



**Двенадцатый Конгресс
Организации Объединенных
Наций по предупреждению
преступности и уголовному
правосудию**



Distr.: General
5 February 2010

Russian
Original: English

Салвадор, Бразилия, 12–19 апреля 2010 года

Пункт 10 предварительной повестки дня*
**Меры предупреждения преступности и меры систем
уголовного правосудия по борьбе с насилием
в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей**

**Меры предупреждения преступности и меры систем
уголовного правосудия по борьбе с насилием
в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей**

Рабочий документ

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	2
II. Международно-правовая база	4
III. Формирующиеся тенденции в области насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей.....	8
A. Преступность и насилие.....	8
B. Насилие в отношении трудящихся-мигрантов	11
C. Насилие в отношении трудящихся женщин-мигрантов.....	12
D. Дискриминация	12
E. Уязвимость мигрантов	13
F. Виктимизация в системе уголовного правосудия.....	14
IV. Ответные меры	16
A. Ответные меры на национальном уровне	16
B. Ответные меры на международном уровне.....	19
V. Выводы и рекомендации	20

* A/CONF.213/1.



I. Введение

1. Как отметил Генеральный секретарь в своем послании по случаю Международного дня мигрантов 18 декабря 2009 года¹, "миграция – это явление, которое затрагивает каждую страну либо как страну происхождения, транзита или назначения, либо как страну, отвечающую за комбинации этих понятий. ...Миграция может явиться позитивным и полезным опытом как для самих мигрантов, так и для обществ страны происхождения и страны пребывания. Однако "слишком многие мигранты в действительности сталкиваются с дискриминацией, эксплуатацией и плохим обращением".

2. Люди перемещаются в пределах национальных границ и пересекают их в надежде улучшить качество как своей жизни, так и жизни их семей путем продуктивного использования своих навыков в стране назначения. Существует несколько причин для миграции, например, желание бежать от войны, социальных конфликтов или стихийных бедствий, получение образования, трудоустройство или воссоединение семьи. Мигранты всегда сталкиваются с различиями в условиях дома и в новом, незнакомом месте; им приходится преодолевать языковой барьер, различия в области развития и культуры. Связанные с миграцией перемены нередко способствуют тому, что мигранты оказываются в уязвимом положении. В силу комплексного характера процесса миграции преступность и виктимизация приобретают различные формы, которые в большой степени зависят от того, кто мигрирует, куда, когда и по какой причине.

3. На сегодняшний день существует 214 млн. международных мигрантов, составляющих около 3,1 процента мирового населения. Примечательно, что лишь 37 процентов миграционных потоков направлены из развивающихся стран в развитые. Большинство международных миграционных потоков осуществляются между странами с одинаковым уровнем развития: около 60 процентов мигрантов перемещаются либо между развивающимися либо между развитыми странами. Остальные 3 процента перемещаются из развитых в развивающиеся страны.

4. Насилие в отношении мигрантов и связанная с этим виктимизация возникают из замкнутого круга уязвимости, связанной с перемещением мигрантов из страны происхождения в страну нового места жительства. Насилие может приобретать многие формы – от эксплуатации в форме незаконной торговли людьми или риска для жизни в связи с незаконным ввозом мигрантов до комбинации расовых предрассудков с конкурентной борьбой за экономические и социальные возможности между гражданами страны и мигрантами. Оно может проявляться в форме дискриминации в таких областях, как образование, занятость и жилищные условия, а может достигать своей кульминации в преступлениях и физическом насилии в отношении мигрантов. Незарегистрированные и нелегальные мигранты, в особенности незаконно ввезенные или ставшие жертвами торговли людьми, особенно уязвимы: они не только подвергаются опасности при передвижении, при этом зачастую их права не признаются. Таким образом, они становятся легкой добычей для эксплуатации, преступности и насилия.

¹ Пан Ги Мун, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, Послание по случаю Международного дня мигрантов, Нью-Йорк, 18 декабря 2009 года, см. по адресу: www.un.org/News/Press/docs/2009/sgsm12667.doc.htm.

5. Конкретное проявление насилия в отношении мигрантов более вероятно вскоре после их приезда и при наличии существенных культурных и социальных различий между мигрантами и гражданами страны, причем экономические различия, по-видимому, имеют меньшее значение. В периоды экономического кризиса или финансовых затруднений напряженность обычно усиливается, поскольку наблюдается конкурентная борьба между мигрантами и гражданами страны за рабочие места, жилье и социальные услуги, при этом угроза преступности возрастает.

6. Во многих странах нынешний экономический кризис и рецессия привели к росту безработицы, недостаточной занятости и экономической нестабильности, тем самым усугубив условия, способствующие уязвимости мигрантов. В ситуации, когда предприятия закрываются, работодателям требуется меньше иностранных рабочих, а правительства перестают нанимать новых иностранных работников, многие люди склонны идти на больший риск, сопряженный с миграцией, поскольку найти работу становится все трудней. В странах назначения в результате роста спроса на более дешевые товары и услуги становится труднее обеспечивать защиту мигрантов, и мигранты, как легальные, так и нелегальные, становятся более уязвимыми для эксплуатации. Дополнительная уязвимость может возникнуть в результате усиления конкуренции с местными работниками за дефицитные рабочие места и снижения капиталовложений в местную систему социального обеспечения. Местные рабочие, возможно, получают более существенную поддержку, чем иностранные. Однако даже в трудных условиях права человека мигрантов, трудящихся-мигрантов и членов их семей должны соблюдаться, необходимо должным образом выявлять жертв насилия и оказывать им поддержку.

7. Именно в таких обстоятельствах деликатная тема миграции нередко политизируется в контексте "шумных дебатов и клином вбивается с целью провоцирования социальной напряженности, активизации политического экстремизма, разжигания дискриминации и ненависти"² представляя мигрантов в качестве виновников преступлений. В Докладе о развитии человеческого потенциала 2009 года "Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие"³ указывается, что широко распространенное мнение о негативных воздействиях мигрантов на места их назначения преувеличено и нередко безосновательно. Однако, как следует из доклада, данных о таких воздействиях мало и толкуются они весьма противоречиво. Кроме того, тот факт, что насилие в отношении мигрантов как явление серьезно недооценивалось в течение столь долгого времени, подчеркивает необходимость обеспечения адекватных ответных мер.

8. Ответные меры в связи с этим явлением включают действия, направленные на предотвращение насилия и содействие интеграции мигрантов, а также действия по защите прав мигрантов и оказанию им помощи в преодолении их уязвимости. Более конкретно данные меры рассматриваются в конце настоящего документа. Национальные ответные действия могут быть сфокусированы на следующих

² Пан Ги Мун, Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций, выступление по случаю открытия третьего Глобального форума по миграции и развитию 4 ноября 2009 года в Афинах, Греция. См. по адресу: www.un.org/esa/population/migration/Opening_remarks_SG_Athens.pdf.

³ Программа развития Организации Объединенных Наций, Доклад о развитии человеческого потенциала 2009 года "Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие" (Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2009). См. по адресу: <http://hdr.undp.org>.

