



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
1 April 2014
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Двадцать шестая сессия

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие**

Доклад Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Джой Нгози Эзейло

Тематический доклад

Резюме

В настоящем докладе Специальный докладчик представляет обзор своей деятельности за период 1 марта 2013 года по 1 марта 2014 года.

Доклад содержит тематический анализ первого десятилетия мандата Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми. В докладе приведен обзор мандата и выделены основные сферы приложения усилий в течение срока его действия. В нем обобщены результаты деятельности по борьбе с торговлей людьми, которая направлялась Специальным докладчиком и в которую она внесла свой вклад, а также выявлены проблемы на пути разработки правозащитных мер борьбы против этой торговли на основе ответов, предоставленных государствами и партнерами на разосланный ею вопросник.

В докладе изложены выводы и рекомендации Специального докладчика относительно того, как ее мандат может оказывать дальнейшее содействие глобальному движению против торговли людьми.

GE.14-12843 (R) 300414 300414



* 1 4 1 2 8 4 3 *

Просьба отправить на вторичную переработку



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Деятельность Специального докладчика	2–10	3
А. Участие в конференциях и консультациях	3–9	3
В. Посещения стран	10	4
III. Первое десятилетие мандата Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми	11–15	4
IV. Мандат, правовые рамки и методы работы	16–32	6
А. Мандат Специального докладчика	16–18	6
В. Определение и охват термина "торговля людьми"	19–22	7
С. Методы работы	23–32	8
V. Основополагающие принципы и темы	33–41	11
А. Стратегическое направление: свод из 11 принципов	34	11
В. Все формы торговли людьми и все категории жертв	35–36	11
С. Правозащитный подход	37	12
D. Подход, ориентированный на детей	38–39	12
Е. Анализ причин и факторов уязвимости	40–41	13
VI. Сферы особого внимания и озабоченности	42–61	13
А. Права жертв на помощь, защиту и содействие	43–46	14
В. Право жертв на средства правовой защиты	47–51	15
С. Права человека в контексте мер уголовного правосудия	52–54	17
D. Предупреждение торговли людьми: выявление ключевых стратегий	55–60	18
Е. Торговля людьми в целях изъятия органов	61	20
VII. Вклад деятельности в рамках мандата в основные концептуальные и правовые наработки	62–65	21
А. Расширение сферы охвата	62	21
В. Конкретизация прав жертв	63–64	21
С. Конкретизация обязательств и ответственности государств	65	22
VIII. Вызовы	66–75	22
А. Прояснение параметров международно-правового определения	67–68	23
В. Укрепление отчетности негосударственных субъектов и привлечение гражданского общества	69–70	23
С. Привлечение жертв и уязвимых групп	71	24
D. Совершенствование механизмов по обеспечению соблюдения правовых норм на национальном, региональном и международном уровнях	72–75	24
IX. Выводы и рекомендации	76–79	26

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен во исполнение резолюции 17/1 Совета по правам человека. В нем содержится обзор деятельности Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, и тематический анализ итогов первого десятилетия этого мандата.

II. Деятельность Специального докладчика

2. Что касается деятельности, осуществленной в период с 1 марта по 31 июля 2013 года, то Специальный докладчик ссылается на свой доклад, представленный Генеральной Ассамблее (A/68/256). Ее деятельность в период с 1 августа 2013 года по 28 февраля 2014 года кратко описывается ниже.

A. Участие в конференциях и консультациях

3. Специальный докладчик выступила инициатором проведения региональных консультаций по вопросу о праве жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты, которые состоялись в Бангкоке 27 сентября 2013 года, в Абудже 21 ноября 2013 года и в Аммане 9 января 2014 года. Кроме того, она созвала глобальные консультации по этой же теме в Нью-Йорке 24 октября 2013 года и в Вене 7 ноября 2013 года.

4. 7 октября 2013 года Специальный докладчик приняла участие в презентации Международной ассоциации юристов на тему "Торговля людьми: современное рабство" в качестве участницы дискуссии.

5. 2 ноября в ходе семинара по теме "Торговля людьми: современное рабство", проходившего в Ватикане, она выступила с основным докладом по вопросу о том, какие меры необходимо принять для прекращения безнаказанности торговли людьми.

6. 6 ноября Специальный докладчик сделала вступительное заявление на пятой сессии Рабочей группы по торговле людьми.

7. 19 и 20 ноября она приняла участие в конференции по искоренению принудительного труда и торговли людьми в Африке, организованной Международной организацией труда (МОТ).

8. 4 декабря она созвала совещание дискуссионной группы негосударственных субъектов по вопросам предупреждения торговли людьми и борьбы с ней в рамках глобальных производственно-сбытовых цепочек, состоявшееся в ходе второй сессии Форума по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека.

9. 17 и 18 февраля Специальный докладчик участвовала в совещании группы экспертов Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, которое было посвящено проблеме торговли людьми. Целью совещания явилась разработка документа о концепции согласия, предусмотренной в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности. Затем она приняла участие в конференции высокого уровня на тему

"Не для продажи: объединение усилий в борьбе с торговлей людьми", организованной Советом Европы, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и правительствами Австрии и Швейцарии.

В. Посещения стран

10. По приглашению правительств соответствующих стран Специальный докладчик посетила Италию 12–20 сентября 2013 года, Багамские Острова и Белиз – 9–16 декабря 2013 года и Сейшельские Острова – 27–31 января 2014 года. Полные доклады об этих поездках содержатся в добавлениях к настоящему докладу. Она благодарит правительства за сотрудничество в период до этих поездок и в ходе их осуществления.

III. Первое десятилетие мандата Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми

11. Вопрос о торговле людьми появился в международной повестке дня в середине 1990-х годов, в период начала работы над новым договором о борьбе с этой торговлей при уделении особого внимания аспектам организованной преступности, который был призван восполнить пробелы в понимании явления торговли людьми. В декабре 2000 года Генеральная Ассамблея приняла Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности – первое международное соглашение по проблеме торговли людьми после принятия Генеральной Ассамблеей в 1949 году узкоспециальной Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами. Принятие этого протокола свидетельствовало о радикальном изменении международного подхода к проблеме эксплуатации лиц в целях частой выгоды. В последующие годы были разработаны ряд других договоров по этой теме наряду с объемным сводом "мягкого права", включая Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми (E/2002/68/Add.1). Международные и региональные органы совместно с группами гражданского общества были вовлечены в проведение исследований по проблеме торговли людьми и оказание содействия мерам по борьбе с этой торговлей, а государства приступили к принятию нового законодательства и выработке политики в целях введения уголовного преследования за торговлю людьми, защиты жертв и предупреждения такой торговли в будущем. В одном государстве был создан односторонний механизм мониторинга, который приступил к представлению докладов по проблеме торговли людьми и проведению оценки мер, принимаемых другими государствами для решения этой проблемы.

12. Цель настоящего обзора мандата – рассмотреть и отразить результаты первого десятилетия работы Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, уделяя при этом особое внимание принципу, который красной нитью проходил через этот мандат с самого начала его действия и согласно которому права человека жертв торговли людьми находятся в центре усилий по борьбе с этой торговлей, а меры, принимаемые в целях борьбы с торговлей людьми, не должны наносить ущерб правам человека и достоинству всех людей. Настоящий обзор не является исчерпывающим: он проводится на основе подготовленных Специальным докладчиком документов,

чтобы выделить основные достижения и текущие проблемы в рамках глобальных усилий по борьбе с торговлей людьми. Помимо подведения итогов работы по осуществлению мандата, Специальный докладчик стремится извлечь уроки и сделать выводы для будущей деятельности в рамках мандата и в сфере борьбы с торговлей людьми в целом.

13. Хотя данный обзор начат нынешним мандатарием, он охватывает весь срок действия мандата до настоящего времени, в том числе период работы первого мандатария г-жи Сигмы Худа в 2004–2007 годах. В процессе его подготовки были проведены кабинетный опрос и анализ документации, подготовленной обоими мандатариями, включая годовые и тематические доклады, доклады о посещениях стран, сообщения, направленные правительствам, заявления мандатариев, исследовательские материалы и отчеты о совещаниях. Кроме того, Специальный докладчик разослала государствам-участникам и организациям вопросник с просьбой изложить свои мнения о результатах выполнения мандата и о будущих направлениях деятельности в его рамках¹.

14. Мандат получил значимую поддержку со стороны целого ряда заинтересованных сторон и партнеров, в том числе от государств, учреждений системы Организации Объединенных Наций и международных организаций, научных учреждений и неправительственных организаций (НПО). Специальный докладчик выражает им всем признательность за их важный вклад в виде практического опыта, исследовательских материалов и других форм поддержки. Она благодарит государства за ответы на разосланные им вопросники и за их сотрудничество до, во время и после поездок в страны в течение всех 10 лет действия мандата. Ряд независимых экспертов подготовили справочную документацию и другие материалы в рамках тематических исследований Специального докладчика. В 2011 году в Оксфордском и Кембриджском университетах была создана исследовательская группа по вопросу торговли людьми, цель которой – содействовать работе по осуществлению мандата путем оказания помощи в справочных исследованиях; она внесла существенный вклад в деятельность Специального докладчика. К числу других учреждений, оказавших значимую помощь, относятся Международный центр прав человека при юридическом факультете Дюкского университета и Фонд развития женщин Африки. Специальный докладчик благодарит вышеупомянутые и многие другие организации, которые в течение истекшего десятилетия оказывали неоценимую, заслуживающую огромной признательности помощь в осуществлении этого мандата.

