

**Экономический и Социальный Совет**

Distr.: General
5 September 2017
Russian
Original: English

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана

Азиатско-тихоокеанское региональное подготовительное совещание
по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции

Бангкок, 6-8 ноября 2017 года
Пункты 3b и d предварительной повестки дня**

**Тематические обсуждения ключевых вопросов в Азиатско-Тихоокеанском регионе
для содействия безопасной, упорядоченной и легальной миграции**

**Рассмотрение движущих факторов миграции, включая неблагоприятные последствия
изменения климата, стихийных бедствий и антропогенных кризисов,
посредством обеспечения защиты и помощи, устойчивого развития,
искоренения нищеты, предотвращения конфликтов и их разрешения**

**Региональное сотрудничество и управление, касающиеся миграции
Во всех ее измерениях, в том числе на границах и на этапах транзита,
Прибытия, возвращения, повторного допуска, интеграции и реинтеграции**

Смешанная миграция в Азиатско-Тихоокеанском регионе**Записка секретариата***Резюме*

Перемещения больших групп беженцев, наряду с другими уязвимыми и нуждающимися в защите группами мигрантов, создают проблемы с точки зрения систем управления миграционными процессами и нормативно-правовых баз, действующих в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эти проблемы связаны с обеспечением соблюдения прав и удовлетворения потребностей мигрантов в составе этих потоков, а также с необходимостью в инструментарии и потенциале для эффективного регулирования этих перемещений больших групп лиц.

В интересах реагирования на эти проблемы в настоящем документе приводятся примеры таких перемещений больших групп людей в Азиатско-Тихоокеанском регионе; обсуждаются способы реагирования на них со стороны правительств и концептуальные вопросы, связанные со смешанными потоками; и ориентиры, содержащиеся в международных и региональных источниках, относительно регулирования смешанных потоков в соответствии с передовой международной практикой, принципом государственного суверенитета и международными стандартами и нормами в области прав человека.

* Переиздано по техническим причинам 11 октября 2017 года.

** E/ESCAP/GCM/PREP/L.1.

Настоящий документ призван задать направление межправительственному процессу в Азиатско-Тихоокеанском регионе, направленному на подготовку материалов и предложений, которые внесут вклад в переговоры по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции: для этого в документе подобно освещены соответствующие актуальные вопросы и сформулированы рекомендации для рассмотрения участниками совещания.

I. Введение

1. Трансграничные процедуры, как правило, основаны на регулировании перемещений людей в ситуациях, не являющихся чрезвычайными. Когда прибывает большое число людей в уязвимом положении, создается большая нагрузка на эти процедуры, что во многих случаях ведет к неопределенности и спонтанному характеру мер реагирования, при которых заинтересованным сторонам приходится внедрять сложные бюрократические процедуры в условиях отсутствия надлежащих ресурсов и координационных механизмов для этих целей. В результате таких ситуаций мигранты не могут получить доступа к необходимым им поддержке и услугам, и их права могут нарушаться.

2. Внезапное увеличение числа лиц, прибывших на границы Европы в 2015 году, в сочетании с трагической гибелью людей на море с особой наглядностью обозначили эту проблему и привели к созыву первого в истории Организации Объединенных Наций пленарного заседания высокого уровня для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, которое состоялось 19 сентября 2016 года. По итогам этого заседания была принята Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, в которой 193 мировых лидера приняли на себя серьезные обязательства по решению вопросов, связанных с перемещениями больших групп беженцев и мигрантов. В Декларации, в которой содержится ссылка на принятие в 2015 году Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, мировые лидеры отметили положительный вклад мигрантов в обеспечение всеохватного роста, но обратили внимание на сложные проблемы, которые создаются в результате вынужденного переселения и нерегулируемой миграции больших групп людей. Согласно определению, приведенному в Декларации, «...понятие «перемещения больших групп» может охватывать целый ряд аспектов, в том числе: число прибывающих людей, экономический, социальный и географический контекст, возможности принимающего государства по принятию соответствующих мер и последствия перемещения, которое носит внезапный или продолжительный характер»¹. Это определение не охватывает, к примеру, регулируемые потоки мигрантов из одной страны в другую. Оно может «представлять собой смешанные потоки людей, будь то беженцев или мигрантов, которые перемещаются по разным причинам, но могут пользоваться одинаковыми маршрутами»².

¹ В Докладе Генерального секретаря под названием «В условиях безопасности и достоинства: решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов»), опубликованном в 2016 году, заявлено следующее: «Будет ли то или иное перемещение считаться перемещением «большой» группы людей, зависит не столько от абсолютного числа перемещающихся людей, сколько от географического контекста, возможностей принимающих государств реагировать на это явление, а также от последствий такой неожиданной или затяжной проблемы для принимающей страны». (A/70/59).

² Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи.

3. Этот итоговый документ стал результатом все более активного обсуждения концепции смешанной миграции, которая была сформулирована, чтобы отразить сложные, масштабные и внезапно возникающие миграционные сценарии, которые наблюдаются по всему миру и создают проблемы с точки зрения разработки политики. Многие страны являются одновременно, хотя и в разной степени, странами происхождения, транзита и назначения мигрантов, являющихся частью смешанных миграционных потоков³. Хотя определения смешанной миграции варьируются, они, как правило, имеют общие характеристики, такие как: признание различных типов мигрантов⁴ и их конкретных потребностей; использование мигрантами нерегулярных каналов ввиду ограниченности законных путей допуска на территорию других стран; и обеспокоенность по поводу рисков, которым подвергаются мигранты в связи с такими перемещениями. Можно привести ряд следующих примеров:

а) Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) подчеркивает различие между беженцами (которые являются вынужденными переселенцами и нуждаются в защите) и мигрантами (которые переезжают добровольно), признавая при этом, что обе категории лиц могут прибегать к услугам лиц, занимающихся незаконным провозом людей (и лиц, занимающихся торговлей людьми): «Мигранты принципиально отличаются от беженцев и, следовательно, их положение совершенно различным образом регулируется нормами международного права. Мигранты, особенно экономические мигранты, принимают добровольное решение о переезде, чтобы изменить свою жизнь к лучшему. Беженцы же вынуждены спасаться бегством, чтобы сохранить жизнь или свободу»⁵. Однако УВКБ ООН далее отмечает, что, хотя положение мигрантов и положение беженцев различаются между собой, обе эти категории лиц «все чаще пользуются одними и теми же маршрутами и транспортными средствами, чтобы попасть в пункт назначения за рубежом. Если люди, являющиеся частью таких смешанных потоков, не могут легально въехать на территорию конкретного государства, они часто прибегают к услугам лиц, занимающихся незаконным провозом людей, и пускаются в опасный путь по морю или суше, в котором многие из них гибнут»⁶;

б) определение, данное Международной организацией по миграции (МОМ), помещает смешанную миграцию в контекст нерегулируемой миграции⁷: «Основные отличительные черты смешанных миграционных потоков включают нерегулируемый характер и многообразие факторов, лежащих в основе таких перемещений, и различные потребности и характеристики заинтересованных лиц. Смешанным потокам было дано такое определение: «носящие сложный характер перемещения населения, включая беженцев, лиц, ищущих убежища, экономических мигрантов и других мигрантов». Несопровождаемые несовершеннолетние лица, экологические

³ См. A/70/59.