областях: а) углубление знаний о данном явлении; b) гарантирование соблюдения основных прав для всех; с) повышение информированности среди жертв; d) повышение информированности среди правонарушителей; е) расширение прав и возможностей общин мигрантов; f) улучшение взаимоотношений между мигрантами и национальными правоохранительными органами; g) содействие доступу к системе уголовного правосудия.

9. Все из вышеперечисленных мер направлены на предотвращение насилия и виктимизации в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей. Обсуждаемые в данном документе национальные и международные ответные меры выходят за рамки уголовного правосудия. Важную роль в решении этой проблемы, в содействии совмещению культурного уклада принимающего населения с культурным укладом прибывающих лиц играет сотрудничество с гражданским обществом.

II. Международно-правовая база

10. Стратегии и практические действия в области миграции могут быть эффективными в том случае, если они основаны на законодательных нормах и на принципе верховенства права. В международных документах устанавливаются нормы как для защиты прав трудящихся-мигрантов и их семей, так и в целях охраны интересов государств. Они обеспечивают основу для национального законодательства, политики и практики, а также для координации действий и сотрудничества внутри стран и на межстрановом уровне.

11. Защиту мигрантов обеспечивают Всеобщая декларация прав человека (резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах⁴ и Факультативный протокол к нему⁴.

12. Также предусматривается защита мигрантов от унижающего достоинство обращения, дискриминации и эксплуатации, как установлено Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁵, Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации⁶, Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин⁷, Дополнительной Конвенцией об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством⁸, и Конвенцией о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами⁹. Их дети, кроме того, защищаются Конвенцией о правах ребенка¹⁰, Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка, касающимся вовлечения детей в вооруженные конфликты¹¹ и Факультативным протоколом к Конвенции о правах ребенка,

⁴ Резолюция 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи, приложение.

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 1465, No. 24841.

⁶ Ibid., vol. 660, No. 9464.

⁷ Ibid., vol. 1249, No. 20378.

⁸ Ibid., vol. 266, No. 3822.

⁹ Ibid., vol. 96, No. 1342.

¹⁰ Ibid., vol. 1577, No. 27531.

¹¹ Ibid., vol. 2173, No. 27531.

касающимся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии¹².

13. Также существуют конвенции, защищающие конкретные категории мигрантов, такие как Конвенция о сокращении безгражданства¹³, Конвенция о статусе беженцев¹⁴, Конвенция против транснациональной организованной преступности¹⁵, Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности¹⁶ и Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее¹⁷.

14. Значение Протокола о незаконном ввозе мигрантов (по состоянию на 5 января 2010 года ратифицирован 122 государствами¹⁸) состоит в том, что это первый юридически обязательный глобальный документ, содержащий согласованное определение такого деяния, как незаконный ввоз мигрантов, и перечень его отличий от торговли людьми. Это определение является основой для установления в национальном законодательстве гармонизированных составов преступлений, а также для оказания поддержки и международного сотрудничества в проведении расследований и судебного преследования.

15. В Протоколе о незаконном ввозе мигрантов содержится ряд положений о защите мигрантов и их прав. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 государства-участники определяют обстоятельства, которые, среди прочего, могут поставить под угрозу жизнь или безопасность мигрантов или привести к их эксплуатации, в качестве обстоятельств, отягчающих преступления, признанные таковыми в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 6. В статье 16 Протокола конкретно указывается, что государства-участники должны принимать все надлежащие меры в целях соблюдения и защиты международно признанных прав мигрантов.

16. Другим важным документом является Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей¹⁹. Это наиболее всеобъемлющий международный договор по защите прав как законных, так и незаконных рабочих-мигрантов. Он включает их основные свободы (статьи 1, 9, 10–13 и 15), в том числе свободу передвижения (статья 39), право на надлежащее судопроизводство (статьи 16–20 и 22), на личную жизнь (статья 14), на информацию (статья 33), на перевод заработанных ими средств (статья 32) и равенство с гражданами данной страны (статьи 25, 27, 28, 43, 45, 54). Конвенция также касается ответственности как страны происхождения мигранта, так и страны назначения и предусматривает контрольный механизм для мониторинга соблюдения государствами своих обязательств (статья 73). Она призывает к сотрудничеству между государствами (статьи 64, 67 и 68), принятию общих определений, обеспечивающих возможность сотрудничества

¹² United Nations, *Treaty Series*, vol. 2171, No. 27531.

¹³ Ibid., vol. 989, No. 14458.

¹⁴ Ibid., vol. 189, No. 2545.

¹⁵ Ibid., vol. 2225, No. 39574.

¹⁶ Ibid., vol. 2241, No. 39574.

¹⁷ Ibid., vol. 2237, No. 39574.

¹⁸ Обновленные данные о состоянии ратификации Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности см. по адресу: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/signatures.html.

¹⁹ United Nations, *Treaty Series*, vol. 2220, No. 39481.

(статьи 58–63), созданию основы для двусторонних и многосторонних соглашений и служит руководством по выработке миграционной политики. Однако Конвенцию ратифицировали всего 42 государства, большинство из которых являются в большей степени странами происхождения мигрантов, чем странами назначения.

17. Кроме того, существует ряд конвенций и рекомендаций Международной организации труда, направленных на защиту мигрантов в сфере занятости. Они включают следующие конвенции и рекомендации Международной организации труда: Конвенцию № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренную, 1949 года), Рекомендацию о трудящихся-мигрантах (пересмотренную, 1949 года), Рекомендацию о трудящихся-мигрантах (1975 года); Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения (1975 года); Конвенцию № 111 о дискриминации в области труда и занятий (1958 года); Конвенцию № 29 о принудительном или обязательном труде (1930 года); Конвенцию № 105 об упразднении принудительного труда (1957 года); Конвенцию № 182 о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (1999 года).

18. В целях объединения нормативных принципов, политических установок и практических мер по регулированию или управлению миграцией были инициированы два глобальных мероприятия. Первым стал процесс Бернской инициативы²⁰, начатый правительством Швейцарии в 2001 году и проходивший под руководством Международной организации по миграции, результатом которого явилась Международная повестка дня в области регулирования миграции. Второе мероприятие включает доклад и рекомендации Всемирной комиссии по международной миграции, учрежденной Организацией Объединенных Наций²¹.

²⁰ Бернская инициатива была начата в ходе Международного симпозиума по миграции, состоявшегося в Берне 14–15 июня 2001 года, в целях решения задачи по организации межгосударственного диалога и сотрудничества по вопросам управления миграцией на глобальном уровне. Это консультационный процесс, включающий национальные миграционные органы, с участием соответствующих заинтересованных сторон, таких как межправительственные организации, неправительственные организации и эксперты по вопросам миграции, направленный на определение общих позиций по проблеме миграции на основе не имеющей обязательной силы справочной системы и политической основы для управления миграцией. Эта основа, известная как Международная повестка дня в области регулирования миграции, явилась самым важным итогом процесса Бернской инициативы, содействующим сотрудничеству между государствами в планировании и управлении миграционными потоками. Подробнее см. страницу Международной организации по миграции о Бернской инициативе по адресу: (<http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/offonce/pid/1491>).

