

**Комитет по экономическим, социальным
и культурным правам****Обязанности государств по отношению к беженцам
и мигрантам согласно Международному пакту
об экономических, социальных и культурных правах****Заявление Комитета по экономическим, социальным
и культурным правам*****I. Введение**

1. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой 19 сентября 2016 года по итогам пленарного заседания высокого уровня Генеральной Ассамблеи для решения проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов, главы государств и правительств и высокие представители подтвердили права человека всех беженцев и мигрантов независимо от их статуса и пообещали всецело защищать эти права¹. Они напомнили, что: «хотя для регулирования порядка обращения с беженцами и мигрантами установлена отдельная нормативно-правовая база, они обладают теми же универсальными правами человека и основными свободами, что и остальные люди»². Главы государств и правительств и высокие представители пообещали делать шаги в направлении заключения в 2018 году глобального договора о беженцах и глобального договора о безопасной, упорядоченной и регулируемой миграции.

2. В то время как международное сообщество рассматривает пути улучшения положения людей, спасающихся от конфликтов и преследований в охваченных войной странах, и способы решения проблем, создаваемых потоками миграции, встают вопросы о том, какими экономическими, социальными и культурными правами должны обладать люди в тех странах, через которые они проезжают транзитом или в которых они ищут убежища и стремятся остаться. В свете вышесказанного Комитет по экономическим, социальным и культурным правам желает напомнить о гарантиях, предусматриваемых Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах.

* Настоящее заявление, принятое Комитетом на его шестидесятой сессии, состоявшейся 20–24 февраля 2017 года, было подготовлено в соответствии с практикой принятия заявлений Комитета (см. *Официальные отчеты Экономического и Социального Совета, 2011 год, Добавление № 2 (E/2011/22)*, глава II, раздел К).

¹ Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 5.

² Там же, пункт 6.



II. Прием беженцев и мигрантов: безотлагательные обязательства согласно Пакту

3. Правами, закрепленными в Пакте, должны пользоваться все лица, находящиеся под юрисдикцией соответствующего государства. Сюда входят просители убежища и беженцы, а также другие мигранты, даже если их статус в соответствующей стране не урегулирован. Что касается беженцев, то в Конвенции о статусе беженцев и Протоколе к ней содержится целый ряд предписаний для государств-участников относительно экономических, социальных и культурных прав беженцев. Тем не менее на практике эти предписания оставляют государствам достаточно широкие рамки оценки. Пакт следует рассматривать как дополнение к Конвенции.

4. В Пакте четко говорится о том, что признаваемые в нем права могут осуществляться лишь постепенно в максимальных пределах ресурсов, имеющихся у каждого из государств-участников (см. пункт 1 статьи 2). Тем не менее это не означает, что государства-участники могут откладывать принятие мер, направленных на обеспечение прав находящихся под их юрисдикцией лиц на неопределенный срок. Кроме того, Пакт предполагает ряд безотлагательных обязательств. Такие обязательства применяются даже к лицам, которые входят в большую группу беженцев или мигрантов, неожиданно попадающих под юрисдикцию соответствующих государств.

Запрет на дискриминацию по признаку гражданства или правового статуса

5. Согласно Пакту, требование гарантировать все права без какой бы то ни было дискриминации накладывает на государства-участники безотлагательные обязательства³. Каждому государству оставляются определенные рамки оценки для решения вопроса о том, какие меры ему следует принять для постепенного осуществления закрепленных в Пакте прав, причем эти шаги должны быть осознанными, конкретными и как можно более четко нацеленными на выполнение обязательств, признанных в Пакте⁴. Однако какие бы меры оно ни приняло, они не должны приводить к дискриминации. Поэтому любое различие, исключение, ограничение или предпочтение или иное дифференцированное обращение по признаку гражданства или правового статуса должно соответствовать законодательству, преследовать законную цель и оставаться пропорциональным преследуемой цели. Различие в обращении, которое не удовлетворяет этим условиям, следует считать незаконной дискриминацией, запрещенной согласно пункту 2 статьи 2 Пакта. Кроме того, статья 3 Пакта содержит требование к государствам-участникам обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования правами, закрепленными в Пакте. В соответствии с замечанием общего порядка № 20 (2009) Комитета о недискриминации экономических, социальных и культурных прав недостаточность имеющихся ресурсов не является объективным и разумным оправданием дифференцированного обращения, «если не предпринимаются все усилия для использования всех имеющихся у государства-участника ресурсов в попытке заняться проблемой дискриминации и ликвидировать дискриминацию в первоочередном порядке» (пункт 13).

