



**Международная Конвенция
о защите прав всех трудящихся-
мигрантов и членов их семей**

Distr.: General
22 March 2011
Russian
Original: French

**Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов
и членов их семей
Тринадцатая сессия**

Краткий отчет об открытых* частях 137-го заседания,
состоявшегося во Дворце Вильсона в Женеве в понедельник,
22 ноября 2010 года, в 10 ч. 00 м.

Председатель: г-н Эд-Джамри

Содержание

Открытие сессии

Вступительное слово г-на Крейга Мохибера, исполняющего обязанности начальника Сектора по вопросам развития и социально-экономическим вопросам (Управление Верховного комиссара по правам человека)

Утверждение повестки дня

Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 37 Конвенции

Диалог с неправительственными организациями в связи с первоначальным докладом Сенегала

Диалог с неправительственными организациями в связи со вторым периодическим докладом Эквадора

* Краткий отчет о закрытых частях заседания не составлялся.

В настоящий отчет могут вноситься поправки.

Поправки к настоящему отчету должны представляться на одном из рабочих языков. Они должны быть изложены в пояснительной записке, а также внесены в один из экземпляров отчета. Поправки следует направлять *в течение одной недели с момента выпуска настоящего документа* в Секцию редактирования публикаций, комната E.4108, Дворец Наций, Женева.

Любые поправки к отчетам об открытых заседаниях Комитета будут сведены в единое исправление, которое будет издано вскоре после окончания сессии.

Заседание открывается в 10 ч. 10 м.

Открытие сессии

1. **Председатель** объявляет тринадцатую сессию Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей открытой.

Вступительное слово г-на Крейга Мохибера, исполняющего обязанности начальника Сектора по вопросам развития и социально-экономическим вопросам (Управление Верховного комиссара по правам человека)

2. **Г-н Мохибер** (исполняющий обязанности начальника Сектора по вопросам развития и социально-экономическим вопросам) информирует Комитет о совместном заявлении в связи со Встречей на высшем уровне, посвященной целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия (ЦРТ), составленном председателями договорных органов по правам человека, которые предложили государствам-членам не обходить вниманием тему прав человека при доработке заключительного документа Встречи и которые подчеркнули неразрывные взаимосвязи между достижением ЦРТ и всесторонним и эффективным осуществлением прав человека.

3. Вопрос об укреплении системы договорных органов сегодня является важной темой для обсуждения. Недавно Познаньский университет (Польша) предложил экспертам рассмотреть, в частности, вопрос о независимости членов комитетов и о расширении роли их председателей. Управление Верховного комиссара по правам человека, со своей стороны, в настоящее время проводит со всеми договорными органами - в том числе в апреле текущего года с Комитетом по правам трудящихся-мигрантов - ряд консультаций по вопросам будущей эволюции деятельности системы, в частности о методах работы, чтобы подготовить межкомитетские совещания и совещания председателей комитетов. Стремясь активизировать сближение между договорными органами и реализующим звеном, НПО и региональными механизмами, распространить информацию об их деятельности на европейском уровне, наладить взаимодействие и повысить уровень координации между региональными и международными механизмами защиты прав человека, председатели впервые покинули Женеву и в июле 2010 года провели свое двадцать второе совещание в Брюсселе.

4. Управление Верховного комиссара по правам человека приняло к сведению обоснованное беспокойство Комитета в связи с получаемой им функциональной поддержкой. Однако спрос на услуги резко возрастает, в частности, под влиянием постоянного роста объема документации, необходимой Совету по правам человека, увеличения количества договорных органов и развития их процедур на фоне отсутствия соответствующего роста объема ресурсов. Генеральная Ассамблея была проинформирована о данной проблеме. В этой связи межкомитетское совещание составило рекомендацию, переданную секретариатом государствам-участникам, в которой ко всем договорным органам обращена просьба ввести ограничения для объема представляемых им докладов. Впрочем, некоторые органы начали систематически упоминать о таком ограничении в своих заключительных замечаниях. В то же время рассмотрение методов работы, к которому Комитет решил приступить в ходе нынешней сессии, является своевременным, поскольку государствам-участникам трудно сокращать свои доклады и ответы, когда адресуемые им рекомендации или вопросы сами лишены конкретики.