²¹ Всемирная комиссия по международной миграции была создана Генеральным секретарем Кофи Аннаном и рядом правительств (основная группа) в 2003 году в качестве независимой комиссии, которой было поручено обеспечить систему для разработки всеобъемлющих глобальных ответных мер в связи с миграцией посредством ее доклада за 2005 год и рекомендаций. Комиссия также опубликовала серию тематических документов и докладов по вопросам миграции в различных регионах. Основная группа в настоящее время действует как неформальный консультативный орган для Комиссии; это орган открытого состава, в настоящее время в него входят Австралия, Алжир, Бангладеш, Бельгия, Бразилия, Венгрия, Германия, Египет, Индия, Индонезия, Иран (Исламская Республика), Испания, Канада, Марокко, Мексика, Нигерия, Нидерланды, Норвегия, Пакистан, Перу, Российская Федерация, Святой Престол, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Турция, Филиппины, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Южная Африка, Япония, а также Европейский союз, и председателями являются Швейцария и Швеция. Подробнее о Комиссии и текст доклада 2005 года "Миграция во взаимосвязанном мире: новые направления действий" см. на веб-сайте Комиссии по адресу: www.gcim.org/en/.

Кроме того, принимались некоторые региональные меры по усилению сотрудничества в решении проблем миграции. Среди примеров таких мер Глобальный подход к миграции, принятый Европейским союзом в 2005 году, который направлен на укрепление партнерств по всем аспектам миграции²². Другие примеры включают Балийский процесс²³, Будапештский процесс²⁴, Процесс Коломбо²⁵, Процесс Пуэбла²⁶, Диалоги по вопросам миграции в Южной и Западной Африке²⁷ и Южноамериканскую конференцию по вопросам миграции²⁸, направленные на содействие расширению сотрудничества по вопросам миграции.

19. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи) государства-члены вновь подтвердили свою решимость

²² Глобальный подход к миграции можно охарактеризовать как внешний аспект миграционной политики Европейского союза. Он основан на реальном партнерстве с третьими странами, полностью интегрирован в другие внешнеполитические направления Европейского союза, комплексно и сбалансировано ориентирован на все вопросы миграции и убежища. Принятый в 2005 году, он демонстрирует стремление Европейского союза к созданию межсекторальной основы для согласованного управления миграцией посредством политического диалога и тесного практического сотрудничества с третьими странами. Подробнее о Глобальном подходе к миграции см по адресу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/549&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

²³ Балийский процесс объединяет участников для выработки практических мер содействия борьбе против незаконного ввоза/вывоза людей, торговли людьми и связанной с этим транснациональной преступности в Азиатско-Тихоокеанском регионе и за его пределами. Руководящая группа Балийского процесса (в составе правительств Австралии, Индонезии, Новой Зеландии, Таиланда, а также Международной организации по миграции и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций о делах беженцев) осуществляет руководство проведением мониторинга и реализацией региональных политических инициатив и сотрудничеством правоохранительных органов в отношении явления незаконной миграции, в особенности торговли людьми и незаконного ввоза мигрантов. Подробнее о Балийском процессе см. по адресу: www.baliprocess.net.

²⁴ Будапештский процесс представляет собой консультационный форум правительств более чем 50 стран и 10 международных организаций, цель которого выработка всеобъемлющих и устойчивых систем для организованной миграции.

²⁵ Основная задача Процесса Коломбо (также известного как Региональный консультативный процесс по управлению трудоустройством за рубежом и работы по контракту для азиатских стран происхождения) состоит в содействии улучшению управления трудовой миграцией. Сюда входит защита трудящихся-мигрантов и предоставление им услуг в целях оптимизации преимуществ организованного труда, а также создание потенциала и сбор данных для решения проблем трудовой миграции и межгосударственного сотрудничества по вопросам трудовой миграции.

²⁶ В Процессе Пуэбла (или Региональная конференция по вопросам миграции) участвуют Белиз, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Канада, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Сальвадор, Соединенные Штаты Америки, а также другие страны региона в качестве наблюдателей. Три основные области интереса в рамках Процесса Пуэбла это миграционная политика и управление миграцией, права человека мигрантов, миграция и развитие.

²⁷ Диалог по вопросам миграции в Южной Африке и Диалог по вопросам миграции в Западной Африке оба направлены на содействие миру и стабильности в своих соответственных субрегионах, защиту прав мигрантов и определение приоритетов в рамках внутрорегионального и межрегионального сотрудничества.

²⁸ В Южно-Американской конференции по вопросам миграции участвуют Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гайана, Колумбия, Парагвай, Перу, Суринам, Уругвай, Чили и Эквадор, другие государства в регионе и за его пределами в качестве наблюдателей, а также ряд международных организаций, в том числе Международная организация по миграции, которая обеспечивает техническое сотрудничество и материально-техническую поддержку. Главным приоритетом Южно-Американской конференции по вопросам миграции являются права человека мигрантов, независимо от их статуса.

принять меры для обеспечения уважения и защиты прав человека мигрантов, трудящихся-мигрантов и их семей, прекращения учащающихся во многих обществах проявлений расизма и ксенофобии и поощрения большего согласия и терпимости во всех обществах.

20. В своей резолюции 59/194 о защите мигрантов Генеральная Ассамблея, будучи воодушевлена растущей заинтересованностью международного сообщества в эффективной и всесторонней защите прав человека всех мигрантов, подчеркнула потребность в дальнейших усилиях по обеспечению уважения прав человека и основных свобод всех мигрантов; а также подчеркнула важное значение создания условий, формирующих отношения большего согласия, терпимости и уважения между мигрантами и остальной частью общества в тех государствах, в которых они проживают, чтобы положить конец проявлений расизма и ксенофобии в отношении мигрантов. В своей резолюции 60/139 о насилии в отношении трудящихся женщин-мигрантов Ассамблея настоятельно призвала правительства активизировать их национальные усилия, направленные на защиту и поощрение прав и благополучия трудящихся женщин-мигрантов и призвала правительства установить меры судебной и уголовной ответственности для наказания лиц, виновных в совершении насилия в отношении трудящихся женщин-мигрантов, и оказывать жертвам насилия все виды срочной помощи и защиты.

III. Формирующиеся тенденции в области насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей

A. Преступность и насилие

21. Определение уровня виктимизации мигрантов является трудной задачей по ряду причин. Постоянное изменение международного законодательства и национальных законодательных баз, вследствие того что в них вводятся новые виды уголовных преступлений, касающихся миграции, или изменяется определение уже перечисленных ранее видов таких преступлений, особенно затрудняет оценку тенденций в области преступности в отношении мигрантов. Различия в законодательстве тех или иных стран значительно осложняют сопоставления на международном уровне. В официальной статистике уровень виктимизации мигрантов нередко занижается. В целом мигранты не очень расположены сообщать о совершаемых в отношении них преступлениях. Недостаточность данных о совершенных преступлениях часто связана с отсутствием механизмов сбора данных в системе уголовного правосудия для регистрации преступлений в отношении мигрантов или, если таковые имеются, с их несоответствием требованиям. В рамках данных по мигрантам как жертвам преступлений во многих случаях смешиваются такие разные категории, как "мигранты", "меньшинства", "этнические группы", "национальности", как если бы между ними существовала какая-либо аналогия.

