



## Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
17 July 2020  
Russian  
Original: English

---

### Семьдесят пятая сессия

Пункт 72 b) предварительной повестки дня\*

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

### **Торговля людьми, особенно женщинами и детьми**

#### **Записка Генерального секретаря**

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Марии Грации Джаммаринаро, представленный во исполнение резолюции [35/5](#) Совета по правам человека.

---

\* [A/75/150](#).



## Доклад Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Марии Грации Джаммаринаро

### Резюме

В настоящем докладе, представленном во исполнение резолюции 35/5 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Мария Грация Джаммаринаро далее развивает свои выводы и рекомендации, содержащиеся в докладе, который был представлен Совету по правам человека на его сорок четвертой сессии (A/HRC/44/45). Она полагает, что при осуществлении Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, необходимо придерживаться альтернативных подходов, отказываясь от правоприменительного подхода в пользу правозащитного подхода, ориентированного на интересы жертв, либо посредством правозащитного толкования существующих положений Протокола в сочетании с судебной практикой региональных судов по правам человека и документами «мягкого» права, либо путем потенциальной разработки нового международного документа. Она дает толкование обязательств государств по проявлению должной осмотрительности в отношении, например, осуществления прав лиц, ставших жертвами торговли людьми, на эффективные средства правовой защиты и принципа неприменения наказания. Она анализирует также негативное воздействие, которое ограничительная миграционная политика оказывает на защиту лиц, ставших жертвами торговли и эксплуатации, и пагубные последствия применения нынешней модели идентификации жертв, которая базируется на принципах уголовного судопроизводства, во многих странах обусловлена сотрудничеством жертв с правоохранительными органами и не принимает во внимание факторы уязвимости лиц, ставших жертвами торговли людьми, с учетом личных обстоятельств. В связи с этим она предлагает новую методологию, которая позволит оказывать поддержку жертвам торговли людьми и лицам, уязвимым к торговле людьми и эксплуатации, на раннем этапе. Специальный докладчик также продолжает обсуждение вопроса об обязательствах предприятий по проявлению должной осмотрительности, анализируя, каким образом правительства и предприятия должны выполнять свои собственные обязательства по искоренению торговли людьми и эксплуатации, особенно в производственно-сбытовых цепочках, принимая и соблюдая обязательные законы и участвуя в добровольных инициативах. Государствам предлагается ориентироваться на ее рекомендации при внедрении подлинно правозащитного подхода, ориентированного на защиту прав жертв и потенциальных жертв. Кроме того, эти рекомендации призваны содействовать тому, чтобы в рамках усилий по борьбе с торговлей людьми был осуществлен переход от уголовной парадигмы к более комплексному подходу, в котором учитывался бы системный характер эксплуатации, а торговля людьми и эксплуатация рассматривались бы как проблемы, касающиеся социальной справедливости.

## I. Введение

1. В настоящем докладе Специальный докладчик, проведя обмен мнениями с группой экспертов в контексте двухдневного международного вебинара, состоявшегося 29 и 30 июня 2020 года, далее развивает свои выводы и рекомендации, содержащиеся в ее докладе Совету по правам человека (A/HRC/44/45). Вебинар первоначально планировалось провести в ознаменование двадцатой годовщины принятия Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (Протокол о торговле людьми), в Палермо, Италия. В нем приняли участие видные эксперты, которые коллективно рассмотрели как успехи, достигнутые со времени принятия Протокола, так и значительные пробелы, препятствующие принятию эффективных мер, направленных на предупреждение торговли людьми и борьбу с ней на основе правозащитного подхода. Участники обсудили инновационные идеи, касающиеся толкования и осуществления существующих международных документов, имеющих обязательную юридическую силу, и формирующихся норм права, включая принцип неприменения наказания. Кроме того, они рассмотрели вопрос о воздействии ограничительной миграционной политики на защиту лиц, ставших жертвами торговли и эксплуатации. Участники обсудили альтернативные подходы к осуществлению Протокола, в частности отказ от правоприменительного подхода в пользу правозащитного подхода, и содержание потенциального нового международного документа. Заключительные замечания, высказанные Специальным докладчиком в ходе вебинара, были открыты для одобрения гражданским обществом. 13 и 14 июля был организован второй вебинар, в ходе которого те же вопросы обсуждались с целевой аудиторией, состоящей из активистов из африканских и азиатских стран, которые были менее широко представлены на первом вебинаре в связи со сроками его проведения.

2. Специальный докладчик хотела бы поблагодарить организацию «В пути», муниципалитет Палермо и Глобальный альянс по борьбе с торговлей женщинами за неоценимую поддержку и опыт, предоставленные при организации этих двух вебинаров. Она хотела бы поблагодарить также всех экспертов, принявших участие в вебинарах и щедро поделившихся своим опытом и знаниями, которые составляют основу настоящего доклада.

3. Специальный докладчик вновь надеется, что рекомендации, изложенные в настоящем докладе, могут служить ориентиром не только при разработке государственных стратегий, но и в деятельности частного сектора, организаций гражданского общества, учреждений системы Организации Объединенных Наций и международного сообщества в целом, направленной на обеспечение защиты прав жертв торговли людьми, включая оказание им ранней и эффективной поддержки, и в конечном счете — на расширение прав и возможностей таких людей и их социальную интеграцию.

## II. Обязательство проявлять должную осмотрительность по международному праву прав человека

4. Одним из недостатков, признаваемых при применении Протокола о торговле людьми, является отсутствие имеющих обязательную силу положений, особенно в отношении статьи 6, касающейся помощи жертвам торговли людьми и их защиты. Тем не менее государства несут обязательства по защите,

вытекающие из требования проявлять должную осмотрительность в соответствии с международным правом прав человека.

5. В этой связи на государства возложено позитивное обязательство защищать отдельных лиц от нарушений прав человека со стороны частных субъектов. Обязательства проявлять должную осмотрительность сформулированы в областях, применимых к борьбе с торговлей людьми, включая право на жизнь, насилие в отношении женщин и дискриминацию по признаку пола, наряду с комплексом особых обязательств, касающихся торговли людьми. Кроме того, это обязательство было признано в международном прецедентном праве по правам человека; наиболее ярким примером является решение Межамериканского суда по правам человека по делу “*Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde v. Brazil*”. В 2016 году Суд однозначно постановил, что для выполнения обязательств по статье 6 Американской конвенции о правах человека государства обязаны принимать позитивные меры, точный характер и масштабы которых должны определяться на основе конкретных потребностей правообладателей в защите. Чтобы выполнять положения статьи 6, государства должны принимать все надлежащие меры по прекращению и предупреждению рабства; для этого им необходимо располагать соответствующей правовой базой, которая бы эффективно применялась. Такая правовая база должна носить комплексный характер, учитывать факторы риска и содействовать более эффективному принятию институциональных мер реагирования. Кроме того, государства должны принимать превентивные меры в конкретных ситуациях, в которых определенные группы населения оказываются уязвимыми для торговли людьми.

6. Что касается обязательств государств в отношении индивидуальных негосударственных правонарушителей, то Специальный докладчик остановилась также на мерах, принимаемых государствами в отношении корпораций, приведя в пример, в частности в своем предыдущем докладе Генеральной Ассамблее (A/74/189) и Совету по правам человека, законы о транспарентности в производственно-сбытовых цепочках, принятые целым рядом государств. Эта тема также представляла особый интерес для государств, которые приняли участие в интерактивном диалоге, состоявшемся в ходе сорок четвертой сессии Совета, и которые просили развить ее дальше. В ходе консультаций с экспертами Специальный докладчик обсудила этот вопрос, в частности отношения и динамику взаимодействия между государственным законодательством и режимами добровольного участия корпораций.

