункт 71. См. также E/CN.4/2001/83, пункт 62.

<sup>18</sup> См. E/CN.4/2001/83, пункт 65.

<sup>19</sup> См., например, рекомендации, содержащиеся в докладах о поездках в Эквадор (E/CN.4/2002/94/Add.1, пункты 77 и 78) и на Филиппины (E/CN.4/2003/85/Add.4, пункт 80).

<sup>20</sup> См. E/CN.4/2004/76/Add.2, пункт 86(g).

<sup>21</sup> См. E/CN.4/2000/82, пункт 91(g) и (h).

<sup>22</sup> См., например, доклады о поездках в Эквадор (E/CN.4/2002/94/Add.1, пункт 74), Мексику (E/CN.4/2003/85/Add.2, пункт 49), Испанию (E/CN.4/2004/76/Add.2, пункт 78), Италию (E/CN.4/2005/85/Add.3, пункт 80) и Перу (E/CN.4/2005/85/Add.4, пункт 70).

## В. Последствия нежелания признать наличие спроса на рабочую силу мигрантов

43. В своем последнем докладе Специальный докладчик обозначил ряд вопросов, имеющих особое значение для его мандата. В рамках диалога высокого уровня он хотел бы поднять вопрос о нежелании многих стран признать наличие спроса на рабочую силу мигрантов и отрицательные последствия этого обстоятельства для положения мигрантов, что способствует росту незаконной миграции и порождает связанные с нею нарушения прав человека или подогревает антииммигрантские настроения среди определенных слоев населения, которые видят в мигрантах скорее обузу, а не активных и необходимых членов общества в своих странах.

44. О наличии спроса на рабочую силу в принимающих странах и о нежелании признать его существование говорилось в целом ряде недавно опубликованных докладов и документов, посвященных международной миграции. В своем докладе, вышедшем в 2004 году, МОТ, касаясь вопроса расширения масштабов неформального сектора в развитых странах, отметила, что «совокупные изменения экономических и демографических тенденций способствуют увеличению реального спроса на иностранную рабочую силу во многих промышленно развитых странах» и что «спрос на трудящихся-мигрантов содействует расширению потоков рабочей силы и стимулирует использование незарегистрированных мигрантов, и ведет к ухудшению условий охраны труда, здоровья, обеспечению минимального уровня заработной платы и соблюдению других норм»<sup>23</sup>.

45. В своем документе об основных вопросах для рассмотрения в ходе диалога высокого уровня МОМ отметила, что «необходимы более эффективные механизмы для приведения в соответствие предложения рабочей силы и спроса на нее в глобальном масштабе»<sup>24</sup>.

46. В докладе Глобальной комиссии по вопросам международной миграции (ГКММ) в числе основных тем была обозначена проблема незаконной миграции. Анализируя этот вопрос, Комиссия особо отметила проблему спроса на неофициальных мигрантов, указав, что «в некоторых странах некоторые секторы экономики... стали в значительной степени зависеть от мигрантов, не имеющих официального статуса, которые готовы работать в трудных и опасных условиях, выполняя грязную работу, практически без всякого социального обеспечения и за низкую заработную плату»<sup>25</sup>. Далее Комиссия призвала государства заняться этим вопросом и рекомендовала, что «государствам необходимо ликвидировать те условия, которые поощряют неофициальную миграцию, создавая дополнительные возможности для организованной миграции и

<sup>23</sup> ILO, *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92<sup>nd</sup> Session, 2004, para. 140.

<sup>24</sup> IOM, *The High-Level Dialogue on International Migration and Development (HLD): Key IOM Messages* at <http://www.un.int/iom/Key%20IOM%20Messages.pdf>.

<sup>25</sup> Доклад Глобальной комиссии по вопросам международной миграции «Migration In an Interconnected world: New directions for action» («Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления действий»), Глобальная комиссия по вопросам международной миграции, 2005 год, стр. 36 англ7 текста на веб-сайте: <http://www.gcim.org/attachements/gcim-complete-report-2005.pdf>.

принимая меры в отношении тех работодателей, которые нанимают мигрантов, не имеющих обычного статуса»<sup>26</sup>.