15. Пользуясь этой возможностью, Специальный докладчик также отмечает неизмеримый вклад, который мужественно и благородно внесли в исполнение мандата лица, пострадавшие от торговли людьми, и выражает надежду, что получаемая от них информация будет по-прежнему направлять и определять дальнейшую деятельность в рамках мандата.

¹ Более подробную информацию см. в Добавлении 2 к настоящему докладу, озаглавленном "Подведение итогов деятельности по осуществлению мандата по случаю его десятилетия".

IV. Мандат, правовые рамки и методы работы

А. Мандат Специального докладчика

16. Своим решением 2004/110 Комиссия по правам человека назначила Специального докладчика, "мандат которого будет посвящен аспектам прав человека жертв торговли людьми, особенно женщинами и детьми". В этом же решении Комиссия просила Специального докладчика представлять ежегодный доклад с рекомендациями о мерах, необходимых для обеспечения и защиты прав человека жертв. Она далее просила Специального докладчика эффективно реагировать на достоверную информацию о возможных нарушениях прав человека в целях защиты прав человека фактических или потенциальных жертв торговли людьми и сотрудничать с соответствующими органами Организации Объединенных Наций, региональными организациями, а также с жертвами и их представителями. Учреждение должности Специального докладчика, наделенного полномочиями по непосредственному рассмотрению правозащитных аспектов торговли людьми, стало важнейшим прорывом, позволившим заявить от имени международного сообщества два ключевых принципа: во-первых, что все усилия по борьбе с торговлей людьми должны быть сосредоточены на обеспечении прав человека жертв этой торговли, а во-вторых – что меры по борьбе с торговлей людьми не должны негативно сказываться на правах человека и достоинстве всех затронутых лиц.

17. Первоначальный мандат Специального докладчика был принят на трехлетний срок. В 2008 году в резолюции 8/12 Совет по правам человека продлил действие мандата еще на три года, с тем чтобы, в частности, "содействовать предупреждению торговли людьми во всех ее формах и принятию мер по обеспечению и защите прав человека жертв". Назначение нынешнего мандатария состоялось на основе этой резолюции. В ней Совет непосредственно просил Специального докладчика, в частности, содействовать эффективному применению соответствующих международных норм и стандартов и вносить вклад в их дальнейшее совершенствование; интегрировать гендерную и возрастную перспективу во всю деятельность по мандату; выявлять и распространять примеры передового опыта, предлагать адекватные меры по преодолению проблем и препятствий в целях обеспечения и защиты прав человека жертв и выявлять пробелы в этой защите; уделять особое внимание информации о практических решениях, в том числе в рамках международного сотрудничества; и реагировать на достоверную информацию о предполагаемых нарушениях прав человека в целях защиты прав человека реальных или потенциальных жертв торговли. В резолюции были особо упомянуты соответствующие международные договоры: Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Конвенция о правах ребенка и Факультативный протокол к ней, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, а также Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

18. В 2011 году в резолюции 17/1 Совет по правам человека продлил мандат Специального докладчика еще на три года. В резолюции 17/1 Совет вновь подтвердил соответствующие стандарты, сферы основного внимания и методы ра-

боты, указанные в его предыдущей резолюции, и добавил просьбу о том, чтобы в рамках мандата "изучать воздействие мер по борьбе с торговлей людьми на права человека жертв торговли людьми, с тем чтобы предлагать надлежащие ответные меры в связи с трудностями, возникающими в этом отношении, и избегать повторной виктимизации жертв торговли людьми".

В. Определение и охват термина "торговля людьми"

19. Впервые международное определение термина "торговля людьми" было дано в статье 3 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и включало три элемента: а) "действие", то есть вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей; б) "средство", с помощью которого осуществлялось это действие, например, угроза силой или ее применения или другие формы принуждения, похищение, мошенничество, обман, злоупотребление властью или уязвимостью положения и подкуп в виде платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо; и с) "цель" планируемого действия или средства, а именно эксплуатация. Таким образом, согласие жертвы торговли людьми на запланированную эксплуатацию не принимается во внимание, если было использовано любое из перечисленных средств воздействия. Согласно международному праву, для констатации факта торговли людьми необходимо наличие всех трех элементов. Единственное исключение составляют случаи, когда жертвой является ребенок: тогда элемент «средство» не входит в данное определение.

20. С самого начала действия мандата оба мандатария придерживались этого международно-правового определения торговли людьми, утверждая его ведущую роль при установлении параметров торговли и обеспечении последовательной и четкой разработки мероприятий по борьбе с этим явлением. Теперь это определение глубоко укоренилось в нормативных рамках международного, регионального и национального уровней, которые были разработаны после принятия Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее. Большинство государств (по данным ЮНОДК за 2012 год, таких государств насчитывается 134²) включили в свое внутреннее законодательство положение об уголовном преследовании за торговлю людьми, как правило, используя содержащееся в Протоколе определение.

21. Согласно этому определению, термин «торговля людьми» имеет значительно более широкий охват, чем предусматривалось ранее: торговля людьми может осуществляться для достижения более широкого спектра конечных целей, который включает сексуальную эксплуатацию, но не ограничивается ею; жертвами такой торговли наряду с женщинами и девочками могут являться мужчины и мальчики; и она может приобретать трансграничный характер или осуществляться внутри какой-либо одной страны, в том числе внутри страны принадлежности жертвы. Специальный докладчик отразила охват этого определения термина "торговля людьми", указав в своем первом докладе, что в ее мандат входят торговля детьми для целей сексуальной эксплуатации, детский труд, усыновление и участие детей в вооруженных конфликтах; торговля мужчинами для целей принудительного труда, организованной преступной деятель-

² *Global Report on Trafficking in Persons 2012* (United Nations publication, Sales No. E.13.IV.1).

ности и иной эксплуатации; торговля женщинами и девочками для целей принудительного брака, сексуальной эксплуатации и принудительного труда; и торговля людьми в целях изъятия органов (A/HRC/10/16, пункт 16).

22. Этот протокол послужил как стимулом, так и основой для дальнейших работ в правовой и политической областях, которые в совокупности позволили четко определить обязанности государств в указанной сфере. Специальный докладчик постоянно способствовала эффективному осуществлению Протокола и призывала к его ратификации.

С. Методы работы

23. В основу подхода к выполнению данного мандата заложены резолюции 8/12 и 17/1 Совета по правам человека, в которых Специальному докладчику предлагалось: а) запрашивать и получать информацию от правительств, договорных органов по правам человека и других соответствующих источников и обмениваться такой информацией; б) давать рекомендации о практических решениях, касающихся осуществления прав, которые имеют отношение к мандату; в) изучать воздействие мер по борьбе с торговлей людьми на права человека жертв торговли людьми, с тем чтобы предлагать надлежащие ответные меры; и д) работать в тесном сотрудничестве с другими механизмами Совета по правам человека, Организации Объединенных Наций и другими партнерами. При выполнении своего мандата Специальный докладчик уделяла особое внимание методам работы, которые изложены ниже.

24. **Сотрудничество и согласование деятельности с другими партнерами.** Торговля людьми – это острая проблема для каждой страны, которая затрагивает множество различных групп населения и охватывает широкий круг областей правовой и противоправной деятельности. Соответственно, спектр нынешних и потенциальных партнеров по сотрудничеству весьма обширен. Первый мандатарий сразу отметила этот аспект своей работы (E/CN.4/2005/71, пункты 41–47) и последовательно предпринимала усилия по расширению своего партнерского круга, чтобы в него входили не только правительства и международные учреждения, но и весь спектр организаций гражданского общества, занимающихся этой проблемой или действующих в смежных областях, таких, как права мигрантов и насилие в отношении женщин. Ее инициативный, партнерский подход был продолжен и расширен нынешним мандатарием, которая заявила, что ее намерением является "налаживание контактов, выявление, изучение и распространение надлежащей практики по всему миру" (A/HRC/10/16, пункт 62). Она применяла этот подход на практике в рамках регулярных и масштабных региональных консультаций, направленных на обеспечение экспертной поддержки ее деятельности наряду с повышением осведомленности партнеров о содержании ее мандата.

25. Наряду с этим Специальный докладчик налаживала прямое и последовательное взаимодействие с международными, региональными и субрегиональными органами, которые занимаются аспектами торговли, прежде всего с ЮНОДК, ОБСЕ, Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международной организацией по миграции (МОМ), МОТ, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Международным комитетом Красного Креста, а также с региональными органами, включая Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии и Африканскую комиссию по правам человека и народов.