5. Поощрение основных прав всех мигрантов – это одна из шести приоритетных тем для Управления Верховного комиссара по правам человека в теку-

шем двухлетию. Верховный комиссар, которая в настоящее время является председателем Группы по проблемам глобальной миграции, стремится развивать и внедрять правозащитный подход к миграции как внутри системы Организации Объединенных Наций, так и за ее пределами, и повышать осведомленность об основных вопросах, стоящих в этих двух областях на международном уровне. Группа по проблемам глобальной миграции недавно приняла историческую декларацию, согласно которой универсальные нормы по правам человека применяются ко всем мигрантам, независимо от их статуса по иммиграционному законодательству, и, следовательно, к наиболее уязвимым из них, т.е. к нелегальным мигрантам.

6. В ходе четвертого Глобального форума по миграции и развитию, прошедшего 8-11 ноября в Мексике, Верховный комиссар по правам человека при поддержке Международного руководящего комитета по проведению Всемирной кампании за ратификацию Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей организовала манифестацию Группы по проблемам глобальной миграции в честь 20-летия Конвенции, в ходе которой она призвала все государства подписать и ратифицировать этот документ. Распространение Конвенции продвигается: с присоединением Гайаны и Сент-Винсента и Гренадин количество ее государств-участников достигло 44, однако лишь два государства заявили о признании компетенции Комитета принимать и рассматривать сообщения, представляемые в соответствии со статьей 77.

7. В первом проекте замечания общего порядка о трудящихся-мигрантах, используемых в качестве домашней прислуги, который будет рассмотрен Комитетом в ходе текущей сессии, затронута проблема прав человека, давно обходящаяся вниманием. Этот документ особенно актуален, учитывая огромное количество мигрантов этой категории и их особую уязвимость. Желательно, чтобы интерес к этой проблеме, проявленный Комитетом по ликвидации дискриминации в отношении женщин и Комитетом по правам ребенка, дал импульс проведению межкомитетских консультаций, которые позволят разработать основательный документ.

8. Мероприятия в связи с 20-летием Конвенции будут проводиться 29 ноября текущего года совместно с Международным руководящим комитетом по проведению Всемирной кампании за ратификацию Конвенции под девизом "Защищать права, укреплять сотрудничество". Тема проведения Дня прав человека в этом году – "Высказывайтесь! Положите конец дискриминации!" - также является одной из основных тем в работе Комитета.

9. **Председатель** соглашается с мнением г-на Мохибера относительно итогов деятельности Комитета и целей текущей сессии. Не проходит и дня, чтобы вопрос о правах человека в контексте миграции не обсуждался в какой-либо части мира, и в этой связи напрашиваются два вывода. Во-первых, Конвенция остается главным документом, посвященным непосредственно защите прав человека трудящихся-мигрантов. Во-вторых, несоблюдение элементарных прав трудящихся-мигрантов и, в частности, те возросшие трудности, с которыми сталкиваются нелегальные трудящиеся-мигранты в нынешний период кризиса, не располагают к оптимизму. Эти работники, которые, кстати, являются полноправными участниками процесса экономического развития страны, в которой они проживают, чувствуют себя брошенными своими традиционными защитниками – профсоюзами и группами гражданского общества.

10. Впервые на Глобальном форуме по миграции и развитию большое внимание было уделено Конвенции. Прения по проблемам миграции и развития, по-видимому, постепенно вытесняются вопросом о правах мигрантов, ибо сего-

дня каждый отдает себе отчет в том, что процесс развития предполагает соблюдение этих прав. Многие страны подчеркнули необходимость признания элементарных прав всех трудящихся-мигрантов независимо от их статуса по иммиграционному законодательству, а другие страны, экономическое положение которых, кстати, стимулирует нелегальную трудовую иммиграцию, согласны рассматривать только категорию легальных мигрантов. Праздничное мероприятие в честь 20-летия Конвенции и последовавшая за ним пресс-конференция получили широкий резонанс. Празднование этой годовщины, намеченное на 29 ноября, даст возможность обсудить эффективность Конвенции с теми государствами, которые ее ратифицировали и применяют.