22. Обследования по вопросам виктимизации также страдают из-за серьезных ограничений, когда дело доходит до определения уровня виктимизации мигрантов. Во-первых, эти обследования нередко ориентированы на граждан, проживающих в соответствующей стране, тем самым из поля зрения исключаются иностранцы и мигранты. Во-вторых, большинство обследований по вопросам виктимизации оперируют такими категориями, как "группы меньшинств", "иностранцы",

"мигранты", "аборигены, или коренное население", "этнические группы", которые, хотя и различаются между собой, имеют тенденцию пересекаться и иногда употребляются как взаимозаменяемые понятия; это приводит к путанице в определениях. Например, понятие "представитель этнической группы" может употребляться как в отношении тех, кто родился в стране проживания, так и тех, кто родился за пределами страны проживания. Отсутствие четких определений затрудняет интерпретацию данных и практически исключает возможность сопоставлений. В-третьих, хотя незаконные мигранты наиболее вероятно подвергаются виктимизации, по определению, они официально не зарегистрированы и, следовательно, не имеют документов. В результате они вряд ли попадут в обследования по вопросам виктимизации, в которых выборки делаются из официальных государственных источников, таких как списки зарегистрированных избирателей или граждан. В-четвертых, даже когда мигранты попадают в выборку, они могут быть плохо информированы о таких обследованиях и поэтому относиться к ним с подозрением, либо они могут не иметь языковых навыков, чтобы отвечать на вопросы в рамках таких обследований. Хотя обследования по вопросам виктимизации представляют собой важный инструмент для получения информации о преступлениях, от которых пострадали люди, их цели и методика должны быть скорректированы для улучшения анализа преступлений в отношении мигрантов²⁹.

23. Из имеющегося небольшого объема исследований и статистических данных по теме виктимизации мигрантов³⁰, можно сделать один недвусмысленный вывод: представители меньшинств, будь то граждане страны или представители этнического меньшинства или лица иностранного происхождения либо неграждане, в настоящее время составляют большинство фигурантов в системе уголовного судопроизводства в качестве как правонарушителей, так и жертв. Когда появляются данные, они свидетельствуют, что мигранты становятся жертвами широкого ряда преступлений, которые зачастую оказываются несообщенными.

24. Уровень виктимизации обычно выше среди мигрантов, чем среди граждан страны (иногда несоразмерно выше – в шесть и более раз), это относится как к имущественным преступлениям, так и к преступлениям, связанным с применением насилия. Например, в 27 государствах – членах Европейского союза каждый четвертый представитель меньшинств хотя бы раз в 2008 году становился жертвой преступления. В Европе мигранты из стран Африки к югу от Сахары наиболее часто становятся жертвами преступлений. В среднем представители меньшинств в целом становятся жертвами краж личного имущества, нападений или угроз применения насилия чаще, чем преобладающее население³¹.

²⁹ Подробнее об обследованиях по вопросам виктимизации см. Руководство Экономической комиссии для Европы по проведению обследований по вопросам виктимизации ((ECE/CES/2009/12/Add.1)

³⁰ См., например, Samuel Perreault, *Immigrants and Victimization*, 2004, Statistics Canada, Canadian Centre for Justice Statistics Profile Series (Ottawa, December 2008); Krista Jansson, *Black and Minority Ethnic Groups' Experiences and Perceptions of Crime, Racially Motivated Crime and the Police: Findings from the 2004/05 British Crime Survey*, Home Office Online Report 25/06 available from www.homeoffice.gov.uk; Holly Johnson, "Experiences of crime in two selected migrant communities", *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, No. 302, Australian Institute of Criminology, 2005; and European Union Agency for Fundamental Rights, *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey: Main Results Report* (Vienna, 2009).

³¹ *EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey*.

25. Мигранты, ставшие жертвами преступлений, нередко видят причины расового характера в случаях, связанных с угрозами, оскорблениями, вандализмом и другими преступлениями против личности. Например, в Европе 18 процентов цыган и 18 процентов мигрантов из стран Африки к югу от Сахары указали, что за последние 12 месяцев им пришлось пережить по крайней мере один инцидент, произошедший "на расовой почве"; они считали, что правонарушители совершили нападение или угрожали им вследствие их иностранного происхождения или принадлежности к этническому меньшинству.

26. Риск виктимизации во многом связан с районами проживания мигрантов. Это отчасти объясняется тем, что мигрантское население концентрируется в районах высокого уровня распространенности преступности, затрагивающей всех жителей, независимо от их этнической или национальной принадлежности. Кроме того, некоторые виды преступлений бывают в большей степени направлены на определенные группы. Например, в Соединенных Штатах выходцы из Латинской Америки в большей степени становятся жертвами преступлений с применением насилия и насилия в семье, чем лица иного происхождения, в то время как выходцы из Юго-Восточной Азии чаще становятся жертвами краж, чем представители других этнических групп.

27. Также оказывается, что некоторые виды преступлений совершаются одной этнической группой или меньшинством в отношении другой этнической группы или меньшинства; в других случаях насильственные действия могут совершаться в рамках одной и той же группы между ее представителями. Например, в некоторых странах, по-видимому, имеет место высокий уровень насилия в семье внутри ряда этнических групп. Так, в Соединенных Штатах в рамках уличной преступности правонарушители и их жертвы принадлежат к одной и той же этнической группе. В некоторых странах мигранты во втором поколении, как оказывается, подвергаются более высокому риску стать жертвами преступления с применением насилия, чем общее население.

28. Кроме того, мигранты менее, чем граждане страны, склонны сообщать о преступлениях в полицию, при этом у них наблюдается более низкий уровень уверенности и веры в способность полиции эффективно реагировать на преступление, а также общее отсутствие доверия к сотрудникам правоохранительных органов. В Европе исследования по вопросам виктимизации мигрантов и этнических групп показывают, что в 57–74 процентах случаев нападения или угрозы, большинство из которых расценивались как серьезные правонарушения, о них не сообщалось в полицию. В среднем о 75–90 процентах случаев преследования и домогательств не сообщалось в полицию, хотя большинство из них расценивались жертвами как серьезные правонарушения³².

29. Мигранты, вероятно, также чувствуют большую обеспокоенность по поводу преступности, чем граждане страны. Большой процент мигрантов не ощущают себя в безопасности, если идут в одиночку в районах, где они проживают, после наступления темноты. Как ни парадоксально, в некоторых странах проживающие там иностранцы дают полиции более положительную оценку, чем граждане страны. Возможно, это объясняется известным в криминологии явлением, которое называется "приуменьшение", то есть у многих мигрантов, привыкших к

³² EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey.

злоупотреблениям со стороны правоохранительных органов в их странах происхождения, складывается более благоприятное впечатление о полиции в их странах проживания.

В. Насилие в отношении трудящихся-мигрантов

30. По мнению Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, Гульнаны Шахинян, "с домашними работниками, которые перегружены работой, получают низкую плату и подвергаются жестокому обращению – физического, эмоционального или сексуального характера – обращаются фактически как с рабами. Эта форма рабства существует в домашних хозяйствах повсюду в мире"³³.

31. Во многих странах Западной Европы на долю лиц, родившихся за границей, приходится 10 процентов рабочей силы. Эта доля также значительна (и продолжает расти) в ряде стран Африки, Азии, Северной и Южной Америки, в некоторых государствах Персидского залива достигая 60–80 процентов³⁴.