⁴ Если не указано иного, термин «мигранты» в настоящем документе относится к международным мигрантам. Согласно определению Департамента по экономическим и социальным вопросам, международный мигрант – это лицо, проживающее в государстве, которое не является его или ее местом рождения. При оценке численности международных мигрантов беженцы выделяются в подкатегорию в в рамках общей совокупности международных мигрантов.

⁵ UNHCR, *The 10-Point Plan in Action, 2016 Update* (Geneva, 2016). Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html>.

⁶ См. www.mixedmigrationhub.org/member-agencies/what-mixed-migration-is/.

⁷ В документе MC/INF/297 МОМ выражает мнение, что «[по] сути, смешанные потоки относятся к нерегулируемым перемещениям, часто предполагающим транзитную миграцию, при которых люди перемещаются, не имея надлежащих документов, пересекая границу и прибывая на место назначения несанкционированным путем».

мигранты, лица, являющиеся объектом незаконного провоза, жертвы торговли людьми и мигранты, оказавшиеся в бедственном положении, могут, в частности, также оказаться участниками смешанного потока»⁸. Более того, «люди переезжают в силу сочетания разных причин, и поэтому они могут относиться к одной или более категориям, которые, в свою очередь, могут меняться по мере следования людей по маршруту и с течением времени. В большинстве случаев присутствует, по крайней мере, некоторая степень принуждения и уязвимости, будь то в результате условий, при которых эти люди бежали, или из-за тяжелых условий, либо эксплуатации и дурного обращения, которым они подверглись в пути»⁹;

с) Региональный секретариат по вопросам смешанной миграции в Северной Африке перечисляет различные типы мигрантов, которые могут быть выделены в рамках смешанной миграции:

- «Мигранты с неурегулированным статусом (переехавшие в результате реальной и (или) предполагаемой невозможности добиться процветания (экономические мигранты) или движимые устремлениями, такими как, например, воссоединение с другими членами своей семьи. Во многих случаях в организации их переезда и содействии ему участвуют лица, занимающиеся незаконным провозом людей, хотя некоторые такие мигранты переезжают самостоятельно);
- беженцы и лица, ищущие убежища (вынужденные мигранты);
- жертвы торговли людьми (недобровольные мигранты);
- лица без гражданства;
- несопровождаемые несовершеннолетние лица и разлученные с семьями дети и другие уязвимые перемещающиеся лица»¹⁰.

4. Различные категории мобильного населения нуждаются во внимании конкретного рода, с тем чтобы обеспечить удовлетворение их потребностей и соблюдение их прав; когда в смешанных потоках одновременно присутствуют лица, относящиеся к разным категориям, вопросы и проблемы, связанные с предоставлением такой поддержки, усугубляются. Более того, значительную обеспокоенность с точки зрения безопасности вызывают формы транзита и маршруты, как правило, характерные для смешанных потоков, включая привлечение лиц, занимающихся нелегальным провозом людей и торговлей людьми. В отличие от регулируемой миграции, при которой категории мобильного населения известны и зарегистрированы, категории лиц, перемещающихся в рамках смешанных миграционных потоков, не являются совершенно очевидными и не поддаются простому определению, и это относится в том числе к категориям лиц, нуждающимся в защите в соответствии с положениями международного права, таким как беженцы и жертвы торговли людьми, наряду с другими категориями мигрантов. В результате этого беженцы и лица, ищущие убежища, например, могут не иметь возможности доступа к международной защите, на которую они имеют право, подвергаясь при этом риску задержания или депортации в нарушение правовых норм, касающихся

⁸ См. MC/INF/294.

⁹ IOM, *IOM Response Plan for the Mediterranean and Beyond* (Geneva, 2015), p. 5. Доступно по ссылке: https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/IOM-Response-Plan-for-the-Mediterranean-and-Beyond-Oct2015.pdf

¹⁰ См. www.regionalmms.org/index.php/about-us/mixed-migration.

принципа невысылки¹¹. Кроме того, те лица, которые могут не удовлетворять конкретным критериям, необходимым для международной защиты, тем не менее, могут сталкиваться с вопросами, вызывающими обеспокоенность в плане обеспечения соблюдения прав человека и другого рода защиты, актуальных для положения этих людей. Хотя правовые различия между такими группами могут быть четкими, все из этих групп постоянно находятся в уязвимом положении и для решения проблем нуждаются в подходе, при котором во главу угла ставятся права человека, при одновременном учете важности государственного суверенитета. Наконец, когда такие перемещения носят масштабный, активизированный характер, они представляют собой проблему для государств, у которых во многих случаях имеются лишь ограниченные возможности для обеспечения применения надлежащих, основанных на правах человека подходов.

5. Целью Нью-Йорской декларации является внесение ясности в дальнейшие действия, направленные на поиски путей решения проблем, связанных с этими перемещениями. Это включает в том числе потребность в комплексных и международных мерах реагирования и соглашениях по обязательствам, в том числе: в области защиты безопасности и прав всех беженцев и мигрантов, независимо от их статуса; в области поддержки стран, спасающих, принимающих и размещающих у себя большое число беженцев и мигрантов; в области интеграции мигрантов; в области борьбы с ксенофобией и расизмом в отношении мигрантов; в области разработки – при помощи возглавляемых государствами процессов – не имеющих обязательной юридической силы принципов и добровольных руководящих принципов обращения с мигрантами, находящимися в уязвимом положении; и совершенствования регулирования миграции на глобальном уровне. Для достижения этих целей мировые лидеры призвали к разработке глобального договора о беженцах и глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. Глобальный договор о беженцах будет разрабатываться УВКБ ООН с опорой на Комплекс мер в отношении беженцев, содержащийся в приложении I к Нью-Йорской декларации, включая конкретные действия, призванные «ослабить нагрузку на принимающие страны, повысить самообеспеченность беженцев, расширить возможности привлечения третьих стран и содействовать созданию в странах происхождения условий для безопасного возвращения без ущемления достоинства»¹². Роль глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции заключается в том, чтобы охватить все аспекты международной миграции, в том числе гуманитарный, связанный с правами человека и другие аспекты миграции, и стать основой всестороннего международного сотрудничества в вопросах, касающихся мигрантов и мобильности людей, которая будет разрабатываться путем переговоров между государствами-членами при поддержке системы Организации Объединенных Наций.

6. В настоящем документе содержится обзор основных тенденций в области смешанной миграции, призванный служить справочным материалом для региональных консультаций в рамках подготовки к разработке глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции. В него также включены обсуждение способов, при помощи которых страны региона решали проблемы и использовали возможности смешанной миграции, и рекомендации для стран происхождения, транзита и назначения и для основных заинтересованных сторон, касающиеся их работы по глобальным договорам о мигрантах и о беженцах.

¹¹ Практика отказа от принуждения беженцев или лиц, ищущих убежища, к возвращению в государство, где им грозит преследование.

¹² См. <http://refugeesmigrants.un.org/refugees-compact>.

II. Смешанная миграция в Азиатско-Тихоокеанском регионе: тематические исследования

7. С 1970-х годов в Азиатско-Тихоокеанском регионе наблюдаются рост миграции и различные типы миграции, включая различные формы внутрирегиональной и межрегиональной миграции. Они включают крупные потоки трудовой миграции по регулярным каналам и определенный уровень постоянной миграции, однако, вместе с тем и разные формы вынужденной и недобровольной миграции. Эти формы вынужденной и недобровольной миграции создали проблемы в плане защиты прав человека различных категорий населения, задействованных в такой миграции, в плане предоставления услуг, удовлетворяющих конкретные потребности этих групп населения, и в плане сотрудничества по вопросам разработки долгосрочных решений в соответствии с международными реалиями и обязательствами.

