



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1999/7/Add.1
31 May 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Подкомиссия по предупреждению
дискриминации и защите меньшинств
Пятьдесят первая сессия
Пункт 3 предварительной повестки дня

ВСЕОБЪЕМЛЮЩЕЕ РАССМОТРЕНИЕ ТЕМАТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ, КАСАЮЩИХСЯ
ЛИКВИДАЦИИ РАСОВОЙ ДИСКРИМИНАЦИИ

Права лиц, не являющихся гражданами

Рабочий документ, представленный г-ном Дэвидом Вайсбродтом
в соответствии с решением 1998/103 Подкомиссии

Добавление

Вопросы, касающиеся мигрантов

1. В своем решении 1998/103 Подкомиссия поручила г-ну Дэвиду Вайсбродту подготовить рабочий документ по правам лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают. В своем решении Подкомиссия отметила ряд вопросов, которые можно было бы рассмотреть в рабочем документе в целях дальнейшего изучения, включая меры по преодолению препятствий на пути ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, и меры по оказанию содействия усилиям межправительственной группы экспертов по правам человека мигрантов Комиссии по правам человека. В настоящем документе рассматриваются эти два вопроса, касающиеся мигрантов.

Г. МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНВЕНЦИЯ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ

А. Условия, в которых проходит ратификация Конвенции о трудящихся-мигрантах

2. Как отмечалось в основном докладе (пункты 47-49), ратификация Конвенции проходит медленно. Однако, давая оценку темпам ратификации Конвенции, следует учитывать то количество времени, которое потребовалось для ратификации других конвенций в области прав человека. Конвенция о трудящихся-мигрантах была принята Генеральной Ассамблеей более восьми лет назад и все еще не вступила в силу. И хотя данный факт вызывает озабоченность, следует отметить, что другим конвенциям для вступления в силу потребовалось различное количество времени.

3. Некоторые конвенции были ратифицированы достаточным числом участников и быстро вступили в силу, в то время как другим конвенциям для вступления в силу потребовалось несколько лет. С одной стороны, Конвенция о правах ребенка была принята Генеральной Ассамблеей 20 ноября 1989 года и вступила в силу 2 сентября 1990 года, т.е. менее чем через год. С другой стороны, для вступления в силу двух основных конвенций, включая Международный билль о правах человека, потребовалось почти десять лет. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах был принят 16 декабря 1966 года и вступил в силу только 3 января 1976 года. Международный пакт о гражданских и политических правах был принят 16 декабря 1966 года и вступил в силу 23 марта 1976 года. Для вступления в силу Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания потребовалось два с половиной года (1984-1987 годы), а для Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации - почти три года (1966-1969 годы).

В. Препятствия на пути ратификации Конвенции о правах трудящихся-мигрантов

4. В целях выявления препятствий на пути ратификации и поиска путей их преодоления было проведено два совещания правительственных экспертов высокого уровня по Африканскому и Азиатско-Тихоокеанскому регионам, которые состоялись соответственно в Аддис-Абебе 14-17 мая 1996 года и в Аммане 1-4 сентября 1997 года. Кроме того, Ширли Хьюн и Джен Ниссен были проведены всесторонний анализ существующих трудностей и перспектив в области ратификации Конвенции о трудящихся-мигрантах 1/.

1/ S. Hune and J. Niessen, *Ratifying the UN Migrant Workers Convention: Current Difficulties and Prospects*, Netherlands Quarterly of Human Rights, vol. 12, No. 4 (1994), p. 12.

1. Коллизия юрисдикций между Организацией Объединенных Наций и Международной организацией труда

5. "МОТ должна была заниматься мигрантами как трудящимися, а Организация Объединенных Наций должна была заниматься вопросами, связанными с их статусом как иностранцев. Однако возникает впечатление, что эта договоренность между ООН и МОТ частично, если не полностью, утратила свою силу в результате принятия Конвенции о трудящихся-мигрантах" 2/. Некоторые государства заявили об отсутствии необходимости в новой конвенции о правах трудящихся-мигрантов ввиду того, что уже существуют нормы МОТ 3/. В частности, они ссылаются на конвенции № 97 и 143 МОТ как на два существующих многосторонних договора по правам трудящихся-мигрантов 4/ и приходят к выводу об отсутствии необходимости в ратификации новой Конвенции о трудящихся-мигрантах 5/.

