



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 August 2015
Russian
Original: English

Семидесятая сессия

Пункт 73(b) предварительной повестки дня**

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

Права человека мигрантов

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить Генеральной Ассамблее доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов г-на Франсуа Крепо в соответствии с резолюцией 67/172 Генеральной Ассамблеи и резолюцией 17/12 Совета по правам человека.

Доклад Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов г-на Франсуа Крепо

Резюме

В настоящем докладе описываются основные направления деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов за отчетный период, прошедший с момента его последнего доклада перед Генеральной Ассамблеей.

Тематический раздел доклада посвящен обсуждению того влияния, которое практика найма оказывает на права человека мигрантов, в особенности низкооплачиваемых работников, в процессе трудовой миграции. В нем выражается озабоченность очевидно растущим распространением жесткой эксплуатации и плохому обращению, которым подвергаются мигранты со стороны недобросовестных агентов по найму, посредников и субагентов как в странах происхождения, так и в странах назначения. В нем рекомендуется создать комплексную и основанную на соблюдении прав человека структуру для достижения массового перехода к этичной системе найма.

* Переиздано по техническим причинам 2 декабря 2015 года.

** A/70/150.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение и обзор деятельности за последний период	3
А. Участие в консультациях и конференциях	3
В. Поездки в страны	3
С. Последующие мероприятия в Европейском Союзе	3
II. Практика найма и права человека мигрантов	4
А. Введение	4
В. Тенденции, касающиеся практики найма и прав человека трудящихся-мигрантов	4
С. Посредники по найму и права человека	5
III. Политическая экономия найма международной рабочей силы	10
А. Неэтичный наем и влияние на развитие	11
В. Экономическая неэффективность действующей модели найма	11
С. Экономическая адаптация к плохому обращению и эксплуатации	12
IV. Смена парадигмы: массовый переход к этической системе	14
А. Действительный запрет на сборы за трудоустройство	14
В. Эффективное регулирование и надзор	16
С. Восполнение пробелов в правовой и политической структуре	17
D. Международное и региональное сотрудничество	18
E. Расширение прав мигрантов	18
F. Интеграция мигрантов в странах назначения	19
G. Привлечение частного сектора	20
V. Выводы и рекомендации	20

I. Введение и обзор деятельности за последний период

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 17/12 Совета по правам человека. В нем проводится краткий обзор деятельности Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов за период с 1 августа 2014 по 31 июля 2015 года. Тематический раздел доклада посвящен практике найма в отношении трудящихся-мигрантов.

A. Участие в консультациях и конференциях

2. В ноябре 2014 года Специальный докладчик организовал международные консультации по вопросам практики найма на работу и трудящихся-мигрантов. Эти консультации собрали вместе экспертов — представителей организаций гражданского общества, Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), правительств, в том числе председателей региональных консультативных диалогов Коломбо и Пуэбла, а также академических и юридических институтов. Полный список участников приводится в приложении, размещенном на веб-сайте Специального докладчика. Специальный докладчик выражает благодарность всем, кто принял участие в консультациях. Основой для настоящего доклада стали выводы по итогам этих консультаций наряду с результатами поездок Специального докладчика в страны, его тематическая работа и исследования, проведенные с использованием ряда аналитических докладов.

3. Специальный докладчик участвовал в ряде международных и региональных диалогов и конференций, включая ежегодную конференцию по правам мигрантов Агентства Европейского союза по основным правам, Глобальный форум по миграции и развитию, а также диалог УВКБ по проблемам защиты на море под эгидой Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

B. Поездки в страны

4. Со 2 по 6 декабря 2014 года Специальный докладчик совершил визит в Италию. Он выяснил, что, несмотря на сложную экономическую и политическую обстановку, Италия предпринимает смелые инициативы по решению проблемы беспрецедентного притока мигрантов и просителей убежища, которые прибывают по морю.

5. Затем, с 6 по 10 декабря 2014 года, Специальный докладчик посетил Мальту. По итогам этого визита он заявил, что Мальте следует ожидать дальнейшего роста беспрецедентного притока мигрантов и просителей убежища, прибывающих по морю, и разработать программы действий.

C. Последующие мероприятия в Европейском союзе

6. Помимо этих поездок Специальный докладчик посетил штаб-квартиру Европейского союза в Брюсселе в рамках последующих мероприятий по итогам организованного им в 2012 году исследования по проблемам управления

внешними границами Европейского союза, проводившегося в течение года. В июне Специальный докладчик изложил основные выводы этого дополнительного доклада по проблемам управления внешними границами Европейского союза Совету по правам человека (A/HRC/29/36).

II. Практика найма и права человека мигрантов

A. Введение

7. Специальный докладчик по вопросу прав человека мигрантов уделил особое внимание вопросам практики найма, являющимся одной из ключевых сфер работы в рамках его мандата. Этот исключительно сложный и проблематичный круг вопросов занимает все более заметное место в обсуждениях, касающихся прав человека мигрантов. Специальный докладчик озабочен очевидно растущей распространенностью жесткой эксплуатации и плохого обращения, которым подвергаются мигранты со стороны нанимателей и субагентов в странах происхождения и странах назначения.

B. Тенденции, касающиеся практики найма и прав человека трудящихся-мигрантов

8. Сегодня в мире проживают порядка 232 миллионов международных мигрантов. Официальных оценочных данных о численности трудящихся среди этих мигрантов нет. Однако общее мнение таково, что их значительное количество. Согласно оценкам, 74 процента живущих за рубежом мигрантов — люди трудоспособного возраста¹. Большинство мигрантов родом из развивающихся стран, 59 процентов оседают в развитых регионах, где они составляют примерно 11 процентов населения. Однако в настоящее время наблюдается рост миграции «Юг–Юг», в особенности в Азии, где численность мигрантов, живущих в регионе, выросла на 41 процент. Азия и Европа — два основных региона, принимающих международных мигрантов.

9. Современная международная трудовая миграция движима многими факторами. Большую роль сыграли глобализация и неолиберальная экономическая политика, поощряющая дерегулирование рынка труда. Нищета, дискриминация, насилие, конфликты, политические волнения и слабое руководство также входят в число ключевых факторов, толкающих мигрантов к решению искать работу за рубежом.

10. По опасным маршрутам миграции, использование которых резко выросло за последние несколько лет, идут смешанные миграционные потоки; составляющие их мигранты стремятся к улучшению своего экономического и социального положения и готовы идти на значительные риски, чтобы улучшить условия жизни для себя и своих семей. Не всегда существует четкое разграничение между экономическими мигрантами и просителями убежища. Многие просители убежища также ищут лучших экономических возможностей и могут подвергаться нарушению прав человека на рынке труда. Мигранты, не соответ-

¹ Доклад Специального докладчика по вопросам миграции «Мировая миграция в цифрах» (A/HRC/302).

ствующие критериям предоставления убежища, часто покидают свою страну происхождения из-за того, что находятся в тяжелом положении в силу исключительно сложных экономических и окружающих условий. В этом отношении и просители убежища, и такие экономические мигранты относятся к «мигрантам ради выживания», для которых миграция — единственный выход из бедственного положения.

11. Трудовая миграция и связанные с ней практики найма могут иметь различные формы в зависимости от уровня навыков, а также стран происхождения и стран назначения мигрантов. Предмет внимания настоящего доклада — практика эксплуатации и плохого обращения, которым подвергаются низко- и среднеоплачиваемые работники, являющиеся мигрантами с глобального Юга. Несмотря на наблюдаемые в последнее время количественные сокращения некоторых форм трудовой миграции в силу экономического спада, использование низко- и среднеоплачиваемых работников, нанимаемых на условиях нестабильных краткосрочных договоров, значительно возросло. Неэтичный наем, о котором говорится в настоящем докладе, обозначает практику найма, в которой не соблюдаются права человека мигрантов.

12. По большей части миграция такого типа организуется посредниками, известными как агенты или агентства по найму, в некоторых случаях имеющих юридические полномочия. Такие посредники могут быть легальной формой поддержки в процессе миграции, но очень часто они подвергают мигрантов, находящихся в тяжелом положении, безжалостной эксплуатации и плохому обращению. Во многих регионах по всему миру явно наличествует проблема эксплуатации трудящихся-мигрантов посредниками при найме. Основные области, в которых трудятся низкооплачиваемые работники, нанятые при содействии частных агентов, включают: сельское хозяйство, строительство, сферу услуг, индустрию гостеприимства, туризм, работу на текстильных и швейных фабриках, а также в пищевом и упаковочном производстве, рыбный промысел, добычу полезных ископаемых и работу в качестве домашнего персонала.

13. В системах сбора данных относительно трудовой миграции много слабых мест, а неэтичные практики найма, как правило, осуществляются подпольным, непрозрачным, скрытым путем. Поэтому составить систематическую картину моделей миграции непросто. Имеющиеся данные свидетельствуют, что количество агентств по найму и частота их использования растут, а вместе с этим растут и число связанных с этим злоупотреблений в отношении прав человека, и страдания мигрантов.