8. В качестве меры реагирования на целый ряд перемещений больших групп беженцев из Вьетнама, Камбоджи и Лаосской Народно-Демократической Республики в 1970-х годах, а также откликнувшись на настоятельный призыв стран – членов Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Организация Объединенных Наций созвала международное совещание, на котором был принят Комплексный план действий. Это решение предусматривало следующее: право прибывающих лиц получать доступ к процедурам определения статуса беженца; расселение лиц, которые были признаны беженцами; возвращение при условии гарантий безопасности и отказа от преследования этих лиц за миграцию неурегулированным образом и при поддержке УВКБ ООН в плане реинтеграции; повышение эффективности процессов регулируемой миграции; и повышение осведомленности о сути Плана в странах происхождения. Процесс, связанный с Планом, предусматривал вовлечение стран происхождения и назначения, а также третьих стран, участвующих в расселении.

9. С того времени перемещения приобрели сложный характер: они обусловлены сочетанием разных причин, и порой в них задействованы крупные и (или) более интенсивные потоки, что создает проблемы для сообществ, затронутых этими потоками. По оценкам УВКБ ООН, в регионе почти 13,1 миллиона лиц, ищущих убежища, беженцев, внутренне перемещенных лиц, лиц без гражданства и других лиц, положение которых вызывает беспокойство¹³. Сохраняется серьезная необходимость расширить международную защиту на фоне продолжающихся, возобновляющихся или новых перемещений, и вопросы различия между подлинными беженцами и экономическими мигрантами вызвали и вызывают беспокойство в странах транзита и назначения¹⁴. Кроме того, существует все более широкое признание сложного характера смешанных миграционных потоков, который может вести к перемещениям лиц, не являющихся беженцами, но затрагиваемых при этом сходными факторами уязвимости, а также к росту трансграничных сетей, способствующих нерегулируемой миграции, причем часто на фоне растущих ограничений нерегулируемой миграции.

10. Недавнее резкое увеличение числа афганских граждан, возвращающихся из Пакистана, дает представление о динамике, формирующей смешанную миграцию в регионе, и о различных факторах уязвимости, затрагивающих

¹³ См. <http://www.unhcr.org/en-us/asia-and-the-pacific.html>.

¹⁴ Хотя страна может одновременно являться страной происхождения, транзита и назначения, здесь эти понятия употребляются для целей обозначения основного миграционного статуса страны.

мигрантов. В 2016 году показатель возвращения зарегистрированных беженцев и не имеющих документов афганских граждан из Пакистана вырос на 108 процентов по сравнению с предыдущим годом, и это произошло из-за сочетания разных причин¹⁵. Многие из этих вернувшихся людей целыми десятилетиями проживали за пределами Афганистана и по прибытии нуждались в поддержке своих усилий по реинтеграции в страну, в которой уже сложилось тяжелое положение в результате широкомасштабного конфликта и перемещений населения. Несмотря на схожесть характеристик и потребностей в плане защиты, имеющих у зарегистрированных беженцев и не имевших документов репатриантов, обращение с этими двумя категориями лиц было разным: тогда как лица, признанные беженцами, имели право на получение денежной субсидии для реинтеграции, не имевшие документов репатрианты смогли лишь получить базовую гуманитарную помощь на границе. Такое неравенство особенно наглядно показывает проблемы, с которыми сталкиваются страны, в которые прибывают крупные смешанные миграционные потоки, в плане удовлетворения потребностей различных групп мигрантов.

11. В других частях региона крупные миграционные потоки были обусловлены сочетанием факторов, связанных с конфликтом, и экономических факторов, а также наличием возможностей трудоустройства в стремительно развивающихся соседних странах. Так, например, миграционные потоки в Юго-Восточной Азии и за ее пределами были вызваны сочетанием таких факторов.

12. О сложности принятия мер в таких ситуациях наглядно свидетельствуют события мая и июня 2015 года, когда приблизительно 5 000 выходцев из Мьянмы и Бангладеш оказались заблокированными на борту лодок, где их бросили контрабандисты. Несколько стран отказало этим мигрантам в высадке на берег на своей территории, и не менее 70 человек погибло¹⁶. В рамках мер реагирования на сложившуюся ситуацию было проведено несколько совещаний. Правительство Таиланда созвало 29 мая 2015 года специальное заседание по вопросам нерегулируемой миграции в районе Индийского океана, с тем чтобы обсудить международное сотрудничество в деле разрешения этого кризиса. По итогам заседания были выработаны 17 предложений и рекомендаций относительно дальнейших действий, в том числе следующие:

- a) необходимость принятия мер реагирования на региональном уровне;
- b) активизация поисково-спасательных операций;
- c) изучение вопроса, касающегося выявления предсказуемых вариантов высадки на берег и надлежащих согласованных механизмов приема спасенных лиц;
- d) доступ УВКБ ООН и МОМ к мигрантам;
- e) проведение оценки с целью определения потребностей в плане защиты, уделяя особое внимание уязвимым группам лиц;
- f) укрепление механизма обмена информацией и оперативными данными в интересах поддержки спасательных операций;

¹⁵ ИОМ, *Return of Undocumented Afghans from Pakistan and Iran: 2016 Overview* (Geneva, 2016). Доступно по ссылке: http://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_-_return_of_undocumented_afghans_from_pakistan_and_iran_-_2016_overview.pdf.

¹⁶ См. <https://unhcr.atavist.com/mmm2015>.

- g) учреждение совместной целевой группы для поддержки этих мер;
- h) международная поддержка доноров;
- i) укрепление правоприменительной деятельности в целях борьбы с сетями незаконного провоза людей и торговли людьми, в том числе при помощи координационных центров, оперативных мероприятий, следственных целевых групп и обмена данными;
- j) разработка прозрачных и эффективных процедур найма для трудящихся-мигрантов;
- k) информационные кампании по вопросам нерегулируемой миграции;
- l) расширение легальных, доступных в плане стоимости и безопасных каналов миграции;
- m) борьба с факторами, обуславливающими миграцию, в том числе работа в плане обеспечения экономического развития и поощрения полного соблюдения прав человека и содействия надлежащему доступу людей к основным правам и услугам.¹⁷

13. При использовании динамики, заданной первым специальным заседанием, 4 декабря 2015 года было проведено второе заседание. В его рамках МОМ, УВКБ ООН и Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН) представили совместное предложение, касающееся мер немедленного реагирования при последующих кризисах. Это предложение было включено в эксперимент по моделированию ситуации, проведенный Целевой группой по планированию и обеспечению готовности, созданной в рамках Балийского процесса в январе 2017 года. АСЕАН также провела чрезвычайное совещание на уровне министров стран – членов АСЕАН по проблеме борьбы с транснациональной преступностью, связанной с нерегулируемыми перемещениями лиц в Юго-Восточной Азии, которое прошло в Куала-Лумпуре 2 июля 2015 года. Итоги совещания на уровне министров включали создание целевого фонда для поддержки усилий по оказанию гуманитарной и чрезвычайной помощи. Таким образом, разрабатываются региональные меры реагирования на явление смешанной миграции.