2. Достоинства и недостатки конвенций МОТ

6. Существует мнение, что конвенции МОТ имеют преобладающую силу над Конвенцией о трудящихся-мигрантах, поскольку "уникальный трехсторонний вклад, сделанный правительствами, работодателями и трудящимися в содержание норм МОТ, превращает их в ценную основу для создания дальнейших гарантий для трудящихся-мигрантов и членов их семей" 6/. Однако МОТ обладает всего лишь "ограниченной компетенцией для решения вопросов, связанных с культурой, образованием и участием в политической деятельности" 7/. Кроме того, Генеральный секретарь заявил, что "нормы,

2/ Ryszard Chole Winski, Migrant Workers in International Human Rights Law, 1997, p. 138.

3/ United Nations Commission on Human Rights, forty-ninth session, position paper of the United States, *"Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers"*, 21 January 1993.

4/ Конвенция № 97 МОТ ратифицирована 41 государством и Конвенция № 143 МОТ ратифицирована 18 государствами.

5/ Supra note 3.

6/ Cholewinski, *supra* note 2, p. 136.

7/ *Ibid*, p. 199.

применимые к мигрантам в соответствии с документами МОТ, содержат самые минимальные требования в отношении защиты мигрантов" 8/.

а) Достоинства Конвенции Организации Объединенных Наций

7. Конвенция о трудящихся-мигрантах Организации Объединенных Наций предоставляет права нескольким группам трудящихся, которые ранее не охватывались конвенциями МОТ, а именно: группам "приграничных трудящихся-мигрантов, трудящихся-мигрантов, работа которых связана с переездами, трудящихся-мигрантов, работающих по найму по конкретному проекту, трудящихся-мигрантов, занятых на конкретных работах, и трудящихся-мигрантов, работающих не по найму" 9/. Кроме того, Конвенция о правах трудящихся-мигрантов считается в настоящее время "наиболее далеко идущим выражением озабоченности, испытываемой международным сообществом в отношении трудного положения, в котором находятся незарегистрированные мигранты" 10/.

б) Возможное дублирование

8. Некоторые аналитики полагают, что нормы МОТ и Конвенция о трудящихся-мигрантах дублируют друг друга, поскольку "результате двух различных процессов подготовки документов на международных форумах никогда не могут быть получены идентичные результаты" 11/. Однако некоторые аналитики приходят к выводу, что такая проблема возникает только в тех случаях, "когда новые положения оказываются менее эффективными, чем существующие нормы (...). Процесс развития прав человека требует, чтобы в последующих документах права отдельных личностей пользовались большей защитой, чем в предыдущих" 12/. Поскольку Конвенция о трудящихся-мигрантах

8/ Там же, стр. 135, цитата из доклада Генерального секретаря, озаглавленного "Социальная интеграция. Соответствующие правила, касающиеся социального обеспечения трудящихся-мигрантов и их семей" (E/CN.5/1983/10) Комиссии социального развития Организации Объединенных Наций на ее двадцать восьмой сессии.

9/ Roger Böhning, *"The ILO and the New UN Convention on Migrant Workers: The Past and Future"*, International Migration Review, vol. 25 (1991), p. 698.

10/ Linda Bosniak, *"Human Rights, State Sovereignty and the Protection of Undocumented Migrants Under the International Migrant Workers Convention"*, *ibid*, pp. 737, 740.

11/ *Ibid*, p. 705.

12/ *Ibid*.

предоставляет более широкие права, чем существующие нормы МОТ, нет оснований утверждать, что Конвенция о трудящихся-мигрантах дублирует нормы МОТ, хотя некоторые государства могут и не желать предоставлять мигрантам более широкие права.

с) Роль Конвенции о трудящихся-мигрантах в решении вопросов, связанных с незарегистрированными мигрантами

9. "[В международном договорном праве] преобладает точка зрения, согласно которой государства могут устанавливать определенные ограничения и ставить в качестве условия въезда иностранцев на их территорию получение их согласия" 13/. "Противники предоставления прав незарегистрированным мигрантам утверждают, что государства не следует обязывать предоставлять незарегистрированным иностранцам какие-либо другие гарантии сверх минимальных средств защиты прав человека, поскольку они не являются сторонами общественного договора, объединяющего национальное сообщество" 14/.