С. Посредники по найму и права человека

2. Роль агентов по найму в процессе миграции

14. В широком смысле агентства по найму — это своего рода посредник в процессе миграции, который извлекает выгоду из посредничества при заключении договора между теми, кто хочет покинуть свою страну происхождения, чтобы улучшить свое экономическое положение, и работодателями в странах назначения, которые нуждаются в работниках. Агентства по найму могут играть законную роль в процессе миграции в случае, если их деятельность соответствующим образом регламентирована, а связанные с наймом сборы оплачиваются работодателями. И хотя есть примеры этичных агентов по найму, кото-

рые ставят в центр своей бизнес-модели права мигрантов, такие примеры, к сожалению, скорее исключение. Когда в настоящем докладе упоминаются агенты по найму и субагенты, речь идет о недобросовестных агентах, не учитывающих права мигрантов. Действующая система найма, способствующая трудовой миграции низкооплачиваемых мигрантов, руководствуется узкими и краткосрочными корыстными интересами, эксплуатирующими стремление мигрантов улучшить свое экономическое положение и положение своих семей.

15. Из-за большого количества участников устроена эта сфера деятельности чрезвычайно сложно. Действует много агентов по найму, имеющих или не имеющих соответствующую регистрацию, кроме того есть множество субагентов, которым основные агенты передают работу. Обычно роль таких субагентов состоит в том, чтобы найти трудовых мигрантов в странах происхождения, особенно вне городских центров, и часто они работают через неформальные связи уже прошедших этот путь мигрантов, а также их друзей и родственников. Субагенты, которые, как правило, работают за комиссионные, затем направляют мигрантов к агентам по найму, но также могут продолжать играть роль посредников. К постоянным обязанностям субагентов могут относиться подача заявлений на получение паспортов, помощь клиентам в прохождении медицинских тестов и взаимодействие с агентством по найму для получения визы. В некоторых случаях субагенты также сопровождают своих клиентов в аэропорт и помогают им пройти все необходимые формальности перед вылетом.

16. Отношения между практикой найма, осуществляемой агентствами и субагентами, и иммиграционным статусом мигрантов сложны. Агенты по найму выступают посредниками для осуществления обычных процедур, в результате чего мигранты прибывают в страну назначения с легальной визой. Однако есть и случаи, когда агенты по найму изготавливали поддельные документы для въезда в страну назначения, в результате чего по прибытии мигранты оказывались на незаконном положении. Мигранты также могут оказаться в ситуации нарушения миграционного законодательства, если они пробудут в стране дольше срока пребывания, указанного в визе, или потеряют работу, являвшуюся условием для их визы.

17. Когда мигранты попадают в страны назначения, функции агентов по найму и субагентов не прекращаются. Они могут продолжать играть определенную роль в жизни мигрантов, например, организовать размещение и/или выступать в качестве арендодателей, собирать плату за трудоустройство или долги, возникшие у мигрантов во время найма на работу, а также продлевать разрешение на работу для мигрантов, часто за дополнительную плату. Мигрантам также иногда приходится прибегать к услугам агентов по найму в странах назначения, так как они часто сталкиваются с низкой гарантией занятости. Визы мигрантов часто привязаны к их трудоустройству, в силу чего, потеряв работу в стране назначения, они подвергаются необходимости выплачивать дополнительную комиссию за трудоустройство агентам по найму. Поэтому мигранты могут оказаться в порочном кругу, когда им приходится переходить на новую работу и платить за услуги агентов по найму, чтобы не допустить прекращения занятости.

2. Практика найма на работу и права человека

18. Практика неэтичных агентов по найму и их субагентов охватывает большой диапазон различных нарушений прав человека. Такие агенты обычно эксплуатируют мигрантов, напрямую или опосредованно, на каждой стадии процесса миграции. Кроме того, некоторые неэтичные агенты по найму могут безнаказанно нарушать права человека или участвовать в таком нарушении. Типы этих нарушений могут различаться в зависимости от агентов, стран и различных групп мигрантов, и полностью не изучены в силу отсутствия согласованных и дезагрегированных данных. Однако множество низкооплачиваемых мигрантов, прибегающих к услугам неэтичных агентов, проходят через один и тот же опыт значительных страданий.

19. Как будет показано ниже, экономическая эксплуатация мигрантов может включать взимание высоких сборов за услуги по трудоустройству, которое может привести мигрантов в ситуацию фактической долговой зависимости и принудительного труда; изменение условий работы, о которых они договаривались в стране происхождения; и вовлечение в работу в условиях трудовой эксплуатации. Найм на работу — первая стадия процесса миграции. И без того тяжелое положение мигранта усугубляется неэтичной практикой найма недобросовестных агентов, цель которых — получение максимальной выгоды любой ценой. Это приводит к тому, что миллионы людей оказываются подвержены многочисленным и серьезным нарушениям их прав, такими как: торговля людьми, насилие, в том числе сексуальное, особенно в отношении женщин; ограничения свободы передвижения; расизм и ксенофобия; и отказ в праве на защиту от нарушений.

Жесткая экономическая эксплуатация

20. Экономическая эксплуатация начинается в тот момент, когда мигранты решают покинуть свою родную страну и мигрировать в страны, где перед ними открываются лучшие экономические возможности. Недобросовестные агенты взимают с мигрантов высокие сборы за то, чтобы облегчить им трудоустройство, эти комиссионные могут достигать \$15 000². И зачастую эта плата взимается за получение низкооплачиваемой работы; виды работ значительно отличаются от того, на что мигрант согласился, находясь в своей стране; а в некоторых случаях — за несуществующую работу.

21. Ответственные агентства по найму взимают сборы за свои услуги не с работников, а с работодателей в рамках транзакций «бизнес — бизнес». Мигранты часто ищут работу за рубежом в стремлении выбраться из нищеты и из-за отсутствия возможности найти хорошую работу в стране происхождения. Решение мигрировать часто вызвано крайне тяжелым финансовым положением и/или потрясением, как, например, потеря земли и/или работы, долги, достигшие слишком большого уровня, разрыв в семье, потеря супруга (супруги) и/или болезнь кого-то из близких. Исследование, проведенное МОТ, свидетельствует, что женщины в странах происхождения иногда оказываются в более неблагоприятной социально-экономической ситуации и сталкиваются с дискриминацией, что означает, что они начинают миграцию в наиболее рискованном положении.

² Institute for Human Rights and Business (K. Jones), 2013, “Fees and IDs: Tackling recruitment fees and confiscation of workers’ passports”. London. IHRB.

22. Поскольку, начиная процесс миграции, мигранты находятся в шатком положении, они часто не располагают свободными средствами, чтобы оплатить сборы за трудоустройство, которые порой достигают величины двухлетнего заработка. В таком случае они вынуждены брать заем с высокой процентной ставкой (сообщается об уровне процентной ставки от 5% до 80%), чтобы выплатить эти сборы. Иногда для обеспечения этих займов мигрантам приходится отписывать свою собственность. Так как эти выплаты и долги, к которым они обычно приводят, усугубляют непрочность положения мигрантов, они могут вести к тому, что мигранты оказываются в положении рабства и принудительного труда. Долги также могут значительно ограничивать возможности мигрантов откладывать заработок и/или посылать денежные переводы своим родственникам в страну происхождения, что во многом лишает миграцию пользы.

23. К сожалению, экономическая эксплуатация мигрантов не ограничивается выплатой сборов за трудоустройство. Зарегистрированы случаи, когда агенты способствуют серьезным злоупотреблениям в отношении мигрантов на рынке труда в странах назначения. Нередко мигранты не имеют возможности решать, в какую страну они едут, не говоря уже о конкретном секторе труда или работодателе. Также обычной практикой становится подмена договоров, когда мигранты, прибыв в страну назначения, получают совершенно не ту работу и условия труда, о которых договорились, находясь в стране происхождения. Кроме того, мигранты сообщают о невыплате заработка и нерегулярных выплатах. Условия труда мигрантов часто могут быть опасными и бесчеловечными. Как было разъяснено выше, в странах назначения агенты по найму и субагенты могут продолжать осуществлять эксплуатацию и злоупотребления в отношении мигрантов.

24. Примеры условий труда низкооплачиваемых трудящихся — мигрантов были приведены в ряде докладов Специального докладчика о поездках в страны и его докладе о трудовой эксплуатации Совету по правам человека. В докладе по итогам визита Специального докладчика в Катар в 2013 году были отмечены следующие нарушения: отсутствие минимальной заработной платы, зафиксированной в национальном законодательстве; частые случаи невыплаты заработка или нерегулярные выплаты; скученность или бедственные условия проживания трудящихся-мигрантов; отсутствие доступа к услугам здравоохранения из-за того, что работодатели не оформляют для мигрантов удостоверения личности; тревожно высокий уровень несчастных случаев и смертей на рабочем месте; и то, что мигранты, несмотря на плохое обращение, вынуждены оставаться у работодателей, так как те отказываются отпустить их законным образом в рамках системы «кафала».