7. Основное внимание как в ходе консультаций, так и в ходе интерактивного диалога с государствами в Совете по правам человека уделялось тому, какую форму должна принять правовая база, предусматривающая для предприятий обязательства по проявлению должной осмотрительности в целях борьбы с торговлей людьми, а также минимальным обязательствам, которые государства должны налагать на предприятия в соответствии с требованиями закона. В своих заключительных замечаниях Совету Специальный докладчик выразила признательность тем государствам, которые приняли такое законодательство, в частности Франции, которая пошла еще дальше. Законодательство этой страны предусматривает не только выполнение обязательств по представлению отчетности, но и составление планов по устранению рисков, устанавливая гражданскую ответственность компаний за ущерб, причиненный в тех случаях, когда они не могут доказать, что учли риски в своих планах мероприятий по проведению политики должной осмотрительности.

8. Что касается минимальных обязательств, которые государства должны налагать на предприятия в соответствии с требованиями закона, то и Специальный докладчик, и эксперты, с которыми проводились консультации, согласны с

тем, что необходимо реформировать нынешние законы о транспарентности. Основное внимание в этих законах должно уделяться не требованию о представлении отчетности в отношении процессов и политики, а последствиям и результатам. Опыт, накопленный за время после принятия в 2010 году Калифорнийского закона о транспарентности в производственно-сбытовых цепочках, продемонстрировал недостатки системы, в которой компаниям удается соблюдать требования, всего лишь представляя отчетность по таким относительно несущественным вопросам, как наличие кодекса поведения или проведение некоторых аудиторских проверок. Следует отметить, что ограничения социального аудита, столь часто проводимого сегодня, были проанализированы Специальным докладчиком в ее докладе Совету по правам человека в 2017 году (A/HRC/35/37). Эксперты согласны с тем, что в докладах о соблюдении требований транспарентности содержится так много информации о политике, обучении и аудиторских проверках, что практически не остается места для информации о том, какие реальные изменения были внесены в условия труда, как часто сотрудники работают сверхурочно, какие имеются доказательства выплаты гонораров при найме на работу, повышения заработной платы или фактического улучшения условий жизни на рабочем месте. Следует отметить, что те компании, которые обычно представляют отчетность, пусть даже только о политике и процессах, а не о воздействии, — это компании, которые в наибольшей степени подвержены влиянию общественного мнения и потребительского спроса в силу характера товаров или услуг, которые они предлагают. По мере накопления опыта усложняется процесс представления отчетности. В отсутствие информации, которую можно измерить как в количественном, так и в качественном отношении, чтобы установить, какие улучшения были произведены в конкретных областях, и тем самым доказать соблюдение трудовых прав, становится все сложнее определить, кто добросовестно выполняет свою работу, а кто нет.

9. Кроме того, правительства (на местном уровне, на уровне штатов и на национальном уровне) обладают огромными возможностями для регулирования рынков с помощью политики в отношении государственных закупок. Правительствам необходимо принять правила, обязывающие участников торгов по контрактам на государственные закупки выполнять четкие обязательства, касающиеся соблюдения трудового законодательства и этических норм при найме на работу, и демонстрировать реальные результаты, выплачивая справедливую заработную плату или требуя от работодателей нести все расходы, связанные с наймом на работу. Специальный докладчик неоднократно призвала государства более эффективно регулировать деятельность посредников-рекрутеров. При принятии и осуществлении законов и политики в области найма необходимо обеспечить также наличие такого механизма, который позволял бы адекватно оценивать соблюдение посредниками этических норм при наборе персонала путем проверки документов и цифр, которые могут подтвердить, что работодатели несут все расходы, связанные с наймом.

10. Специальный докладчик всегда призвала правительства и предприятия бороться с эксплуатацией, используя разумное сочетание обязательных и добровольных мер. В ходе консультаций с ней обсуждался вопрос о сложной системе добровольных стандартов и подходов, сложившейся за последние несколько десятилетий. В своих предыдущих докладах и в ходе предыдущего выступления в Совете по правам человека она особо отметила недостатки чисто добровольного подхода. В тех случаях, когда базовые законы и международные стандарты в сфере труда систематически не соблюдаются, одного добровольного подхода недостаточно. Однако, как обсуждалось в ходе консультаций, граница между добровольными и обязательными мерами, которые могут принимать компании в целях борьбы с трудовой эксплуатацией, размыта. Защитники этой идеи, в том

числе среди предприятий различных отраслей и механизмов общественного контроля, заняли другие позиции, требуя более строгого соблюдения корпорациями базовых стандартов. Хотя некоторые отраслевые лидеры требуют более строгого соблюдения трудового законодательства и трудовых прав со стороны государств, в которых они ведут свою деятельность и в которых базируются их производственно-сбытовые цепочки, компании не всегда могут рассчитывать на то, что правительства будут эффективно применять законы об охране труда, устанавливать и поддерживать этические нормы и практику ведения бизнеса или регулировать миграцию рабочей силы в свои страны и из них. Опыт реализации многочисленных программ социальной ответственности, которые были созданы компаниями в последние десятилетия и которые зачастую проводятся в условиях слабого национального трудового законодательства и отсутствия правоприменительных мер, показывает, что как предприятия, так и правительства еще не нашли правильного сочетания обязательных и добровольных мер, которые могли бы способствовать переходу от сегодняшнего рынка, в котором приветствуется бездействие и вознаграждается статус-кво, к такому рынку, который вознаграждал бы компании, обеспечивающие достойные условия труда в производственно-сбытовых цепочках, и наказывал бы те, которые обогащаются за счет эксплуатации работников.

11. Что касается характера и организации добровольных схем, то в ходе консультаций выяснилось, что они могут быть более эффективными, если их включить в обязательные соглашения между торговыми марками и компаниями, входящими в их производственно-сбытовые цепочки, о чем свидетельствует модель, по которой работает программа «Продовольственная справедливость». Эксперты, с которыми проводились консультации, также подчеркнули, что главное внимание следует уделять деятельности на уровне головных офисов. Как уже отмечалось, именно на этом уровне можно добиться реальных перемен, и оттого, что здесь вряд ли будут применяться меры регулирования и законодательство, действия будут носить добровольный характер. Как подчеркивалось Специальным докладчиком в предыдущих докладах, таких системных изменений можно достичь только в том случае, если проводимые компаниями программы социальной ответственности приведут к коренным изменениям в корпоративных политике и практике, касающихся подбора поставщиков и закупок. Компании продолжают, с одной стороны, сообщать об инициативах, которые позволяют им соблюдать действующие законы о транспарентности, а с другой стороны — применять такую бизнес-модель, в которой трудовая эксплуатация игнорируется. Программа социальной ответственности той или иной компании не может существовать в вакууме, отдельно от других решений компании. Напротив, она должна быть частью каждого решения, принимаемого компанией, а ключевым компонентом в процессе принятия решений должно быть соблюдение базовых трудовых норм. Нынешняя пандемия коронавирусного заболевания (COVID-19) также заставила многих задуматься о том, откуда поступают товары. Эксперты высказались за то, чтобы воспользоваться возможностью, которая открывается благодаря необходимости переосмыслить организацию производственно-сбытовых цепочек после пандемии, и изучить и разработать такие стратегии снабжения, которые соответствовали бы нормам достойного труда. Такая работа, разумеется, должна вестись не только в области снабжения, но и в сфере закупки услуг — от транспортировки до складского обслуживания. В ходе поездки на места в 2019 году Специальный докладчик, беседуя с работниками транспортного сектора, выяснила, что в самом сердце Европы имеют место торговля людьми, жестокая эксплуатация и повсеместное несоблюдение основных трудовых прав.