10. Ввиду того что "наибольшая опасность несоблюдения прав человека и основных свобод трудящихся-мигрантов возникает в тех случаях, когда их наем, переезд и работа осуществляются в обход закона" 15/, предотвращение нелегальной миграции приведет к сокращению масштабов злоупотреблений в области прав человека. Поэтому одна из целей принятия Конвенции о трудящихся-мигрантах заключается в оказании противодействия нелегальной миграции 16/. В статье 68 Конвенции о трудящихся-мигрантах содержится требование о том, чтобы государства-участники "сотрудничали в деле предотвращения или пресечения незаконных или тайных переездов и найма трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса". "В частности, государствам-участникам необходимо предпринимать соответствующие меры по выявлению и недопущению незаконных или тайных переездов; и меры по принятию эффективных санкций против лиц, групп лиц или образований, которые занимаются организацией, осуществлением или оказанием помощи в организации незаконной или тайной миграции" 17/. Поэтому данная Конвенция в конечном итоге будет способствовать снижению числа незаконных мигрантов, проживающих в государствах-участниках, а также уменьшению соответствующих расходов правительств.

13/ Ibid, pp. 737, 743.

14/ Ibid, p. 750.

15/ Права трудящихся-мигрантов, Изложение фактов № 24, публикация Верховного комиссара по правам человека Организации Объединенных Наций, 1996 год. стр. 10.

16/ G. Fonteneau, "The Rights of Migrants, Refugees or Asylum Seekers under International Law", International Migration, vol. 30 (1992), pp. 57, 58.

17/ Supra note 15, p. 8.

11. Кроме того, Конвенция не накладывает каких-либо ограничений на критерии, которые государства-участники используют для определения возможности приема мигрантов. В статье 79 конкретно говорится, что "ничто в настоящей Конвенции не затрагивает права каждого государства-участника устанавливать критерии, регулирующие допуск трудящихся-мигрантов и членов их семей".

d) Экономические вопросы

12. По мнению Хьюна и Ниссена, основным препятствием на пути ратификации Конвенции о трудящихся-мигрантах является международная экономическая, социальная и политическая нестабильность. В частности, они упоминают низкие темпы экономического роста, процесс экономической реорганизации основных отраслей промышленности, сокращение заработной платы и уровни безработицы 18/. В результате одновременного массового прибытия мигрантов в отдельные районы и наличия у них культурных и языковых особенностей правительства уже располагают меньшими возможностями для того, чтобы справиться со значительным увеличением числа вновь прибывших и в то же время сохранить прежний уровень социального обеспечения своего населения" 19/.

13. И именно из-за этих реальных экономических условий и наличия у правительств тенденции относиться к мигрантам как к экономическому бремени в Конвенции о трудящихся-мигрантах перечислены права, призванные обеспечивать права человека и основные свободы мигрантов.

14. Кроме того, эти опасения экономического характера являются необоснованными. Вместо того, чтобы создавать экономические трудности "международная миграция рабочей силы должна быть экономически выгодна как для принимающих, так и для отправляющих мигрантов стран, поскольку она приводит к перераспределению скудных ресурсов [таких, как рабочая сила] в целях их более эффективного или более высокооплачиваемого использования" 20/. Специалисты отмечают, что приток иностранных трудящихся-мигрантов выгоден, в частности, принимающим странам, получающим рабочую силу, которая может стоить дешевле, предлагаться в избыточном количестве, быть эффективной, состоять в основном из молодых людей, быть высококвалифицированной и готовой выполнять тяжелую работу 21/.

18/ См. Hune and Niessen, *supra* note 1.

19/ Ibid.

20/ Cholewinski, *supra* note 2, p. 22.

21/ Ibid, p. 23.

е) Политический климат

15. В публикации Хьюна и Ниссена говорится, что в настоящее время политический климат в целом не благоприятен для трудящихся-мигрантов 22/. Такая политическая обстановка возникла в результате следующих конкретных политических событий: окончания холодной войны и последующего возникновения нестабильности в Центральной и Восточной Европе, войны в бывшей Югославии, возникновения опасений в отношении массового наплыва на Запад мигрантов с Востока и уделения особого внимания вопросам безопасности и стабильности как в государствах, так и в межгосударственных отношениях, ущерб которым, очевидно, наносит появление мигрантов 23/.

16. Конвенция о трудящихся-мигрантах содержит конкретные положения, направленные на соблюдение прав человека и основных свобод трудящихся-мигрантов независимо от временного отсутствия стабильности в международной обстановке. В частности, поскольку представления мигрантов часто формируются на основе неверной информации (как об этом говорилось в разделе d) выше), необходимость обеспечения их защиты приобретает первостепенное значение.