14. Смешанная миграция в Европу через Турцию служит еще одним примером, наглядно показывающим проблемы, с которыми сталкиваются страны региона. Масштабы смешанной миграции по маршруту, пролегающему через Турцию, стали причиной огромной нагрузки на затронутые этим явлением страны. В 2015 году наблюдалось значительное увеличение числа граждан стран, из которых прибывают беженцы, нерегулируемым образом въезжавших на территорию Европы через Турцию: в 2014 году это число составляло 43 500 человек¹⁸, а в 2015 году – уже свыше 856 732 человек, а основную часть составляли граждане Афганистана, Ирака и Сирийской Арабской Республики; хотя в 2016 году число лиц, следовавших транзитом через Турцию, сократилось, оно все же осталось значительным: более 171 785 человек¹⁹. Помимо

¹⁷ См. <http://www.mfa.go.th/main/en/media-center/14/56880-Summary-Special-Meeting-on-Irregular-Migration-in.html>.

¹⁸ UNHCR, *The sea route to Europe: The Mediterranean passage in the age of refugees* (Geneva, 2015). Доступно по ссылке: www.unhcr.org/5592bd059.html.

¹⁹ UNHCR, *Dead and Missing at Sea* (Geneva, 2016). Доступно по ссылке: <http://data2.unhcr.org/en/documents/download/56288>.

численности, дополнительным фактором сложности является смешанный состав таких миграционных потоков: среди его участников было большое число семей с детьми, несопровождаемых и разлученных с семьями детей, одиноких женщин или беременных женщин, пожилых людей, а также больных и раненых мигрантов. Эти уязвимые группы, особенно в случаях мобильного населения, при кризисах часто не получают внимания и не могут получить доступ к помощи. Факторы уязвимости сохраняются на протяжении всего миграционного процесса: от страны происхождения до страны транзита (эта часть пути может занимать значительное время) и затем – до конечного места назначения. Эти затяжные процессы приводят к задержкам в разработке решений и создают для мигрантов, находящихся в состоянии неопределенности, дополнительные проблемы, связанные с доходом и доступом к необходимым услугам. В результате сотрудничества по вопросам улучшения положения этих людей были вновь открыты центры расселения беженцев в Турции, хотя эта мера была принята в обмен на возвращение мигрантов с неурегулированным статусом, ходатайства которых о предоставлении убежища в Греции были отклонены.

15. Велика вероятность того, что подобные сложные по своей структуре потоки увеличатся. Изменение климата – это новый вопрос, который с большой долей вероятности осложнит вопрос миграционных потоков и усугубит давление, побуждающее людей к миграции не только в результате стихийных бедствий, но и для повышения своей жизнестойкости. Особенно остро этот вопрос стоит, например, в случае малых островных государств и атоллов Тихого океана.

16. Проблема мигрантов, оказавшихся в кризисной ситуации в стране своего назначения, например, в странах, где идет конфликт или происходит стихийное бедствие, все чаще обозначается в качестве дополнительного вопроса, вызывающего обеспокоенность. Например, во время гражданской войны в Ливии в 2011 году потребовалось предпринять усилия для эвакуации и возвращения из этой страны на родину трудящихся-мигрантов из Азиатско-Тихоокеанского региона. Землетрясение, произошедшее в Японии в 2011 году, также стало весьма четким сигналом, указывающим на важность оказания помощи сообществам мигрантов при стихийных бедствиях.

Повторяющиеся или новые проблемы?

17. Хотя во многих частях региона уже существуют учреждения, законы и политика по вопросам миграции, а в других частях региона они внедряются, существует ряд повторяющихся проблем. Многие страны оказали высокий уровень поддержки мигрантам, находящимся в уязвимом положении, в том числе во многих случаях – путем приема большого числа беженцев на протяжении нескольких десятилетий, одновременно повысив уровень сотрудничества между государствами в деле реагирования на ситуации смешанной миграции. Однако, несмотря на это, отсутствуют или недостаточно развиты правовые базы, позволяющие странам справляться с этими потоками эффективно и в соответствии с передовой международной практикой, в том числе удовлетворяя потребности в плане защиты, имеющиеся у конкретных четко определенных групп, таких как беженцы и жертвы торговли людьми, и обеспечивая подход ко всем мигрантам, независимо от статуса, основанный на правах человека и ориентированный на их соблюдение. Применяются разовые решения, которые могут быть уместными в конкретной ситуации, но необязательно способствуют разработке упорядоченного комплекса практических методов.

18. Это отчасти отражает отсутствие признания в национальных законах стран Азиатско-Тихоокеанского региона положений Конвенции и Протокола, касающихся статуса беженцев. Эти документы определяют статус беженца и закрепляют основной принцип невысылки беженцев. Хотя 25 стран региона ратифицировали эти документы, основные страны, сталкивающиеся с явлением смешанных потоков, такие как Бангладеш, Индонезия, Малайзия, Пакистан и Таиланд, еще не предприняли этот шаг. На практике эти государства во многих случаях продемонстрировали впечатляющий уровень солидарности и приняли большое число беженцев и других групп лиц, позволяя им получить доступ к безопасным условиям и открывая перед ними долгосрочные перспективы расселения в третьих странах. Однако в силу того, что статус беженца не закреплен в национальных законах этих стран, правовой статус находящихся на их территории признанных беженцев остается нестабильным. Аналогичным образом, Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, в котором содержится призыв к защите жертв торговли людьми, ратифицирован лишь 32 из 53 государств – членов ЭСКАТО, что ограничивает применимость этих мер.

19. Учитывая отсутствие правовой защиты групп лиц, которые, как признано нормами международного права, нуждаются в особой защите, мигранты, прибывающие в рамках смешанных миграционных потоков, часто подвергаются задержанию и депортации. Помимо своей ограниченной действенности в качестве меры сдерживания, практика депортации также поднимает вопросы о соответствии таких методов обязательствам по невысылке и сложности реинтеграции депортированных мигрантов в их родных странах.

20. Однако в то время как ограниченное применение существующих рамок международной защиты беженцев и жертв торговли людьми является проблемой при реагировании на ситуации смешанных потоков, все ширится признание необходимости дополнить эти рамки более активными усилиями по защите всех уязвимых мигрантов, включая тех, кто не относится к этим категориям. Многие из мигрантов, которым угрожают насилие, эксплуатация и дурное обращение, не подпадают под действующие определения беженцев и жертв торговли людьми. Отсутствует ясность в вопросе того, что означает понятие «уязвимый мигрант» и какие защита и помощь могут оказываться таким мигрантам, в результате чего образуется разрыв между защитой, предоставляемой признанным категориям мигрантов, и защитой, предоставляемой тем, кто подвергается насилию, эксплуатации, дурному обращению и (или) сталкивается с нарушением своих прав, но не относится при этом ни к одной из групп, пользующихся защитой.

21. С учетом признания такого разрыва предпринимаются усилия для более комплексного понимания уязвимости, при котором особое внимание, уделяемое категориям мигрантов, пользующимся защитой, и принадлежность мигранта к конкретной группе дополняются более целостным, применимым на любом этапе миграционного процесса и в любом контексте, пониманием факторов, способствующих уязвимому положению отдельного мигранта или группы мигрантов, а также ресурсов и возможностей, которые они сами могут мобилизовать, чтобы снизить степень своей уязвимости или преодолеть ее. В русле такого подхода одно из предложенных определений включает «уязвимость перед лицом насилия, эксплуатации, дурного обращения и нарушения прав во время миграционного процесса (при отправлении, во время транзита и по прибытии), необязательно являющуюся предопределенным состоянием», а, скорее, возникающую вследствие сочетания факторов, таких как индивидуальные возможности, более общие социальные, экономические, политические условия стран происхождения или транзита, внешние факторы,

которые нарушают ход жизни мигрантов и дестабилизируют среду, в которой находятся мигранты. Подобное более широкое понимание может помочь при разработке надлежащих мер реагирования²⁰.