26. В ходе своей работы Специальный докладчик также активно запрашивала информацию у частного сектора и у отдельных лиц и учреждений, обладающих опытом в какой-либо конкретной области. По отдельным темам – таким, как торговля людьми в целях изъятия органов, – Специальный докладчик обращалась к внешнему экспертному опыту сообщества специалистов по медицине и трансплантологии, стремясь обеспечить точность своих докладов и практическую актуальность своих рекомендаций, а также повышать уровень осведомленности среди соответствующих партнеров.

27. **Общение с жертвами торговли людьми.** Мандат Специального докладчика сосредоточен на правах и потребностях жертв торговли; поэтому вполне закономерно консультироваться с жертвами и привлекать их к работе по осуществлению мандата. В своих методах работы Специальный докладчик уделяла особое внимание развитию этого направления. Она приняла участие в тематических дискуссиях с привлечением выживших жертв торговли, состоявшихся в Нью-Йорке и Женеве, и включала мнения потерпевших в свои исследования и доклады. Она убеждена, что привлечение жертв является жизненно важным для обеспечения того, чтобы меры по борьбе с торговлей людьми отвечали интересам тех, кто в них нуждается; чтобы удавалось прогнозировать и не допускать произвольные вредные последствия таких мер; и чтобы своевременно выявлять возможности для изменения и усовершенствования.

28. **Тематические исследования и доклады.** Подготовка тематических исследований являлась одним из основных направлений деятельности Специального докладчика; благодаря этому реализация ее мандата оказывала существенное и (согласно полученным ответам на вопросник) весьма ценное влияние на восприятие тех проблемных областей, которые являлись недостаточно осмысленными или новыми. Темы для исследования тщательно отбирались с учетом их значимости и срочности, а также возможностей Специального докладчика по внесению вклада в подготовку международных стандартов и повышение осведомленности о выбранной сфере. К числу вопросов, охваченных этим направлением деятельности, относились меры противодействия спросу (2006 и 2013 годы); торговля в целях принудительного брака (2007 год); идентификация и защита жертв торговли людьми и оказание им помощи (2009 год); региональное и субрегиональное сотрудничество в деле поощрения правозащитного подхода к борьбе с торговлей людьми (2010 год); предупреждение торговли людьми (2010 год); право на эффективные средства правовой защиты для лиц, ставших жертвами торговли людьми (2011 год); отправдение уголовного правосудия по делам о торговле людьми (2012 год); торговля людьми в производственно-сбытовых цепочках (2012 год); и торговля людьми в целях изъятия органов (2013 год). В соответствии с мандатом, который предоставил Совет по правам человека, особое внимание уделялось выработке практических решений для рассматриваемых вопросов.

29. **Посещения стран и доклады.** Поездки в страны дают мандатариям возможность осмыслить проблему торговли людьми в контексте национальных реалий и наладить контакты с теми, кто непосредственно сталкивается с этой проблемой, а также предоставить государствам и их партнерам возможность доступа к информации, знаниям и опыту. Респонденты, направившие ответы на вопросник, в том числе ряд государств, отметили, что благодаря официальным поездкам удалось добиться изменений в политике и практике, касающихся проблемы торговли людьми, например преобразований в миграционной политике, внесения поправок в национальное законодательство о борьбе с этой торговлей и активизации сотрудничества с организациями гражданского общества. Некоторые международные организации подчеркнули, что официальные посещения

открыли заинтересованным сторонам полезные возможности для изложения своих мнений и позиций на более высоком правительственном уровне и что представленные доклады послужили ценнейшим источником конструктивной, качественной информации.

30. Основное внимание в процессе таких посещений уделялось характеру проблемы торговли людьми, ключевым аспектам прав человека и эффективности институциональных, правовых, судебных, административных и других механизмов защиты этих прав. В ходе поездок по странам Специальный докладчик старалась проводить широкие консультации с участием официальных представителей правительства (в том числе практических специалистов); учреждений по оказанию помощи жертвам и в соответствующих случаях – с участием самих жертв; представителей судебных органов и парламентариев; страновых отделений Организации Объединенных Наций; и международных и неправительственных организаций в соответствующей стране, а также организаций гражданского общества. Впоследствии составлялся подробный доклад. Формат докладов корректировался с учетом основных направлений деятельности, предусмотренных мандатом: формы и проявления торговли людьми; законодательные и институциональные рамки; идентификация жертв торговли; защита жертв торговли; преследование лиц, виновных в торговле людьми; сотрудничество с гражданским обществом; и международное и региональное сотрудничество. За истекшее десятилетие действия мандата были предприняты официальные посещения 21 страны. Первым мандатарием было совершено пять поездок: в Боснию и Герцеговину и в Ливан – в 2005 году и в Бахрейн, Оман и Катар – в 2006 году. Нынешним мандатарием было предпринято 16 поездок: в Беларусь, Польшу и Японию – в 2009 году; в Египет, Аргентину и Уругвай – в 2010 году; в Таиланд и Австралию – в 2011 году; в Объединенные Арабские Эмираты, Габон и на Филиппины – в 2012 году; в Марокко, Италию, на Багамские Острова и в Белиз – в 2013 году и на Сейшельские Острова – в 2014 году.

31. **Рекомендации и перечни.** Специальный докладчик прилагала активные усилия для придания большей ясности нормативным положениям, касающимся борьбы с торговлей людьми, и для содействия конкретизации существа ключевых норм и обязательств в случаях, когда это необходимо. Эта работа велась с опорой на существующие международные стандарты, которые закреплены в основных договорах по правам человека и специальных документах о борьбе с торговлей людьми. Одним из важнейших результатов применения этого метода работы является проект основных принципов относительно права на эффективные средства правовой защиты для жертв торговли людьми (A/HRC/17/35, приложение I), разработанный по итогам проведения масштабной консультации с заинтересованными сторонами во всех регионах, цель которого – прояснить концепцию права на эффективные средства правовой защиты и указать факторы, которые следует принимать во внимание в случаях, когда это право применяется к лицам, ставшим жертвами торговли. Кроме того, Специальный докладчик составила проект перечня показателей и нормативов, которые могут использоваться предприятиями для оценки рисков торговли людьми в их производственно-сбытовых цепочках (2012 год). Этот перечень, который был подготовлен и рассмотрен в ходе консультаций, направлен на обобщение и дополнение существующих инициатив, в том числе Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

32. Принятие мер в связи с сообщениями и призывами к незамедлительным действиям. Специальный докладчик непосредственно уполномочена эффективно реагировать на убедительные утверждения о нарушениях прав человека в целях защиты прав фактических или потенциальных жертв торговли. Согласно

установленным процедурам, Специальный докладчик препровождает материалы дела соответствующему правительству и обращается к нему с просьбой прояснить обстоятельства и принять меры, используя для этого либо письмо с изложением утверждений, либо призыв к незамедлительным действиям, если предполагаемое нарушение требует срочного рассмотрения и/или носит крайне серьезный характер. За период действия мандата в общей сложности было направлено 99 сообщений и получено 54 ответа.

V. Основополагающие принципы и темы

33. В ходе своей деятельности по выполнению мандата оба мандатария указали ряд основополагающих принципов и тем, имеющих ключевое значение для всех аспектов их работы. Эти принципы и темы по своему духу и сути опираются на международно-правовые рамки в области борьбы с торговлей людьми и направлены на формирование более прочного консенсуса в отношении масштабов данной проблемы и направления соответствующих ответных мер по ее решению.

A. Стратегическое направление: свод из 11 принципов

34. Общее стратегическое направление. На момент начала действия мандата три принципа – защита, преследование и предупреждение – уже были закреплены в качестве ориентиров стратегической выработки мер борьбы с торговлей людьми на национальном, региональном и международном уровнях. В течение первых нескольких лет они служили важным регулятором и опорой процесса выполнения мандата. В 2009 году Специальный докладчик предложила расширить эту стратегическую концепцию, включив в нее еще восемь принципов:

- а) два дополнительных принципа, касающихся уголовного правосудия: наказание виновных/отсутствие наказания для жертв торговли и укрепление международного сотрудничества;
- б) три принципа, касающихся интересов жертв: возмещение, реабилитация и реинтеграция;
- в) еще три принципа: потенциал, координация и сотрудничество³.

Свод из этих 11 принципов был использован Специальным докладчиком в ходе разработки и распространения последовательной, всеобъемлющей концепции принятия эффективных и основанных на правах мер по борьбе с торговлей людьми.

B. Все формы торговли людьми и все категории жертв

35. Как отмечалось выше, за последние десятилетия на международном уровне существенно повысился уровень осознания характера и масштабов торговли людьми. В настоящее время широко признано, что объектами торговли являются женщины, мужчины и дети и что формы этой торговли варьируются в зависимости от потенциальных возможностей для получения прибыли или

³ См. A/HRC/10/16, раздел V, и выступление Специального докладчика в Третьем комитете 25 октября 2010 года в ходе шестьдесят пятой сессии Генеральной Ассамблеи.