12. Наконец, Специальный докладчик подчеркнула также, что одним из ключевых элементов национальных планов по искоренению торговли людьми, в частности торговли людьми как одной из форм жестокой эксплуатации в контексте предпринимательской деятельности, является уважение и соблюдение основополагающих принципов и прав в сфере труда, в частности свободы ассоциации и реального признания права на заключение коллективного договора. В этом контексте специалисты особо отмечают также, что многие правительственные стратегии прямо и косвенно побуждают полицию и силы безопасности к сотрудничеству с предприятиями или к оказанию им помощи в осуществлении надзора за мигрантами и рабочими.

### **III. Оказание поддержки жертвам торговли людьми на раннем этапе, в том числе в контексте смешанных миграционных потоков и долгосрочной социальной интеграции**

13. Специальный докладчик выступает за переход от традиционных методов идентификации, основанных на поиске конкретных признаков, доказывающих существование торговли людьми, как это определено в Протоколе о торговле людьми, к модели, ориентированной на выявление факторов уязвимости человека к торговле людьми и эксплуатации с учетом личных обстоятельств и в целях принятия решения о предоставлении доступа к ранней поддержке. Применение этой новой модели кардинально изменило бы нынешние подходы к идентификации, которые, несмотря на заверения в обратном, все равно принимают форму идентификации, используемой в уголовном судопроизводстве. Эксперты, с которыми проводились консультации, подробно рассказали о недостатках традиционной модели, которая оказалась неэффективной и противоречащей правозащитному подходу. По их мнению, такая система не работает потому, что она основана на выделении тех, кто воспринимается как «настоящие» жертвы, заслуживающие защиты. Однако эта модель, основанная на исключительных обстоятельствах лиц, ставших жертвами торговли людьми, оказалась неэффективной, учитывая, что в отношении таких лиц, которые к тому же часто классифицируются и рассматриваются как нелегальные мигранты, даже при наличии явных признаков торговли людьми и эксплуатации, и которым постоянно угрожает опасность задержания и депортации, легко применяются другие, более распространенные стереотипы.

14. Необходимо разработать новую модель, которая позволяла бы определять факторы уязвимости к торговле людьми и эксплуатации и которая была бы основана на признании того, что эксплуатация имеет структурные характеристики, которые должны выявляться на ранней стадии, и на понимании уязвимости как состояния, формируемого в условиях дискриминации и в связи с неспособностью человека получить доступ к социальной защите и эффективным средствам правовой защиты. Эти два элемента в значительной степени определяют дисбаланс сил, который может использоваться вербовщиками и работодателями для навязывания людям эксплуататорских условий и неправомерного использования их труда или услуг. Этот дисбаланс сил, который способствует эксплуатации, имеет сильную гендерную составляющую, поскольку женщины и девочки сталкиваются с комбинированной дискриминацией вследствие патриархальных социальных норм.

15. Наконец, такой новый подход в большей степени соответствовал бы реальному опыту поставщиков услуг, которые зачастую оказывают помощь более широкому кругу относящихся к уязвимым группам лиц, в отношении которых не

было конкретно установлено, что они являются жертвами торговли людьми. Многие организации действительно работают по сценарию «выявить факторы уязвимости и адаптировать план помощи к конкретным людям», и синхронизация государственной политики и протоколов идентификации с реальностью могла бы на самом деле значительно облегчить не только их работу, но и их доступ к государственному и частному финансированию в том случае, если им не нужно будет доказывать существование официально идентифицированных жертв и увязывать свои заявки на финансирование только с такими лицами.

16. Потребность в новой модели становится еще более очевидной при рассмотрении текущей ситуации в области миграции. Специальный докладчик нередко отмечала общее отсутствие специальных процедур, которые обеспечивали бы быструю и опережающую идентификацию и защиту жертв и потенциальных жертв торговли людьми, особенно в смешанных миграционных потоках и применительно к трудовой эксплуатации. Кроме того, следует отметить растущую тенденцию к включению миграции в парадигму правоприменения. В этой ситуации меры по ограничению миграции представляются в качестве элемента борьбы с организованной преступностью, в том числе с торговлей людьми, без учета последствий их применения для прав человека мигрантов и жертв торговли людьми.

17. Вопрос о том, как ограничительная миграционная политика влияет на торговлю людьми и усугубляет уязвимость мигрантов к торговле людьми и эксплуатации, обсуждался в ходе консультаций со Специальным докладчиком. Многие эксперты согласились с тем, что для эффективной борьбы с торговлей людьми огромное значение имеет создание возможностей для легальной миграции. Идентификация жертв торговли людьми и их доступ к средствам правовой защиты часто затрудняются нежеланием работников сообщать об эксплуатации из страха депортации. Специальный докладчик неоднократно призвала правительства провести четкие разграничения между инспекциями по труду, иммиграционными службами и правоохранительными органами. В действительности работники отказывались сообщать о случаях эксплуатации, ссылаясь на временный характер своих разрешений на работу и нестабильность обстоятельств, даже после того, как их идентифицировали как жертв торговли людьми.

18. Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что жертвам торговли людьми следует безоговорочно предоставлять вид на жительство, то есть такой статус ни в коем случае не должен быть обусловлен их желанием или способностью сотрудничать с правоохранительными органами и/или органами прокуратуры. Такой подход постоянно рекомендуется Специальным докладчиком. В соответствии со статьей 7 Протокола о торговле людьми государства-участники «рассматривают возможность принятия законодательных или других надлежащих мер, позволяющих жертвам торговли людьми оставаться, в надлежащих случаях, на [их] территории на временной или постоянной основе» и «должным образом учитывают гуманитарные соображения и проявляют сострадание». В Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми к государствам-участникам обращен призыв «выдавать возобновляемый вид на жительство жертвам в обоих либо в одном из следующих случаев: а) когда, по мнению компетентного органа власти, их пребывание необходимо ввиду их личного положения; б) когда, по мнению компетентного органа власти, их пребывание необходимо в связи с осуществлением ими сотрудничества с компетентными органами в целях ведения расследования или уголовного судопроизводства». Использование союза «либо» четко демонстрирует, что этот документ не обязательно составлялся с целью увязать выдачу вида на жительство с участием жертвы торговли людьми в уголовном процессе.



19. Однако многие государства обуславливают предоставление помощи и вида на жительство сотрудничеством жертвы в уголовном судопроизводстве. Как выразился один из экспертов, подобный механизм вознаграждения используется в уголовных процессах в тех случаях, когда преступники предоставляют необходимую следствию информацию. Однако предоставлять доступ к поддержке в качестве вознаграждения недопустимо, поскольку, в соответствии с принципом проявления должной осмотрительности, государства несут главную ответственность за оказание поддержки и помощи жертвам торговли людьми.

