

A/C.3/35/WG.1/CRP.2

7 October 1980

RUSSIAN

ORIGINAL: ENGLISH, FRENCH
AND SPANISH

Тридцать пятая сессия
Пункт 12 повестки дня

ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

МЕРЫ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ
ЧЕЛОВЕКА И ДОСТОИНСТВА ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ

Документ, подготовленный Международной организацией
труда

Возможное содержание Конвенции Организации Объединенных
Наций о защите прав трудящихся-мигрантов и их семей

1. Резолюция 34/172 Генеральной Ассамблеи предусматривает создание рабочей группы для разработки международной конвенции о защите всех трудящихся-мигрантов и их семей. Во время прений, предшествовавших принятию этой резолюции, было признано, что уже существуют международные стандарты в этой области, в частности, стандарты, принятые МОТ (на которые делается ссылка в преамбуле резолюции), но было также признано, что, поскольку защита трудящихся-мигрантов и их семей нуждается в действиях, выходящих за рамки специализированной сферы компетенции любого одного учреждения, желательно принять глобальную конвенцию Организации Объединенных Наций.
2. В вышеупомянутой резолюции заинтересованные международные организации были приглашены принять участие в работе рабочей группы Генеральной Ассамблеи. Административный совет Международного бюро труда, ознакомившись с резолюцией, пришел к выводу, что в свете опыта и особой компетенции МОТ в области защиты трудящихся-мигрантов он должен принять активное участие в работе рабочей группы.
3. Выражалась заинтересованность в том, чтобы при разработке предполагаемой конвенции Организации Объединенных Наций важное значение уделялось избеганию дублирования или конфликта с существующими конвенциями. В свете этого и с учетом подробного технического характера соответствующих стандартов МОТ, как представляется, было бы уместно в предлагаемой конвенции стремиться установить стандарты общего характера, с учетом принципов прав человека и, в частности,

рассмотреть аспекты, которые ранее не рассматривались или рассматривались только в ограниченной степени в существующих международных документах. В той степени, в какой положения новой конвенции Организации Объединенных Наций будут касаться вопросов, уже регулируемых в других международных документах, необходимо будет уделить особое внимание обеспечению максимальной взаимосвязанности между ними.

4. С учетом вышеизложенных замечаний стоило бы рассмотреть вопрос о включении в предлагаемую конвенцию Организации Объединенных Наций положений по следующим темам: права, которые следует предоставить всем трудящимся-мигрантам и их семьям, независимо от того, были ли они допущены на территорию соответствующих государств на законных основаниях или нет; права, которые следует предоставить трудящимся-мигрантам и их семьям, допущенным на законных основаниях на территорию заинтересованного государства в том, что касается прав человека в целом, прав, касающихся защиты семьи, статуса постоянного жителя, права в связи с образованием и сохранением культурных особенностей и защиты здоровья; гарантии в том, что касается обеспечения прав; международное сотрудничество; взаимосвязь этого документа Организации Объединенных Наций и других международных стандартов.

5. В свете более ранних исследований и прений Организации Объединенных Наций следует ожидать, что рабочая группа Генеральной Ассамблеи не сочтет уместным ограничить содержание предлагаемой конвенции мигрантами и их семьями, законно допущенными на территорию соответствующего государства, но также пожелает рассмотреть права, которые следует предоставить в качестве минимальной защиты лицам, находящимся на различного рода незаконном положении. Этот момент отражен в списке тем, перечисленных в предшествующих пунктах. В более общем плане рабочая группа может пожелать рассмотреть вопрос о том, какие определения различных категорий трудящихся-мигрантов следует включить в документ. При рассмотрении содержания по существу документа следует также рассмотреть вопрос о том, в какой степени его положения будут применяться или будут подлежать адаптации в их применении к различным категориям трудящихся-мигрантов. Категории, положение которых может потребовать особого рассмотрения в этой связи, включают лиц, которые были допущены на постоянное жительство, лиц, которые в связи с длительностью их постоянного жительства приобрели более высокий статус, лиц, допущенных на определенный срок, трудящихся пограничных районов, моряков, лиц, допущенных для получения образования и подготовки, и трудящихся, допущенных временно для выполнения конкретной работы.

6. В нижеследующих пунктах делается попытка показать, каким образом можно регулировать различные темы, упомянутые ранее.