иной личной выгоды. Эта подвижка имеет важнейшее значение с точки зрения международного права, так как она позволяет принять соответствующие законодательные меры в отношении целого ряда форм эксплуатации, многие из которых регулировались на национальном и международном уровнях недостаточно или избирательно.

36. Оба мандатария придерживались этого всеобъемлющего толкования торговли людьми, которое включает торговлю детьми в целях сексуальной эксплуатации, детский труд, усыновление детей и их участие в вооруженных конфликтах; торговлю мужчинами в целях принудительного труда и иной эксплуатации; торговлю женщинами и девочками в целях принудительного брака, сексуальной эксплуатации и принудительного труда; и торговлю людьми в целях изъятия органов.

С. Правозащитный подход

37. Правозащитный подход являлся неотъемлемой частью мандата с самого начала его действия, учитывая тот факт, что меры по борьбе с торговлей людьми не всегда опирались на тот прочный фундамент, который образуют права человека. Специальный докладчик постоянно утверждала, что уделение приоритетного внимания другим аспектам – таким, как профилактика преступности и контроль над миграцией, – в ущерб правам человека приводит к искажению существа данной проблемы и препятствует выработке наиболее важных и эффективных решений. Два основных принципа правозащитного подхода, которые были изложены первым мандатарием в ее первом докладе, по-прежнему служат ориентиром в работе по реализации мандата. Первый из них гласит, что права человека лиц, ставших объектом торговли, должны быть в центре всех усилий по борьбе с торговлей людьми и предоставлению защиты, помощи и средств правовой защиты лицам, затронутым этим явлением, а второй – что меры по борьбе с торговлей людьми не должны негативно сказываться на правах человека и достоинстве соответствующих лиц (E/CN.4/2005/71, пункт 11). Нынешний мандатарий прилагала активные усилия для дальнейшего развития этой концепции, например, стараясь показать, что проведение консультаций с теми, на кого повлияют или уже повлияли возможные меры борьбы с торговлей людьми, имеет исключительно важное значение для правозащитного подхода к проблеме торговли людьми (A/HRC/23/48, пункт 76).

Д. Подход, ориентированный на детей

38. Общеизвестно, что торговля детьми посредством их похищения, продажи и других форм представляет собой широко распространенное преступное явление, затрагивающее все регионы и большинство стран мира. Деятельность в рамках мандата подтвердила, что дети являются объектом торговли в целях сексуальной эксплуатации, включая проституцию и изготовление порнографии. Детей продают в целях принудительной трудовой эксплуатации на фермах, фабриках и рыбных промыслах, принуждения к попрошайничеству и работы в качестве прислуги в частных домах. Хотя торговля детьми в большинстве случаев связана с пересечением международных границ, во многих странах наблюдается явление внутренней торговли детьми.

39. Специальный докладчик неоднократно подчеркивала, что потребности детей-жертв торговли в содействии, защите и поддержке будут существенно отличаться от потребностей взрослых, и призывала к принятию мер, особо ориен-

тированных на интересы детей, в целях идентификации, защиты и поддержки детей, которые основаны на принципах и положениях существующего права прав человека, прежде всего – Конвенции о правах ребенка (A/64/290, пункты 68–76). Применение такого подхода также предполагает обязанность выслушивать и принимать во внимание мнения детей, которые пострадали или могут пострадать от торговли (A/HRC/23/48, пункт 69).

Е. Анализ причин и факторов уязвимости

40. Мандатарии отдавали себе отчет в том, что меры по предупреждению торговли людьми в будущем должны опираться на тщательный и детальный анализ глубинных причин этого явления, включая факторы, в силу которых одни группы людей более уязвимы от эксплуатации в связи с торговлей, нежели другие. Кроме того, такой анализ способствует выработке более эффективных мер борьбы, например, позволяет идентифицировать лица и группы, которые могут пострадать от торговли, и формировать общественное и официальное понимание того, как и почему происходит торговля людьми. С другой стороны, анализ глубинных причин помогает противодействовать такому освещению этих вопросов в прессе, которое характеризуется стремлением превращать рассказы о жертвах торговли в сенсацию, как правило, обходя вниманием социально-экономические факторы, лежащие в основе этого явления и ведущие к нарушению прав человека (A/67/261, пункт 42).

41. В течение первого десятилетия действия мандата мандатарии последовательно стремились выявлять факторы, способствующие повышению уровня уязвимости того или иного лица или группы лиц от торговли людьми. Работа в рамках мандата позволила выявить по всем регионам и всем проявлениям торговли людьми единообразие факторов, включающих нарушения прав человека, которые связаны с а) нищетой и неравенством; б) миграцией и с) дискриминацией, в том числе с гендерным насилием. Немаловажно, что речь почти никогда не идет о какой-либо одной глубинной причине; Специальный докладчик отметил, что "повышенный риск для отдельных категорий граждан стать жертвами торговли людьми обуславливает, скорее, сочетание множества факторов" (A/65/288, пункт 26). Специальный докладчик постоянно подчеркивала, что государства несут юридическое обязательство принимать меры по предупреждению торговли людьми, занимаясь решением проблемы уязвимости. Это обязательство является элементом международного договорного права и регулярно утверждалось Советом по правам человека и Генеральной Ассамблеей⁴, а также договорными органами по правам человека.

VI. Сферы особого внимания и озабоченности

42. Оба мандатария применяли в своей работе строго тематический подход, стремясь активно выявлять общие проблемы, аспекты и проявления торговли людьми, которые в значительной степени характерны для всех государств и еще не стали предметом подробного анализа. Такой подход особенно конструктивен с учетом того, что торговля людьми в ее нынешнем понимании является новой проблемой для многих правительств и для международного сообщества в целом. В настоящем разделе Специальный докладчик выявила пять сфер деятель-

⁴ См., например, резолюцию 67/145 Генеральной Ассамблеи, пункты 10–12 и 22, и резолюцию 14/2 Совета по правам человека, пункт 7 g).

ности, которые предстали в качестве основных тем, имеющих значение для движения против торговли людьми в целом, а именно: а) право жертв на помощь, защиту и поддержку; б) право жертв на средства правовой защиты; в) права человека в контексте мер уголовного правосудия; г) предупреждение торговли людьми – выявление основных стратегий; и е) торговля людьми в целях изъятия органов. Одни из них регулярно рассматривались в рамках действия мандата в связи с подготовкой годовых докладов и/или с посещениями стран, другие становились предметом отдельного детального анализа. Следует отметить, что деятельность Специального докладчика имеет значительный охват, и в настоящий доклад включены не все основные области, рассматриваемые мандатариями.

А. Права жертв на помощь, защиту и поддержку

43. Следуя в течение всей своей деятельности в рамках мандата правозащитному подходу, ориентированному на интересы жертв, оба мандатария уделяли серьезное внимание разработке юридических параметров прав жертв на помощь, защиту и поддержку. В самом деле, совершенно ясно, что государства обязаны незамедлительно оказывать помощь и поддержку жертвам торговли людьми, находящимися под их юрисдикцией, и защищать их от причинения им дальнейшего ущерба⁵. Предоставление незамедлительной помощи, защиты и поддержки не должно ставиться в зависимость от способности или стремления жертвы сотрудничать с органами уголовного правосудия. В 2009 году Специальный докладчик подготовила тематический доклад, посвященный вопросу об идентификации и защите жертв торговли людьми и оказании им помощи, в котором указаны основные обязательства государств в этой сфере и определены пути, по которым эти обязательства могут эффективно осуществляться на практике (A/64/290).

44. Идентификация жертв имеет ключевое значение для реализации прав потерпевших. Не обеспечивая быстрой и точной идентификации жертв, государства де-факто постоянно лишают жертв тех прав, которые полагаются им по закону (там же, пункт 91). Оба мандатария обращали внимание на неспособность органов уголовного правосудия идентифицировать жертв торговли людьми: вместо этого жертв нередко подвергают аресту и содержанию под стражей, им предъявляют обвинения и преследуют в судебном порядке за нелегальный въезд в страну и трудовую деятельность или за занятие проституцией⁶. Как отметила Специальный докладчик, "к жертвам относятся как к преступникам, их подвергают аресту и депортации, что лишает их возможности быть признанными в качестве жертв торговли людьми и получить соответствующую помощь" (A/64/290, пункт 91). Оба мандатария выступали за то, чтобы подходить к вопросу идентификации жертв с большей тщательностью и готовностью к сотрудничеству. Специальный докладчик неоднократно предлагала активизировать сотрудничество между учреждениями по оказанию помощи жертвам и должностными лицами, которые непосредственно работают с потерпевшими⁷.

45. **Мужчины, пострадавшие от торговли людьми.** Специальный докладчик неоднократно выражала озабоченность по поводу отсутствия надлежащей

⁵ См. *Commentary on the Recommended Principles and Guidelines to Human Rights and Human Trafficking* (United Nations publication, Sales No. E.10.XIV.1), pp. 141–151.