25. Во время своей поездки в Италию в 2012 году Специальный докладчик выяснил, что заработной платы, которую получали мигранты, в частности работавшие в сельском хозяйстве, часто не хватало на то, чтобы поддерживать приемлемый стандарт жизни. Согласно сообщениям, мигрантам платили 20 евро или меньше за 10 часов тяжелого ручного труда. Положение этих мигрантов, судя по всему, характеризовалось полной безнаказанностью землевладельцев и работодателей, эксплуатировавших их для обогащения итальянской экономики.

3. Более широкий спектр нарушений прав человека

26. К сожалению, нарушения прав мигрантов далеко не ограничиваются серьезной экономической эксплуатацией, которая широко распространена. Неэтичные методы найма могут вести к целому спектру взаимосвязанных и усугубляющих друг друга нарушений прав человека.

27. Для мигрантов, нанятых за рубежом, обычной практикой становится жесткое ограничение свободы передвижения в странах назначения. Эксплуататоры-работодатели при помощи посредников при найме ограничивают возможность мигрантов поменять работодателя и/или покинуть страну и вернуться домой, что усиливает их зависимость и готовность выполнять работу в тяжелых условиях за низкую плату.

28. Также недобросовестные агенты и работодатели используют в отношении мигрантов насилие и унижение. Насилие может применяться как средство подавления в отношении мигрантов, недовольных тем, как с ними обращаются во время миграции, на рабочем месте в стране назначения, в центрах подготовки или в месте проживания. Сообщалось, что управляющие в компаниях или в домашних хозяйствах, где работают мигранты, применяют насилие, если мигранты не выполняют свои рабочие обязанности, как от них требуется. Женщины-мигрантки, работающие в различных секторах, сталкиваются с риском сексуального домогательства и сексуального насилия. Частные агентства нанимают много женщин-мигранток для работы в домашних хозяйствах, которые находятся вне сферы действия формальной экономической системы и во многих странах не подпадают под нормы трудового законодательства. Поэтому женщины-мигрантки, работающие за закрытыми дверями, полностью зависящие от работодателя и лишенные формальных механизмов защиты, оказываются в очень рискованном положении. Женщины-мигрантки, оказавшиеся в такой ситуации, сообщали о случаях насилия, в том числе сексуального.

29. Нестабильность положения трудящихся-мигрантов может приводить к еще большим нарушениям их экономических, социальных и культурных прав. Вопросы размещения часто связаны с различными правонарушениями. В тех случаях, когда работодатели обеспечивают мигрантов жильем, это может использоваться как средство эксплуатации, так как мигрантов в таком случае легче контролировать, чем местных работников. В других случаях работодатели-эксплуататоры в странах назначения обеспечивают мигрантов жильем, но это используется как инструмент дальнейшего контроля и эксплуатации мигрантов, так как их сразу же можно заставлять выполнять работу. В других случаях мигранты могут быть вынуждены сами оплачивать проживание и питание. Необходимость свести эти расходы к минимуму может вынуждать мигрантов жить в исключительно бедных условиях, когда многие из них живут в помещениях без базовой инфраструктуры и услуг, таких как канализация, электроснабжение и питьевая вода. Агенты по найму и субагенты могут также участвовать в организации и оплате жилья, что еще более усиливает их контроль и возможность эксплуатации мигрантов. Доступ к другим формам социальной защиты для мигрантов также может быть проблематичным. Некоторые мигранты по условиям трудоустройства имеют доступ к услугам здравоохранения, но степень такого доступа очень сильно варьируется, и многие мигранты, испытывающие проблемы со здоровьем, оказываются в крайне уязвимом положении.

30. Трудящиеся-мигранты, уже находящиеся в достаточно шатком положении, могут столкнуться с еще большей социальной изоляцией и уязвимостью в странах назначения в связи с проявлениями ксенофобии и расизма в отношении них. Трудящиеся-мигранты как правило идут на большие жертвы, чтобы найти работу за рубежом, и приносят пользу как стране происхождения, так и стране назначения. В странах назначения мигранты удовлетворяют потребность в дешевой рабочей силе в тех секторах, которые зачастую не могут привлечь местных граждан на тех же условиях и за ту же зарплату, они повышают спрос на товары и услуги и платят налоги. Однако все это редко находит признание в общественном мнении относительно трудящихся-мигрантов: в ходе обсуждения этой темы они рассматриваются как краткосрочная рабочая сила, и зачастую легитимизируется расистское и ксенофобское отношение к трудящимся-мигрантам как на рабочем месте, так и в целом в обществе. Такой подход может привести к случаям проявления расизма и ксенофобии в отношении трудящихся-мигрантов как на рабочем месте, так и в других ситуациях в странах назначения.

31. Системные препятствия в доступе к правосудию усугубляют нарушения прав мигрантов. Ряд принятых нормативных актов в области прав человека, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, признают, что каждый человек имеет право на действенную помощь со стороны компетентных национальных судов в случае действий, нарушающих его или ее фундаментальные права. Несмотря на существование этих международных установлений, обеспечивающих защиту, многие мигранты, подвергающиеся эксплуатации и плохому обращению в процессе найма на работу или в результате его, сталкиваются с серьезными препятствиями на пути получения защиты. К таким препятствиям относятся: недостаточное знание языка данной страны; недостаток знаний о правах и возможностях их защиты; географические ограничения; ограничения свободы передвижения мигрантов; страх мигрантов перед мерами возмездия или финансовыми потерями в случае, если они пожалуются на работодателей; длительный срок рассмотрения жалоб; обычная среди агентов по найму практика, когда мигрантам не выдаются документы, подтверждающие выплату сборов; то, что различные права подлежат защите через разные судебные и несудебные механизмы; рост распространения несудебных способов защиты и недостаток юридической помощи.

32. Страны происхождения часто усугубляют затруднения, с которыми сталкиваются их граждане, так как дипломатические миссии не поддерживают их в поиске юридических способов защиты, чтобы не потерять конкурентоспособность на рынке найма международной рабочей силы.

III. Политическая экономия найма международной рабочей силы

33. Нарушения прав трудящихся-мигрантов нельзя рассматривать как изолированные инциденты, без учета контекста. Политическая экономия рынка найма международной рабочей силы — это сложная область, и для того, чтобы развивать процесс, обеспечивающий лучшую защиту прав мигрантов, необхо-

димо понять отношения между системными экономическими факторами и наймом рабочей силы.

А. Неэтичный найм и влияние на развитие

34. Широко распространенные неэтичные методы найма оказывают значительное влияние на системные преимущества в сфере развития, которые способна принести трудовая миграция. Как признается в рамочной программе устойчивого развития на период после 2015 года, влияние трудовой миграции на развитие огромно. В 2013 году мигранты отправили в свои страны приблизительно 404 млрд. долл. США³. Исследования показывают, что трудовая миграция низкооплачиваемых работников может приносить наибольшую прибыль в условиях нищеты.

35. Недобросовестные агенты по найму лишают мигрантов значительных ресурсов, взимая с них сборы за трудоустройство и осуществляя более широкую экономическую эксплуатацию, таким образом лишая возможностей наиболее бедных участников глобальной экономической системы. Полученные средства часто используются для финансирования коррупционных бизнес-схем, осуществляемых неэтичными агентствами по найму. Полученные сведения показывают, что неэтичные агенты по найму использовали деньги, полученные в качестве сборов за трудоустройство, в незаконных видах деятельности, например проституции и наркоторговле, или для финансирования избирательных кампаний некоторых политических партий. Таким образом ресурсы, предназначенные для мигрантов и искоренения глобальной нищеты, идут на финансирование незаконной деятельности.

36. Влияние трудовой миграции на развитие не ограничивается денежными переводами в страны происхождения. Она также несет потенциал поддержки устойчивого развития через повышение уровня квалификации работников, которые по возвращении смогут внести дополнительный вклад в развитие своих стран. Равно как и в случаях эксплуатации и плохого обращения, неэтичный найм на работу не обеспечивает направления работников на те позиции, которые соответствуют их навыкам и потребностям, так как исходит из узких и краткосрочных интересов максимальной выгоды. Сообщается о случаях, когда агенты направляют людей на должности, которые они не могут выполнять по медицинским показаниям, или не соответствующие их навыкам. В случае если конкретные трудовые обязанности поручаются не имеющим соответствующей подготовки работникам, эффект для развития, достигаемый путем совершенствования навыков мигрантов, ограничен.

В. Экономическая неэффективность действующей модели найма

37. Найм на работу — начало всего цикла миграции. Подбор нужных работников для конкретных трудовых задач имеет ключевое значение для эффективного и сбалансированного функционирования как процесса миграции, так и рынков труда в странах назначения. Если трудящиеся-мигранты не подходят для тех обязанностей, которые им поручают, то процесс найма и миграции ча-

³ A/69/302.