6. Комитет четко заявил, что защита от дискриминации не может зависеть от урегулированного правового статуса лица в принимающей стране. Например, в своем замечании общего порядка № 20 он подчеркнул, что, поскольку «национальность не должна препятствовать возможности осуществления закрепленных в Пакте прав, ... [то] все дети, находящиеся в каком-либо государстве, в том числе не имеющие документов, удостоверяющих их личность, имеют право на получение образования, а также доступ к надлежащему питанию и доступному здравоохранению» (пункт 30) и что (в дополнение к праву на рабо-

³ См. замечание общего порядка № 3 (1990) Комитета о природе обязательств государств-участников, пункт 5.

⁴ Там же, пункт 2.

ту в собственном предприятии, которое гарантируется всем беженцам согласно Конвенции о статусе беженцев) любое различие в обращении при доступе к трудоустройству потребует обоснования в соответствии с критериями, закрепленными в пункте 5 выше⁵. В этой связи Комитет отмечает, что доступ к образованию и трудоустройству является важным путем интеграции в принимающей стране, который сократит зависимость беженцев или мигрантов от государственной поддержки или частной благотворительности.

7. В соответствии с требованием о недопущении дискриминации государства-участникам следует уделять особое внимание реальным препятствиям, с которыми могут сталкиваться определенные группы населения при реализации своих прав, закрепленных в Пакте. Из-за своего нестабильного положения просители убежища и мигранты, не имеющие документов, подвергаются особому риску дискриминации при реализации прав, закрепленных в Пакте⁶.

8. В пункте 3 статьи 2 Пакта устанавливается одно небольшое исключение из принципа недопущения дискриминации по признаку гражданства при реализации прав, закрепленных в Пакте. В этом положении говорится, что «развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав и свобод человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами». Это исключение применяется только к развивающимся странам и касается исключительно экономических прав, в частности доступа к трудоустройству. Оно позволяет этим государствам определять, в какой мере они будут гарантировать такие права, и в то же время не разрешает им полностью отказываться в их реализации. Признавая сложности, связанные с защитой доступа к трудоустройству для граждан, Комитет, тем не менее, отмечает, что мигрант, имеющий доступ к трудоустройству или к работе в собственном предприятии, обычно вносит вклад в государственную экономику (тогда как, не имея никаких средств получения дохода, он может нуждаться в социальной поддержке). Он отмечает также, что, хотя образование иногда относят к экономическим правам, право каждого ребенка на образование должно признаваться государствами независимо от гражданства или правового статуса его родителей.

Основные обязательства

9. Основным минимум каждого права должен сохраняться при любых обстоятельствах, а соответствующие обязанности – распространяться на всех без исключения лиц, находящихся под эффективным контролем государства. В прошлом Комитет подчеркивал, что такие обязанности, как обеспечение свободы от голода⁷, доступа к воде для удовлетворения базовых потребностей⁸, доступа к основным медикаментам⁹ и доступа к образованию, соответствующему «минимуму требований для образования»¹⁰, являются основными обязательствами государства и, следовательно, не должны ограничиваться на основании гражданства или правового статуса.

10. В прошлом Комитет утверждал, что «для того чтобы государство-участник могло мотивировать свою неспособность выполнить хотя бы минимальные основные обязательства нехваткой наличных ресурсов, оно должно продемонстрировать, что им были предприняты все усилия для использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов, с тем чтобы в приоритетном по-

⁵ См. также замечание общего порядка № 18 (2005) о праве на труд, пункт 31.

⁶ См., например, замечание общего порядка № 15 (2002) о праве на воду, пункт 16.

⁷ См. замечание общего порядка № 12 (1999) о праве на достаточное питание, пункты 6, 14 и 17.

⁸ См. замечание общего порядка № 15, пункт 37.

⁹ См. замечание общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья, пункт 43.

¹⁰ См. замечание общего порядка № 13 (1999) о праве на образование, пункт 57.

рядке выполнить эти минимальные обязательства»¹¹. Хотя государствам – участникам Пакта следует принимать беженцев и мигрантов с учетом максимальных пределов имеющихся ресурсов, ограничение реализации основного содержания прав, закрепленных в Пакте, в принципе не может быть оправдано нехваткой средств, даже при условии неожиданного и численно значительного притока беженцев. Как было отмечено Комитетом в его заявлении о нищете, принятом в 2001 году, «поскольку основные обязательства не допускают отступления, они не аннулируются в условиях конфликта, чрезвычайной ситуации и стихийного бедствия» (см. E/C.12/2001/10, пункт 18).