⁶ См. A/HRC/20/18, пункты 23 и 24, E/CN.4/2005/71, пункт 10, E/CN.4/2006/62/Add.3, пункты 47, 58, 63 и 64.

⁷ См., например, A/HRC/20/18, пункты 45–53.

помощи мужчинам и мальчикам, которые пострадали от действий торговцев людьми⁸. Одной из широко распространенных проблем являются низкие показатели идентификации жертв. Многие государства не спешили признавать наличие проблемы торговли мужчинами; такая ситуация частично объясняется тем фактом, что в течение длительного времени основное внимание было обращено на проблему торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации в ущерб проблеме торговли в целях трудовой эксплуатации. В силу культурных и иных причин мужчины, пострадавшие от такой торговли, неохотно признавали себя жертвами. Даже при наличии возможностей для оказания помощи жертвам эта помощь может являться для них недоступной или не адаптированной надлежащим образом, в результате чего она отклоняется.

46. **Отсутствие судебного преследования или наказания.** Растет понимание того, что жертвы торговли людьми не должны подвергаться наказанию или даже судебному преследованию за правонарушения, которые были совершены в период, когда они являлись объектом торговли, такие, как нарушения иммиграционного и трудового законодательства. Специальный докладчик регулярно подчеркивала значение этого принципа⁹ и поддерживает широко распространенное ныне мнение о том, что государства не должны преследовать или наказывать потерпевших «в связи с противоправными деяниями, совершенными ими в качестве прямого следствия их положения как жертв торговли людьми или по причине их принуждения к совершению таких противоправных деяний» (СТОС/СОР/WG.4/2009/2, пункт 12b)¹⁰. Ряд государств, международных организаций и групп гражданского общества в своих ответах на вопросник отметили результаты деятельности Специального докладчика в этом направлении как одно из основных достижений, способствующих закреплению отсутствия судебного преследования и наказания в качестве общепринятого принципа.

В. Право жертв на средства правовой защиты

47. С самого начала действия мандата специальные докладчики прямо заявляли о наличии у жертв торговли людьми права на доступ к средствам правовой защиты от причиненного им ущерба. В докладах о посещениях стран оба мандатария последовательно рассматривали вопрос о том, в какой степени это право защищается законом и реализуется на практике. Эти исследования показали, что жертвы торговли нередко остаются лишенными средств правовой защиты или поддержки, которая необходима для доступа к этим средствам; в подобной ситуации возрастает риск последующих нарушений прав человека, включая риск вновь стать жертвой такой торговли. Опираясь на информацию, собранную в ходе поездок по странам и полученную при проведении других мероприятий, в том числе на результаты проведенной ею оценки региональных механизмов по борьбе с торговлей людьми, Специальный докладчик решила более тщательно и детально рассмотреть вопрос об эффективных средствах правовой защиты для жертв торговли. С этой целью в 2010 году она организовала проведение консультации с экспертами, а затем – обсуждение в онлайн-овом режиме и интерактивный диалог, состоявшийся в ходе семнадцатой сессии Со-

⁸ См., например, A/HRC/23/48/Add.2, пункты 62, 92; A/HRC/23/48/Add.1, пункт 81 v); A/HRC/17/35/Add.4, пункт 85, A/HRC/14/32/Add.3, пункт 61, и A/HRC/14/32/Add.4, пункт 43. См. также заявление Специального докладчика по завершении ее поездки в Италию в 2013 году.

⁹ См., например, A/HRC/20/18, пункты 23–30 и 89, и A/65/288, пункт 20.

¹⁰ См. также A/64/290, пункт 95.

вета по правам человека, в контексте своих тематических докладов по данной теме (A/HRC/17/35 и A/66/28). В течение 2013 года и в начале 2014 года были проведены региональные консультации в целях распространения, обсуждения и доработки проекта основных принципов права жертв торговли на эффективные средства правовой защиты.

48. **Применимые правовые рамки.** Одна из основных целей работы Специального докладчика над темой об эффективных средствах правовой защиты заключалась в том, чтобы способствовать прояснению соответствующих правовых рамок и в то же время дать рекомендации практическим специалистам и помочь восполнить существенный пробел между положениями международного права в этой области и тем, что происходит на практике. В своем докладе Генеральной Ассамблее, посвященном этому вопросу, Специальный докладчик сослалась на одну из сложившихся доктрин международного права, согласно которой на государстве лежит обязанность предоставить средства правовой защиты в том случае, если деяние или бездействие присваивается этому государству и является нарушением его международного обязательства (A/66/283, пункт 12). Хотя государства обычно не являются прямым источником ущерба, связанного с торговлей людьми, в силу этого они не вправе освобождать себя от несения юридической ответственности. Обязательство в отношении предоставления жертвам торговли людьми средств правовой защиты или хотя бы доступа к таким средствам закреплено в ряде соответствующих документов¹¹ и широко признано органами системы Организации Объединенных Наций и региональными судами¹². Его суть отражена в принципе 1 проекта основных принципов относительно права на эффективные средства правовой защиты для жертв торговли людьми: "Лица, ставшие жертвами торговли людьми, в качестве жертв нарушений прав человека имеют право на эффективные средства правовой защиты за причиненный им вред".

49. **Существенные компоненты права на средства правовой защиты.** Специальный докладчик выделила четыре существенных компонента права на средства правовой защиты, которые применимы в случаях торговли людьми. Они изложены в принципе 4 ее проекта основных принципов: "По существу, жертвам торговли людьми должно быть предоставлено адекватное возмещение за причиненный вред, которое может включать реституцию, компенсацию, восстановление, сатисфакцию и гарантии неповторения". Компенсация жизненно важна для жертв торговли, которые, скорее всего, понесли значительный ущерб и лишились выгодных возможностей. Она может присуждаться жертвам в рамках правовой процедуры гражданского или уголовного производства. Она также может предоставляться по линии государственных компенсационных фондов или по внесудебным процедурам, например по процедурам рассмотрения споров о заработной плате между работодателями и работниками и присуждения компенсации в связи с трудовым увечьем.

50. **Процессуальные компоненты права на средства правовой защиты.** Процессуальные обязательства могут представлять собой комплекс мер, которые необходимы для гарантированного доступа к эффективным средствам правовой защиты, включая доступ к информации, правовую помощь и легализацию проживания в стране, которые способствуют осуществлению жертвами торгов-

¹¹ См. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, статья 6 (б), и Конвенцию Совета Европы о борьбе с торговлей людьми, статья 15.

¹² См. *Ранцев против Кипра и России*, Европейский суд по правам человека, дело № 2595/04, постановление от 7 января 2010 года.

ли существенных компонентов права на эффективные средства правовой защиты. Специальный докладчик пришла к выводу, что для практического осуществления права жертв торговли людьми на эффективные средства правовой защиты необходимо выполнить ряд предварительных условий. Например, отсутствие идентификации жертв, которая должна производиться в приоритетном порядке, неминуемо приведет к тому, что эти лица окажутся лишенными указанного доступа. Во многих странах лица, пострадавшие от торговли людьми и даже идентифицированные в таком качестве, подвергаются содержанию под стражей или депортируются, не имея возможности ходатайствовать о компенсации. Поэтому решающее значение для реального пользования правом на средства правовой защиты придается совершенствованию процедур идентификации, введению "периода реабилитации и размышления", в течение которого потерпевшим может предоставляться правовая или иная помощь, и рассмотрению любых юридических препятствий для доступа к таким средствам.

51. **Проект основных принципов относительно права на эффективные средства правовой защиты для жертв торговли людьми.** Эти принципы опираются на сложившиеся нормы международного права и нацелены на осмысление правовых и практических препятствий на пути обеспечения средств правовой защиты лицам, пострадавшим от торговли. Специальный докладчик рекомендует этот проект основных принципов государствам, межправительственным организациям, неправительственным организациям, органам уголовного правосудия и другим субъектам, которые могут содействовать осуществлению права всех жертв торговли людьми на средства правовой защиты от причиненного им вреда.

С. Права человека в контексте мер уголовного правосудия

52. За период действия мандата Специальный докладчик отметила важную перемену в позиции, касающейся аспектов уголовного правосудия при принятии мер борьбы с торговлей людьми. Разработка нового международно-правового документа о борьбе с этой торговлей в рамках профилактики преступности вызвала закономерные опасения по поводу того, что этот новый приоритетный аспект приведет к ослаблению внимания к правам потерпевших и активности в сфере их обеспечения. Считается, что принятие в сфере уголовного правосудия активных мер по борьбе с торговлей людьми может противоречить принятию правозащитных мер, ориентированных на интересы потерпевших. Разделяя опасения в том, что уделение приоритетного внимания вопросам расследования и судебного преследования способно отодвинуть права и потребности жертв на второй план, Специальный докладчик отмечает, что принятие активных мер в системе уголовного правосудия является неотъемлемой частью эффективной борьбы с торговлей людьми. Короче говоря, нужно избегать коллизии между правами жертв и действиями органов уголовного правосудия при условии, что эти последние будут непосредственно направлены как на борьбу с безнаказанностью торговцев людьми, так и на обеспечение правосудия в интересах потерпевших.