22. Уязвимость мигрантов во время перемещений в составе смешанных потоков большого числа людей и по прибытии в пункт назначения означает, что часто им может требоваться значительная гуманитарная поддержка, особенно в случаях, когда их путь был опасным. Помимо того, что они рискуют погибнуть при пересечении морских и сухопутных границ, мигранты часто живут в сложных условиях, при которых сильная подверженность воздействию элементов окружающей среды усугубляется серьезными ограничениями в плане обеспечения основных жизненно важных потребностей; во многих случаях содержатся под стражей в плохих условиях; могут испытывать последствия ксенофобии; и могут подвергаться насилию, эксплуатации, дурному обращению и даже пыткам со стороны лиц, занимающихся незаконным провозом мигрантов, или лиц, занимающихся торговлей людьми. Женщины и дети особенно подвержены риску насилия на гендерной почве и сексуальных надругательств и эксплуатации.

23. Этим уязвимым мигрантам часто требуются различные услуги, такие как розыск родных и кров для несопровождаемых детей-мигрантов, медицинские услуги и услуги по направлению к соответствующим специалистам для лиц, страдающих заболеваниями, психосоциальная поддержка и другие виды специализированной помощи. Численность прибывающих может создавать дополнительные проблемы для стран, в которых отсутствуют меры по определению статуса беженцев, так как возникает необходимость в дополнительной поддержке для выявления лиц, у которых имеются потребности в плане защиты, и для направления этих лиц в структуры, где они могут получить соответствующие услуги. Наконец, требуется поддержка для обеспечения того, что любое возвращение лиц, у которых не имеется потребностей в плане защиты, происходило гуманным и упорядоченным образом, включая оказание поддержки в реинтеграции и другие решения.

24. Лица, у которых выявлены потребности в плане защиты, могут сталкиваться в принимающих государствах с более долгосрочными проблемами, в том числе в смысле способности опираться на собственные силы. Для стимулирования такой способности, предоставления соответствующим лицам возможности использовать свои таланты и навыки, а также вносить вклад в жизнь принимающих их стран необходим доступ к здравоохранению, социальной защите и трудоустройству – однако, если эти люди не могут работать на законных основаниях, ни одна из этих возможностей не может быть реализована.

III. Регулирование миграции: решение проблем, связанных со смешанными миграционными потоками

25. На этом этапе у большинства стран Азиатско-Тихоокеанского региона уже имеется длительная история международной миграции. В ее ходе правительства многих государств сформировали институты и политику для управления

²⁰ Vincent Houver, Deputy Director Department of Emergencies of International Organization for Migration, “Setting the scene”, statement to International Dialogue on Migration 2017: Understanding migrant vulnerabilities: a solution-based approach towards a global compact that reduces vulnerabilities and empowers migrants, Geneva, 18 July 2017. Доступно по ссылке: https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/2017_IDM/setting%20the%20scene%20IDMDOE%20-%20final.pdf.

различными аспектами международной миграции. С 1990-х годов предпринимаются значительные усилия, предполагающие переход с преимущественно национальных рамок регулирования миграции к более многостороннему взаимодействию.

26. При разработке своих мер реагирования правительствам следует обращаться к международным документам, связанным с миграцией: либо международным конвенциям, имеющим юридически обязательный характер, либо к не имеющим обязательной юридической силы руководящим документам.

27. Конвенции в области прав человека являются основными документами при принятии мер в отношении смешанной миграции и ситуаций уязвимых мигрантов. Это вытекает из того факта, что все формы защиты, содержащиеся в международных конвенциях в области прав человека, охватывают мигрантов, независимо от их статуса. Следовательно, при разработке и принятии мер государства обязаны обеспечить их соответствие принципам поощрения, защиты и реализации прав всех мигрантов, перечисленных в этих конвенциях, в рамках этих потоков. Руководящими документами для достижения этой цели являются Рекомендованные принципы и руководящие указания в отношении защиты прав человека на международных границах, подготовленные Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, а также Доклад Верховного комиссара о поощрении и защите прав мигрантов в контексте масштабных перемещений²¹.

28. В рамках реагирования на смешанную миграцию УВКБ ООН разработало Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции, призванный служить руководством для правительств и других заинтересованных сторон по вопросам включения защиты в миграционную политику и совершенствования их мер оперативного реагирования. Передовая практика и примеры того, как правительства и организации применяли это руководство, освещены в документе «Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии». В этом плане из десяти пунктов выдвинуты предложения, касающиеся осуществления следующих действий²²:

- a) сотрудничество между основными партнерами;
- b) сбор и анализ достоверных и своевременных данных;
- c) системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты;
- d) организация приема принимающей страной, обеспечивающая удовлетворение основных потребностей;
- e) механизмы составления характеристик и направления, призванные выявить лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями;
- f) дифференцированные процессы и процедуры для разных категорий лиц, прибывающих в рамках смешанных перемещений;
- g) решения для беженцев, включая традиционные долгосрочные решения; а также дополнительные пути доступа к защите и решения;

²¹ См. A/HRC/33/67.

²² Передовые методы стран Азиатско-Тихоокеанского региона отражены в плане (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, The 10-Point Plan in Action, 2016 Update (Geneva, 2016). Доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html>).

h) действия в отношении вторичных перемещений: усиление возможностей защиты в странах первого убежища и гармонизация процедур предоставления убежища и защиты, а также улучшение сотрудничества;

i) механизмы возвращения беженцев и альтернативные варианты миграции, с упором на соблюдение принципа запрещения принудительной высылки и обеспечение возвращения в безопасности и с достоинством; содействие и помощь в добровольном и устойчивом возвращении; оказание помощи в реинтеграции; и возвращение лиц с особыми потребностями, не являющихся беженцами (таких как жертвы торговли людьми, дети);

j) информационная стратегия информирования и повышения уровня осведомленности о смешанных миграционных потоках.

29. Рамочная программа по регулированию миграции, разработанная МОМ в 2015 году, предлагает правительствам сходный план реагирования на характеризующиеся сложной структурой, смешанные миграционные потоки, формируя комплексный, емкий и практический подход к регулированию миграции. Рамочная программа содержит краткую концепцию идеального подхода к регулированию миграции, который позволяет странам определять, что им может быть необходимо для успешного управления миграционными процессами с учетом их конкретных обстоятельств. Эта рамочная программа включает три принципа и три цели, упор в которых делается на эффективное регулирование миграции, формирование партнерств, реализацию прав мигрантов и повышение социально-экономического благополучия мигрантов и общества.

30. Рамочная программа по регулированию миграции дополняется Концепцией функционирования в условиях миграционного кризиса, разработанной в 2012 году, в которой предусмотрено сочетание гуманитарной деятельности и деятельности по управлению миграционными процессами. Эта концепция, в основе которой лежат международное гуманитарное право и международные стандарты и нормы в области прав человека, а также гуманитарные принципы, призвана подкреплять уже существующие международные системы и разработана таким образом, чтобы соответствовать комплексно-тематическому подходу Межучрежденческого постоянного комитета и международному режиму защиты беженцев. Также в Концепции обозначены возможности и проблемы, связанные с миграцией, которые возникают при деятельности по обеспечению готовности и повышению жизнестойкости, миростроительству, реформированию сектора безопасности и в процессе перехода от посткризисного восстановления к более долгосрочному развитию.