32. Насилие и дискриминация в области занятости нередко связаны со злоупотреблениями. Такие злоупотребления могут включать низкооплачиваемый (или неоплачиваемый) труд; краткосрочные трудовые договоры или отсутствие каких бы то ни было договоров; удлиненный рабочий день за минимальную заработную плату или оплату ниже минимума; грязная, опасная, тяжелая работы (так называемая работа 3-D), плохие условия труда; несоблюдение техники безопасности и в результате этого повышенный уровень травматизма среди рабочих-мигрантов; или применение физического и психологического насилия в целях контроля в отношении работников.

33. Во всем мире рабочие-мигранты страдают от насилия. В Азии, например, как свидетельствуют данные исследований, эксплуатация рабочих-мигрантов имеет место во многих отраслях, включая сельское хозяйство, строительство, рыболовство, домашнюю работу, заводы и фабрики и ручной труд. Эксплуатация осуществляется разными методами – от невыплаты заработной платы и сокращенной оплаты труда до использования долговой зависимости; нередко она также включает насилие, как физическое, так и психологическое, например угрозу телесных повреждений, избиение, лишение пищи или изнасилование³⁵.

34. Во многих странах Латинской Америки рабочие-мигранты, как иностранцы, так и лица, не являющиеся иностранцами, трудятся в аналогичных рабству условиях в шахтах, в сельском хозяйстве и в других секторах. Рабочих обманывают ложными обещаниями хорошей работы и повышения зарплаты; но из-за стоимости переезда они оказываются в тяжелой долговой зависимости, что не позволяет им оставить

³³ Специальный докладчик по вопросу о современных формах рабства, выступление по случаю Международного дня борьбы за отмену рабства, Женева, 1 декабря 2009 года. См. по адресу: www.ohchr.org.

³⁴ Патрик Таран, старший специалист по вопросам миграции, Международная организация труда, "Глобализация и миграция: необходимость подхода, основанного на правах человека", заявление, представленное на восьмой сессии Комитета по защите прав всех рабочих-мигрантов и членов их семей, Женева, 18 апреля 2008 года.

³⁵ André Olivie, *Identifying Cambodian Victims of Human Trafficking Among Deportees from Thailand* (Phnom Penh, United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking, 2008).

свою работу. Чтобы не дать рабочим уйти, также применяются принуждение и насилие³⁶.

35. В Африке мигранты, ищущие работу, сталкиваются с преследованием со стороны местных жителей, обвиняющих их в том, что они отнимают у них рабочие места. Дети-мигранты подвергаются эксплуатации в добывающей промышленности, сельском хозяйстве и работе по дому. В Европе занятые в сельском хозяйстве рабочие-мигранты зачастую трудятся, не имея защиты со стороны трудового законодательства, живут в брошенных постройках и сталкиваются с нетерпимостью и насилием.

С. Насилие в отношении трудящихся женщин-мигрантов

36. Большинство трудящихся-мигрантов составляют мужчины, тем не менее в последнее время международное сообщество уделяет особое внимание проблемам трудящихся женщин-мигрантов. За последние 50 лет мигрировали почти столько же женщин, сколько мужчин. В 2005 году мигрировали около 94,5 млн. женщин, составив 49,6 процента от общего числа мигрантов в мире³⁷. В прошлом большинство женщин мигрировали в качестве иждивенцев работающих мужей или других родственников; за последние десятилетия, однако, все больше женщин мигрируют самостоятельно в качестве основного кормильца.

37. Хотя миграция открывает новые возможности трудоустройства для многих женщин, в силу их двойной уязвимости (как мигрантов и как женщин) они в результате своей мобильности нередко подвергаются несоразмерным рискам. Женщины зачастую находят работу в нижних низкооплачиваемых сегментах рынка труда, в секторах услуг и развлечений, которые обычно являются неконтролируемыми и не подпадают под действие национального трудового законодательства. Это усугубляет уязвимость женщин-мигрантов, нередко лишенных доступа к социальному обеспечению и правовой защите. Они также страдают от таких злоупотреблений, как тяжелые условия труда и жизни, низкая оплата труда, незаконное удержание заработной платы и досрочное увольнение. Особая опасность нарушения трудовых прав угрожает домашним работницам-мигрантам. Кроме того, риск потери работы также может означать утрату их легального статуса, что заставляет их соглашаться на заниженную оплату при меньших гарантиях, только чтобы избежать депортации.

Д. Дискриминация

38. Помимо преступности, существует много других форм насилия в отношении мигрантов, которые можно охарактеризовать как дискриминация. Мигранты обычно в значительной степени страдают от дискриминационного обращения. Данные

³⁶ E. Bedoya, A. Bedoya and P. Belser, "Debt bondage and ethnic discrimination in Latin America", in *Forced Labor: Coercion and Exploitation in the Private Economy*, Beate Andrees and Patrick Belser, eds. (Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 2009).

³⁷ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, Международный руководящий комитет по проведению кампании за ратификацию Конвенции о правах мигрантов, Руководящие принципы по ратификации Международной конвенции по защите прав всех рабочих мигрантов и членов их семей (Женева, 2009 год).

одного европейского обследования, к примеру, свидетельствуют о том, что дискриминация в области образования и занятости создает особые проблемы для некоторых групп, препятствуя им в доступе к имеющимся в этих сферах возможностям³⁸. Это наиболее важно в том отношении, что образование и оплачиваемая занятость являются ключом к успешной интеграции и социальной адаптации.

39. Социальная дискриминация включает произвольно воздвигаемые препятствия на пути улучшения положения меньшинств; социальная система осуществляет дискриминацию в отношении отдельных лиц, потому что они принадлежат к определенной группе меньшинств. Нетрудно увидеть, как дискриминация, которая препятствует интеграции, может привести к виктимизации. Кроме того, дискриминация в области образования означает отсутствие доступа к базовым уровням образования и, следовательно, неспособности приобрести языковые и культурные навыки, необходимые для надлежащей интеграции в принимающей стране. Что касается молодых мигрантов, то это может отрицательно повлиять на их самооценку, привести к усилению негативных стереотипов и помешать им в дальнейшем поиске возможностей трудоустройства.

40. Существует значительное количество исследований, документально фиксирующих, как повторяющаяся дискриминация приводит к депрессии, апатии, уходу с работы и маргинализации. Когда люди изолированы в бедных районах; имеют ограниченный доступ к возможностям в области образования и профессиональной подготовки; лишены возможностей трудоустройства; когда они мало рассчитывают на защиту со стороны системы уголовного судопроизводства; и сталкиваются с дискриминацией в других аспектах общественной, экономической и культурной жизни, сочетание всех этих факторов – верный путь к изоляции, уязвимости и насилию.

Е. Уязвимость мигрантов

41. В общем и целом данные свидетельствуют, что уязвимость мигрантов обусловлена множеством факторов: пол, возраст, расовая принадлежность, образование, знание языка, социально-экономические условия, род деятельности, срок проживания, образ жизни и проведение досуга. Иными словами, мигранты, недавно прибывшие молодые мужчины, с низким уровнем образования и плохим знанием языка, проживающие в бедных районах и безработные, демонстрирующие сопряженное с риском поведение, более уязвимы, чем мигранты, проживающие в стране длительное время, зрелые люди со средним или высшим уровнем образования и хорошим знанием языка, проживающие в хороших районах и имеющие достойную работу.