20. С другой стороны, в ходе обсуждений с экспертами выяснилось, что существующие возможности для легальной миграции необходимо пересмотреть. В рамках применяемых в настоящее время схем легальной миграции устанавливаются ограничения на число мигрантов из определенных стран или на конкретные виды деятельности, а во многих странах работники оказываются привязанными к своим работодателям, что создает риск возникновения торговли людьми даже в условиях легальной миграции, не говоря уже о том, что трудящиеся-мигранты рискуют стать жертвами торговли людьми в результате неэтичной практики даже со стороны законных агентств по найму. По мнению экспертов, при рассмотрении миграционной политики следует учитывать следующие аспекты:

а) мобильность — по выбору, а не по принуждению (как это может быть в случае выдачи исключительно краткосрочных разрешений);

б) независимость от работодателей, позволяющая работникам менять работодателя или сектор деятельности или иметь возможность работать более чем на одного работодателя, в сочетании с пособиями по безработице, облегчающими переход к новому работодателю;

в) разрешение самим трудящимся-мигрантам подавать заявления на получение вида на жительство в стране и установление четких критериев, которые должны применяться в сотрудничестве с местными организациями гражданского общества;

г) равное обращение с точки зрения трудовых прав: схемы выдачи разрешений на работу должны сопровождаться принятием мер на рынке труда с целью обеспечить соблюдение трудовых норм в отношении всех работников, независимо от их статуса;

д) достижение социальной интеграции, в том числе путем снятия ограничений на воссоединение семей для всех видов работников.

#### **Переход от понятия «жертва» к понятию «деятель» — основа долгосрочной политики социальной интеграции**

21. В 2019 году Специальный докладчик представила доклад по вопросу о необходимости разработать долгосрочную политику социальной интеграции (A/HRC/41/46). В нем она отметила, что защита не заканчивается выявлением и направлением в соответствующие службы и не ограничивается оказанием краткосрочной помощи. Согласно выводам, сделанным в предыдущих докладах, защита означает, что государства должны принимать меры, позволяющие жертвам торговли людьми избавиться от страха и эксплуатации и заново построить свою жизнь после прохождения этапа восстановления и реабилитации. Многие системы защиты, проанализированные Специальным докладчиком в ходе ее консультаций или во время поездок в страны, ослаблены отсутствием долгосрочного подхода и зачастую приводят к тому, что жертвы торговли людьми оказываются под угрозой повторной виктимизации. Оказание поддержки на раннем этапе призвано обеспечить расширение прав и возможностей и независимость жертв торговли людьми в долгосрочной перспективе. Понятие социальной

интеграции, которое связано с обязательствами государств по проявлению должной осмотрительности и с правом на эффективные средства правовой защиты, предполагает наличие процесса, первым этапом которого является реабилитация, а конечной целью — полноценное и стабильное восстановление всех прав, которые были нарушены до начала и в ходе цикла торговли людьми.

22. Очевидно, что первым ключевым элементом любой политики социальной интеграции должна быть предусмотренная для жертв торговли людьми возможность получить вид на жительство, который не зависел бы от каких-либо условий и не был бы основан на краткосрочных разрешениях. Как признали эксперты, с юридической точки зрения, свобода от страха означает возможность получить вид на жительство или воспользоваться международной защитой.

23. Специальный докладчик выступает также за необходимость сдвига в восприятии жертв торговли людьми. Поскольку под уязвимостью нередко понимают слабость, жертвы торговли людьми рассматриваются не как правообладатели, способные следовать своим собственным жизненным приоритетам, а как объекты защиты. Многие правительства придерживаются патерналистского подхода и, хотя могут предложить широкий комплекс мер по оказанию помощи, не признают за жертвами торговли людьми статуса «деятеля». В своих исследованиях и консультациях, проводимых в последние годы, Специальный докладчик подчеркивала, что жертвы торговли людьми способны вернуть себе контроль над своей жизнью и принимать решения, соответствующие их интересам и жизненным приоритетам, если им оказывать необходимую поддержку на этапе реабилитации и надлежащим образом их информировать. Более того, многие случаи торговли людьми выявляются только тогда, когда вначале обеспечивается соблюдение прав жертв. Так, в области трудовой эксплуатации подобные случаи были выявлены в результате объединения работников в профсоюзы или принятия работниками других соответствующих мер. Наглядным примером может служить программа «Продовольственная справедливость». Эта программа представляет собой инициативу, осуществляемую под руководством трудящихся, разработанную ими же и основанную на их собственном опыте, и в значительной степени основывается на компоненте обучения работников, благодаря которому информированные трудящиеся становятся главными наблюдателями за соблюдением своих собственных прав и имеют больше возможностей для взаимодействия с официальными механизмами мониторинга Программы и использования механизма подачи жалоб. Предоставление работникам права голоса также выгодно для осуществления схем социальной ответственности и в целом для отслеживания и выявления злоупотреблений на рабочем месте. Ни одно другое учреждение, будь то государственное или аудиторское, не может обеспечить свое постоянное присутствие и так же эффективно выявлять злоупотребления, как сами работники.

24. Специальный докладчик подчеркнула, что для того, чтобы оценить статус «деятеля», признаваемый за жертвами торговли людьми, важно напрямую взаимодействовать с выжившими жертвами в рамках инклюзивного процесса коллективного участия на этапах разработки, проведения и оценки политики в области борьбы с торговлей людьми.

25. Специальный докладчик проводила конкретные исследования понятия «деятель» в ходе своей работы по проблеме торговли людьми в конфликтных и постконфликтных ситуациях. В своих докладах она установила, что торговля людьми не только связана с конфликтом, но и систематически является его следствием. В связи с этим она подчеркнула также, что необходимо уделять особое внимание гендерному аспекту торговли людьми, поскольку женщины и девочки непропорционально страдают в условиях конфликта и в постконфликтных

ситуациях вследствие их прежнего социального отчуждения и экономической зависимости, а также гендерного насилия, обусловленного патриархальными общественными устоями, включая ограниченный доступ к ресурсам и образованию, дискриминацию по признаку пола и сексуальное и домашнее насилие. Специальный докладчик особо отметила важную роль женщин, в том числе выживших жертв торговли людьми, в усилиях по предупреждению и обеспечению защиты и участия и в оказании помощи и реабилитации, которые также являются четырьмя основными направлениями программы действий Совета Безопасности в интересах женщин и по обеспечению мира и безопасности.

#### **IV. Полное признание прав жертв в уголовном судопроизводстве и осуществление принципа неприменения наказания**

26. Статья 6 Протокола о торговле людьми предусматривает конкретные обязательства в отношении защиты прав жертв в ходе уголовного судопроизводства. К их числу относятся обеспечение защиты личной жизни и личности жертв и их физической безопасности и соблюдение права жертв на получение информации о соответствующем судебном и административном разбирательстве и на получение не наносящей ущерба правам защиты помощи, позволяющей излагать и рассматривать их мнения и опасения на соответствующих стадиях уголовного производства в отношении лиц, совершивших преступления. При этом государства-участники должны принимать меры, учитывающие возраст, пол и особые потребности жертв, в частности особые потребности детей.

27. Хотя в Протоколе о торговле людьми нет прямой ссылки на принцип неприменения наказания, в других имеющих обязательную силу международных и региональных документах содержатся положения о неприменении наказания. Этот принцип был включен в Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми и в Протокол 2014 года к Конвенции Международной организации труда о принудительном труде 1930 года (№ 29). Что касается формирующихся норм права, то как Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), так и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) признали важность этого принципа — соответственно в Рекомендуемых принципах и руководящих положениях УВКПЧ по вопросу о правах человека и торговле людьми и в «Политических и законодательных рекомендациях относительно эффективного осуществления положения о неприменении наказания к жертвам торговли людьми» ОБСЕ. Кроме того, этот вопрос неоднократно обсуждался международным сообществом. В Глобальном плане действий Организации Объединенных Наций по борьбе с торговлей людьми и в резолюции 55/67 правительствам было предложено в рамках правовой системы и в соответствии с национальной политикой рассмотреть вопрос о мерах по недопущению того, чтобы жертвы торговли, в частности женщины и девочки, подвергались преследованию за незаконный въезд или проживание, оказание сексуальных услуг/занятие проституцией, незаконное пересечение границы, использование поддельных документов и так далее, с учетом того, что они являются жертвами эксплуатации. Кроме того, в 2010 году Рабочая группа по торговле людьми Конференции участников Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности сочла принцип неприменения наказания в отношении жертв торговли людьми продолжением принципа защиты таких жертв и оказания им помощи при полном уважении их прав человека, закрепленного в статье 2 b) Протокола о торговле людьми (см. [СТОС/СОР/WG.4/2010/4](#), пункт 9).