сто приходится начинать заново и/или мигрантам приходится пытаться выполнять обязанности, к которым они либо вообще не способны, либо недостаточно подготовлены. Когда этот недальновидный подход, нацеленный на максимальную выгоду, принимает широкие масштабы, он приводит к значительной неэффективности процесса миграции, бизнеса и цепочек поставок, а также экономики стран назначения в целом. Если учесть количество трудящихся-мигрантов, нанимаемых на работу в некоторых странах, потеря продуктивности в силу несоответствия трудовых навыков и потребностей в долгосрочной перспективе может стать очень значительной.

38. Когда мигранты выплачивают сбор за трудоустройство, экономическая заинтересованность агентов по найму в том, чтобы тратить время и энергию на должный подбор позиций для мигрантов, весьма ограничена. Прибыль агентов не зависит от соответствия навыков работника и требований должности, так как их бизнес-модель основана на увеличении числа направленных на работу мигрантов. Если же направление мигранта на должность заканчивается неудачей, агент может даже получить дополнительную выгоду, так как мигранту придется подписать новый договор на его услуги, либо же понадобятся новые трудящиеся-мигранты, что повлечет очередные выгоды для всей цепочки найма (сюда входят, например, агенты, менеджеры, люди, предлагающие спонсорство или обеспечивающие получение виз). Это обуславливает сильную заинтересованность в сохранении действующих неэтичных условий со стороны всех этих ключевых участников процесса.

С. Экономическая адаптация к плохому обращению и эксплуатации

39. По мере того как укореняются экономическая эксплуатация и нарушения прав человека трудящихся-мигрантов, страдания мигрантов становятся в нескольких отношениях фактором, интегрированным в экономику глобализации. Во-первых, если цены на товары и/или услуги зависят от притока дешевой рабочей силы, это серьезный ценовой стимул для продолжения эксплуатации и злоупотреблений в отношении мигрантов. Этичные агенты по найму с трудом могут противостоять системе, которая адаптировалась к оптовому и систематическому страданию; порочный круг эксплуатации продолжается.

40. Во-вторых, систематическое использование труда эксплуатируемых и связанные с этим человеческие страдания также становятся частью нашего представления об экономическом развитии. Пока страны увеличивают свой валовой внутренний продукт и строят свою инфраструктуру на дешевой рабочей силе, международная миграция низкооплачиваемых работников может использоваться как фактор развития без должного внимания к правам человека самих мигрантов. Это видно, например, когда временные миграционные схемы часто обсуждаются на таких международных форумах, как Глобальный форум по миграции и развитию, в качестве положительного примера гибких источников рабочей силы, быстро откликающихся на экономический спрос, и это несмотря на многочисленные примеры крайне отрицательных последствий для прав человека, которые возникают в силу структурной нестабильности, порождаемой такими временными миграционными механизмами.

41. Государства назначения принимают, а значит, становятся соучастниками такой экономической нормализации эксплуатации и плохого обращения в отношении трудящихся-мигрантов из-за желания сохранить глобальную конкурентоспособность. Можно привести много примеров барьеров, затрудняющих доступ трудящихся-мигрантов к правосудию: неэффективная трудовая инспекция (в одной из стран, которые посетил Специальный докладчик, трудовые инспекторы никогда не встречались с самими трудящимися-мигрантами), недостаток правовой и административной информации, отсутствие или даже запрет на объединение в профсоюзы, недостаток компетентного правового представительства, недостаток юридической помощи и разброс средств защиты по разным отраслям юридической системы (включая механизмы разрешения частных споров) и другие.

42. Государства происхождения также не обеспечивают должной защиты своим гражданам из-за силового дисбаланса между странами. Есть примеры, когда в результате требований государств происхождения обеспечить лучшее обращение с их гражданами количество их граждан, принимаемых на работу в качестве трудящихся-мигрантов, снизилось: принимающие мигрантов государства отдают предпочтение той или иной стране происхождения, чтобы обеспечить наименее обременительные для себя условия труда. Государства происхождения также могут не требовать улучшения условий для своих граждан из опасений, что могут сократиться денежные потоки из переводов, отправляемых мигрантами домой, а также затормозится процесс повышения квалификации работников, а оба эти процесса способствуют развитию этих стран.

43. Сами мигранты реалистично оценивают тот выбор, перед которым они поставлены, и учитывают систему найма, планируя свой проект миграции, принимая таким образом отрицательные стимулы и барьеры, которые она создает, и еще более углубляя восприятие эксплуатации и страданий как нормы. Их выбор ограничен, так как их первоочередная задача — отправлять деньги домой, чтобы выплачивать долги и обеспечивать семью хлебом. Они воспринимают сборы за трудоустройство как неизбежные расходы в процессе миграции, так как во многих странах они узаконены и/или являются частью системы и поэтому воспринимаются как норма. Более того, в условиях их шаткого статуса, когда они могут лишиться работы без предварительного уведомления со стороны работодателя, мигранты перед лицом испытаний избирают стратегию «двигаться дальше», принимая потери в надежде восполнить их на следующем этапе. Временные трудящиеся — мигранты обычно не протестуют, не оспаривают ту эксплуатацию, которой подвергаются, не мобилизуются для борьбы с ней, так как боятся ответных мер от агентов по найму и работодателей: они не могут позволить себе, чтобы их уволили и отправили обратно домой или лишили возможности в будущем работать за рубежом, так как это станет концом проекта миграции, в который они уже так много вложили.

44. Кроме того, механизмы защиты, существующие в системе трудового законодательства, как правило, основаны на жалобе: сам мигрант должен подать жалобу об эксплуатации. Если мигранты не жалуются, мало что можно сделать, чтобы добиться действенной защиты.

IV. Смена парадигмы: массовый переход к этической системе

45. Эти экономические процессы и те извращенные стимулы, которые они порождают, делают жизненно необходимым массовый переход к этической системе. Если переход к более этическим методам найма будет добровольным и/или частичным, то компании, наименее склонные менять подход, получают конкурентное преимущество, так как смогут удержать расценки, основанные на страданиях мигрантов.

46. Если очевидно, что изменить международные методы найма на работу в одночасье невозможно, правительства могут добиться массовых изменений, подойдя к проблеме с систематических и целостных позиций и интегрировав интересы мигрантов, организаций частного сектора и гражданского общества в разработку ряда правовых и политических шагов. Вопросы международных методов найма и их влияния на права человека мигрантов уделяется все больше внимания в обсуждениях на международном уровне вопросов прав человека, миграции, устойчивого и сбалансированного развития. Правительства, деловые круги и организации гражданского общества уделяют все больше внимания этим сложным проблемам, и уже есть хорошие примеры в сфере правительственной политики и законодательства, регионального сотрудничества и частных компаний, как это показано в **приложении, размещенном на веб-сайте Специального докладчика**. Крайне важно извлечь положительный опыт из этих достижений, с тем чтобы развивать в политике моральные ориентиры и политическую смелость, необходимые для изменения отношения к мигрантам в процессе найма на работу.

47. Добиться этого массового сдвига невозможно, если пытаться разрешить отдельные составляющие проблемы или если работать только с некоторыми заинтересованными группами. Это требует комплекса инициатив, которые нацеленные на коренные причины и структурные элементы действующей практики в кратко-, средне- и долгосрочной перспективе. Этот процесс должен учитывать точки зрения всех заинтересованных сторон: мигрантов, гражданского общества, частного сектора, правительств и международных организаций.

48. Переход к этической системе должен быть основан на Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций и всем многообразии инструментов защиты прав человека, трудовых стандартов и норм «мягкого» права.

49. Ниже перечислены ключевые элементы такого перехода, в том числе существующие примеры передового опыта, на которые необходимо равняться, а затем приводятся подробные рекомендации государствам — членам Организации Объединенных Наций, международным организациям и организациям частного сектора.

A. Действительный запрет на сборы за трудоустройство

50. Ключевой элемент перехода к этической системе — полный запрет на взимание с мигрантов любой платы за трудоустройство. Сборы за трудоустройство — это выплаты в рамках схемы «бизнес–бизнес», и недопустимо, чтобы

эти выплаты взимались с уязвимых мигрантов, которым зачастую приходится брать заем, чтобы выплатить такие сборы.

51. В настоящее время во многих странах действует сложная запутанная и неэффективная система многоуровневых сборов, в условиях которой агенты по найму могут в рамках закона взимать различные выплаты с разных мигрантов в зависимости от уровня зарплаты на предлагаемой работе. Действенных ограничений таких сборов нет, и мигранты часто платят больше, и/или их обманывают относительно условий. Законодательные нормы, которые пытаются ограничить такие сборы, также неприемлемым образом узаконивают саму идею взимания сборов с мигрантов. Полный запрет сборов за трудоустройство позволит исключить сложность и запутанность и внесет вклад в культурные изменения, необходимые для того, чтобы мигранты перестали воспринимать сборы как неизбежную цену за трудовую миграцию. Страны, действующие коллективно в рамках региональных или международных блоков должны полностью запретить сборы за трудоустройство и сделать это одновременно, чтобы соображения международной конкурентоспособности не могли повлиять на массовый переход к этичной системе.