Утверждение повестки дня

Предварительная повестка дня утверждается.

Открытая часть заседания прерывается в 10 ч. 35 м., чтобы дать членам Комитета возможность посоветоваться в закрытом режиме, и возобновляется в 11 ч. 40 м.

Рассмотрение докладов, представленных государствами-участниками в соответствии со статьей 37 Конвенции

Диалог с неправительственными организациями в связи с первоначальным докладом Сенегала

11. **Г-н Гиссе** (Африканское общество в защиту прав человека – АОЗПЧ) сообщает, что представляемый им параллельный доклад "Права трудящихся-мигрантов в Сенегале: альтернативный доклад гражданского общества о соблюдении сенегальским правительством своих обязательств по Конвенции Организации Объединенных Наций о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей" является плодом коллективного труда группы организаций гражданского общества Сенегала и других африканских стран, а также их партнеров – порядка десяти организаций, названия которых он перечисляет. В нем представлены нарушения прав трудящихся-мигрантов в Сенегале, сенегальских граждан, работающих за пределами Сенегала, и транзитных мигрантов, совершенные в результате ужесточения миграционной политики стран Европы, внешнего выдвигания европейских границ, криминализации иммиграции и выстраивания политического контрольно-репрессивного механизма, а также значительного роста числа случаев взятия под стражу и высылки. Речь, в частности, идет об этнической и расовой дискриминации, религиозной и культурной нетерпимости, преследовании, произвольных задержаниях, облавах на трудящихся-мигрантов и на общины мигрантов, о негуманных условиях содержания под стражей и о других нарушениях в связи с задержанием, включая физическое насилие, расовые оскорбления и т.п. А ведь государство-участник несет не только негативное обязательство по соблюдению предусмотренных Конвенцией прав, воздерживаясь от любого деяния в их нарушение – например, от принятия законов или от проведения политики, которые поощряют такие нарушения, - но и позитивное обязательство по защите этих прав от нарушений, совершаемых другими (например, сетями торговцев, преступниками, работодателями и частными лицами); кроме того, оно должно принимать меры, гарантирующие полное осуществление этих прав.

12. В своем первоначальном докладе государство-участник дает информацию о юридической системе, но приводит мало подробностей о нарушениях этих прав, указывая при этом, что оно ратифицировало не только Конвенцию, но и основные международные договоры по правам человека. Оно также приняло

Закон № 2005-06 от 10 мая 2005 года о борьбе с торговлей людьми и аналогичной ей практикой и о защите жертв, который придал нелегальной иммиграции – в том числе ее попыткам – противозаконный характер, даже не дав при этом юридического определения термина «нелегальная», что создает проблемы при его толковании. Гражданское общество Сенегала выступает против недостаточной точности этого закона и его чрезмерного применения, приводящего к многочисленным нарушениям Конвенции. Кроме того, Сенегал заключил двусторонние соглашения о регулировании миграционных потоков, например в 2006 году с Францией и Испанией, потворствуя тем самым европейской политике внешнего выдвигания своих границ в Африку. Многие организации гражданского общества считают эти меры не только нарушением или ущемлением прав человека, предусмотренных в Конвенции, в частности права лица покидать любое государство, в том числе свое государство происхождения, права на свободу передвижения, права на жизнь и права на неприкосновенность личности, но и посягательством на выполнение обязательств Сенегала по Протоколу Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) о свободе передвижения.

13. Кроме того, правительство Сенегала частично несет ответственность за некоторые нарушения, совершаемые в отношении сенегальцев, проживающих за границей, когда оно не предоставляет им, например, надлежащее консульское содействие, которое, однако, в соответствии с Конвенцией является обязательным. Более того, оно ведет активное сотрудничество по осуществлению европейской политики, приводящей к нарушению прав, гарантируемых Конвенцией, когда вместо защиты своих граждан от произвольных или коллективных высылков оно подписывает соглашения о реадмиссии и содействует высылке граждан Сенегала, довольствуясь постановлениями о высылке, которые не подкреплены убедительными доказательствами и процедурами, и не удосуживаясь выяснять, будут ли права этих лиц соблюдены в ходе высылки. Сенегал предпринимает мало шагов по расширению доступа трудящихся-мигрантов к правосудию; по некоторым сведениям, правительство пыталось отговорить одного из сенегальских граждан от обращения с судебным иском к иммиграционным властям Испании, которые предположительно виновны в бесчеловечном и унижающем достоинство обращении.