31. Что касается ситуаций перемещения, носящих затяжной характер, которые испытывают на прочность гибкость традиционных долгосрочных решений, государства – члены МОМ разработали Механизм для последовательного урегулирования ситуаций с перемещением людей, который призван сформулировать и изучить сложный характер динамики вынужденной миграции и подкрепить усилия по последовательному урегулированию ситуаций с перемещением людей. В Механизме поощряется всеохватный, ориентированный на содействие и повышение жизнестойкости подход и стратегии мобильности, которые способствуют решению проблемы перемещения людей, при одновременном обеспечении систем безопасности, которые позволяют избежать потенциально пагубных стратегий мобильности. В частности, основными функциями механизма являются следующие: выявление и укрепление потенциала решения проблем, ослабленного в результате перемещений; стимулирование способности людей опираться на собственные

силы, осуществляемое при помощи мер реагирования на более долгосрочные последствия перемещений; и содействие созданию благоприятных условий путем работы над устранением коренных причин кризисов и перемещений.

32. Предоставляя защиту, МОМ и УВКБ ООН выработали совместные стандартные оперативные процедуры, призванные содействовать предоставлению защиты жертвам торговли людьми и оказанию им помощи. Эти процедуры также используются в качестве основы для сотрудничества между этими двумя организациями в вопросе направления лиц, ищущих убежища, в соответствующие структуры.

33. Кроме того, в 2007 году Международная федерация Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца приступила к реализации стратегической инициативы по предоставлению мигрантам гуманитарной помощи и защиты, независимо от их правового статуса, в интересах внедрения глобальной политики по вопросам миграции в своих Национальных обществах.

34. Повторение кризисных ситуаций и более эффективные меры реагирования – а также, что еще более важно, готовность справляться с такими кризисами, вызванными конфликтами или стихийными бедствиями, – привели к совместным усилиям Филиппин и Соединенных Штатов Америки, которые возглавили инициативу «Мигранты в странах, переживающих кризис». Эта инициатива, в основе которой лежали инициированные в 2014 году консультации, завершилась в 2016 году, и ее итогами стали не имеющие обязательной юридической силы и применяющиеся на добровольной основе принципы, руководящие указания и практические методы, в которых были обозначены роли и обязанности различных заинтересованных сторон (государств, работодателей из частного сектора, организаций гражданского общества и международных организаций) в отношении мигрантов в странах, переживающих кризисы, а также были предложены конкретные рекомендации по обеспечению готовности к таким ситуациям.

А. Региональные консультативные процессы

35. С начала 1990-х годов в Азиатско-Тихоокеанском регионе получили широкое распространение региональные консультативные процессы, под которыми понимаются «форумы по обмену информацией для ограниченного пользования и дискуссионные форумы для государств, заинтересованных в содействии сотрудничеству в области миграции»²³, стимулами для которых стали общие интересы и необходимость решения проблем, для которых недостаточно принятия мер на национальном уровне. Помимо того, что в работу этих форумов вовлечены правительства и международные организации, к участию в них также были приглашены организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны.

36. В качестве платформы, ориентированной на рассмотрение вопросов миграции, эти процессы носят характер неофициальных, не имеющих обязательной силы обсуждений, которые внесли вклад в создание сетей контактов, а также укрепление доверия и уверенности среди государств, которые в ином случае могут оказаться разьединенными своими позициями по вопросам миграции, и в укрепление потенциала в области проведения изменений в

²³ International Organization for Migration, “Regional Inter-State Consultation Mechanisms on Migration: Approaches, recent Activities and Implications for Global Governance of Migration”, IOM Migration Research Series, No. 45, (Geneva, 2013). Доступно по ссылке: http://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs45_en_10may2013.pdf.

законодательстве и политике на национальном и региональном уровне. Учитывая проблемы, вызываемые смешанной миграцией во многих государствах, такие форумы могут служить особенно полезной платформой для обсуждения соответствующих тем, а также для стимулирования мер реагирования на ситуации смешанных потоков.

37. Например, Балийский процесс по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности является форумом для политического диалога, обмена информацией и практического сотрудничества, призванных помочь региону эффективно реагировать на проблемы незаконного провоза людей, торговли ими и другие транснациональные преступления, и охватывает 48 государств-членов (почти всех членов ЭСКАТО, за исключением государств Северной и Центральной Азии), государств-наблюдателей, МОМ, УВКБ ООН и УНП ООН. В 2016 году члены Балийского процесса приняли декларацию министров, в которой они признали важность вопроса нерегулируемой миграции; необходимость в комплексных мерах реагирования, «основанных на принципах распределения бремени и коллективной ответственности», вновь подтвердили свою приверженность выполнению своих соответствующих международно-правовых обязательств и призвали членов определить и обеспечить меры безопасности и защиты мигрантов, жертв торговли людьми, лиц, подвергающихся незаконному провозу, лиц, ищущих убежища, и беженцев, одновременно обеспечивая потребности уязвимых групп, включая женщин и детей, и принимая во внимание действующие национальные законы и условия, в том числе путем предоставления защиты «тем, кто имеет на нее право, во исполнение положений соответствующих международно-правовых документов, и во всех случаях необходимо неукоснительно придерживаться принципа невысылки». Они также призвали к выявлению мигрантов, у которых имеются потребности в плане защиты; к обеспечению международным учреждениям доступа к мигрантам; к поиску альтернатив задержанию мигрантов, относящихся к уязвимым группам; к борьбе с факторами, ведущими к миграции; к принятию правоохранительных мер против лиц, занимающихся торговлей людьми и незаконным провозом людей; к разработке комплексных и долгосрочных решений, касающихся смешанных миграционных потоков; к разработке и применению общих подходов к решению проблем, связанных со смешанными миграционными потоками; к «своевременному, безопасному и достойному возвращению тех лиц, которые не были признаны имеющими право на международную защиту»; и к обеспечению легальных каналов трудовой миграции²⁴. Кроме того, при помощи Балийского процесса странам оказывается поддержка в области укрепления потенциала в таких областях, как выявление и защита жертв торговли людьми, при помощи руководств по вопросам политики и обучающих практикумов.

38. Алматинский процесс по защите беженцев и международной миграции, членами которого являются семь государств, – это учрежденный в 2013 году региональный консультативный процесс, который «направлен на решение многочисленных задач, обусловленных сложной динамикой миграции и смешанных миграционных потоков в Центральной Азии и в регионе в целом, на основе сотрудничества и координации усилий»²⁵. Алматинский процесс

²⁴ Балийский процесс, Балийская декларация о незаконном провозе людей, торговле ими и связанной с этим транснациональной преступности. Доступно по ссылке: <http://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/Bali%20Declaration%20on%20People%20Smuggling%20Trafficking%20in%20Persons%20and%20Related%20Transnational%20Crime%202016%20%281%29.pdf>.

²⁵ См. <https://www.iom.int/almaty-process>.

содействует постоянному диалогу и обмену информацией по вопросам миграции и проблемам, связанным с защитой беженцев, таким как нерегулируемая миграция, торговля людьми, факторы уязвимости мигрантов, интеграция мигрантов, мобильность людей и права человека мигрантов. Государствами – членами процесса являются: Азербайджан, Афганистан, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Турция. Другие страны региона и международные организации и организации гражданского общества также приглашаются к участию в совещаниях в рамках Алматинского процесса на индивидуальной основе.