52. Правительства в качестве законодательных и регулирующих органов играют очень важную роль в действенном запрете на взимание с трудящихся-мигрантов сборов за трудоустройство. Они должны законодательно запретить сборы и обеспечить эффективные процессы мониторинга и регулирования, чтобы на деле проводить политику отсутствия сборов за трудоустройство. Пример того, как правительство страны заняло жесткую позицию против действующей практики найма, — политика миграции без выплаты сборов, проводимая Непалом. Начиная с лета 2015 года эта страна более не будет поддерживать работу трудящихся-мигрантов в тех государствах, где работодатели не оплачивают их визы и авиабилеты. Министерство труда и занятости недавно призвало посольства Непала в Малайзии и шести странах Персидского залива (Саудовской Аравии, Катаре, Кувейте, Объединенных Арабских Эмиратах, Бахрейне и Омане) прекратить удостоверять заявки, поданные нанимающими компаниями, которым требуются непальские работники, если они не готовы оплатить их билеты и визовые сборы.

53. Кроме того, переход к полному запрету на сборы за трудоустройство могут поддержать и компании. Повышенное внимание прессы к проблемам в цепях поставок и злоупотреблениям на рынке труда, давление со стороны профсоюзов и активная позиция представителей гражданского общества — все эти факторы заставляют компании осознать репутационные и правовые риски, с которыми связана практика трудовой эксплуатации. Институциональные инвесторы, оценивая риски для компаний в виду репутационной и рабочей эффективности, все чаще используют ряд этических методов, в том числе предложение рабочей силы. Компании могут принять ряд мер, чтобы избежать этих рисков и поддержать массовый переход к этичной системе, в том числе проводить тщательный аудит своих цепей поставок, чтобы убедиться, что их поставщики и субподрядчики не работают с агентами по найму, взимающими сборы с трудящихся-мигрантов. Это также должно включать принятие обязательств на высоком политическом уровне гарантировать, чтобы трудящиеся-мигранты не платили никаких сборов за трудоустройство, компенсацию любых сборов, выплаченных мигрантами, и сотрудничество с другими компаниями по мобилизации ресурсов для защиты работников.

54. Ниже приводятся примеры передовых методов ведения бизнеса и запрета на сборы за трудоустройство:

- Этичные агенты по найму, например, FSI International, никогда не взимают с мигрантов сборов за трудоустройство.
- Международная конфедерация частных агентств занятости — это ассоциация агентов по найму, приверженная продвижению международной практики справедливого трудоустройства. Она участвует в нескольких проектах, продвигающих этичные методы найма, и, что особенно важно, имеет кодекс, которого должны придерживаться ее члены, один из принципов которого состоит в том, что для соискателей работы услуги по трудоустройству должны быть бесплатными.
- Глобальная бизнес-коалиция против торговли людьми была создана в 2011 году лидерами деловых кругов, чтобы «мобилизовать силы, ресурсы и интеллектуальное лидерство бизнес-сообщества с тем, чтобы положить конец торговле людьми, включая все формы принудительного труда и торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации».
- Некоторые крупные многонациональные компании, стоящие наверху цепи поставок, пытаются выявлять незаконные сборы за трудоустройство и компенсировать их трудящимся-мигрантам.
- Некоторые компании в своей внутренней политике уделяют значительное внимание правам трудящихся-мигрантов. Например, крупная компания — производитель напитков публично заявила о своей политике, согласно которой трудящиеся-мигранты не выплачивают сборов за наем, трудоустройство и переезд, в том числе в странах происхождения⁴;
- Открытая рабочая группа из представителей гражданского общества на глобальном уровне собрала целый ряд ресурсов по вопросам трудящихся-мигрантов и трудоустройства и сделала требование отмены сборов ключевым пунктом кампании по защите их интересов.

В. Эффективное регулирование и надзор

55. Для того чтобы на деле внедрить запрет на сборы за трудоустройство и ликвидировать безнаказанность, которой пользуются неэтичные агенты, эксплуатирующие трудящихся-мигрантов и нарушающие их права, необходимы эффективные средства регулирования и контроля в отношении агентов. Контроль и надзор должны быть многоаспектными, чтобы охватить всю полноту процессов и элементов системы найма. Большое значение имеет практическое лицензирование агентов по найму в странах происхождения и назначения, а также развитие надежной системы рейтинга агентов, которая бы оценивала их деловую практику в аспекте прав человека и трудовых стандартов. Необходимо создать соответствующие независимые лицензирующие и контрольные органы, которые могут работать друг с другом через границы государств и уравнивать регулирующие стандарты.

⁴ См. сноску 2.

56. Контроль и надзор должны также охватывать обращение с мигрантами на рынке труда в странах назначения. Для осуществления такой защиты необходима действенная трудовая инспекция. Трудовые инспекторы должны проводить всесторонние и регулярные инспекции всех рабочих мест, в том числе — в случае с домашними работниками — частных домохозяйств, и обеспечивать эффективное исполнение трудового законодательства в отношении всех работников вне зависимости от их иммиграционного статуса. Для этого они должны в частности проводить регулярные беседы с трудящимися-мигрантами (при необходимости привлекая компетентных и независимых переводчиков) и проверять их договоры, убедиться, что им позволено оставить при себе паспорта, что для них оформлены документы, удостоверяющие личность, они вовремя получают все положенные им выплаты и обеспечены надлежащими жилищными условиями.

57. Примеры независимых контрольных механизмов, позволяющих выявить плохое обращение и эксплуатацию, такие как систематический аудит цепочки создания стоимости и другие отслеживающие системы, осуществляемые компетентными независимыми органами (например, аудиторскими компаниями), в том числе через системы, основанные на жалобах профсоюзов, государственных правозащитных организаций, уполномоченных по правам человека или организаций гражданского общества, обсуждались, но редко осуществлялись на практике: в этом направлении предстоит еще много работы.

58. Государства также должны обеспечить, чтобы их судебная система могла компетентно и своевременно рассматривать дела о трудовой эксплуатации: помимо доступа к правосудию для отдельных мигрантов, укрепление роли судебных органов помогает привить уважение к абсолютному верховенству закона в области найма на работу.

59. Часть такого контроля и надзора — это вклад в создание эффективных систем сбора данных. В качестве важного шага в переходе к этичной системе следует сделать сбор дезагрегированной информации о практике найма неотъемлемой частью разработки количественных показателей, связанных с повесткой дня в области целей устойчивого развития на период после 2015 года.

С. Восполнение пробелов в правовой и политической структуре

60. Помимо запрета сборов, для перехода к полностью этичной системе необходимы развитие и гармонизация правовой и политической структуры, относящейся к вопросам найма. Реформирование должно включать ратификацию и полную реализацию всех международных договоров о правах человека, в том числе двух Международных пактов о правах человека 1966 года и Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также всех значимых трудовых стандартов, включая принятую в 1997 году Конвенцию МОТ № 181 о частных агентствах занятости и принципы «мягкого» права, например Даккские принципы. Все эти стандарты распространяются на всех мигрантов вне зависимости от их правового статуса и включают обязанности государств по защите индивидов от нарушения их прав со стороны третьих лиц.

Реформирование должно включать ликвидацию систем спонсорства, стандартизацию договоров трудящихся-мигрантов и юридическое требование к агентствам по найму о формализации отношений с субагентами.

62. Важнейшим шагом в разработке политической структуры, необходимой для реализации правовой реформы, станет подготовка многосторонних планов действий. Разработка на уровне стран и регионов планов действий, направленных на борьбу с методами найма, использующими эксплуатацию и плохое обращение, может объединить точки зрения организаций гражданского общества, правительств, частного сектора, мигрантов, международных организаций и участников регионального диалога, с тем чтобы сформулировать четкое видение исключительно этической системы. Учитывая крайне сложный характер системы найма в международной трудовой миграции, такие планы действия могли бы сыграть важнейшую роль в улучшении слаженности во всей системе.

D. Международное и региональное сотрудничество

63. Для перехода к этической системе необходимо международное и региональное сотрудничество, так как для достижения прогресса нужно создать равные условия. Ни одна страна в одиночку не сможет прекратить эксплуатацию и плохое обращение в отношении наемных работников. Кроме того, как уже говорилось выше, динамика международной политической экономики, связанной с практикой найма, требует объединенных действий. Делиться информацией о недобросовестных агентах с другими странами систематическим образом, чтобы эта информация доводилась до национальной регулирующей и лицензирующей системы, разрабатывать двусторонние соглашения по миграции, основанные на нормах соблюдения прав человека, рассматривать меры относительно сборов за трудоустройство, чтобы создать равные условия, — все это те пути, которыми международное и региональное сотрудничество может способствовать массовому переходу к этической системе.

64. Пример регионального и международного сотрудничества, которое должно использоваться для улучшения защиты прав мигрантов, — это региональные консультативные процессы, как показал Процесс Коломбо, выступавший за стандартизированный трудовой договор. Такие региональные форумы собирают представителей государств, международных организаций и в некоторых случаях неправительственных организаций для проведения неформального и не имеющего обязывающего характера диалога и обмена информацией по вызывающим общий интерес и озабоченность вопросам, связанным с миграцией. В последнее время проводится работа по расширению диалога между различными консультативными процессами, что будет способствовать укреплению сотрудничества между странами происхождения и назначения.