ё) Препятствия общего характера

17. Помимо этих ограничений, выявлен целый ряд препятствий более общего характера. К числу легко преодолимых препятствий относятся такие факторы, как отсутствие информации о существовании Конвенции и наличие неверных представлений о характере Конвенции, а также о последствиях ее ратификации 24/. И если отсутствие информации и наличие неверных представлений относятся к факторам кратковременного действия, то для преодоления существенных опасений, лежащих в основе других возражений против ратификации Конвенции, необходимо проводить согласованную разъяснительную работу.

**II. СВЯЗЬ МЕЖДУ РАБОЧИМ ДОКУМЕНТОМ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ
МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫХ ЭКСПЕРТОВ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА МИГРАНТОВ
И СПЕЦИАЛЬНОГО ДОКЛАДЧИКА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА МИГРАНТОВ**

18. В своей резолюции 1997/15 от 3 апреля 1997 года Комиссия по правам человека постановила создать рабочую группу межправительственных экспертов по правам человека

22/ Hune and Niessen, *supra* note 1.

23/ Ibid.

24/ Ibid, pp. 9, 13.

мигрантов в целях: а) сбора всей имеющейся у правительств и неправительственных организаций и любых других соответствующих источников информации о существующих препятствиях на пути эффективной и всесторонней защиты прав человека мигрантов; и б) выработки рекомендаций по содействию поощрению, защите и осуществлению прав человека мигрантов.

19. Рабочая группа прежде всего направила всем государствам вопросник, в котором запрашивала: какие меры были предприняты с целью ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей с 1990 года, Конвенции Международной организации труда (МОТ) о трудящихся-мигрантах (пересмотренный вариант), 1949 год (№ 97) и Конвенции МОТ о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения, 1975 год (№ 143)?

20. В докладе о работе своих первой и второй сессий (Е/CN.4/1998/76) рабочая группа указала, что она намеревается включить в свой окончательный доклад информацию о деятельности по содействию ратификации соответствующих конвенций Организации Объединенных Наций и МОТ, в частности Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В докладе о работе своих третьей и четвертой сессий (Е/CN.4/1999/80) рабочая группа отметила, что Конвенция о трудящихся-мигрантах "пока еще не вступила в силу, и следует более активно принимать меры по содействию ее ратификации (пункт 66)". С этой целью рабочая группа рекомендовала Комиссии назначить специального докладчика на трехлетний период для защиты, развития и наблюдения за охраной прав человека мигрантов.

21. На своей пятьдесят четвертой сессии Комиссия по правам человека в своей резолюции 1999/44 постановила заменить рабочую группу Специальным докладчиком по правам человека мигрантов. Специальному докладчику было предложено уделять при осуществлении своего мандата пристальное внимание различным рекомендациям рабочей группы межправительственных экспертов, направленным на поощрение и защиту прав человека мигрантов, и принимать во внимание соответствующие документы Организации Объединенных Наций по правам человека в целях поощрения и защиты прав человека мигрантов.

22. Комиссия неоднократно информировала Подкомиссию о необходимости предотвращать дублирование работы Комиссии (см., например, резолюцию 1999/81 от 28 апреля 1999 года Комиссии по правам человека). Подкомиссии вместо дублирования деятельности Специального докладчика по правам человека мигрантов Комиссии следует передать Специальному докладчику настоящий рабочий документ в целях оказания помощи в его/ее работе, направленной на содействие ратификации Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в расчете на то, что эти документы Подкомиссии помогут сформировать более полное представление о путях преодоления выявленных препятствий на пути ее ратификации. Однако не совсем ясно, следует ли Подкомиссии при проведении любого последующего изучения делать основной упор на этих

вопросах, поскольку настоящий рабочий документ уже внес вклад, который может реально сделать Подкомиссия, в мандат Специального докладчика уже включены соответствующие темы, и весьма конкретные проблемы мигрантов являются лишь одним из аспектов более широкой задачи по рассмотрению прав лиц, не являющихся гражданами.

23. Другие важные аспекты этой темы не охватываются деятельностью Специального докладчика Комиссии или другого механизма Организации Объединенных Наций. Поэтому в целях предотвращения ненужного дублирования и из уважения к положению Специального докладчика Комиссии, мандат которого обеспечен большим объемом ресурсов и обладает более четкой направленностью, чем настоящий рабочий документ, основное внимание в этом документе будет уделяться другим аспектам темы о правах лиц, не являющихся гражданами.