28. Специальный докладчик подчеркивает, во-первых, что положение о неприменении наказания должно охватывать все случаи, когда то или иное лицо совершило незаконное действие по принуждению, в том числе если для подчинения этого лица использовалось злоупотребление его уязвимым положением, и должно применяться в отношении любой незаконной деятельности, включая все виды преступлений. Во-вторых, этот принцип должен применяться надлежащим образом, позволяющим избежать ситуаций, в которых жертвы торговли людьми будут рассматриваться как преступники и будут лишены возможности требовать соблюдения своих прав и получения доступа к средствам правовой защиты. Это означает, что положение о неприменении наказания должно соблюдаться на ранней стадии, а не только в качестве средства защиты в суде, то есть уголовное дело не должно быть возбуждено или должно быть немедленно прекращено, как только появятся основания полагать, что данное лицо стало жертвой торговли людьми. В-третьих, этот принцип должен применяться независимо от того, было ли данное лицо ранее формально идентифицировано как жертва торговли людьми. Специальный докладчик намерена предложить законодательным и директивным органам рекомендации в соответствующем тематическом документе.

## **V. Права человека лиц, ставших жертвами торговли и эксплуатации, за рамками Протокола о торговле людьми**

29. В ходе консультаций с экспертами Специальный докладчик изучила вопрос о том, в какой степени более эффективное осуществление Протокола о торговле людьми может обеспечить применение правозащитного подхода к борьбе с торговлей людьми, а также вопрос о том, необходим ли новый документ и если да, то как он в этом случае должен выглядеть. В ходе консультаций эксперты также обсудили вопрос о том, как в настоящее время осуществляется Протокол и какие в нем кроются недостатки.

30. Некоторые эксперты подчеркнули, что, несмотря на имеющиеся недостатки, Протокол восполняет серьезные пробелы в подписанных ранее международных договорах о борьбе с различными формами рабства, включая принудительный труд, рабство и сходные с рабством виды практики. В конце 1990-х годов государства приняли решение разработать новое международное законодательство по борьбе с торговлей людьми в рамках разрабатываемой в то время Конвенции против организованной преступности. Ряд экспертов подчеркнули также, что, хотя Протокол и обладает множеством недостатков, в частности в нем не предусмотрен механизм мониторинга, он придал стимул борьбе с торговлей людьми в виде политической воли и послужил движущей силой региональных и субрегиональных процессов, в рамках которых успешно применяется правозащитный подход, — Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми и его механизма мониторинга, Группы экспертов по вопросам противодействия торговле людьми.

31. Некоторые эксперты подчеркнули, что залогом успешного осуществления Протокола является правозащитный подход. Однако в будущем признанные в Протоколе правозащитные элементы должны поддерживаться посредством полного включения правозащитных инструментов, в частности повышения эффективности механизмов отчетности и мониторинга за счет расширения прав и возможностей омбудсменов, докладчиков, национальных правозащитных учреждений и других независимых органов. Это означает также укрепление положений о защите путем поддержания, наряду с механизмами оспаривания отказа в доступе, долгосрочных и гарантированных иммиграционных программ и

социальных услуг. Кроме того, требуется пересмотреть применение тех положений Протокола, которые трудно увязать с программой социальной интеграции, а именно положения о депортации мигрантов в рамках так называемых программ «добровольного возвращения». По мнению ряда экспертов, если усилить те аспекты Протокола, которые касаются защиты и прав жертв, то он может стать тем ориентированным на права человека и интересы жертв инструментом, который предусматривался 20 лет назад.

32. Однако другие эксперты высказывали менее оптимистичные мнения относительно потенциала Протокола. По их мнению, он в корне несовершенен и остается инструментом борьбы с преступностью, не предусматривающим принятие всех мер борьбы с эксплуатацией, в частности мер по предупреждению и по защите. С учетом определения должной осмотрительности, данного Межамериканским судом по правам человека в деле “Nacienda Brasil Verde”, положения Протокола не соответствуют масштабу и сложному характеру обязательств государств по проявлению должной осмотрительности. Кроме того, Протокол был разработан для борьбы с торговлей людьми в контексте преступной деятельности и не может устранить системный характер эксплуатации.

33. Кроме того, в качестве аргумента в поддержку своей точки зрения эксперты привели тот факт, что Протокол не отражает международные стандарты в области прав человека, действовавшие на момент его принятия в 2000 году. В нем подрываются некоторые существующие международно признанные стандарты, особенно в отношении прав детей. По их мнению, положения Протокола не обеспечивают надлежащую защиту ни взрослым, ни детям, ставшим жертвами торговли людьми и пострадавшим от жестокого обращения и эксплуатации со стороны преступников. Так, в Протоколе ничего не говорится по одному из ключевых вопросов защиты — принципу неприменения наказания — и не предусматривается обязательность мер по защите (статья 6), в частности мер, направленных на обеспечение физической, психологической и социальной реабилитации жертв. В числе других ключевых принципов, которые не учитываются в Протоколе, но которые уже считались жизненно важными в 1999 году, — принципы наилучшего обеспечения интересов ребенка и непричинения вреда. Еще один недостаток Протокола заключается в слабости его положений в отношении мер по предупреждению торговли людьми. В связи с этим многие меры по предупреждению, предложенные за последние 20 лет, ограничиваются проведением информационно-просветительских кампаний. К государствам-участникам был обращен призыв стремиться «принимать такие меры, как проведение исследований, информационных кампаний, в том числе в средствах массовой информации, а также осуществление социально-экономических инициатив» (статья 9), однако им не было дано указание разработать стратегии снижения уязвимости или пересмотреть свою собственную политику или практику, повышающие уязвимость к торговле людьми, например ограничительную миграционную политику. Требование о противодействии спросу было сформулировано таким образом, что оно привело к глубоким разногласиям, но не к принятию необходимых мер. Наконец, в Протоколе нет каких-либо положений, в которых обсуждался бы принцип соразмерности или необходимость измерять воздействие политики и практики, проводимых в рамках Протокола.

34. Даже если можно утверждать, что такие недостатки компенсируются целью Протокола, заключающейся в «защите и помощи жертвам... торговли при полном уважении их прав человека» (статья 2), или положением статьи 14, в котором утверждается, что «ничто в настоящем Протоколе не затрагивает прав, обязательств и ответственности государств и отдельных лиц согласно международному праву, включая международное гуманитарное право и международное право в области прав человека», на деле национальные законодательные и

директивные органы, отражая Протокол в национальных законах, политике и практике, эти положения не учитывали.