E. Расширение прав мигрантов

65. Сами мигранты — действующая сила процесса миграции, обладающая большими ресурсами. Благодаря своей огромной численности, они имеют потенциал стать мощным двигателем перехода к этической системе. Наделяя мигрантов большими возможностями через информирование и поддержку, можно использовать этот потенциал и ресурсы в деле утверждения справедливой и

этичной системы найма. Мигранты должны понимать свои права и обладать возможностью выбирать агентов по найму на основе обширных сведений о различных представителях этого рынка. Эта информация должна быть легко доступна на понятных мигрантам языках на каждой стадии процесса миграции и найма.

66. Можно привести ряд примеров хорошей практики предоставления информации трудящимся-мигрантам:

- Международная система добросовестного найма, международная добровольческая структура «этичного найма», созданная при участии Международной организации по миграции, позволит мигрантам обращаться к агентам, добровольно прошедшим аккредитацию в соответствии с этическими стандартами найма, а также делиться информацией о недобросовестных агентах.
- Contratados.org — сайт, на котором представлены рейтинги, и который позволяет мигрантам написать отзывы об агентах и работодателях, а также поделиться опытом трудоустройства. В настоящее время он в основном посвящен низкооплачиваемым работникам из Мексики, отправляющимся на работу в Соединенные Штаты Америки, но его планируется расширить.

Е. Интеграция мигрантов в странах назначения

67. Для того чтобы создать справедливую систему найма для международной трудовой миграции, исключительно важно признать тот факт, что мигранты обладают правами, и ту пользу, которую они приносят странам назначения, а также способствовать их интеграции в общество. Отказ же признать огромную ценность трудящихся-мигрантов и помочь их интеграции легитимизирует плохое обращение и эксплуатацию.

68. Страны назначения могут способствовать интеграции мигрантов в общество различными способами. Облегчив доступ мигрантов к правосудию без боязни выслеживания, задержания и депортации, помогая им бороться за их права, страны серьезно продвинутся вперед на пути к утверждению миграционной политики, основанной на соблюдении прав человека, показав, что территориальный суверенитет и права человека совместимы. Обеспечив мигрантам доступ к базовым службам социальной защиты, вне зависимости от их миграционного статуса, можно значительно понизить нестабильность их положения. Другой шаг на пути интеграции мигрантов в общество в странах назначения — борьба с расизмом и ксенофобией с помощью основанных на фактических данных исследований. И наконец, предоставление мигрантам возможности получения постоянного вида на жительство и гражданства будет иметь не только практический эффект, усилив чувство принадлежности мигрантов к обществу страны назначения и повысив их ощущение безопасности, но также станет ярким символическим жестом признания роли и ценности трудящихся-мигрантов в развитии страны назначения.

69. Такие меры должны проводиться в рамках комплексного общественного дискурса, когда политики признают, что мобильность и многообразие — это ключевые элементы современного демократического общества, и таким обра-

зом проявляют моральное, интеллектуальное и политическое лидерство в таких сложных вопросах

Г. Привлечение частного сектора

70. Частный сектор играет важную роль в том, что касается практики найма на работу и ее влияния на права человека мигрантов. Агенты по найму и те компании, которым они поставляют рабочую силу, — частные структуры. Практика найма на работу трудящихся-мигрантов оказывает влияние на компании, которые не нанимают мигрантов напрямую, в зависимости от охвата и управления их системы поставок.

71. Для компаний переход к этической системе имеет экономическое обоснование, так как ведет за собой в том числе снижение репутационных и юридических рисков, а также рост эффективности и продуктивности в деловой деятельности и расширение систем поставок. Правительства, международные организации и деловые ассоциации должны использовать это экономическое обоснование наряду с основными международными правовыми и политическими стандартами, чтобы привлечь частный сектор и заинтересовать его важнейшими вопросами и шагами, которые необходимо предпринять для достижения массового перехода к этической системе.

72. Пример передовой практики в привлечении частного сектора — Международная система добросовестного найма, структура этического найма, о которой говорилось выше: она предоставляет мигрантам информацию; служит платформой для диалога между заинтересованными сторонами — представителями частного и государственного сектора; позволяет агентам принять на себя обязательства не взимать сборов за трудоустройство, не изымать у мигрантов их паспорта и обеспечивать прозрачность процесса на протяжении всей цепи поставок рабочей силы.

IV. Выводы и рекомендации

73. Деловая практика неэтичных агентств по найму сложна и непрозрачна. В зависимости от стран, агентств и секторов эта практика и ее последствия для прав человека могут отличаться. Однако опыт многих мигрантов, прибегших к услугам неэтичных агентов, объединяет экономическая эксплуатация, насилие и унижение. Очевидно, что эти человеческие страдания присущи этой системе и закреплены рядом системных сбоев и ложных экономических и политических стимулов.

74. В действующей системе найма низкооплачиваемых экономических мигрантов задействована сложная сеть действующих сторон, в том числе: множество составляющих государственной структуры в странах происхождения и назначения, сами агенты по найму, их субагенты, работодатели, прямые подрядчики предприятий, использующих трудящихся-мигрантов, контролирующие компании и другие бизнес-структуры в цепочках поставок, домашние хозяйства, профсоюзы, бизнес-ассоциации, организации гражданского общества, сами работники, друзья и родственники мигрантов, а также региональные и международные организации.

Сложность взаимоотношений между всеми участниками, а также непрозрачный, подпольный характер процесса неэтичного найма серьезно затрудняют возможность понять систему и создать четкую структуру ответственности за права мигрантов.

75. Хотя полный переход к этичной системе несомненно сложен, правительства могли бы оказать моральное влияние для осуществления такого изменения. Компании и предприниматели не действуют в некоем изолированном пространстве, не подконтрольным суверенным правительствам. Правительства создают регуляторную и правовую среду, в которой частные структуры могут осуществлять свою деятельность. Для защиты прав мигрантов недостаточно добровольного согласия частных сторон, необходима политическая воля, чтобы обеспечить, чтобы правительства использовали свои законодательные, политические, следственные и судебные полномочия, чтобы защитить права индивидов вне зависимости от их гражданства.

76. Основываясь на лишенном предрассудков представлении об экономическом росте и эффективном рынке труда, их нормативной базе и обязательствах по соблюдению прав человека и трудового права, государства должны в индивидуальном и коллективном порядке использовать свои возможности, чтобы изменить порядок вещей и постепенно развивать исключительно этичную систему найма в глобальной трудовой миграции.

А. Рекомендации правительствам

Общая миграционная политика и признание движущих факторов

- Развивать общесистемные, основанные на соблюдении прав человека структуры для управления миграцией и пограничными процедурами, учитывающие права и потребности трудящихся-мигрантов и преимущества организованной мобильности, и поощрять регулярную, открытую и получающую поддержку трудовую миграцию..
- Признавать движущие факторы, связанные с рискованной трудовой миграцией, и в контексте повестки дня целей устойчивого развития на период после 2015 года и других международных и национальных политических инициатив поощрять хорошие возможности трудоустройства на родине. Хорошая работа даст людям возможность принимать информированное решение о том, искать ли им работу за рубежом, и участвовать в процессе трудоустройства, руководствуясь собственными предпочтениями.
- Признавая далее движущие факторы миграции, заняться созданием систем, обеспечивающих достаточную социальную защиту в странах происхождения, чтобы нищета и/или экономические или другие внешние потрясения не вынуждали людей к рискованной трудовой миграции.

Запрет на сборы за трудоустройство

- На основе консультаций со всеми заинтересованными сторонами, включая мигрантов и гражданское общество, наложить абсолютный

запрет на все типы сборов за трудоустройство, взимаемых с мигрантов. Обеспечить, чтобы двигателем этого запрета выступало правительство и чтобы против мигрантов не принимались экономические меры в случае, если они признают, что заплатили сборы.

- Рассмотреть возможности коллективных действий для полного запрета сборов за трудоустройство, чтобы создать равные условия и обеспечить, чтобы соображения международной конкурентоспособности не оказывали влияния на массовый переход к этичной системе.
- Использовать экономическое обоснование практики ответственного найма, которая исключает сборы за трудоустройство, для привлечения частного сектора и вовлечения бизнес-ассоциации в продвижение такого экономического обоснования.