14. Таким образом, группа организаций гражданского общества Сенегала рекомендует сенегальскому правительству соблюдать права мигрантов, предусмотренные в Конвенции, и с этой целью: принять законодательство, обеспечивающее уважение этих прав (в частности, упразднить или изменить Закон № 2005-06, криминализирующий нелегальную миграцию); разработать последовательную миграционную политику, направленную на защиту этих прав, и отказаться тем самым от сотрудничества с политикой европейских стран, приводящей к нарушениям этих прав; занять жесткую позицию против дискриминации трудящихся-мигрантов и принять меры по снижению риска нарушений прав человека; активно противодействовать задержаниям и высылкам; энергично защищать своих граждан и предоставлять им помощь за границей; защищать просителей убежища и беженцев на своей территории; и способствовать отправлению правосудия в случаях совершения нарушений. С другой стороны, она рекомендует Комитету по правам трудящихся-мигрантов толковать Конвенцию в свете ее объекта и цели, то есть повышать уровень защиты прав мигрантов согласно прогрессивному развитию международного права и принципов прав человека, которые фигурируют в замечаниях общего порядка некоторых комитетов Организации Объединенных Наций; принять во внимание озабоченности и рекомендации, изложенные в параллельном докладе, пред-

ставленном в связи с рассмотрением первоначального доклада Сенегала. Кроме того, г-н Гиссе напоминает, что в упомянутом докладе содержатся и другие рекомендации в адрес правительств африканских и европейских стран, а также международного сообщества в целом.

15. **Г-жа Пусси Консимбо** хотела бы знать, проводились ли консультации с организациями гражданского общества в ходе переговоров о двусторонних соглашениях, подписанных Сенегалом с некоторыми странами, и какие положения Закона № 2005-06 предположительно противоречат Конвенции.

16. **Г-н Каррион-Мена** спрашивает, когда двустороннее соглашение с Испанией вступило в силу и какие преимущества оно обеспечивает сенегальским работникам.

17. **Председатель**, выступая в качестве члена Комитета, спрашивает, в чем заключается документ, необходимый для высылки, который предоставляет Сенегал как страна происхождения мигрантов. Ему также хотелось бы знать, проводились ли консультации с гражданским обществом в ходе составления первоначального доклада Сенегала, имеют ли ратифицированные государством международные договоры преимущественную силу над внутренним законодательством и ссылались ли уже судьи на Конвенцию в своих решениях.

18. **Г-н Гиссе** (Африканское общество в защиту прав человека – АОЗПЧ) сообщает, что Конвенция имеет приоритет над внутренним законодательством. Консультации с гражданским обществом не проводятся, что и создает сегодняшние проблемы с законами, не соответствующими реальностям на местах. Население, затрагиваемое двусторонними соглашениями, не знакомо ни с их содержанием, ни с тем, что оно может от них ожидать, поскольку никакой информационной кампании не проводилось. Документа для высылки как такового не предусмотрено, но налицо косвенное согласие с высылками со стороны сенегальских властей, поскольку они сотрудничают с соответствующими странами. У Сенегала, как и у многих африканских стран, нет подлинной миграционной политики, которая позволяла бы ему, в частности, вести статистику количества иммигрантов или эмигрантов и регулировать миграционные потоки.

19. **Г-н Диавара** (Африканское общество в защиту прав человека – АОЗПЧ) указывает, что в соответствии с двусторонним соглашением с Испанией власти этой страны выдали определенное количество виз гражданам Сенегала для работы в сельскохозяйственном секторе. Эти граждане столкнулись с множеством трудностей при интеграции, в частности из-за культурных различий. По окончании контрактов большинство из них оказались нелегальными мигрантами: их работодатели не желали продлевать с ними контракт, а власти – выдавать им вид на жительство. Изначально это соглашение должно было обеспечить сенегальским гражданам определенный уровень дохода, благодаря которому они могли бы оказывать материальную помощь своим семьям; однако так происходило далеко не всегда. В связи с высылками в Сенегал следует отметить, что большинство африканских стран под давлением стран Европы или в силу заключения соответствующих договоренностей соглашались на реадмиссию эмигрантов на свою территорию сразу после установления их гражданства в той стране, где они находились без законных оснований. АОЗПЧ вместе с другими организациями неоднократно выступало против соглашений, предусматривающих такую реадмиссию.