42. Мобильность сама по себе может способствовать уязвимости людей в отношении насилия. В результате жесткой миграционной политики желающие переехать в другую страну могут столкнуться с трудностями миграции по легальным каналам. Вследствие этого они могут обратиться к преступникам, которые обещают незаконно ввезти их в страну назначения, иногда за очень высокую плату. Обычно это приводит к зависимости мигрантов от контрабандистов и делает их уязвимыми в

³⁸ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey (см. сноску 30).

отношении злоупотреблений. Кроме того, если мигранты оказываются в долгу у контрабандистов из-за расходов на переезд, они уязвимы для торговцев людьми, поскольку долговая зависимость не позволяет жертвам торговли людьми уйти от своих эксплуататоров. Многие случаи торговли людьми начинаются с намерения соответствующих лиц мигрировать в другую страну в поисках лучшей жизни.

43. Необходимо упомянуть о существующих исключениях. В зависимости от рассмотренных выше факторов и сроков пребывания, как показывают результаты исследований, в некоторых странах³⁹ между коренными жителями и теми или иными группами мигрантов различия в отношении виктимизации могут быть совсем незначительны либо их вообще может не быть⁴⁰. Там, где такие факторы, как пол, тип семьи, географический район и вид жилья одинаковы как для мигрантов, так и для граждан страны, совершаемые в отношении тех и других имущественные преступления и преступления против личности в количественном отношении могут оказаться на одном уровне. Ситуация значительно различается по странам и даже в пределах одной страны, а также по группам мигрантов. Кроме того, внутри одной страны и группы мигрантов могут быть собраны разные данные в зависимости от времени проведения исследования. Возможно, это объясняется различиями в законодательстве и интеграционной политике, между видами мигрантов, услугами, предоставляемыми мигрантам, методикой исследования и другими факторами.

Г. Виктимизация в системе уголовного правосудия

44. Во многих странах мигранты сталкиваются с неравенством или даже дискриминацией в обращении в рамках системы уголовного правосудия. В некоторых странах Европейского союза сотрудники полиции значительно чаще останавливают членов групп меньшинств, чем представителей преобладающего населения. Зачастую они также ощущают, что поведение сотрудников по отношению к ним полиции в некоторой степени или весьма неуважительное⁴¹.

45. Для мигрантов выше вероятность оказаться в заключении, чем у граждан страны, поскольку, в отличие от граждан, они не могут рассчитывать на поддержку социальной структуры, которая им абсолютно необходима для того, чтобы назначенное им наказание не было связано с лишением свободы. Альтернативное лишению свободы наказание все еще во многом остается привилегией тех, кто хорошо интегрирован в данной стране.

46. Заключение-иностранцы более уязвимы, чем граждане страны, в силу социальной изолированности, языковых трудностей и культурных различий. Кроме того, о преступлениях, совершенных мигрантами, возможно, скорее сообщат в полицию, чем о преступлениях, совершенных гражданами страны. Иностранцы могут в большей степени столкнуться с необъективным правоприменением и дифференцированным подходом в рамках системы уголовного правосудия, что может, в частности, включить вынесение более сурового приговора, сегрегацию в заключении и принятие дискриминационных решений. Сотрудники полиции могут проявлять предвзятое отношение при аресте и обыске. В рамках системы уголовного

³⁹ В Австралии, Канаде, Соединенном Королевстве, Швейцарии и Швеции.

⁴⁰ EU-MIDIS European Union Minorities and Discrimination Survey (см. сноску 30).

⁴¹ Там же.

правосудия граждане страны могут оказаться в лучших условиях, чем иностранцы, в том, что касается результатов принятых решений, включая аресты, процент случаев отказа от преследования, процент вынесенных судебных решений, вынесения приговора, вынесения решений об исправительных мерах и приговоров, альтернативных лишению свободы.

47. Все эти факторы способствуют чрезмерному числу мигрантов среди заключенных. В большинстве западных стран иностранцы, очевидно, все чаще оказываются в чрезмерных количествах в пенитенциарной системе, а в некоторых местах они составляют более 30 процентов от общего числа заключенных⁴². Во многих странах фактические данные свидетельствуют о дифференцированном и предвзятом обращении с заключенными мигрантами⁴³. Еще один аспект состоит в том, что положение заключенных-иностранцев представляет сложную проблему во многих странах с точки зрения как переполненности исправительных учреждений, так и обращения с заключенными-иностранцами. Национальные пенитенциарные системы и органы, осуществляющие содержание под стражей, и другие связанные с этим органы не всегда надлежащим образом решают эту проблему. Заключенные-иностранцы нередко бывают лишены доступа к юридической помощи или не получают ее в полном объеме, для них ограничен доступ к психологической и медицинской помощи, они не имеют надлежащих контактов с семьями и с внешним миром, поэтому они получают меньше материальной поддержки и имеют меньше возможностей для досрочного или условного освобождения или участия в программах переселения.

⁴² По данным World Prison Brief of the International Centre for Prison Studies at King's College London, в настоящее время в европейских странах содержатся под стражей 176 868 иностранцев, то есть 9,5 процента от общего числа заключенных в Европе (1 855 877). Всего лишь за два года численность иностранцев увеличилась на 25 процентов. Кроме того, практически в каждой европейской стране и в странах Южной Европы в частности, процент заключенных среди мигрантов обычно выше, чем среди местного населения. По состоянию на сентябрь 2009 года, в Австрии 43,6 процента заключенных составляли иностранцы (3622 из 8308); в Швейцарии 69,7 процента (4029 из 5780); в Греции 43,9 процента (5400 из 12 300); в Бельгии 42,1 процента (4211 из 10 159); на Мальте 40,1 процента (200 из 499); в Италии 37,1 процента (21 740 из 58 597); в Испании 35,5 процента (27 164 из 76 771); в Нидерландах 30,5 процента (5007 из 16 416); в Швеции 27,5 процента (1885 из 6853); в Германии 26,3 процента (19 335 из 73 592); во Франции 19,2 процента (11 454 из 59 655), в Соединенном Королевстве 13,6 процента (11 419 из 84 647).

⁴³ Данные исследований по этим вопросам противоречивы и различаются по странам. В Германии, к примеру, видимо, имеется немного свидетельств предвзятого обращения, несмотря на то что в тюрьмах можно встретить дифференцированный подход. В Великобритании предубеждение против мигрантов зафиксировано на различных этапах. В Нидерландах фактические данные свидетельствуют о том, что сотрудники полиции относятся к мигрантам с меньшим уважением, а также есть признаки неравного обращения в системе уголовного правосудия. В Канаде и Соединенных Штатах обнаружены факты дискриминации, однако при этом следует учитывать многие факторы (Michael Tonry, ed., *Ethnicity, Crime and Immigration: Comparative and Cross-National Perspectives*, Crime and Justice Series, vol. 21 (Chicago, University of Chicago Press, 1997)).