Укрепление общей правовой и политической структуры в отношении практики найма

- Стандартизировать договоры для трудящихся-мигрантов в различных секторах и для разных уровней квалификации. В трудовых договорах, основанных на такой стандартизированной модели, должны быть оговорены должностные обязанности, заработная плата и условия труда.
- Обеспечить полную ликвидацию дискриминации в уровне заработка на основе гражданства.
- Ликвидировать систему «спонсорства», в рамках которой мигранты зависят от своих работодателей в вопросах виз и разрешений на работу, что делает их уязвимыми для плохого обращения и эксплуатации.
- Разрабатывать законодательство, регулирующее отношения между агентствами по найму и их агентами, субагентами и другими формами субподрядчиков, например, центрами тестирования. Работодатели должны заключать официальные договоры со всеми агентами и субагентами, в которых должна быть четко выражена структура ответственности и подотчетности деловой практики.
- Обеспечить, чтобы соответствующие положения в трудовом законодательстве и регулирование охватывали все сектора. Обеспечить, чтобы особое внимание было уделено тем секторам, которые часто функционируют вне формального трудового законодательства, например, работа в домашнем хозяйстве.
- Ратифицировать, если это еще не сделано, 10 основных актов о защите прав человека, включая Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.
- Ратифицировать и включить в законодательство другие ключевые международные правовые стандарты по защите прав трудящихся-мигрантов, включая Конвенции МОТ № 87, 97, 143, 181 и 189, Декларацию МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда и Протокол МОТ о принудительном труде. Права человека и связанные с ними трудовые стандарты распространяются на всех мигран-

тов на каждой стадии процесса трудоустройства и не зависят от того, является ли человек гражданином суверенной территории.

- Обеспечить реализацию Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций 2011 года, предприняв конкретные шаги по внедрению на практике Рамочной концепции Организации Объединенных Наций «Защита, соблюдение и средства правовой защиты» в отношении трудящихся-мигрантов.
- Развивать на уровне страны и региона стратегии, направленные на борьбу с практикой найма, связанной с эксплуатацией и плохим обращением, которые бы объединяли точки зрения многих участников процесса трудоустройства, сформулировать четкое видение необходимости искоренения плохого обращения и эксплуатации и точно определить роли и обязанности в сложной системе участников процесса международного найма.
- Приложить усилия по проведению эффективной оценки политики относительно сборов за трудоустройство трудящихся-мигрантов, чтобы обеспечить выработку серьезной и основанной на фактах политики на национальном, региональном и международном уровне, включая использование внешних независимых механизмов аудита.
- Изучить примеры хорошей практики в рамках существующей системы и разработать стратегии того, как такие примеры можно воспроизводить и брать за основу, чтобы способствовать массовому переходу к этичной системе.
- Обеспечить, чтобы все законодательные акты и нормы включали в себя серьезный анализ гендерных аспектов, чтобы обеспечить дополнительную защиту многочисленных уязвимых женщин-мигранток. Однако такие меры защиты не должны никак ограничивать экономические возможности или свободу передвижения женщин.

Эффективное регулирование, надзор и применение закона

- Развивать основательную, прозрачную и отчетную перед обществом систему лицензирования компаний по найму. Агентства по найму, претендующие на лицензии, должны с исключительным вниманием относиться к вопросам соблюдения прав человека и трудового законодательства. Компании, получившие лицензию на оказание услуг по найму мигрантов, должны подвергаться постоянному регулированию и контролю в отношении соблюдения прав человека.
- Требовать от агентств по найму, занимающихся трудоустройством мигрантов за границей, получения лицензий как в стране происхождения, так и в стране назначения, с тем чтобы обеспечить более эффективный двусторонний надзор за практикой найма.
- Отзывать лицензии агентств по найму, которые взимают сборы с мигрантов и/или нарушали права человека или трудовые права мигрантов, что было доказано. Лицензии должны подлежать регулярному обновлению в соответствии с обязательствами по соблюдению

прав человека, выполнение которых должно быть условием для обновления лицензии.

- Обеспечить средства контроля, которые не допустят повторной регистрации недобросовестных агентств, лицензия которых была отозвана. Развивать схему рейтингов, которая оценивает деятельность агентств по найму в отношении соблюдения прав человека и трудовых стандартов, чтобы мигранты имели возможность избегать недобросовестных агентов, и чтобы агентства имели рыночный стимул для соблюдения прав человека и трудовых прав.
- В рамках этой системы рейтинга составить поддерживать черный список неэтичных агентств, подвергающих мигрантов эксплуатации и/или участвующих в нарушении прав человека и трудового законодательства.
- Заняться общесистемным совершенствованием трудовой инспекции в странах назначения. Трудовые инспекторы должны взаимодействовать с трудящимися-мигрантами и при необходимости использовать переводчиков на языки, которыми владеют трудящиеся-мигранты.
- Проводить подготовку трудовых инспекторов в сфере изучения стандартов в области прав человека и трудовых стандартов, а также показателей эксплуатации. Разрабатывать четкие и эффективные механизмы подотчетности, которые могли бы использоваться трудовыми инспекторами для регистрации фактов нарушения прав человека и трудового законодательства.
- Проводить систематические проверки, чтобы обеспечить, что наниматели и работодатели не конфискуют паспорта и другие удостоверения личности или проездные документы у трудящихся-мигрантов.
- Обеспечить, чтобы трудовая инспекция охватывала все сектора, в которых работают трудящиеся-мигранты, в том числе работу в домашних хозяйствах.
- Изучить возможности электронного правительства для обеспечения ранней и эффективной регистрации договоров трудящихся-мигрантов и предотвращения подмены договоров в стране назначения.
- Обеспечить, чтобы меры, принимаемые после выявления неэтичных методов найма, никогда не приводили к экономическому или уголовному наказанию мигрантов.
- Страны назначения должны заняться организацией дополнительных отделений министерств труда и совместной работой с местными органами власти в странах происхождения, чтобы способствовать внедрению системы этичного найма. Такие офисы могут проводить совместные информационные кампании, регистрировать и контролировать трудовые договоры трудящихся-мигрантов и осуществлять совместный надзор за цепочкой найма.
- Развивать регуляторную среду, поддерживающую объединение всех работников, в том числе трудящихся-мигрантов, в профсоюзы и клю-

чевую роль, которую могут играть профсоюзы в защите прав человека и трудовых прав трудящихся-мигрантов.

Региональное и международное сотрудничество

- Разрабатывать двусторонние соглашения о трудовой миграции между странами назначения и происхождения, основанные на международных стандартах, уделяющие приоритетное внимание полной реализации прав человека и трудовых прав мигрантов и полностью учитывающие точки зрения как мигрантов, так и гражданского общества.
- Продолжать диалог в рамках региональных консультативных процессов, который должен руководствоваться целостным мышлением, ориентированным на долгосрочную перспективу, которое необходимо для достижения полномасштабного перехода к этической системе найма.
- Обеспечить систематический обмен информацией об агентствах по найму, эксплуатирующих трудящихся-мигрантов, с региональными организациями.
- Участвовать в региональном сотрудничестве по разработкам моделей контроля и надзора, направленных на решение в региональных группах конкретных проблем и улучшение практики, с которой сталкиваются трудящиеся-мигранты в странах происхождения и назначения.
- Осуществлять обмен передовыми методами и информацией об агентствах по найму между различными региональными консультативными группами. Рассмотреть возможность получения технической помощи от Международной организации труда и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, чтобы способствовать массовому переходу к этической системе найма в соответствии с основными международными стандартами в области прав человека и трудовыми стандартами.

Доступ к правосудию

- Снять барьеры на пути к правосудию, обеспечив, чтобы мигранты на деле, а не только на бумаге, имели доступ к средствам правовой защиты от нарушения их прав в контексте практики найма и трудовой миграции.
- Доступ к правосудию должен осуществляться в первую очередь через судебные и квазисудебные средства и не должен основываться только на добровольных и частных средствах защиты, которые часто не обеспечивают должной компенсации мигрантам и действенного наказания нарушителей их прав.
- Укреплять способность независимой судебной власти обеспечивать доступ к правосудию для трудящихся-мигрантов, которые подверглись эксплуатации агентов по найму, и наказывать нарушителей так,

чтобы создать серьезные и долгосрочные сдерживающие средства, предотвращающие плохое обращение с мигрантами.

- Рассмотреть возможность создания специальных судебных органов, чтобы обеспечить доступ трудящихся-мигрантов к правосудию. Такие специальные органы позволят удовлетворить индивидуальные потребности мигрантов и развивать системный взгляд на нарушения прав, связанные с трудовой миграцией и агентами по найму.
- Вовлекать других участников, которые могут сыграть важную роль в обеспечении реального доступа к правосудию для всех трудящихся-мигрантов, например: трудовых инспекторов, социальных работников, независимых национальных правозащитных учреждений, уполномоченных по правам человека, профсоюзы и других.
- Сделать легкодоступными все службы, необходимые для обеспечения реального доступа к правосудию для трудящихся-мигрантов, таких как правовая помощь, услуги переводчика, информация о правах и доступных средствах защиты, а также гуманитарные визы для возвращения в страну назначения для того, чтобы давать показания или другими способами добиваться правосудия. Оказание таких услуг должно быть предусмотрено двусторонними соглашениями между странами происхождения и назначения.
- Поддерживать объединение работников в профсоюзы и реализацию прав на свободу ассоциаций и собраний как средство наделить мигрантов правами и открыть для них доступ к правосудию.
- Развивать действенные и доступные механизмы, с помощью которых мигранты могли бы получить с работодателей и агентов по найму незаконно взысканные с них сборы.