47. На встрече представителей правительств в рамках Бернской инициативы об этом также говорилось как об одной из «эффективных практических мер, касающихся миграции рабочей силы», и отмечалось, что упорядоченная миграция рабочей силы может помочь «обеспечить охрану и безопасность мигрантов и регулировать приток средств, переводимых мигрантами». Кроме того, такая миграция может «способствовать предотвращению нелегальной миграции»<sup>27</sup>.

48. И наконец, Генеральный секретарь в своем докладе о международной миграции и развитии сделал следующий вывод: «В конечном итоге, законы и нормативные положения, идущие вразрез с законами спроса и предложения, могут оказаться неэффективными в деле контроля за рынком труда. Наилучшие результаты достигаются в том случае, когда существует обоснованная потребность в работниках, создающая законные возможности для их трудоустройства и обеспечивающая защиту их трудовых прав» (A/60/871, пункт 262).

49. Действительно, существующий спрос на рабочую силу мигрантов, нежелание правительств наконец признать этот факт и, как следствие, их нежелание обеспечить легальные возможности для миграции являются лишь некоторыми коренными причинами нелегальной миграции, которая зачастую способствует нарушению прав человека и злоупотреблениям в отношении мигрантов. Согласно сообщениям, незаконная миграция порождает такие исключительно серьезные ситуации, как:

а) контрабанда и торговля людьми, объектами которых во многих случаях становятся такие особенно уязвимые группы, как женщины и дети;

б) пересечение границы в опасных условиях (связанное зачастую с контрабандой), в результате чего иногда гибнут люди;

в) злоупотребления со стороны должностных лиц, включая вымогательство, нарушение права на личную неприкосновенность и нарушение права на жизнь;

г) нарушения прав на свободу передвижения и безопасность или ограничение таких прав, в частности в случаях, когда мигрантов подвергают административному задержанию в ненадлежащих условиях, в том числе нежелание обеспечить защиту интересов таких уязвимых категорий, как несопровождаемые дети, беженцы и жертвы торговли людьми;

д) применение ненадлежащих процедур и порядка высылки, включая отказ в праве на справедливое разбирательство или лишение возможности получить до высылки причитающееся вознаграждение за выполненную работу или забрать свое имущество, а также применение во время высылки чрезмерной силы;

<sup>26</sup> Там же, стр. 80 англ. текста, рекомендация 14.

<sup>27</sup> Международная повестка дня в области регулирования миграции, Бернская инициатива, Международная организация по миграции (МОМ) и Федеральное управление по вопросам миграции (ФУМ), Швейцария, 2005 год, стр. 41 ориг., см. на веб-сайте: [http://www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM\\_E.pdf](http://www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf).

f) различные нарушения экономических, социальных и культурных прав, совершаемые частными лицами или компаниями, например установление слишком длительного рабочего дня, заработной платы значительно ниже предусмотренного законом минимального уровня, нежелание выплачивать заработную плату или незаконные вычеты, принуждение к работе в тяжелых и опасных условиях. В некоторых случаях подобные ситуации равносильны торговле людьми или принудительному труду;

g) отсутствие доступа к таким элементарным социальным услугам, как медицинское обслуживание, даже в чрезвычайных условиях, или отсутствие у детей нелегальных мигрантов возможности получить образование.

50. Исключительная эксплуатация, которой зачастую подвергаются эти трудящиеся, ведет к сокращению их вклада в семейный бюджет и соответственно в развитие стран их происхождения. Кроме того, тот факт, что эти мигранты работают в неофициальном секторе экономики, нередко ставит их вне закона. Закон не защищает их и не налагает на них никаких обязательств, и они, таким образом, не платят или не могут платить налоги и делать взносы в систему социального страхования и не могут обращаться за помощью в случаях ущемления их интересов.

51. Распространенное среди некоторых слоев населения принимающих стран мнение о том, будто мигранты не вносят вклад в развитие обществ тех стран, в которых они живут, а, напротив, пользуются социальными услугами и прочей инфраструктурой, зачастую в ущерб «коренному» населению, способствует распространению расистских и антииммигрантских настроений. Это объясняется, по-видимому, полным непониманием роли мигрантов в экономике тех стран, в которых они проживают, и их вклада в экономику.