20. **Г-н Бингэм** (Международная католическая комиссия по вопросам миграции – МККМ) говорит, что МККМ как лидер группы из восьми неправительственных организаций, занимающихся в основном беженцами по морю, которые

прибывают, в частности, в Испанию и Грецию из Сенегала, имеет возможность констатировать, в каких условиях принимаются эти эмигранты. Ему хотелось бы, чтобы Комитет рассмотрел эти двусторонние соглашения, которые, как представляется, иногда дают возможность государствам – являющимся или не являющимся сторонами Конвенции, – косвенно совершать то, что запрещено этим договором, например в случаях реадмиссии и неоказания консульской помощи своим гражданам.

Диалог с неправительственными организациями в связи со вторым периодическим докладом Эквадора

21. **Г-н Арсенталес** (Коалиция по вопросам миграции и убежища), представляя второй доклад об оценке, подготовленный НПО "Коалиция по вопросам миграции и убежища", поясняет, что за последние годы миграционные потоки возросли и что около 3 млн. эквадорцев проживают за границей, главным образом в Соединенных Штатах, Испании и Италии. Многочисленные мигранты являются выходцами не только из Колумбии и Перу, но с конца 2007 года также из Кубы, Гаити, Нигерии, Афганистана и Пакистана. Эти миграционные потоки неоднородны: они состоят не только из трудящихся-мигрантов, но и из лиц, бегущих, в частности, из района колумбийского конфликта.

22. Конституция Эквадора, в которую в 2008 году были внесены поправки, теперь содержит важные принципы – такие, как признание права на миграцию, независимо от гражданства лица, запрещение дискриминации в отношении мигрантов – как легальных, так и нелегальных, и признание принципа невозвращения в соответствии с Межамериканской конвенцией о правах человека. Однако практика идет вразрез с положениями Конвенции о правах трудящихся-мигрантов, и в стране продолжают применяться устаревшие законы 1970 года, например Закон об иностранцах и Закон о миграции, которые предусматривают принудительное возвращение, противоречащее правам человека. Так, за последние 12 месяцев поступили сообщения о ряде случаев произвольного содержания под стражей. С другой стороны, были ужесточены меры миграционного контроля граждан Колумбии и Кубы в трех основных городах страны (Кито, Гуаякиль и Куэнка). Эти меры были введены в рамках «Оперативного плана установления личности», цель которого – выявлять лиц, нелегально находящихся в стране, задерживать их и пытаться произвести их высылку.

23. Хотя Канцелярия народного защитника, выполняющее посреднические функции, ходатайствовало о немедленном начале процедуры легализации, степень институциональной разрозненности такова, что иногда возникают коллизии в сферах полномочий. В Эквадоре вопросы миграции находятся в ведении Национального секретариата по делам миграции, занимающегося гражданами Эквадора за границей и репатриантами, Министерства иностранных дел, занимающегося вопросами международной миграционной политики, и Министерства внутренних дел, которое выдает разрешения на проживание, осуществляет миграционный контроль и выносит постановления о высылке. Тридцать ходатайств по процедуре хабеас корпус, направленные Коалицией по вопросам миграции и убежища в связи со случаями произвольного содержания под стражей, были приняты судами к производству. Кроме того, Конституционный суд вскоре вынесет ожидаемое с нетерпением решение по вопросу о требовании от иностранцев представления информации о наличии судимости, которое служит в основном для создания препятствий гражданам Колумбии. Это требование продолжает действовать, несмотря на рекомендации Комитета по результатам рассмотрения первоначального доклада Эквадора.