Расширение прав мигрантов путем предоставления информации и поддержки

- Создать доступный для всех трудящихся-мигрантов рейтинг агентств по найму, включающий информацию об агентствах, занесенных в черный список. Распространять эту информацию в доступных форматах (например, в Интернете и через службы на основе мобильной телефонной связи), обеспечив перевод на все необходимые языки.
- Заниматься развитием и распространением информации о доступе к правосудию для трудящихся-мигрантов, чтобы они знали о своих правах и потенциальных путях получения поддержки и защиты в случае, если они подвергнутся эксплуатации со стороны компаний по найму.
- Увеличить и улучшить подготовку и информирование перед поездкой, чтобы обеспечить принятие информированных решений и повысить уровень навыков потенциальных мигрантов, в том числе знание языка и общие навыки.
- Обеспечить, чтобы в странах назначения мигранты всегда могли получить консульскую поддержку в получении информации и помощи в

поиске альтернатив в ситуации, когда они подвергаются эксплуатации, и получить доступ к правосудию и службам социальной защиты.

- Расширить полномочия атташе по вопросам труда в дипломатических миссиях в странах назначения, с тем чтобы позволить им расширить масштабы их работы и уделять больше внимания борьбе с методами недобросовестных агентов по найму.

Интеграция мигрантов в странах назначения

- Включить в законы, регулирующие привлечение рабочей силы на договорной основе, базовые пакеты (среди прочего: продуктовое довольствие, кухни, чистая питьевая вода, размеры и качества жилого помещения, медицинская помощь), являющиеся необходимыми для трудящихся-мигрантов.
- Обеспечить для мигрантов, оказавшихся в трудной ситуации, доступ к таким государственным учреждениям, как жилищные и медицинские службы.
- Создать между государственными службами, например судами, трудовыми инспекторами или службами здравоохранения, и миграционными службами системы обеспечения конфиденциальности, чтобы мигранты могли обращаться за базовыми услугами, не опасаясь депортации.
- Создавать среду, располагающую к объединению в профсоюзы и позволяющую трудящимся-мигрантам пользоваться своим правом ассоциации, собраний и ведения коллективных переговоров.
- Используя основанные на фактах исследования и стратегическое мышление, бороться против представлений о мигрантах, разжигающих расизм и ксенофобию и увеличивающих их социальную изоляцию и нестабильность их положения.
- Включить эти исследования в политический дискурс, а также информационные стратегии и учебную программу.
- Обеспечить, чтобы случаи проявления расизма и ксенофобии в отношении трудящихся-мигрантов, как на рынке труда, так в обществе в целом, подвергались тщательному расследованию и судебному преследованию.
- Разрабатывать механизмы, благодаря которым имеющие долгосрочный опыт работы трудящиеся-мигранты, которые вносят ценный вклад в экономику стран назначения, вне зависимости от уровня навыков, имели бы возможность получения постоянного вида на жительство и гражданства.

Вовлечение частного сектора

- Работать с частным сектором, чтобы полное понимание действительных потребностей и пробелов на рынке труда было отражено в развитии общих систем управления миграцией, основанных на стандартах в области прав человека.

- Более широко работать с представителями частного сектора, чтобы их точка зрения была представлена в юридических и политических обсуждениях.
- Продолжать информировать частные организации о влиянии предпринимательских практик на права человека и поддерживать их в реализации Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций в сфере практики найма.
- Подключать международные предпринимательские ассоциации и профсоюзы, а также МОТ к диалогу с частным сектором, чтобы использовать их охват и влияние в поддержке перехода к этичной системе найма рабочей силы.
- Показывать пример в развитии и реализации должного внимания к вопросам прав человека при заключении государственных трудовых договоров. Отдавать предпочтение и вознаграждать этичные агентства по найму, заключающие договоры на работу в государственной сфере, и обеспечивать, чтобы затраты на этичный найм были учтены в тендерном процессе. Не допускать взимания сборов с трудящихся-мигрантов и других нарушений их прав в любом из элементов государственной цепочки поставок. Проводить регулярные и тщательные независимые аудиты, чтобы обеспечить соответствие требованиям.

Сбор данных

- Развивать национальные системы сбора данных, которые разрабатывали бы институциональное понимание разновекторных факторов миграции, практики найма и миграционных схем граждан страны.
- Использовать региональный консультативный процесс для развития сбора данных и обмена ими на региональном уровне, чтобы достичь лучшего понимания тенденций между различными странами происхождения и назначения.
- Работать в партнерстве с важными для этой области международными организациями, чтобы углубить коллективное понимание глобальных тенденций в международной системе найма рабочей силы.
- В качестве неотъемлемой части разработки количественных показателей, связанных с повесткой дня в области целей устойчивого развития на период после 2015 года, обеспечить, чтобы сбор данных проводился согласованно и слаженно, способствуя осуществлению эффективного контроля и оценки и обеспечивая доказательную базу действенных законов и стратегий.
- Обеспечить, чтобы все системы сбора данных включали дезагрегированные количественные показатели, что позволит лучше понять модели трудовой миграции и найма.

В. Рекомендации организациям частного сектора

- Обеспечить полную реализацию Рамочной концепции Организации Объединенных Наций «Защита, соблюдение и средства защиты» в отношении трудящихся-мигрантов в рамках Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека Организации Объединенных Наций.
- Соответствовать всем релевантным международным стандартам в области прав человека и трудовым стандартам.
- Внедрять политику полного недопущения взимания сборов за трудоустройство с работников.
- Проводить проверку цепочек поставок и обеспечить должное внимание к вопросам соблюдения прав человека среди всех подрядчиков и субподрядчиков.
- Ввести четкую политику по выявлению неэтичных методов найма в предпринимательской деятельности и/или цепочках поставок.
- Создать механизм, обеспечивающий возвращение мигрантам всех выявленных сборов за трудоустройство.
- Никогда не практиковать изъятие паспортов работников или любые другие ограничения свободы передвижения мигрантов.
- Поддерживать право мигрантов на свободу собраний, ассоциации и ведения коллективных переговоров. Вступать в равноправный диалог с профсоюзами, представляющими трудящихся-мигрантов.
- Поддерживать введение стандартных условий договоров с указанием должностных обязанностей, заработной платы и условий труда.
- Предоставлять всем трудящимся-мигрантам на время их работы в странах назначения ряд вариантов проживания, в том числе и не связанных с условиями работодателей и агентов по найму, продовольствие и доступ к медицинской помощи. Обеспечить, чтобы условия труда на всех рабочих местах соответствовали стандартам МОТ.
- Включать должное внимание к вопросам соблюдения прав человека в отношении найма трудящихся-мигрантов в инвестиционные решения.
- Через международные бизнес-ассоциации и другие механизмы взаимодействия взять на себя глобальное лидерство в деле массового перехода к этичной системе найма, в том числе в реформировании экономических стимулов, приводящих к эксплуатации мигрантов.
- Делиться наилучшими методами, существующими в нынешней системе, и использовать их как основу для разработки новых бизнес-моделей, совместимых с международными стандартами в области прав человека и трудовыми стандартами..
- Четко оговаривать соблюдение прав человека всех трудящихся-мигрантов во всех кодексах и руководствах компаний и отраслевых ассоциаций.

С. Рекомендации международным организациям

- Оказывать поддержку государствам в разработке более четкого законодательства, систем лицензирования и механизмов контроля, обмениваясь руководствами по передовой практике и разрабатывая кодекс поведения.
- Рассмотреть более основательные механизмы контроля за нарушениями прав человека в сфере предпринимательской деятельности, дополненные конкретными мерами отчетности, могут быть встроены в структуру защиты прав человека Организации Объединенных Наций.
- Продолжать побуждать государства ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Конвенцию МОТ № 181 и другие значимые нормативные акты.
- Рабочая группа Организации Объединенных Наций по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека должна уделять внимание вопросу практики найма и рассмотреть вопрос о разработке руководства.
- Оказывать поддержку государствам-членам в информировании частного сектора о нарушениях прав человека и внедрении на практике Руководящих принципов и других международных нормативных актов.
- По запросу оказывать любую техническую поддержку государствам-членам в переходе к этичной системе международного найма рабочей силы.
- Улучшить координацию между различными агентствами Организации Объединенных Наций по вопросу сборов за трудоустройство, взимаемых с мигрантов.
- Оказывать поддержку государствам в разработке совместных систем сбора данных на национальном, региональном и международном уровне, которые бы позволили лучше понять существующие тенденции и их первопричины.
- Включить вопросы особой уязвимости трудящихся-мигрантов по отношению к злоупотреблениям и эксплуатации со стороны неэтичных агентов по найму при дальнейшей разработке и реализации повестки дня целей в области устойчивого развития на период после 2015 года и управлении миграцией.
- Рассмотреть, как программы развития в странах происхождения могут повлиять на факторы, заставляющие мигрантов искать работу за границей на ненадежных условиях. Необходимо уделить внимание гендерным аспектам таких программ.