35. В обсуждениях с экспертами также обсуждалась роль Совета Безопасности, в частности вопрос о том, как повестка дня Совета влияет на правозащитный подход к борьбе с торговлей людьми и в какой степени желательна интеграция между повесткой дня Совета по борьбе с торговлей людьми и его повесткой дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности. Эксперты признали, что Совет неоднократно занимался проблемой торговли людьми. В частности, этому вопросу посвящена резолюция 2331 (2016), которая, однако, в основном касается торговли людьми в затронутых конфликтом районах, ее связи с сексуальным насилием в условиях вооруженного конфликта и ее использования для вербовки и увеличения доходов и упрочения власти террористических групп и тех, кто прибегает к крайним формам насилия. Учитывая, что эта резолюция была принята в контексте грубых, систематических и широкомасштабных нарушений прав человека и норм международного гуманитарного права со стороны «Исламского государства Ирака и Леванта» (ИГИЛ), поднятый в ней вопрос о торговле людьми касается в первую очередь безопасности. В целом Совет избегает использования правозащитных формулировок в своих резолюциях по вопросу о торговле людьми: например, в резолюции 2331 (2016) Совет указывает на необходимость удовлетворять нужды жертв, «в том числе оказывая им медицинскую, психосоциальную и правовую помощь или предоставляя им доступ к такой помощи», и обеспечивать, чтобы с жертвами торговли людьми обращались как с жертвами преступлений, а не как с жертвами нарушений прав человека, предусматривая тем самым целый комплекс обязательств государства, о которых только что говорилось, но не говорит о том, что такие услуги являются основанием для притязания на экономические и социальные права в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Поскольку в резолюции Совета по вопросу о борьбе с торговлей людьми не включены стандарты и формулировки из существующих документов по правам человека и в них не прописано, что государства обязаны обеспечивать «поощрение и защиту прав человека всех людей» и что «эффективные меры по борьбе с торговлей людьми носят взаимодополняющий и взаимоподкрепляющий характер», как это предусмотрено в Глобальном плане действий, они способствуют фрагментации правовых режимов.

36. Наконец, с экспертами были проведены консультации по вопросу о целесообразности и потенциале нового международного документа, в котором в полной мере учитывался бы правозащитный подход, ориентированный на интересы жертв. Мнения по этому вопросу разделились. Одни эксперты считают, что начало обсуждений нового инструмента может означать откат назад в плане прогресса, пусть даже минимального, уже достигнутого в борьбе с торговлей людьми. Они также выразили опасения по поводу того, что некоторые страны могут воспользоваться возможностью, чтобы просто ликвидировать существующую систему защиты, не предложив более эффективных альтернатив. Кроме того, нынешняя обстановка в области прав человека или, скорее, полное пренебрежение обязанностью уважать права человека, которое многие правительства поставили в центр своего политического дискурса, не даст положительных результатов. Другие эксперты призвали толковать Протокол с точки зрения прав человека, руководствуясь судебной практикой судов по правам человека и документами «мягкого» права в области прав человека. Такой подход можно было бы также использовать или рассматривать как переходный этап, способствующий уточнению и совершенствованию содержания нового документа в ожидании улучшения политической обстановки.

37. Специальный докладчик отметила, что необходимо изменить подход к деятельности по борьбе с торговлей людьми и что национальное законодательство следует существенно пересмотреть и/или дополнить, с тем чтобы привести его в соответствие со стандартами в области прав человека. Следовательно, необходимо в первую очередь исключить торговлю людьми из парадигмы правоприменения и стратегически обдумать, как можно было бы применить комплексную систему защиты к более широкой группе лиц, находящихся в уязвимом положении с точки зрения торговли людьми и эксплуатации. Изменение подхода крайне важно для устранения системного характера эксплуатации, которая является неотъемлемым элементом экономики стран мира. Пандемия COVID-19 еще более наглядно продемонстрировала повсеместность эксплуатации, обнажив чрезвычайную нестабильность миллионов трудящихся, которые всего за пару недель были ввергнуты в пучину голода<sup>1</sup>. Специальный докладчик обратила внимание также на недостатки существующей системы предоставления жертвам торговли людьми эффективных средств правовой защиты, имеющих первостепенное значение для социальной интеграции жертв. Хотя Протокол предусматривает право на компенсацию, на практике это положение выполняется реже всего. В настоящее время это означает, что в большинстве случаев виновный должен быть установлен и осужден и что правоохранительным органам удалось обнаружить и конфисковать имущество торговцев людьми, которое можно использовать для выплаты компенсации жертвам. Лишь несколько стран преодолели такие препятствия путем создания компенсационных фондов для жертв преступлений. Государства также не смогли предоставить жертвам доступ к средствам правовой защиты через другие каналы, помимо уголовного судопроизводства, такие как гражданские или трудовые суды, которые следует сделать более доступными и которые могли бы более эффективно добиваться возмещения убытков или выплаты недоплаченной заработной платы. В контексте обсуждения Специальный докладчик подчеркнула, что вопрос о зависимости поддержки жертвам от их желания сотрудничать с правоохранительными органами противоречит правозащитному подходу. Хотя такая условная модель и не была конкретно прописана в Протоколе, она была включена в законодательство на европейском уровне, в частности в Директиву Совета 2004/81/ЕС от 29 апреля 2004 года о видах на жительство для лиц, ставших жертвами торговли людьми, а также в национальное законодательство, основанное на жестком правоприменительном подходе. В этих условиях, хотя необходимо и далее добиваться переориентации национального законодательства и его осуществления в соответствии со стандартами в области прав человека, необходимо также разработать стратегическую концепцию нового глобального документа, в котором проблема эксплуатации рассматривалась бы в более общем плане и изучалась бы ее системный характер, в том числе такой эксплуатации, которая не обязательно приравнивается к преступлению. Такой документ должен быть включен в повестку дня в области прав человека и приниматься под эгидой учреждения, наделенного мандатом в области прав человека.

38. Специальный докладчик подчеркнула, что, несмотря на неблагоприятную политическую обстановку, а точнее из-за нее, сообщество тех, кто ведет борьбу с торговлей людьми, должно приступить к сбору положительных примеров из опыта, разрабатывать стратегии в отношении новых моделей поддержки и защиты на раннем этапе и инициировать движение, которое потребуется для переговоров по новому глобальному документу.

<sup>1</sup> Более подробную информацию см. в документе с изложением позиции Специального докладчика, озаглавленном «Воздействие пандемии COVID-19 и ее последствия для лиц, ставших объектом торговли и эксплуатации», по адресу: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-trafficking.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-trafficking.pdf).

## VI. Выводы и рекомендации

### A. Выводы

39. Принятие в 2000 году Протокола о торговле людьми позволило мобилизовать волю мирового сообщества к искоренению торговли людьми. Протокол, в котором приводится международно признанное определение торговли людьми в целях эксплуатации во всех ее формах, позволил заполнить существенные пробелы в принятых ранее международных документах по борьбе с рабством, сходной с рабством практикой и принудительным трудом, в частности благодаря введению такого понятия, как злоупотребление уязвимым положением, с целью избежать ограничительного толкования судами определений рабства и принудительного труда. С тех пор в большинстве государств было принято или пересмотрено законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за все формы торговли людьми и создающее механизмы выявления жертв и их передачи в соответствующие службы. Важно отметить, что организации гражданского общества стали проявлять еще большую активность, проводя информационно-просветительские мероприятия, оказывая поддержку лицам, ставшим жертвами торговли людьми и эксплуатации, и добиваясь расширения их прав и возможностей, независимо от наличия государственного финансирования.

40. Одна из главных целей Протокола заключается в «защите и помощи жертвам... торговли при полном уважении их прав человека». Тем не менее в ходе его осуществления были выявлены недостатки и несоответствия, касающиеся уважения прав человека. Большинство положений, касающихся жертв, не имеют обязательной силы, включая все положения о мерах по оказанию помощи и обеспечению защиты и о предоставлении вида на жительство; соответствующие решения компетентных органов не подлежат обжалованию, а по сравнению с положениями принятых ранее международных документов положения Протокола подрывают права детей.