Права, которые следует предоставить всем трудящимся-мигрантам и их семьям, независимо от того, были ли они допущены на территорию соответствующего государства на законных основаниях или нет

7. Что касается основополагающей гарантии, которую следует предусмотреть для всех, включая лиц на незаконном положении, можно было бы рассмотреть ряд принципов, содержащихся в проекте декларации о правах человека, лиц, которые не являются гражданами страны, в которой они проживают, излагаемой в документе E/CN.4/1336. В этом проекте упоминается, например, право на безопасность лица (см. статью 4(i) проекта декларации), на свободу от произвольного ареста (там же, статья 5), на равный доступ и равное обращение в судах (там же, статья 4(ii)), на защиту от пыток и жестокого обращения (там же, статья 6), на свободу мысли, совести и религии (там же, статья 4(vii)), на свободу убеждений и свободное выражение их (там же, статья 4(viii)), на защиту от произвольного изгнания или высылки (там же, статья 7, см. также пункт 33 рекомендации МОТ № 151), на защиту от произвольной конфискации (там же, статья 9), на связь с консульством или дипломатическим представительством своей страны (там же, статья 10). В этой связи можно напомнить, что часть I Конвенции № 143 МОТ, которая касается злоупотреблений в области миграции, предусматривает в статье 1 обязательство соблюдать основные права человека всех трудящихся-мигрантов (т.е. в том числе и трудящихся-мигрантов на незаконном положении). Также делается ссылка на статью 9 Конвенции № 143, согласно которой без ущерба для мер, которые государство может принять для предоставления лицам, находящимся на незаконном положении, права оставаться в стране и получить на законных основаниях занятость, трудящийся-мигрант, положение которого не может быть регламентировано, пользуется в отношении себя и своей семьи равенством обращения в отношении прав, вытекающих в связи с его прошлой работой (более подробное положение по данному вопросу устанавливается в пункте 34 Рекомендации МОТ № 151.

Права, которые надлежит предоставить трудящимся-мигрантам и их семьям, допущенным на законных основаниях на территорию соответствующего государства

а) Права человека в целом

8. С учетом предыдущих прений, которые проходили в различных органах Организации Объединенных Наций, рабочая группа Генеральной Ассамблеи, как предполагается, пожелает рассмотреть вопрос о защите трудящихся-мигрантов и их семей с точки зрения прав человека, которые определены во Всеобщей декларации прав человека и в Международных пактах о правах человека. Основополагающим принципом будет равенство трудящихся-мигрантов и их семей с гражданами в том, что касается пользования соответствующими правами. Это, однако, будет обусловлено двумя моментами:

/...

с одной стороны, данный вопрос необходимо будет рассмотреть с точки зрения того, должны ли определенные права быть предоставлены только гражданам или их следует также сделать применимыми к негражданам, но с определенными ограничениями или условиями. С другой стороны, может оказаться необходимым принять положительные меры в пользу трудящихся-мигрантов и их семей для того, чтобы позволить им эффективно применять и пользоваться рядом соответствующих прав.

9. Если вышеупомянутый подход будет принят, можно будет использовать два главных метода. Один заключается в указании, в качестве общего принципа, права на равенство в том, что касается прав, предусмотренных в двух пактах, и затем конкретно указать любые ограничения или условия, регулирующие пользование конкретными правами негражданами, а также положительные меры, которые необходимо принять для того, чтобы позволить трудящимся-мигрантам и их семьям пользоваться благами соответствующих прав. Второй метод заключается в индивидуальном рассмотрении каждого из соответствующих прав (включая любые конкретные ограничения или условия, применимые при пользовании ими к негражданам и/или положительные меры в их пользу). В той степени, в которой эти права уже рассматриваются в предыдущем разделе, касающемся всех трудящихся-мигрантов и их семей, независимо от того, на законных основаниях были допущены в страну или нет, их, разумеется, нет необходимости рассматривать вновь в настоящем разделе.

10. Один из вопросов, которые рабочая группа может пожелать рассмотреть в этой связи в свете событий в различных странах, состоит в том, при каких обстоятельствах и при каких условиях следует предоставлять трудящимся-мигрантам и их семьям политические права на различных уровнях (национальном, провинциальном и местном).

11. При рассмотрении экономических и социальных прав было бы, несомненно, желательно учитывать, что положения о равенстве возможностей и обращения, в том что касается занятости и профессий и связанных областей, уже содержатся в конвенциях МОТ № 97 (статья 6) и I43 (Часть II).

в) Права, касающиеся защиты семьи

12. Рекомендация МОТ № I5I содержит в пунктах I3 и I9 ряд положений, касающихся воссоединения семей. Они касаются мер, которые должны быть приняты странами, предоставляющими работу, и странами-поставщиками рабочей силы для содействия скорейшему воссоединению семей трудящихся-мигрантов, мер в плане обеспечения жилья и служб приема и мер, позволяющих трудящемуся-мигранту, семья которого не может воссоединиться с ним, посетить свою семью или быть посещенным ею. Можно было бы также рассмотреть вопрос о включении соответствующих положений по таким вопросам в предлагаемую конвенцию Организации Объединенных Наций.

13. Можно было бы также рассмотреть вопрос о желательности включения положений, касающихся определения родительских прав в случае раздельного жительства или развода и обеспечения исполнения судебных приговоров одного государства по этим вопросам в другом государстве. В этой связи можно было бы упомянуть Конвенцию о взыскании содержания за границей 1956 года.

14. Конвенция МОТ № 97 уже содержит (статья 9) положения о переводе заработка и сбережений в страну происхождения мигранта.