53. Жертвы торговли людьми слишком часто воспринимаются в качестве инструмента для проведения уголовных расследований, а не в качестве лиц, которые по закону имеют право на защиту, поддержку и на средства правовой защиты. В своем докладе Генеральной Ассамблее за 2009 год Специальный докладчик изложила свою позицию, согласно которой "системы отправления правосудия должны быть нацелены на то, чтобы гарантировать потерпевшим право на правосудие, обеспечивать им эффективные средства правовой защиты, содейст-

вывать уважению основных прав человека пострадавших, включая нарушителей, и обеспечивать надлежащую защиту и поддержку жертв торговли людьми, с тем чтобы они вновь не оказались в беде и не стали повторно объектом торговли" (A/64/290, пункт 99).

54. Сознвая наличие неотложных проблем, связанных с принятием мер органами уголовного правосудия и с нехваткой имеющихся рекомендаций, Специальный докладчик в 2011 году провела тематическое исследование, посвященное правозащитным подходам к оправлению уголовного правосудия. В рамках этого исследования предполагалось подготовить справочный документ, разослать государствам-участникам подробный вопросник и провести совещание экспертов-практиков. В докладе, который был составлен в результате этих мероприятий, утверждалось обязательство государств криминализировать торговлю людьми; проводить расследование и судебное преследование по делам о торговле людьми с должной осмотрительностью; и предусмотреть надлежащие меры наказания (A/HRC/20/18).

D. Предупреждение торговли людьми: выявление ключевых стратегий

55. Одной из основных тем данного мандата с самого начала его действия являлось предупреждение торговли людьми посредством устранения глубинных факторов уязвимости отдельных лиц и групп лиц. При этом мандатарии всегда признавали, что концепция предупреждения имеет намного более широкий охват и включает в себя весь спектр мер, направленных на предотвращение будущих актов торговли людьми. Согласно международному праву государства обязаны с должной осмотрительностью предупреждать торговлю людьми и связанные с ней нарушения прав человека. В рамках мандата рассматривалась общая концепция предупреждения и отдельные аспекты превентивного подхода, включая противодействие спросу и транспарентность производственно-сбытовых цепочек и отчетность¹³. К числу основных относились, например, вопросы о том, какую роль следует отводить мерам по поощрению безопасной миграции и защите трудовых прав в национальной или региональной стратегии предупреждения; следует ли государствам стремиться к повышению уровня осведомленности общественности о торговле людьми; какие меры необходимо принимать государствам в целях борьбы со спросом на товары и услуги, обеспечиваемые благодаря торговле людьми; как обязательство по предупреждению действует применительно к мерам борьбы с эксплуатацией жертв торговли в производственно-сбытовых цепочках и какими способами можно поощрять деловое сообщество к налаживанию производственно-сбытовых цепочек, свободных от торговли людьми. Поскольку эти вопросы многогранны и сложны, в рамках мандата не удалось охватить их полностью; при этом мандат направлен на повышение осведомленности государств и других субъектов, которая будет способствовать более четкому пониманию того, что является необходимым и как это может быть достигнуто.

56. **Безопасная миграция.** Создание возможностей для законной и выгодной миграции, которая не связана с эксплуатацией, имеет ключевое значение для предупреждения торговли людьми. Ответственность за это лежит как на странах происхождения, так и на странах назначения. Первые в полной мере обязаны предоставлять надлежащую информацию о правах мигрантов и практиче-

¹³ См. A/65/288, пункты 29–38, A/HRC/23/48 и A/67/261.

ские советы о том, как справляться с рисками в ходе процесса миграции. Кроме того, странам происхождения следует обеспечить наличие консульских учреждений для поддержания контакта со своими гражданами, работающими за границей, и принятия эффективных мер для решения любых проблем¹⁴. Странам назначения следует определять уровень спроса на иностранную рабочую силу и разрабатывать процедуры и механизмы, позволяющие удовлетворять этот спрос без эксплуатации.

57. Трудовые права. Во многих странах инспекции по труду не справляются с задачей по контролю рабочих мест, но у них все равно не будет доступа к типичным местам эксплуатации жертв торговли, к которым относятся притоны, частные дома, фермы и мелкие фабрики. Специальный докладчик неоднократно обращалась к государствам с призывом активизировать применение трудового законодательства и принять меры по регулированию деятельности агентств по найму, которые не только работают с легальными предприятиями, пользующимися их услугами, но и наживаются на эксплуатации трудящихся-мигрантов. В ходе работы по выполнению мандата было подтверждено, что отсутствие защиты прав работников, в особенности трудящихся-мигрантов, является одним из важнейших факторов, способствующих эксплуатации в связи с торговлей людьми.

58. Информационно-разъяснительные кампании. Проведение информационно-разъяснительных кампаний может представлять собой эффективный способ предупреждения торговли людьми на двух уровнях: во-первых, путем проведения работы среди общин, относящихся к группе риска, для разъяснения им опасностей, связанных с торговлей людьми, а во-вторых – через привлечение внимания общественности в странах назначения к бедственному положению жертв торговли и информирование общественности о ее роли в предупреждении такой торговли. При этом Специальный докладчик отметила, что иногда кампании по повышению осведомленности общественности являются недоработанными с точки зрения их концепции и осуществления, когда в них применяется тактика психологического устрашения или когда они нацелены лишь на то, чтобы удерживать людей от перемещения. Кроме того, эффект воздействия таких кампаний слишком мало подвергался критическому анализу, включая их непреднамеренные негативные последствия, которые Специальный докладчик отметила в ходе своей работы на основе личных наблюдений¹⁵, подчеркнув при этом, что всем странам необходимо отслеживать и регулярно оценивать воздействие мер по предупреждению.

59. Противодействие спросу. Торговля людьми подпитывает глобальный рынок, который стремится приобрести дешевую, нерегулируемую и легко эксплуатируемую рабочую силу, а также товары и услуги, которые эта рабочая сила может производить. Оба мандатария утверждали, что в соответствии с международным правом государства должны противодействовать спросу, порождающему эксплуатацию, связанную с торговлей людьми¹⁶. Специальный докладчик подробно изучила этот спрос в рамках рассмотрения вопроса о предупреждении торговли (A/65/288, пункты 29–38) и в своем докладе на эту тему (A/HRC/23/48). В этом последнем докладе Специальный докладчик рекомендовала государствам заняться осмыслением характера такого спроса и разрабо-

¹⁴ См., например, A/HRC/23/48/Add.3, пункт 75, и A/65/288, пункт 73.

¹⁵ См., например, A/65/288, пункт 45.

¹⁶ Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, статья 9 (5), и Конвенция Совета Европы о борьбе с торговлей людьми, статья 6.

тать меры по противодействию ему, опираясь при этом на точную информацию и опыт. Впоследствии этот процесс должен быть ориентирован на основные права человека, включая запрет на дискриминацию. Далее Специальный докладчик отметила важность обеспечения того, чтобы меры по противодействию спросу сами по себе не оказывали негативного влияния на индивидуальные права и свободы.

60. Производственно-сбытовые цепочки и государственно-частные партнерские союзы. Существенное внимание в рамках мандата уделялось негосударственным субъектам и той роли, которую они могут или должны играть в предупреждении торговли людьми и в борьбе с ней. С учетом информации о поставках рабочей силы в производственно-сбытовые цепочки крупных отраслей, включая сельское хозяйство, информационно-коммуникационные технологии, рыболовство, швейную и текстильную промышленность, в мандате была отмечена важность прямого взаимодействия с промышленными корпорациями. В последние годы Специальный докладчик занималась рассмотрением этого трудного вопроса, проводя исследования и широкие консультации по теме торговли людьми в глобальных производственно-сбытовых цепочках. В докладе на эту тему она выделила ряд четких практических рекомендаций для предприятий и государств, чтобы помочь им ликвидировать торговлю людьми в производственно-сбытовых цепочках (A/67/261). Этот доклад послужил основой для проведения последующих консультаций с экспертами по бизнесу, в результате которых был разработан проект комплекса ориентиров и показателей, позволяющих убедиться в том, что производственно-сбытовые цепочки являются свободными от торговли людьми. Этот проект был представлен Совету по правам человека на его двадцать третьей сессии (A/HRC/23/48/Add.4, добавление I) и на втором Форуме Организации Объединенных Наций по вопросам предпринимательской деятельности и прав человека в 2013 году.