41. В соответствии с этим подходом, ориентированным в первую очередь на принятие мер в области уголовного правосудия, функционирование нынешней модели идентификации, используемой во всем мире, зависит главным образом от полицейских операций, направленных на выявление показателей преступления торговли людьми, что является предварительным условием для признания того или иного лица жертвой. Этот подход применяется в основном в области торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, в то время как другим формам эксплуатации не уделяется никакого внимания. Во многих странах законы о борьбе с торговлей людьми используются для пресечения проституции и приводят к дальнейшим нарушениям прав женщин, включая ограничение их свободы передвижения и миграции.

42. Следует отметить также, что в большинстве стран процесс принятия решений об идентификации жертв полностью находится в руках иммиграционных и правоохранительных органов. Следовательно, в тех случаях, когда компетентные органы не возбудили уголовного дела по факту торговли людьми, жертвам торговли людьми часто отказывают в помощи и выдаче вида на жительство, несмотря на то что они стали жертвами жестокой эксплуатации. Многие государства обуславливают оказание помощи возбуждением или продлением уголовного дела и сотрудничеством жертв с правоохранительными органами и/или органами прокуратуры. Все вышесказанное противоречит правозащитному подходу.



43. В Протоколе не предусмотрен принцип неприменения наказания в отношении лиц, занимавшихся незаконной деятельностью по причине их положения в качестве жертв торговли людьми, вследствие чего подавляющее большинство государств не включили такое положение в свое национальное законодательство. Таким образом, со многими жертвами, включая детей, все еще обращаются как с преступниками или нелегальными мигрантами, в связи с чем они рискуют быть задержанными или депортированными, причем такая ситуация возникает даже тогда, когда обнаруживаются явные признаки торговли людьми.

44. Основное внимание участников переговоров по Протоколу было сосредоточено на искоренении международных преступных сетей и контроле над миграцией, а не на системном характере эксплуатации в контексте торговли людьми. Хотя принудительный труд упоминается в определении торговли людьми в числе ее незаконных целей, трудовому измерению торговли людьми было уделено мало внимания, так как для этого потребовалось бы применение иного подхода и конкретных положений.

45. Со времени принятия Протокола было предпринято много инициатив, направленных на содействие деятельности по борьбе с торговлей людьми, основанной на правозащитном подходе. Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми, представляющая собой документ по правам человека, была принята в 2005 году, и с тех пор ее механизм мониторинга — Группа экспертов по вопросам противодействия торговле людьми — регулярно проводит оценку государств — участников Конвенции. К настоящему времени принято несколько важных документов «мягкого» права, прямо или косвенно касающихся торговли людьми, включая Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми, соответствующие обязательства ОБСЕ и многие общие рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Последний приступил также к разработке общей рекомендации по вопросу о торговле женщинами и девочками в контексте глобальной миграции.

46. Региональные суды по правам человека установили широкий круг обязательств государств в области предупреждения и защиты прав жертв. В частности, Европейский суд по правам человека в своем знаменитом решении по делу «Ранцев против Кипра и России» установил значительные обязательства государства в области предупреждения. Межамериканский суд по правам человека в деле «Hacienda Brasil Verde» постановил, что для того, чтобы действовать с должной осмотрительностью, государства должны иметь правовую основу для защиты и всеобъемлющую стратегию предупреждения.

47. Действуя в том же ключе, Международная организация труда приняла Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде (№ 29). Важно отметить, что имеющие обязательную силу положения этого документа не ограничиваются обязательством ввести уголовную ответственность и преследовать в судебном порядке за принудительный труд, а предусматривают меры по предупреждению, обеспечивают жертвам защиту и доступ к средствам правовой защиты, включая компенсацию, независимо от их присутствия или правового статуса на территории страны, и защищают жертв от наказания за противоправную деятельность, которой они были вынуждены заниматься.

48. После заявления Председателя Совета Безопасности от 16 декабря 2015 года (S/PRST/2015/25) Совет принял ряд резолюций по вопросу о торговле людьми, главным образом в контексте обеспечения безопасности и борьбы с торговлей людьми в связи с деятельностью таких террористических организаций, как ИГИЛ и «Боко харам». Однако в этих резолюциях Совет уделил мало внимания правозащитному аспекту борьбы с торговлей людьми. Кроме того, он не установил четкой связи между своей повесткой дня в области борьбы с торговлей людьми и повесткой дня по вопросу о женщинах и мире и безопасности.

49. В законодательстве о борьбе с рабством, принятом недавно в Австралии, Канаде и Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии, а также на уровне штатов в Калифорнии, подчеркивается роль предприятий в предотвращении современного рабства и торговли людьми и борьбе с ними. Однако критике подверглись недостатки и неэффективность обязательств по представлению отчетности. Самым последним и передовым законодательством в этой области является принятый во Франции Закон № 2017-399 от 27 марта 2017 года о должной осмотрительности корпораций, который предусматривает дальнейшие действия, направленные не только на представление отчетности, но и на выявление и устранение рисков и принятие плана мониторинга для их минимизации. В соответствии с этим законом в случае невыполнения требований компании несут ответственность за причиненный ущерб.

50. За последние двадцать лет предпринимательским сообществом в соответствии с «Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении “защиты, соблюдения и средств правовой защиты”» было предпринято много инициатив, направленных на укрепление механизмов, занимающихся, в частности, вопросами принудительного труда, рабства и торговли людьми в производственно-сбытовых цепочках, в том числе путем создания инициатив с участием многих заинтересованных сторон или представителей отрасли. Однако такие инициативы задумываются главным образом как механизмы мониторинга, направленные на выявление рисков, и в значительной степени неэффективны в тех случаях, когда подтверждается факт эксплуатации, с учетом того, что простое расторжение контракта означает потерю работы и, таким образом, причиняет дальнейший вред работникам. В целом такие добровольные инициативы по обеспечению социальной ответственности не привели к изменению поведения в деловых кругах; при этом мало внимания уделялось охране труда, особенно в производственно-сбытовых цепочках, где по-прежнему широко распространены низкая заработная плата, нестабильная занятость и эксплуататорская практика.

51. Профсоюзы или возглавляемые работниками инициативы оказались более успешными в установлении стандартов справедливого найма, повышении заработной платы, обеспечении безопасности и социальной защиты и ликвидации гендерного насилия, а иногда и в налаживании сотрудничества между потребителями и работниками, достаточно мощного для того, чтобы повлиять на тех, кто находится на вершине цепочек поставок, и заставить головные компании подписывать юридически обязательные соглашения, как в случае с программой «Продовольственная справедливость», созданной Коалицией работников Иммокали.

52. В заключение следует отметить, что сегодняшняя ситуация носит более сложный характер, чем во время принятия Протокола о торговле людьми. В частности, региональные и глобальные документы, документы «мягкого» права, документы договорных органов по правам человека, прецедентное право региональных судов по правам человека и практика организаций гражданского общества способствовали принятию более комплексных мер по борьбе с торговлей людьми, которые действительно основаны на правах человека.

53. Однако в национальных законах и стратегиях прочно укоренился первоначальный подход к Протоколу, не учитывающий должным образом правозащитный аспект. В частности, в большинстве стран деятельность по оказанию поддержки жертвам торговли людьми по-прежнему связана с уголовным судопроизводством и его результатами, в результате чего оказание помощи зависит от их сотрудничества в процессе уголовного судопроизводства. Кроме того, государства, как правило, считают меры по борьбе с торговлей людьми частью своей политики иммиграционного контроля, в связи с чем они зачастую используются как предлог для проведения ограничительной миграционной политики, что, в свою очередь, повышает уязвимость мигрантов к торговле людьми и эксплуатации.