IV. Ответные меры

A. Ответные меры на национальном уровне

48. Ответные меры могут осуществляться на двух уровнях: национальном и международном. Возможные национальные меры по сокращению виктимизации среди мигрантов могут быть подразделены на семь категорий, описываемых ниже. В каждом случае следует учитывать конкретные ситуации, обуславливающие уязвимость мигрантов, и первостепенное значение следует придавать наиболее значительным проблемам, связанным с их правовым статусом.

1. Углубление знаний о данном явлении

49. Существует очевидная необходимость разработки количественных и качественных методов оценки уровня и природы насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей. В отсутствие надлежащих данных эта проблема не может быть эффективно решена.

50. Поскольку значительное количество инцидентов, связанных с насилием в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей, не попадает в поле зрения полиции, данные в настоящее время собираются плохо. Как показывают текущие исследования, подавляющее большинство мигрантов, подвергающихся насилию и дискриминации, включающие оскорбления, угрозы и домогательства, не сообщают об этом в какие-либо организации или органы власти. Это означает, что тысячи случаев дискриминации и насилия оказываются незамеченными и не регистрируются официально системой уголовного правосудия.

2. Всеобъемлющее гарантирование основных прав

51. Основные права мигрантов, будь то законные или незаконные, должны быть признаны. Из страха, что о них сообщат в полицию и они будут депортированы, незаконные мигранты часто не пользуются медико-санитарными услугами или школами.

52. Для того чтобы незаконные мигранты испытывали большее доверие к медицинским услугам и системам образования, необходимо ввести законодательство, позволяющее персоналу, занятому в системах социального обеспечения, здравоохранения и образования, обеспечивать конфиденциальность. Эта мера должна сочетаться с системным подходом к осуществлению прав человека, включающим широкий ряд мер, таких как: содействие участию общин; поддержка предпринимательства в общинах меньшинств и противодействие эксплуатации на рынке труда; концентрация внимания на роли местных органов власти в качестве правозащитников; содействие просвещению в области прав человека как среди тех, кто обладает этими правами, так и среди тех, кто должен защищать права человека; и подготовка по вопросам прав человека для тех, кто предоставляет услуги, например для медсестер, социальных работников и лиц, обеспечивающих уход за пожилыми людьми.

3. Повышение информированности среди жертв

53. Группы, которые обычно наиболее уязвимы в отношении дискриминации, при этом недостаточно информированы о своих правах и о законодательных положениях,

касающихся дискриминации на основе этнической принадлежности. Для того чтобы эти законодательные положения функционировали, они должны быть подкреплены мерами по повышению осведомленности среди уязвимых меньшинств. Необходима мотивация, чтобы побудить пострадавших сообщать о преступлениях, жертвами которых они стали, а также следует совершенствовать услуги, предоставляемые им полицией. Нужно рассмотреть возможность создания независимых механизмов для регистрации жалоб, касающихся дискриминации на основе этнической принадлежности или положения мигранта, а также вложения средств в повышение информированности среди лиц, уязвимых для дискриминации, относительно того, куда они могут обратиться за поддержкой и советом.

54. Особое внимание следует уделять сокращению числа несчастных случаев на производстве. Мероприятия, направленные на повышение культуры техники безопасности, уровня профессиональной подготовки работников, а также качества и объема информации, способны улучшить условия труда как мигрантов, так и трудящихся граждан страны. Специальные учебные курсы по гигиене и технике безопасности, особенно если они посещаются на регулярной основе, проявили себя как определяющий фактор в деле сокращения травматизма. Обеспечение постоянной профессиональной подготовки трудящихся-мигрантов по вопросам потенциальных рисков и методов обеспечения безопасности является наилучшим способом сокращения вероятности травматизма на рабочем месте.

55. Другим важным фактором является знание языка: травматизм снижается по мере улучшения владения местным языком. Более молодые и менее опытные работники подвергаются большему риску травматизма, поскольку у них не хватает опыта в выполнении определенных задач и соответственно уверенности, они не в состоянии сразу выявить опасные ситуации и реагировать надлежащим образом. В силу всех этих причин работникам, имеющим небольшой опыт работы, необходима специальная подготовка, особенно без отрыва от производства.

56. В то же время работодатели должны быть осведомлены о том, что на них лежит основная ответственность за меры безопасности. Работодатели должны в полной мере следовать нормам и правилам техники безопасности, обеспечивая их соблюдение всеми работниками, независимо от того, гражданами какой страны они являются. Следует применять строгие санкции к тем работодателям, которые не соблюдают и не обеспечивают соблюдения правил безопасности, особенно к тем, кто обманывает рабочих-мигрантов, не заключает с ними трудовых договоров и не обеспечивает им безопасные условия работы.

4. Повышение информированности среди правонарушителей

57. Что касается повышения информированности среди правонарушителей, здесь возможны два направления. Первое – это законодательство, в котором установлены санкции в случае проявления дискриминации. Криминализация расизма и ксенофобии станет четким сигналом для общества. Вторым направлением может быть проведение кампании по повышению общественной осведомленности в целях борьбы с дискриминацией и информирование граждан страны о том, как и почему дискриминация в отношении мигрантов негативно воздействует на общество в целом, уделяя особое внимание тому факту, что наиболее тяжкими формами дискриминации являются преступления.

5. Расширение прав и возможностей общин мигрантов

58. В целях расширения прав и возможностей общин мигрантов можно использовать такие методики, как вовлечение и сбор фактических данных с целью содействия выработке, реализации и оценки политики. Мигрантам необходимо дать возможность заявить о своих реальных потребностях, сообщить о возникающих у них проблемах, связанных со здравоохранением, с полицией, системой правосудия.

59. Первый шаг в расширении прав и возможностей маргинализированных групп связан с предоставлением им специальной подготовки, чтобы они могли понимать и использовать законодательство, которое их защищает. Тем, кто подвергся дискриминации или преследованию, следует оказывать поддержку и побуждать к сообщению о том, что с ними произошло, компетентному органу, зная, что к их жалобам отнесутся серьезно. Удачным началом, возможно, станет выделение средств организациям, оказывающим содействие лицам, подвергшимся дискриминации. Кроме того, местные ассоциации могут оказать поддержку мигрантам, расширяя осведомленность последних о своих правах, укрепляя тем самым их готовность сообщать о совершенных по отношению к ним преступлениях и предоставляя им юридическую помощь и социальные услуги.

6. Улучшение взаимоотношений между мигрантами и полицией

60. Для улучшения взаимоотношений с силами полиции следует разработать ряд рабочих инициатив с участием полиции, местных органов власти и организаций гражданского общества в целях побуждения мигрантов к сообщению о совершенных по отношению к ним преступлениях и оказания необходимой помощи жертвам.

61. Настоятельно необходимо выявление и рассмотрение потенциально дискриминационного обращения со стороны полиции. Следует проделать определенную работу по улучшению взаимоотношений и взаимодействия между полицией и общинами мигрантов. Доверие к полиции должно формироваться путем уважительного и недискриминационного обращения. Улучшению взаимоотношений между мигрантами и системами полиции и правосудия следует содействовать с помощью программ профессиональной подготовки и образовательных программ. Необходимо налаживать сотрудничество с соответствующими органами власти и организациями гражданского общества.