с) Статус постоянного жительства

15. Два общих положения о постоянном жительстве содержатся в стандартах МОТ. Во-первых, в том, что касается допуска в страну, то на усмотрение компетентных властей страны иммиграции оставляется решение вопроса о разрешении на въезд на ее территорию (Конвенция № 97, приложение I, статья 3, пункт 5 и приложение II, статья 3, пункт 7). Во-вторых, должны существовать минимальные процедурные гарантии против произвольной депортации (Рекомендация № 151, пункт 33).

16. Существующие конвенции МОТ также содержат некоторые положения, касающиеся защиты вида на жительство лиц, проживающих на законных основаниях в стране, в случае утраты занятости (Конвенция № 143, статья 8), и лиц, допущенных в страну на постоянной основе, в случае утраты трудоспособности (Конвенция № 97, статья 8).

17. Возможное включение гарантий от произвольной высылки или депортации уже предлагалось в разделе, касающемся защиты всех трудящихся-мигрантов и их семей, независимо от того, были ли они допущены в страну на законных основаниях или нет. Помимо этого, можно было бы рассмотреть вопрос о желательности более общего рассмотрения характера и влияния гарантий в отношении вида на жительство, подлежащего предоставлению трудящимся-мигрантам и их семьям, или, по меньшей мере, требований о принятии законодательства, регулирующего эти вопросы.

д) Права в связи с образованием и сохранением культурной сущности

18. Конвенция МОТ № 143 (статья 12f) предусматривает принятие мер с целью содействия и поощрения усилий трудящихся-мигрантов и их семей по сохранению их национальной и этнической сущности и их культурных связей со страной происхождения, включая возможность предоставления детям определенных знаний их родного языка. Она также предусматривает (статья 10) равенство возможностей и обращения в отношении (среди прочего) культурных прав.

19. В предлагаемой конвенции Организации Объединенных Наций можно было бы более подробно рассмотреть вопрос об образовании и сохранении культурной сущности. ЮНЕСКО была бы компетентным учреждением, способным дать консультацию по содержанию таких положений.

20. Конвенция и Рекомендация против дискриминации в образовании, принятая Генеральной конференцией ЮНЕСКО на ее одиннадцатой сессии 14 декабря 1960 года, уже запрещает "дискриминацию" ... основанную на ... национальном ... происхождении", среди других форм дискриминации в образовании (статья I.1 Конвенции).

21. Эти документы также устанавливают обязательства государств-членов "предоставлять иностранным гражданам, постоянно проживающим на их территории, тот же доступ к образованию, как и тот, которым пользуются их собственные граждане" (статья 3е Конвенции).

22. Согласно цели I.2 среднесрочного плана на 1977-1982 годы (Признание и уважение культурной сущности) ЮНЕСКО проводит ряд программ в области образования и общественных наук для трудящихся-мигрантов и их ассоциаций и совместно с ними.

е) Права, касающиеся охраны здоровья

23. В замечаниях, представленных в ответ на резолюцию 33/163 Генеральной Ассамблеи, ВОЗ указала вопросы в области здравоохранения, которые, по ее мнению, должны быть рассмотрены в предлагаемой конвенции Организации Объединенных Наций (см. документ A/34/535, стр. 23-24 английского текста). ВОЗ была бы компетентным учреждением для консультирования по содержанию таких положений. Следует напомнить, что документы МОТ содержат определенные положения, касающиеся медицинского обследования трудящихся-мигрантов и членов их семей (Конвенция № 91, статья 5) и мер, направленных на защиту трудящихся-мигрантов от опасностей для их здоровья и безопасности (Рекомендация № 151, пункты 20-22).

Гарантии в отношении обеспечения соблюдения прав

24. Можно было рассмотреть вопрос о включении в предлагаемую конвенцию положений, касающихся наличия соответствующих процедур, позволяющих трудящимся-мигрантам и их семьям добиваться соблюдения прав, предусматриваемых в конвенции, и мер по оказанию помощи в использовании таких средств правовой защиты. Эти меры могут включать также меры консульской защиты в соответствии с Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года.

Международное сотрудничество

25. Было бы уместно включить в предлагаемую конвенцию положения, касающиеся сотрудничества между государствами в целях осуществления конвенции и заключения для этой цели, по мере необходимости, двусторонних или многосторонних соглашений (включая соглашения на региональном или субрегиональном уровнях).

26. Можно было бы также предусмотреть, что определенные вопросы, рассматриваемые в конвенции, могут явиться темой более конкретных международных документов. Можно было бы в этой связи сослаться на статью 23 Пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Связь с другими международными стандартами

27. Как это уже было сделано в Пактах о правах человека и в некоторых других документах Организации Объединенных Наций, как представляется, было бы уместным включить оговорку о том, что ничто в Конвенции не дает государствам-участникам других международных документов права принять законодательные меры к ущербу или применять законодательство к ущербу, гарантий, предусмотренных в таких других документах.