В. Региональные организации

39. В концепции «Видение АСЕАН-2025» содержится несколько ключевых вопросов миграции, затрагивающих все аспекты, включая нерегулируемую миграцию, незаконный провоз мигрантов, торговлю людьми, трудовую миграцию, поддержку уязвимых мигрантов и решение проблем, связанных с перемещениями в ситуациях стихийных бедствий. Самым недавним примером является Конвенция АСЕАН о борьбе с торговлей людьми, особенно женщинами и детьми, которая была подписана лидерами АСЕАН на двадцать седьмом саммите АСЕАН в Куала-Лумпуре в ноябре 2015 года и вступила в силу 8 марта 2017 года. Эта конвенция, образцом для которой послужил Протокол Организации Объединенных Наций о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, призвана, в частности, укреплять сотрудничество в области предупреждения торговли людьми и борьбы с ней и устранять факторы, ведущие к торговле людьми, а также защищать ее жертв. Декларация АСЕАН о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов также является значимым документом, так как ее главная цель – обозначить рамки действий для поощрения прав мигрантов, хотя первоочередное внимание в ней уделяется трудящимся-мигрантам. В Декларации заявлено следующее: «Принимающие государства и направляющие государства должны принимать во внимание основные права и достоинство трудящихся-мигрантов и уже проживающих с ними членов их семей, не нанося при этом ущерба применению принимающими государствами их законодательных и нормативных актов и политики»²⁶. Декларация также содержит призыв к разработке документа АСЕАН о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов, и в настоящее время ведутся переговоры по этому документу.

40. В 2016 году в Декларации о повышении эффективности мер реагирования в интересах мигрантов, оказавшихся в кризисной ситуации, и борьбы с торговлей людьми, принятой на Восточноазиатском саммите, государства – члены АСЕАН далее подчеркнули необходимость защищать и поддерживать жертв торговли людьми и других мигрантов в кризисных ситуациях. В Декларации с глубокой озабоченностью отмечается следующее: «...глобальные перемещения больших групп людей, вызванные конфликтами и кризисами, в том числе перемещения большого числа женщин и детей, а также трагическая гибель людей на море, дурное обращение с людьми и их эксплуатация, особенно в отношении людей, находящихся в уязвимом положении, со стороны лиц, занимающихся незаконным провозом людей, лиц, занимающихся торговлей

²⁶ АСЕАН, Декларация о защите и поощрении прав трудящихся-мигрантов. Доступно по ссылке: <http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/117/Declaration.pdf>.

людьми, и их пособников»²⁷. В Декларации также содержится призыв к активизации сотрудничества и повышению готовности и мер реагирования, касающихся оказания помощи жертвам торговли людьми, а также мигрантам, оказавшимся в странах, где идут конфликты или происходят стихийные бедствия.

41. Государства – члены Ассоциации регионального сотрудничества стран Южной Азии (СААРК) приняли в 2002 году Конвенцию СААРК о предотвращении торговли женщинами и детьми в целях проституции и борьбе с ней (вступила в силу в 2006 году). Хотя региональная конвенция о борьбе с торговлей людьми на тот момент являлась значимым документом, она не соотносится с более широкими усилиями по борьбе с торговлей людьми в силу своих ограничений в плане содержащихся в ней определений (по данному конвенцией определению, цель торговли людьми ограничивается проституцией, а также в документе не отображены правозащитный подход и правоприменительный механизм). Если обратиться к более недавним примерам, государства – члены СААРК приняли Декларацию Катманду, направленную на укрепление сотрудничества в сфере трудовой миграции с целью защиты трудящихся-мигрантов.

С. Смешанная миграция в Азиатско-Тихоокеанском регионе: последующие действия

42. Накопленный в регионе опыт в сфере миграции и ситуация в плане регулирования миграции помогают обозначить благоприятные факторы и проблемы при разработке дальнейших действий, направленных на решение проблем, связанных со смешанными миграционными потоками. Во многих случаях государства продемонстрировали исключительную степень солидарности с мигрантами при решении проблем, связанных со смешанными миграционными потоками; такие страны, как Исламская Республика Иран, Пакистан, Таиланд и Турция, принимают большое число мигрантов и беженцев, у которых имеются значительные потребности в плане защиты, на протяжении длительного времени, во многих случаях предпринимая действия сверх своих международно-правовых обязательств.

43. Более того, более широкий подход к рассмотрению вопросов регулирования миграции, выходящий за рамки национальных систем, и учет позиций негосударственных субъектов обнадеживают. Страны, действуя при поддержке таких международных организаций, как МОМ и УВКБ ООН, совместными усилиями разработали комплексные меры реагирования на ситуации смешанной миграции. Организации гражданского общества играли и играют важную роль в пропагандировании защиты прав мигрантов на различных форумах. Также с годами сформировались региональные сети организаций гражданского общества, включая Форум мигрантов в Азии и Азиатско-тихоокеанскую сеть по правам беженцев, направленные на предоставление программ и услуг мигрантам. Роль международных организаций в поддержке региональных консультативных процессов неопределима с точки зрения сближения позиций стран происхождения и стран назначения, которые в ином случае являлись бы противоположными.

44. Однако проблемы сохраняются. В частности, соблюдение принципа государственного суверенитета и учет соображений государственной безопасности не сопровождаются равной степенью соблюдения обязательств

²⁷ См. www.interpol.int/Media/Files/INTERPOL-Expertise/EU-ASEAN-Programme/ASEAN-Convention-Against-Trafficking-in-Persons-2015.

государств в области прав человека. Как было уже отмечено выше, история региона в плане ратификации международных документов по вопросам беженцев, миграции и труда не является обнадеживающей, и одновременно во многих странах сохраняется нежелание признать на законодательном уровне, что все мигранты, независимо от статуса, имеют право на защиту своих прав человека.

45. Государства региона также не проявили желания создать региональный механизм для решения проблем, связанных с перемещениями больших групп мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища. Конвенция Организации африканского единства, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, датирующаяся 1969 годом, стала первым региональным правовым документом по вопросам беженцев в развивающихся странах мира, который имел обязательную юридическую силу. Страны Латинской Америки приняли не имеющую обязательной юридической силы Картахенскую декларацию о беженцах 1984 года. Однако субрегиональные организации Азиатско-Тихоокеанского региона не приняли подобных соглашений. Так, например, хотя АСЕАН имела возможность взаимодействовать с международным сообществом в разработке Комплексного плана действий в интересах индокитайских беженцев, этот опыт не повлек за собой более активной ратификации Конвенции, касающейся статуса беженцев, 1951 года, как и не привел к разработке более широкого рамочного механизма для укрепления сотрудничества при преодолении будущих кризисов. В результате положение мигрантов и беженцев в составе смешанных миграционных потоков является шатким: они подвергаются риску чрезмерно длительного содержания под стражей и высылки.

46. За исключением Конвенций АСЕАН и СААРК, посвященных проблеме торговли людьми, сотрудничество стран Азиатско-Тихоокеанского региона носит добровольный и не имеющий обязательной юридической силы характер. Существуют двусторонние соглашения, подписанные между странами региона. В большинство таких соглашений не включены права мигрантов – в первую очередь, в этих документах рассматриваются вопросы доступа стран происхождения на рынки труда или вопросы доступа стран назначения к трудовым ресурсам.