III. Интеграция беженцев и мигрантов и особая уязвимость мигрантов, не имеющих документов

11. Помимо непосредственной обязанности обеспечить всем беженцам и мигрантам, находящимся под юрисдикцией государств – участников Пакта, гарантированное минимальное содержание закрепленных в нем прав, им следует принимать во внимание положения Пакта при определении условий интеграции беженцев и мигрантов, обосновывающихся на их территории. Комитет обращает внимание государств-участников в частности на то, что реализация прав, закрепленных в Пакте, не должна зависеть от правового статуса затрагиваемых лиц. Отсутствие документов зачастую не позволяет родителям отправлять своих детей в школу, а мигрантам – получать доступ к здравоохранению, включая неотложную медицинскую помощь, устраиваться на работу, подавать заявки на социальное жилье или осуществлять экономическую деятельность в качестве самостоятельно занятого лица. Подобная ситуация недопустима. До принятия решения по ходатайству о предоставлении статуса беженца просителям убежища должен быть присвоен временный статус, позволяющий им пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами без какой бы то ни было дискриминации. Это нечто большее, чем элементарная обязанность регистрировать детей при рождении, о которой говорится в пункте 1 статьи 7 Конвенции о правах ребенка и в статье 29 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Просто игнорировать не имеющих документов мигрантов, не просящих убежища, также нельзя. Без ущерба для возможности государства приказать им покинуть его территорию само присутствие таких мигрантов под юрисдикцией государства налагает на него определенные обязательства, в том числе первичное обязательство признать их присутствие и тот факт, что они могут отстаивать свои права перед национальными властями.

12. В своем замечании общего порядка № 14 (2000) о праве на наивысший достижимый уровень здоровья Комитет напомнил, что государства несут обязанность уважать право на здоровье, обеспечивая всем лицам, включая мигрантов, равный доступ к профилактическим, лечебным и паллиативным услугам здравоохранения независимо от их правового статуса и наличия документов (пункт 34). Комитету известно, что мигранты сталкиваются с особыми препятствиями в этой связи, поскольку от лиц, пытающихся получить доступ к здравоохранению, могут требоваться документы. Мигранты, особенно не говорящие на языке принимающей страны, могут не знать о своих правах. Мигранты, не имеющие постоянного статуса, также могут бояться задержания и депортации, особенно в тех странах, где государственные должностные лица обязаны сообщать о мигрантах с неурегулированным статусом. Помимо обеспечения недискриминационного доступа к здравоохранению должно существовать строгое разграничение между медицинским персоналом и правоохранительными органами и должна распространяться соответствующая информация на языках, на которых обычно говорят мигранты в принимающей стране, с тем чтобы подобо-

¹¹ См. замечание общего порядка № 3 (1990), пункт 10.

ные ситуации не приводили к отказу мигрантов от обращения за медицинской помощью и ее получения.

13. В своем замечании общего порядка № 23 (2016) о праве на справедливые и благоприятные условия труда, признанные в статье 7 Пакта, Комитет определил трудящихся-мигрантов как группу, права которой подвергаются особому риску. Он отметил, что такие трудящиеся, «в особенности в тех случаях, когда они не имеют документов, уязвимы к эксплуатации, чрезмерной продолжительности рабочего дня, несправедливым зарплатам и опасным и нездоровым условиям труда» (пункт 47 е)). Комитет перечислил ряд факторов, которые могут увеличить их уязвимость, в том числе ситуации, когда работодатель имеет контроль над статусом пребывания трудящегося-мигранта или когда трудящиеся-мигранты привязаны к конкретному работодателю; тот факт, что эти трудящиеся не говорят на национальном(ых) языке(ах); боязнь репрессий со стороны работодателей и возможного выдворения, если они будут жаловаться на условия труда. Далее Комитет отмечает, что в дополнение к законам и мерам политики, которые должны гарантировать, чтобы трудящиеся-мигранты пользовались не менее благоприятным режимом, чем трудящиеся, являющиеся гражданами, в отношении вознаграждения и условий труда, может быть необходимо принять особые меры защиты трудящихся, не имеющих документов, с целью эффективного недопущения злоупотребления их уязвимым положением и обеспечения того, чтобы они не боялись подавать жалобы в компетентные органы.