7. Упрощение доступа к системе уголовного правосудия

62. Упрощение доступа мигрантов к правосудию имеет решающее значение для недопущения дискриминации и побуждения к сообщению о совершенных по отношению к ним преступлений. Органы правосудия также нуждаются в помощи для упрощения используемого ими языка, чтобы он был понятен для всех.

63. Профессиональные сотрудники системы уголовного правосудия должны быть осведомлены о языковых, социальных и культурных барьерах, с которыми мигранты сталкиваются при контактах с данной системой. Снижение этих барьеров поможет людям лучше понимать процессы судопроизводства. Кроме того, необходимо провести исследования по оценке возможной дискриминации и предвзятого подхода к мигрантам со стороны полиции или судебных органов в случае соприкосновения мигрантов с системой уголовного правосудия.

64. Необходимо уделять больше внимания вопросам обращения с мигрантами-правонарушителями в рамках пенитенциарной системы. Следует принять меры по улучшению условий содержания для мигрантов-заключенных в плане религиозных, социальных, культурных и индивидуальных особенностей и в отношении доступа к средствам информации, таким как телевидение, газеты и книги. Необходимо осуществить специальные программы, чтобы устранить проблемы, которые иностранцы-заключенные могут испытывать в повседневной жизни в местах лишения свободы.

В. Ответные меры на международном уровне

65. Следует оказывать поддержку странам в сведении к минимуму виктимизации мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей путем предоставления им инновационных моделей антидискриминационного законодательства, образцов наилучшей практики в осуществлении положений таких законодательств и технической помощи.

1. Инновационные модели антидискриминационного законодательства

66. Немногие государства имеют специальное антидискриминационное законодательство. Модель антидискриминационного законодательства должна обеспечивать санкции против дискриминации (или стимулы для инклюзивного обращения) и оказывать поддержку мигрантам в осуществлении их прав человека и гражданских прав. Такое законодательство должно охватывать образование, занятость, вопросы жилья, взаимоотношений с полицией и доступа к системе уголовного правосудия, из чего должно четко следовать, что дискриминация или насилие в отношении мигрантов ни в одной из этих областей не будут допущены.

2. Наилучшая практика в осуществлении антидискриминационного законодательства

67. Лишь небольшая часть из существующих антидискриминационных законов осуществляется в полной мере или широко применяется. Если эти законы не подкреплены конкретными стимулами для педагогов, работодателей, землевладельцев, сотрудников правоохранительных органов и системы уголовного правосудия, то они нередко становятся чисто символическими или устаревшими. Аналогичным образом, санкции должны быть направлены на конкретные области, где практикуется дискриминация. Для оперативного и эффективного управления системой стимулов и санкций, обеспечивая легитимность системы следует создать антидискриминационный орган.

3. Техническая помощь

68. Разработка законопроектов и формирование наилучшей практики – не единственные задачи деятельности по предоставлению технической помощи. Возможна разработка конкретных мероприятий по улучшению взаимоотношений между мигрантами и сотрудниками правоохранительных органов. На всех уровнях правоохранительной деятельности должны соблюдаться кодексы этических норм практической деятельности, направленной против дискриминации. Для сотрудников правоохранительных органов следует обеспечить специальную подготовку в целях искоренения расовых предрассудков. Общины мигрантов должны получать

поддержку, с тем чтобы они могли обеспечивать правовую помощь своим членам, при этом мигранты должны иметь полный доступ к правовой помощи.

V. Выводы и рекомендации

69. Международно-правовая основа для защиты прав мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей хорошо обоснована; однако задача ее полной реализации еще не решена. Мигранты, рабочие-мигранты и их семьи продолжают страдать от изоляции, дискриминации, виктимизации и насилия повсюду в мире. Женщины-мигранты, в частности, нередко сталкиваются с многочисленными формами дискриминации в рамках всего процесса миграции по причине их национальности, правового или социального статуса и пола. Для предотвращения насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей необходимы политические рамки, гарантирующие уважение прав, достоинства мигрантов и равное обращение на уровне законодательства, а также на практике в разных странах. Для этого необходимы согласованные и взаимодополняющие действия всех заинтересованных сторон, в том числе государств-членов, международного сообщества, представителей системы уголовного правосудия и правоохранительных органов, гражданского общества и местных сообществ. Учитывая эти аспекты и принимая во внимание рекомендации региональных подготовительных совещаний, Двенадцатый конгресс, возможно, пожелает рассмотреть следующие рекомендации:

а) Государствам-членам предлагается ратифицировать все соответствующие конвенции, касающиеся насилия в отношении мигрантов, незаконного ввоза мигрантов, торговли людьми, прав человека, принудительного труда, беженцев и детей, присоединиться к ним и полностью их выполнять, а также обеспечивать их осуществление в полном объеме в случаях насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей;

б) Государствам-членам следует пересмотреть свое законодательство с учетом осуществления всех соответствующих правовых документов, способствующих:

i) судебному преследованию лиц, осуществляющих незаконную перевозку мигрантов; лиц, участвующих в торговле людьми; и других лиц, совершающих насилие в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей;

ii) выявлению жертв насилия;

iii) защите прав жертв таких правонарушений с уделением особого внимания уязвимым группам;

с) Государствам-членам следует повысить квалификацию и потенциал органов уголовного правосудия, ответственных за борьбу против насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей, усилить подготовку (и в случае необходимости увеличить людские ресурсы) для должностных лиц национального и местного уровней. Все участники борьбы с насилием в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей, в том числе органы уголовного правосудия и органы социального обеспечения, должны обладать необходимым потенциалом для выявления жертв насилия и обеспечения защиты их прав, принимая во внимание особенно уязвимое положение детей. Органы социального обеспечения, ответственные за защиту прав мигрантов и жертв преступлений, также

нуждаются в усилении в целях обеспечения их готовности к упреждающему выявлению причастности правонарушителей и/или организованных преступных групп и к принятию надлежащих мер;

d) Государствам-членам следует разработать специальные меры по оказанию поддержки общинам мигрантов с учетом различных аспектов и потребностей конкретных общин, побуждая общины мигрантов к участию в выработке и реализации антидискриминационных стратегий и политики предотвращения насилия, а также упрощая доступ к системам правосудия и оказания поддержки;

e) Государствам-членам следует способствовать сотрудничеству на национальном, региональном и межрегиональном уровнях в целях борьбы с насилием в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей.

f) Государствам-членам не следует применять уголовные меры в отношении незаконно ввезенных мигрантов лишь в силу того, что они были ввезены контрабандным путем;

g) Государствам-членам следует определить и обмениваться передовыми методами в деле разработки мер по предупреждению преступности и в области уголовного правосудия для решения проблем, связанных с насилием в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей.

h) Государствам-членам следует обеспечить, чтобы потенциал Организации Объединенных Наций в области технической помощи для борьбы против насилия в отношении мигрантов, рабочих-мигрантов и их семей для решения этих задач был подкреплён соответствующими ресурсами;

i) Конференция участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности должна обеспечить поддержку, необходимую для реализации своего потенциала в полной мере и для выполнения сложных задач, предусмотренных ее мандатом. В связи с этим необходимо обеспечить Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности надлежащими ресурсами, позволяющими в полном объеме выполнять возложенные на него функции в качестве секретариата Конференции.