Е. Торговля людьми в целях изъятия органов

61. Хотя в соответствии с международно-правовым определением торговля людьми в целях изъятия органов квалифицируется как форма эксплуатации, связанная с такой торговлей, вплоть до недавнего времени этот аспект не находил существенного отражения в мандате. Это было вызвано скудностью достоверной информации о практике и неопределенностью по поводу ее истинного охвата. Однако в последние годы появился ряд авторитетных докладов с изложением документальных свидетельств, касающихся систематической практики торговли людьми в целях изъятия органов в различных регионах мира и крупных судебных преследованиях в Африке и Европе. Кроме того, в ходе недавних поездок по странам в рамках мандата были собраны непроверенные сведения об этой форме торговли людьми. Следуя требованиям мандата в отношении рассмотрения трудных, возникающих и недостаточно исследованных аспектов, Специальный докладчик сосредоточила внимание на торговле людьми в целях изъятия органов, чтобы внести вклад в обсуждение этого важнейшего вопроса на международном уровне. На основе экспертного справочного документа она подготовила доклад о торговле людьми в целях изъятия органов, коллегиальный обзор которого был проведен неофициальной группой специалистов по трансплантологии, этике и научным исследованиям (A/68/256).

VII. Вклад деятельности в рамках мандата в основные концептуальные и правовые наработки

A. Расширение сферы охвата

62. Истекшее десятилетие было отмечено крупными свершениями и преобразованиями. Благодаря выработке согласованного определения торговли людьми, новых международных, региональных и национальных законов, более четкой политики и более масштабных политических обязательств деятельность по выполнению мандата смогла стать важнейшим вкладом, внесенным в уникальный временной период. Эта деятельность была направлена на выработку и распространение того определения торговли людьми, которое теперь включено в международное право через Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и другие документы, а также нашло свое отражение в законодательстве многих государств. Такой подход являлся средством содействия расширению охвата мер по борьбе с торговлей людьми, принимаемых на международном и национальном уровнях, за пределы прежней сферы охвата, включавшей торговлю людьми в целях эксплуатации проституции, и способствовал конкретизации концептуальных параметров определения термина «торговля людьми». В своих ответах на вопросник ряд государств и организаций выделили существенный вклад деятельности по мандату в расширение границ обсуждения проблемы торговли людьми. Это расширение было отмечено в связи с а) выявлением и исследованием различных форм эксплуатации, связанных с торговлей людьми; и б) рассмотрением различных способов и субъектов, которые могут или должны сыграть ту или иную роль в предупреждении торговли людьми или в борьбе с ней.

B. Конкретизация прав жертв

63. Одно дело – заявлять о правах человека жертв торговли людьми, а другое – уточнить с достаточной степенью конкретности, что в действительности представляют собой эти права и какие обязательства они налагают на государства. Эта процедура имеет ключевое значение, ибо только через призму такой достоверности появляется возможность оценить, в какой степени та или иная ситуация, инициатива или мера борьбы соответствует международному праву прав человека. Отчасти эта задача затруднена тем, что в основном международном документе в области борьбы с торговлей людьми - Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее – не имеется четких положений по вопросу о правах жертв. Протокол содержит общие ссылки на права человека и включает ряд обязательств, которые могут толковаться как направленные на защиту жертв. Однако сам по себе этот протокол обеспечивает лишь незначительное продвижение по пути четкого установления того, каковы именно права потерпевших и как их следует соблюдать. Наряду с этим целесообразно отметить, что, когда данный мандат был впервые учрежден, сама международная система прав человека не вносила значимого вклада в конкретизацию существа соответствующих прав и обязанностей. Несмотря на регулярное осуждение нарушений прав человека, связанных с торговлей людьми, практика редко увязывалась с нарушением какого-либо конкретного права, предусмотренного в том или ином международном договоре.

64. Данный мандат во всем спектре предусмотренных в нем направлений деятельности - от посещений стран до тематических исследований - способствовал утверждению и популяризации этих важных прав. В своих ответах на вопросник, разосланный Специальным докладчиком государствам и другим субъектам, респонденты подтвердили, что результаты деятельности в рамках мандата по этому направлению являются одним из наиболее значимых достижений.

С. Конкретизация обязательств и ответственности государств

65. Респонденты вопросника отметили, что мандат наряду с этим непосредственно способствовал утверждению и распространению обязательств государств в области борьбы с торговлей людьми. Кроме того, в мандате четко предусмотрено, что обязательства государств выходят за рамки тех обязательств, которые непосредственно касаются потерпевших. Так, по поводу мер борьбы, принимаемых органами уголовного правосудия, Специальный докладчик подтвердила лежащее на всех государствах обязательство в отношении расследования и судебного преследования торговли людьми, а также обязательство защищать права подозреваемых и право на надлежащее судебное разбирательство¹⁷. Кроме того, в своих докладах о посещениях стран мандатарии выделяли взаимосвязь между коррупцией и торговлей людьми, отмечая, что государства должны принимать меры по предупреждению коррупции и пресекать ее проявления, когда таковые обнаруживаются¹⁸. В более широком плане, и особенно в течение срока полномочий нынешнего мандатария, в рамках мандата рассматривались последствия юридического обязательства государств в отношении предупреждения торговли людьми и конкретизировались те меры, которые следует принимать в соответствии с правозащитным подходом (A/HRC/10/16, пункты 45–47).

VIII. Вызовы

66. В ходе работы по выполнению мандата было подтверждено, что проблема торговли людьми по-прежнему носит эндемический характер во всех регионах мира. И хотя уровень осведомленности о торговле людьми и соответствующих правах и обязанностях значительно вырос, это не привело к заметным улучшениям на местах. Большое число женщин, мужчин и детей продолжают подвергаться эксплуатации, причем лишь немногие из них получают поддержку, защиту или реабилитацию; немногие из тех, кто занимается эксплуатацией, подвергаются задержанию, и в каждой стране число расследований неизменно остается низким. Многие из препятствий для принятия более эффективных мер борьбы были рассмотрены в предыдущих разделах настоящего доклада. Тем не менее следует особо отметить те вызовы, которые могут представлять особую проблему для международного сообщества и для мандата по мере его дальнейшей динамики.

¹⁷ См., например, A/HRC/20/18, пункт 71, и A/HRC/20/18/Add.2, пункт 77 h).

¹⁸ См., например, A/HRC/20/18, пункт 90, и A/HRC/20/18/Add.2, пункты 72, 73 и 77 h).

А. Прояснение параметров международно-правового определения

67. Параметры международно-правового определения нуждаются в прояснении, и было бы ошибочным считать, что с принятием определения обсуждение параметров торговли людьми завершилось. Как внутри государств, так и между государствами и другими субъектами фактически идет постоянная активная дискуссия о том, какое поведение должно или не должно определяться как "торговля людьми". Например, в какой степени действия по "укрывательству" позволяют включить в это определение сохранение какого-либо лица в эксплуатируемом состоянии, а не только помещение этого лица в такое состояние? Достаточно ли единственной, незначительной дезинформации на этапе вербовки, чтобы эксплуатируемое состояние стало рассматриваться в качестве торговли людьми? Является ли вообще согласие потерпевшего фактором, позволяющим установить, имел ли место акт такой торговли? Насколько широко следует толковать термин "злоупотребление уязвимостью положения"? Например, нужно ли включать в него уязвимость, связанную с экономической необходимостью или с иммиграционным статусом? Насколько широко следует понимать значение термина "эксплуатация" (включая сексуальную эксплуатацию)? Какие критерии, если таковые имеются, должны применяться для определения того, нужно ли включать другие виды эксплуатации в тот неполный перечень, который фигурирует в международном определении? Какова взаимосвязь между торговлей людьми и смежными видами практики, которые тоже запрещены международным правом, включая рабство, подневольное состояние и принудительный труд? В каком случае принудительный труд или рабство не будут рассматриваться в качестве торговли людьми? Как эксплуатация посредством долговой кабалы должна трактоваться в контексте современной практики в сфере найма и занятости? И особенно, на каком этапе тяжелые условия занятости превращаются в условия торговли людьми?

68. ЮНОДК отметило, что эти вопросы важны, поскольку квалификация некоторых видов поведения в качестве торговли людьми влечет существенные и широкомасштабные последствия для государств, для предполагаемых виновников такого поведения и для предполагаемых жертв. Этот аспект также имеет важнейшее значение для организаций и учреждений, ведущих борьбу с торговлей людьми. ЮНОДК отмечает наличие "трений между сторонниками консервативного или даже ограничительного толкования понятия "торговля людьми" и теми, кто выступает за его расширение. Сложное и гибкое определение, предусмотренное в Протоколе, позволяет обосновать обе позиции и способствует тому, чтобы эти трения оставались неурегулированными"¹⁹.

В. Укрепление отчетности негосударственных субъектов и привлечение гражданского общества

69. Еще одной ключевой проблемой является степень вовлеченности гражданского общества и общины в борьбу с торговлей людьми и ее предупреждение. Опыт, приобретенный в ходе реализации мандата, показал ту важнейшую роль, которую гражданское общество должно играть в борьбе с торговлей людьми на национальном, региональном и международном уровнях. Специальный докладчик часто указывала на наличие трений между группами граждан-

¹⁹ UNODC, "Abuse of a position of vulnerability and other 'means' within the definition of trafficking in persons", issue paper (Vienna, 2013), p. 1.