14. Аналогичная обеспокоенность высказывается и в отношении права на жилище. Комитет неоднократно указывал, что мигранты размещаются в неудовлетворительных условиях, иногда в географически сегрегированных районах. Обеспокоенность Комитета в этой связи также была отражена Комитетом по ликвидации расовой дискриминации, который в своей общей рекомендации № 30 (2004) о дискриминации неграждан настоятельно призвал государства-участники «устранить барьеры, препятствующие пользованию негражданами экономическими, социальными и культурными правами, особенно в области... жилья» (пункт 29) и «гарантировать гражданам и негражданам равное пользование правом на надлежащее жилье, особенно посредством недопущения сегрегации в сфере жилья и обеспечения того, чтобы жилищные агентства не занимались дискриминационной практикой» (пункт 32).

15. В своем замечании общего порядка № 19 (2007) о праве на социальное обеспечение Комитет напомнил, что мигранты должны иметь возможность доступа к «не требующим предварительных взносов программам по поддержанию уровня доходов, а также соответствующий их средствам доступ к медицинским услугам и программам помощи семье» (пункт 37). Ограничения на доступ к таким программам, в том числе требование квалификационного периода, должны быть соразмерными и разумными. Однако распространение на просителей убежища и мигрантов, не имеющих документов, пособий по социальному обеспечению, основанных на отчислениях, представляет определенные трудности, поскольку нестабильное (и иногда временное) положение подобных групп может осложнить их интеграцию в такие программы. Тем не менее Комитет отмечает, что даже в случае незаконного найма – зачастую недобросовестными работодателями, пытающимися сократить издержки, не платя взносы на социальное обеспечение, – трудящиеся, принадлежащие к этим категориям, вносят свой вклад в финансирование системы социального обеспечения посредством уплаты косвенных налогов. Невозможность для трудящихся, не имеющих документов, получать пособия по социальному обеспечению повышает их уязвимость и зависимость от своих работодателей.

16. Комитет признает, что уязвимость женщин и девочек из числа мигрантов и беженцев для торговли людьми и других форм гендерного насилия и эксплуатации повышается во время конфликтов и бедствий. Такая уязвимость усугубляется в случае не имеющих документов женщин и девочек из числа мигрантов и беженцев, которые неохотно сообщают о подобных злоупотреблениях из-за

своего правового статуса, а также из-за отсутствия доверия к властям и боязни депортации.

IV. Сбор данных как основа национальных планов в области прав

17. Комитет отмечает, что в ряде случаев в докладах государств-участников приводится недостаточно информации о том, в какой степени признанные беженцы, просители убежища и не имеющие документов мигранты пользуются закрепленными в Пакте правами. Комитет настоятельно призывает государства-участники собирать данные, которые позволят оценить, в какой мере они выполняют свои обязательства согласно Пакту. Сбор таких данных может в значительной степени способствовать принятию и осуществлению политики, направленной, например, на расширение доступа к занятости, образованию или здравоохранению для мигрантов, в том числе не имеющих документов, находящихся под юрисдикцией государства-участника.

V. Международное сотрудничество

18. Как подтверждается в пункте 1 статьи 2, пункте 2 b) статьи 11 и статьях 22 и 23 Пакта, реализация прав, закрепленных в Пакте, является общей целью всех государств-участников. В качестве членов Организации Объединенных Наций они обязались сотрудничать в деле достижения этой цели¹². В частности, международная помощь и сотрудничество необходимы для того, чтобы дать возможность государствам, столкнувшимся с неожиданным притоком беженцев и мигрантов, выполнять свои основные обязательства, определенные выше. Как дал понять Комитет в своем заявлении о нищете, подобные обязательства «влекут за собой обязательства на национальном уровне для всех государств и международные обязательства для развитых стран, а также для других сторон, "имеющих возможность оказывать помощь"» (см. E/C.12/2001/10, пункт 16). Комитету известно о том, что, столкнувшись с большими потоками мигрантов, спасающихся от конфликтов или преследований, одни государства несут более тяжелое бремя, чем другие. Он рассматривает любую меру, принимаемую государствами-участниками для поддержки реализации закрепленных в Пакте прав на территории других государств, как способствующую достижению целей Пакта.

¹² См. статью 56 Устава Организации Объединенных Наций.