47. Приложения I и II к Нью-Йоркской декларации содержат рекомендации относительно последующих действий по решению проблем, связанных со смешанными миграционными потоками, и сложностей, возникающих в силу того, что, несмотря на свои различия, категории перемещающихся лиц пересекаются и частично совпадают. В преддверии переговоров по глобальному договору о безопасной, упорядоченной и легальной миграции можно рассмотреть следующие рекомендации относительно смешанной миграции:

а) в основе мер реагирования на смешанную миграцию должен лежать правозащитный подход. В контексте правозащитного подхода помощь и защита должны предоставляться, сообразуя приоритетность с потребностями, всем уязвимым мигрантам, независимо от их статуса, на миграционных маршрутах. Для выявления потерявшихся, пропавших без вести и раненых мигрантов и оказания им помощи необходимы национальное и региональное сотрудничество, а также применение многосторонних подходов при поисково-спасательных операциях (на суше и на море). Впоследствии нуждающимся должна оказываться жизненно необходимая помощь, от самой элементарной до высокоспециализированной медицинской помощи тем, кто тяжело болен и ранен, а также ускоренных процедур в отношении лиц, попавших в бедственное положение, с целью выработки жизнеспособного решения;

b) в сочетании с вышеобозначенными мерами требуется разработать необходимые процедуры и законодательство, развить возможности инфраструктуры, сформировать людские ресурсы и разработать оборудование для надлежащего реагирования на внезапные перемещения смешанных миграционных потоков. К таким мерам относятся экстренные процедуры управления регистрацией/информацией/использованием идентификационных данных; процедуры проверки документов; и процедуры открытия на разовой основе лагерей в пограничных пунктах и управления ими. Также необходимо принять подготовительные меры для создания базы инфраструктуры (дорог, временных лагерей/ад жилья, зданий, служебных помещений и оборудования, электроснабжения и связи). Наконец, необходимо предусмотреть людские ресурсы и обучение специалистов в области безопасности, общественного здравоохранения и здравоохранения с упором на обеспечение особых нужд мигрантов, борьбы с торговлей людьми/незаконным провозом людей, стандартов и норм в области прав человека, поисково-спасательных операций и паспортных/регистрационных/связанных с проверкой пассажиров процедур;

c) для безопасной, упорядоченной и достойной мобильности людей также необходимо расширение доступа к вариантам безопасной, регулируемой миграции и мобильности. Правительствам необходимо вести работу по открытию надлежащих путей регулируемой миграции для людей всех уровней квалификации, сообразуясь с потребностями рынка труда и демографическими потребностями стран назначения; расширять варианты воссоединения семей и получения образования за рубежом; содействовать разработке альтернатив опасным миграционным потокам; ускорять административные процедуры; и предоставлять четкую и достоверную информацию о рисках нерегулируемой миграции;

d) странам необходимо ратифицировать все соответствующие конвенции, в частности, Конвенцию и Протокол, касающиеся статуса беженцев; Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми; Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху; и Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; и включить их положения в национальные законы;

e) в отсутствие комплекса мер по вопросу беженцев в Азиатско-Тихоокеанском регионе комплекс мер в отношении беженцев, содержащийся в приложении I к Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, может послужить важным справочным документом при рассмотрении возможности разработки комплекса мер в отношении беженцев для региона. В целях стимулирования такого коллективного размышления было бы полезно определить точки соприкосновения между практическим опытом и руководящими принципами этого документа, а также пути дальнейшего продвижения вперед, равно как и спорные аспекты, для чего потребуются изучение факторов, ведущих к разногласиям;

f) учитывая реальные условия нерегулируемой миграции в регионе, рекомендации, содержащиеся в приложении II к Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, которые касаются уменьшения масштабов и ослабления последствий нерегулируемой миграции и рассмотрения политики по урегулированию статуса мигрантов, статус которых таковым не является, повторяют рекомендации, вынесенные в рамках более ранних и действующих в настоящее время в регионе инициатив, таких как региональные структуры или региональные консультативные процессы, и, следовательно, могут рассматриваться в качестве основы для дальнейших действий;

g) правительствам следует сотрудничать в деле борьбы с факторами, ведущими к смешанной миграции, в том числе путем укрепления законности и соблюдения прав человека, путем работы над решением проблемы деградации окружающей среды и путем содействия сбалансированному и устойчивому развитию, с тем чтобы обеспечить такое положение дел, при котором миграция является вопросом выбора, а не необходимости;

h) правительствам государств региона следует взять на себя обязательства по совершенствованию связанных с миграцией статистических и иных данных, с тем чтобы увеличить их пользу с точки зрения разработки политики и более эффективно осуществлять мониторинг прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития. В частности, в качестве основы для политики, направленной на борьбу с факторами, ведущими к нерегулируемой и вынужденной миграции, принципиально важны дальнейшие исследования и инициативы, направленные на сбор качественных и количественных данных о потребностях, характеристиках, ожиданиях, факторах уязвимости и намерениях уязвимых мобильных групп населения. Кроме того, для борьбы с факторами, ведущими к нерегулируемой и вынужденной миграции, необходимо задействовать программы стабилизации и развития в странах происхождения и на миграционных маршрутах. Такая деятельность может предусматривать усилия по предотвращению конфликтов, облегчению переходных этапов, восстановлению, управлению, повышению жизнестойкости, социальной сплоченности и предотвращению риска бедствий;

i) правительствам стран региона следует опираться на диалог, обмен информацией, знаниями и опытом и сотрудничество, стимулируемые региональными консультативными процессами. Было бы полезно проводить регулярные оценки региональных консультативных процессов с целью выявления достижений и пробелов и проверки актуальности этих форумов для решения существующих и новых проблем. Региональные консультативные процессы могут рассмотреть возможность принятия долгосрочной программы инициатив, направленных на решение сохраняющихся и сложных проблем, таких как смешанная миграция, беженцы, попавшие в бедственное положение, и нерегулируемая миграция;

j) в дополнение к вышеуказанному, правительствам и другим заинтересованным сторонам необходимо вести работу по формулированию всеохватного и комплексного подхода, способствующего сотрудничеству в рамках стран и между странами происхождения, транзита и назначения. Основанное на принципе справедливости и сбалансированное сотрудничество, в том числе в рамках существующих региональных или межрегиональных консультативных процессов, принципиально важно для создания или укрепления платформ по вопросам политики и оперативной деятельности. Необходимо, чтобы заинтересованные стороны в странах происхождения, транзита и назначения применяли совместными усилиями всеобъемлющий комплекс конкретных мер политики и действий по повышению эффективности регулирования миграции;

k) тенденция перехода к многоуровневому и основанному на участии многих заинтересованных сторон подходу к регулированию миграции указывает на важнейшую роль международных организаций в деле созыва различных секторов и субъектов от местного до глобального уровня. По-прежнему будет сохраняться насущная необходимость в поддержке со стороны международных организаций, направленной на содействие участию неправительственных субъектов и учреждений, включая ассоциации мигрантов, в обсуждениях вопросов миграции;

1) для того чтобы бороться с дискриминацией, ксенофобией и расизмом, всем заинтересованным сторонам: правительствам, организациям гражданского общества, международным организациям, научно-академическим кругам, средствам массовой информации – следует взаимодействовать в разработке плана действий по просвещению общественности, способствующего улучшению понимания вопросов миграции, прав мигрантов и вклада мигрантов в жизнь общества стран их происхождения и назначения.