ского общества, ведущими борьбу с торговлей людьми, и правительствами, и эта ситуация нуждается в более тщательном регулировании, чтобы организации гражданского общества могли вносить эффективный вклад в эту борьбу.

70. Специальный докладчик неоднократно признавала широкие возможности средств массовой информации по привлечению внимания общин к проблеме торговли людьми во всех ее формах, а также по информированию уязвимых групп о некоторых рисках, связанных с миграцией. Однако при использовании этих возможностей особенно важно, чтобы медийное освещение проблемы торговли людьми носило точный и конструктивный характер. В ходе выполнения мандата были отмечены неоднократные примеры медийной сенсационности, проявлявшейся, например, в нездоровом уделении чрезмерного внимания узкой проблеме сексуальной эксплуатации. К другим регулярно встречающимся проблемам относятся неспособность обеспечения надлежащей защиты частной жизни потерпевших; стигматизация потерпевших; и усугубление путаницы между торговлей людьми и другими явлениями, такими, как нелегальная миграция и незаконный провоз мигрантов.

С. Привлечение жертв и уязвимых групп

71. Специальный докладчик последовательно стремится вовлекать жертв торговли во все аспекты своей работы и считает, что такой подход позволил в огромной степени обогатить ее мандат. Респонденты, представившие ответы на вопросник, сделали такой вывод, подчеркнув значение мандата, который сосредоточен на реальном опыте жертв и на выстраивании прочного фактологического подхода. Некоторые респонденты отметили в качестве важного достижения усилия Специального докладчика, направленные на предоставление потерпевшим возможности изложить свою позицию, в том числе в Совете по правам человека и на Генеральной Ассамблее.

Д. Совершенствование механизмов по обеспечению соблюдения правовых норм на национальном, региональном и международном уровнях

72. В рамках мандата обращалось внимание на вызывающий озабоченность разрыв между обязанностями государств в отношении торговли людьми (что государства должны делать и от чего им нужно воздерживаться) и степенью выполнения этих обязанностей на практике (тем, что происходит де-факто). Это особенно касается прав жертв, которые часто не соблюдаются, хотя и защищены международными и национальными законами. Причем это не всегда происходит из-за недостатка политической воли. Сложный характер явления торговли людьми, неопределенность вокруг аспектов решения и тот факт, что государства редко являются прямыми виновниками причинения ущерба от торговли людьми – все это усложняет задачу по обеспечению соблюдения международно-правовых норм. Совершенствование механизмов соблюдения на всех уровнях должно стать приоритетом для государств и международного сообщества.

73. На национальном уровне. Мандатарий неоднократно обращалась к государствам с призывом укреплять свой механизм по обеспечению соблюдения правовых норм и стремилась давать государствам практические рекомендации относительно применения правозащитного подхода. Респонденты, представившие ответы на вопросник, признали это одним из основных результатов деятельности в рамках мандата. Специальный докладчик последовательно высту-

пала за учреждение должностей национальных докладчиков или эквивалентных механизмов в странах, где такие должности еще не созданы. Там, где уже существуют независимые национальные докладчики, перед которыми поставлены соответствующие задачи (пока в основном в Европе), они, как правило, уже играют важную роль в отслеживании ситуации в стране; в содействии сотрудничеству между различными учреждениями и между правительствами и гражданским обществом; и в надзоре над сбором и анализом данных о принятии мер по борьбе с торговлей людьми на национальном уровне и о тенденциях этой торговли. Их центральная роль была подтверждена в ходе консультативного совещания в 2013 году, созванного Специальным докладчиком, на котором впервые собрались национальные докладчики из 19 стран. Последующее совещание по его итогам намечено на середину 2014 года. Безусловно, институт национальных докладчиков – это лишь один из открытых перед государствами путей решения вопроса об обеспечении соблюдения. Специальный докладчик призвала государства рассматривать дополнительные возможности в этом направлении, включая разработку национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми и создание консультативных групп широкого состава для дачи рекомендаций и содействия в области осуществления.

74. Мандатарий отмечает механизм одностороннего соблюдения, созданный Отделением по мониторингу и борьбе с торговлей людьми Государственного департамента Соединенных Штатов, который проводит ежегодную оценку положения в области торговли людьми во всех государствах мира, и высокий уровень национальных мер по борьбе с этой торговлей²⁰. Специальный докладчик наладила успешные рабочие отношения с сотрудниками Отделения и в целом приветствует эту инициативу как важный вклад в наращивание активных национальных мер по борьбе с торговлей людьми и в повышение осведомленности об этой торговле во всем мире. Однако он предупреждает, что критерии, используемые для оценки результативности национальных мероприятий, должны непосредственно опираться на международные стандарты. Это является не только жизненно необходимым фактором обеспечения доверия к механизму, но и важным способом укрепления национальных правовых рамок и утверждения их ключевых стандартов.

75. Кроме того, к государствам-участникам Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее можно обратиться с призывом заниматься решением проблемы осуществления, применяя более творческий подход, например путем привлечения гражданского общества к участию в обсуждениях Рабочей группы по универсальному периодическому обзору и наделения гражданского общества более широкими надзорными полномочиями. Торговля людьми по-прежнему является трудной проблемой для всех государств, и оказание им более активного содействия в соблюдении своих международных обязательств следует всячески приветствовать.

²⁰ См. www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/.

IX. Выводы и рекомендации

76. Совет по правам человека заслуживает высокой оценки за проявление мудрости и дальновидности при создании механизма, благодаря которому права человека заняли подобающее им место в эпицентре международных усилий по борьбе с торговлей людьми. Эта их функция приобрела еще большее значение с учетом того, что основной международный договор о борьбе с торговлей людьми был составлен за пределами системы прав человека. Государства и партнеры, включая органы Организации Объединенных Наций, межправительственные организации, национальные правозащитные учреждения и гражданское общество, опрошенные в ходе подготовки настоящего доклада, заявили о позитивном воздействии мандата на их деятельность и на состояние сектора по борьбе с торговлей людьми в целом. Они особо выделили вклад Специального докладчика в разработку стандартов; в интеграцию прав человека в концепцию борьбы с торговлей людьми; и в привлечение внимания к появляющимся и малоизвестным формам этой торговли.

77. Исходя из этого, Специальный докладчик дает Совету по правам человека и будущим мандатариям следующие рекомендации.

78. Совету по правам человека следует:

а) продлить действие мандата, признавая сохранение проблемы торговли людьми и потребность в долгосрочных стратегиях, предусматривающих применение правозащитного подхода;

б) рассмотреть вопрос о сокращении названия мандата путем изъятия из него непосредственного упоминания женщин и детей. Хотя упоминание о них является частью названия Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, это может отвлекать внимание от реальности, согласно которой торговля людьми – это проблема, затрагивающая мужчин, а также женщин и детей. С другой стороны, суть мандата, изложенная в резолюции 8/12 Совета по правам человека – "содействовать предупреждению торговли людьми во всех ее формах и принятию мер по обеспечению и защите прав человека жертв", – подтвердила свой рациональный характер и не нуждается во внесении каких-либо существенных изменений.

79. Будущие мандатарии могли бы сосредоточить внимание на дублировании понятий и определений; последствиях применения правозащитного подхода к проблеме торговли людьми; установлении степени воздействия мер по борьбе с торговлей людьми, коррупции и торговли людьми; и эффективности механизмов идентификации жертв. Им следует:

а) рассмотреть вопрос о проведении исследований в связи с появляющимися сферами озабоченности, такими, как i) практика незаконного найма, ii) торговля мужчинами в целях принудительного и эксплуатируемого труда, iii) торговля в целях принуждения к попрошайничеству и преступной деятельности, iv) торговля в целях принудительного или подневольного брака и v) возвращение и опасность повторно стать жертвой торговли. Им нужно рассмотреть вопрос об уделении дальнейшего внимания торговле людьми в целях изъятия органов в продолжение начальной работы, проделанной Специальным докладчиком;

b) продолжать сотрудничество между мандатарием и международными, региональными и национальными механизмами в области борьбы с торговлей людьми, проводя консультации с жертвами этой торговли;

c) рассмотреть вопрос о сотрудничестве со специальными докладчиками по вопросу о современных формах рабства, его причинах и последствиях, по вопросу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии и по вопросу о правах человека мигрантов для извлечения максимальной пользы из общих интересов и подходов;

d) продолжать активизацию осуществления Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и соответствующих региональных документов, а также других стандартов и политики в области борьбы с торговлей людьми, включая поддержку проекта основных принципов относительно права на эффективные средства правовой защиты для жертв торговли людьми и предложение государствам инкорпорировать их во внутреннее законодательство;

e) продолжать активное привлечение гражданского общества к борьбе со всеми формами торговли людьми на международном и региональном уровнях, включая дискуссии о механизме обзора осуществления Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее.