24. Вопрос о торговле людьми и о ее предупреждении не получает должного внимания, а проводники нередко находятся в сговоре с иммиграционными властями. Жертвы торговли высылаются, они не получают никакой защиты, для них не существует никаких центров приема. Коалиция по вопросам миграции и убежища просит Комитет предложить Эквадору как можно скорее легализовать статус иностранцев в Эквадоре, а не только граждан Гаити, как это было совершенно справедливо сделано с учетом тяжелого положения в их стране происхождения.

25. Поскольку система защиты беженцев является единственным имеющимся средством легализации, она находится в перегруженном состоянии, и те лица, которые действительно нуждаются в такой международной защите, не имеют возможности ею воспользоваться. Г-н Арсенталес обращает внимание Комитета на положение кубинцев, которые не могут вернуться в свою страну, если они провели за границей более 11 месяцев и 30 дней, и которые не могут получить разрешение на легальное проживание в Эквадоре.

26. **Г-жа Кубиас Медина** подчеркивает, что положение в Эквадоре следует рассматривать уже не как положение страны происхождения, а как положение страны назначения, и просит дать уточнения относительно центров содержания под стражей, ибо, насколько она понимает, они являются временными и не имеют санитарно-гигиенических условий. С другой стороны, ей хотелось бы узнать, начались ли облавы в 2010 году, почему они нацелены на граждан определенных стран, и считает ли Коалиция по вопросам миграции и убежища, что рекомендация Канцелярии народного защитника изменит положение.

27. **Председатель**, выступая в качестве члена Комитета, спрашивает, где и как осуществляется контроль мигрантов.

28. **Г-н Эль-Борай** (Докладчик) отмечает, что ему вполне понятно, что юридические документы устарели, но при этом он не усматривает противоречия между этими документами и Конвенцией.

29. **Г-н Арсенталес**, отвечая на вопросы членов Комитета, сообщает, что реализация "Оперативного плана установления личности" действительно началась с июня 2010 года. В соответствии с этим планом проверки проводятся в различных общественных местах, а также на выходе из административных учреждений, куда мигранты обращаются за легализацией их статуса. Лица, содержащиеся в Кито, помещены в тюрьму и не имеют доступа ни к каким базовым услугам. В провинциях мигранты содержатся вместе с правонарушителями в нарушение положений Конвенции.

30. Г-н Арсенталес уточняет, что иммиграционные власти также проводят проверки в городах и что эти проверки являются признаком нарастания ксенофобии, нагнетаемой средствами массовой информации, которые связывают рост преступности с присутствием иностранцев, хотя это опровергается статистическими данными Канцелярии народного защитника.

31. Он упоминает ряд статей Закона о миграции, которые предусматривают запрет на легализацию лиц, страдающих некоторыми заболеваниями, и возбуждение преследования в отношении лиц, которые уже подвергались высылке и вновь прибыли в Эквадор. Он подчеркивает, что по своему духу этот закон имеет тенденцию к криминализации, так как в нем осуждается любое лицо, осуществляющее свое право на миграцию (ст. 40 Конституции).

32. **Г-н Ибарра Гонсалес** спрашивает, проводились ли эти проверки в соответствии с законом, или же НПО располагает доказательствами совершения на-

рушений прав. Ему также хотелось бы знать, рекомендует ли НПО восстановление туристической визы в Эквадор для воспрепятствования всевозможным злоупотреблениям.

33. **Г-н Арсенталес** указывает, что сам факт принятия судами к производству 21 ходатайства хабеас корпус, поданных в связи со случаями произвольного содержания под стражей, служит доказательством того, что права соответствующих лиц не были соблюдены. Кроме того, инспекционный доклад Коалиции был одобрен Канцелярией народного защитника. Наконец, г-н Арсенталес добавляет, что проблема возникает не в связи с отменой туристической визы, а в связи с отсутствием сопутствующих мер, в частности мер борьбы с торговлей людьми. Ему хотелось бы отметить, что месяц тому назад туристическая виза была вновь введена для граждан 14 стран Африки и Азии, и Коалиция по вопросам миграции и убежища считает эту меру дискриминационной.

Открытая часть заседания закрывается в 12 ч. 50 м., чтобы члены Комитета продолжили работу в закрытом режиме.