52. Подробной информации, касающейся наличия спроса на рабочую силу мигрантов или участия трудящихся-мигрантов в экономике принимающих стран, так же, как и других вопросов, связанных с миграцией, нет, или она должным образом не распространяется. Это особенно верно в отношении информации, касающейся участия в экономике принимающих стран мигрантов, не имеющих документов, или неофициальных мигрантов.

53. Об отсутствии всеобъемлющих данных и согласованных определений, необходимых для сбора информации о миграции, говорится довольно часто<sup>28</sup>. В последних документах, в которых содержится анализ явления миграции, например в докладе Генерального секретаря или в докладах Глобальной комиссии, признается существование проблемы сбора, анализа, распространения информации и обмена информацией и предлагаются меры по наиболее эффективному ее решению. Предложения о создании новых учреждений и структур или совершенствовании существующих механизмов призваны способствовать, в частности, улучшению сбора и распространения информации и обмена ею.

54. Специальный докладчик считает, что более полное осознание и признание необходимости использования рабочей силы мигрантов и их разностороннего положительного вклада в общества тех стран, в которых они живут, явля-

<sup>28</sup> См., например, "Recommendations on Statistics of International Migration Revision 1" («Первый пересмотренный вариант рекомендаций по статистике международной миграции»), Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам, Statistical Papers Series M, No. 58, Rev.1, 1998 год.

ется важнейшим фактором, который может способствовать уменьшению их уязвимости ко многим нарушениям прав человека. Эта информация сыграла бы также важную роль в разработке миграционной политики с учетом конкретных условий и потребностей соответствующих стран.

## VI. Выводы и рекомендации

55. Неосведомленность многих слоев общества и непонимание ими сути миграции в значительной степени обуславливают уязвимость мигрантов к различного рода злоупотреблениям. Особое значение — и как фактор, стимулирующий международную миграцию, и как элемент этой уязвимости — имеют спрос на рабочую силу мигрантов и их участие на рынках труда принимающих стран.

56. Для того чтобы способствовать признанию наличия такого спроса необходимо, чтобы правительства начали собирать и/или публиковать данные, с разбивкой по секторам экономики, о количестве трудящихся-мигрантов и их странах за последние пять лет. После сбора таких данных необходимо принять с учетом реального спроса принимающих стран на рабочую силу мигрантов иммиграционную политику, которая обеспечит приток законных мигрантов и тем самым должна способствовать сокращению масштабов незаконной миграции. И наконец, правительствам следует организовать кампании среди населения для разъяснения необходимости использования рабочей силы мигрантов и их вклада в экономику, чтобы активнее противодействовать расистским настроениям и отражать антимигрантские доводы определенных слоев населения.

57. Таким образом, Специальный докладчик считает, что особенно важное значение имеет создание более совершенных механизмов для сбора и распространения информации о мигрантах как таковых и обмена этой информацией. В частности, как уже отмечалось выше, сбор информации о наличии спроса на рабочую силу мигрантов и об участии незаконных мигрантов в экономике должен способствовать разработке последовательной и согласованной политики по этому вопросу и более ясному осознанию населением необходимости использования трудящихся-мигрантов и их вклада в экономику тех стран, в которых они проживают. Достичь этой цели можно различными путями.

58. На основе многочисленных инициатив, выдвинутых в ходе подготовки к диалогу высокого уровня, и обсуждения возможных решений по итогам этого мероприятия был подготовлен целый ряд предложений, включая предложение о создании межправительственного форума. В начале 2006 года за счет расширения состава Женевской группы по миграции была учреждена Глобальная группа по миграции, в которую вошли представители ряда учреждений Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами развития. В случае, если Генеральная Ассамблея примет решение о создании такого форума, обе эти группы могли бы участвовать в деятельности по более эффективному сбору информации и обмену ею. Было бы целесообразно свести эту информацию в одну доступную базу данных с разбивкой по полу, возрасту, региону и т.д.

59. В заключение, Специальный докладчик хотел бы предложить Генеральной Ассамблее тщательно рассмотреть этот вопрос и принять меры, необходимые для обеспечения транспарентности в том, что касается существования



спроса на рабочую силу мигрантов в различных принимающих странах, уделив особое внимание нелегальной миграции. Такие меры должны привести к принятию новых норм в отношении сбора и раскрытия информации и играли бы важную роль в борьбе с нарушениями прав мигрантов и содействовали бы соблюдению международных норм по правам человека.

---