54. Организации гражданского общества во всем мире положили начало новому виду практики, основанной на расширении прав и возможностей жертв торговли людьми путем оказания им медицинской и психологической помощи, обеспечения юридического консультирования и представительства, предоставления образования, профессиональной подготовки и оказания помощи с трудоустройством. На такую деятельность всегда негативно влияли ограничения и недостатки национальных правовых систем; однако это единственный вид деятельности, действительно основанный на правах человека.

55. С другой стороны, государственная деятельность нередко приводит к дальнейшим нарушениям прав жертв торговли людьми, включая содержание в так называемых «закрытых приютах», ограничение личных свобод и неадекватные услуги, не предлагающие долгосрочных устойчивых решений и, таким образом, приводящие к их возвращению в сеть торговли людьми. В целом наиболее успешная государственная политика разрабатывается и осуществляется в сотрудничестве между государственными органами и организациями гражданского общества.

56. За последние двадцать лет стало еще более очевидным, что торговля людьми, рабство, принудительный труд и другие формы эксплуатации являются системными компонентами экономики и рынков во всем мире и должны рассматриваться в первую очередь как проблема прав человека и социальной справедливости.

57. В то время как правительственные меры по борьбе с торговлей людьми во всем мире по-прежнему в значительной степени основываются на модели уголовного права, для решения проблем, связанных с трудовыми аспектами, требуются более действенные и эффективные меры, направленные на изменение бизнес-модели, обеспечение соблюдения трудового законодательства и расширение прав и возможностей работников в целях предотвращения и искоренения эксплуатации.

58. Пандемия COVID-19 может усилить тенденцию к принимающей угрожающие масштабы эксплуатации наиболее уязвимых лиц, особенно если эти лица станут еще более уязвимыми в результате безработицы,

отсутствия социальной защиты и перебоев в производственно-бытовых цепочках. Кроме того, она может привести к усугублению показателей феминизации нищеты и гендерной дискриминации и породить наихудшие формы детского труда, поскольку в кризисных ситуациях дети становятся основным источником дохода для своих семей.

## **В. Рекомендации**

59. В свете вышеизложенного Специальный докладчик предлагает государствам, учреждениям Организации Объединенных Наций, частному сектору, организациям гражданского общества и международному сообществу рассмотреть вопрос о принятии правозащитного подхода к борьбе с торговлей людьми путем:

а) принятия мер для переориентации деятельности по осуществлению Протокола о торговле людьми на основе комплексного толкования имеющих обязательную силу документов и документов «мягкого» права, принятых с 2000 года, и прецедентного права международных судов по правам человека;

б) отстаивания необходимости внести радикальные изменения в национальное законодательство по борьбе с торговлей людьми и правила его осуществления, которые должны быть приведены в соответствие со стандартами в области прав человека;

в) рассмотрения возможности принятия нового международного документа, который был бы направлен на борьбу с жестокой эксплуатацией в рамках правозащитного подхода.

60. Чтобы помочь сформировать правозащитный подход, ориентированный на интересы жертв, Специальный докладчик предлагает нижеизложенные рекомендации.

61. Ключевым элементом всех усилий по предупреждению и пресечению торговли людьми и по защите жертв такой торговли, оказанию им помощи и возмещению причиненного им ущерба должны стать права человека жертв торговли людьми.

62. Государства должны продемонстрировать политическую волю и готовность конкретными и эффективными способами предотвращать и искоренять эксплуатацию во всех ее формах. При разработке и реализации стратегий, направленных на предотвращение и пресечение торговли людьми, рабства, принудительного труда и эксплуатации, всегда следует учитывать рекомендации организаций гражданского общества и выживших жертв.

63. Государствам следует рассматривать меры по предупреждению в качестве политического приоритета и предпринимать конкретные шаги, в том числе путем финансирования организаций гражданского общества, для устранения коренных причин торговли людьми и эксплуатации, включая крайнюю нищету, гендерную дискриминацию, бытовое и сексуальное насилие, обнищание населения в условиях конфликтов, стихийных бедствий и пандемий, а также системную несправедливость. Следует принимать эффективные меры для просвещения людей по вопросам уважительных взаимоотношений, в том числе с гендерной точки зрения, и уважения прав мигрантов и трудящихся, в целях искоренения коррупции, расизма, ксенофобии и дискриминации по любым признакам, включая пол, возраст, расу и национальное происхождение, социальный статус и/или статус

пребывания, и в целях создания социальных и культурных условий, в которых эксплуатация в какой бы то ни было форме была бы недопустима.

64. Государствам следует внести радикальные изменения в свою миграционную политику, в том числе путем создания значимых каналов для легальной миграции, позволяющих людям приезжать в страну на работу; отмены любых форм спонсорства, которые привязывают работников к одному работодателю; введения запрета на административное задержание детей; проведения разграничений между доступом к социальным услугам и судебными разбирательствами и миграционными проверками; полного соблюдения принципа невысылки, в том числе путем произведения точных оценок рисков до принятия любого решения о возвращении. Такая политика всегда должна учитывать гендерную и детскую проблематику.

65. Государствам следует разработать новую методологию оказания поддержки на раннем этапе по итогам конфиденциальных бесед с лицами, входящими в группу риска, в том числе с мигрантами в местах их первого прибытия, под руководством подготовленного персонала, для того чтобы установить не элементы преступления, а факторы личной и социальной уязвимости к торговле людьми и эксплуатации, исходя из индивидуальной оценки и с учетом сложных гендерных и пересекающихся факторов дискриминации и маргинализации. Решение об оказании поддержки на раннем этапе и, в случае необходимости, о предоставлении вида на жительство должно приниматься междисциплинарными группами, созданными компетентными гражданскими органами. Кроме того, государствам следует обеспечить полную интеграцию между процедурами предоставления убежища и передачей лиц, ставших жертвами торговли людьми и эксплуатации, в соответствующие специализированные службы. Следует финансировать организации гражданского общества, с тем чтобы они могли оказывать раннюю поддержку мигрантам, лицам, ищущим убежища, а также жертвам торговли людьми и эксплуатации, независимо от их статуса пребывания или формального определения степени уязвимости.

66. Государствам следует принять законодательство, регулирующее деятельность агентств по найму и посредников-рекрутеров, проводить регулярные проверки, создавать или укреплять механизмы регулирования для надзора за осуществлением законодательства, ввести уголовную ответственность за деятельность по вербовке и найму, связанную с жестокой эксплуатацией, и просить компании использовать только эффективно регулируемые фирмы по найму рабочей силы и полностью покрывать расходы по найму.

67. Государствам следует укреплять трудовое законодательство и обеспечивать его осуществление, в том числе путем увеличения числа трудовых инспекций и их адекватного финансирования. В частности, государствам следует принять или укрепить положения, защищающие права домашних работников. Государствам следует принять меры к тому, чтобы при осуществлении трудового законодательства основное внимание всегда уделялось правам трудящихся, а не иммиграционному контролю, и провести разграничения между иммиграционными проверками и трудовыми инспекциями. Кроме того, государствам следует принять меры к тому, чтобы компании, получающие государственные контракты и участвующие в государственных закупках, демонстрировали реальные результаты в плане защиты трудовых прав, в том числе в своих цепочках поставок, например убеждаясь в том, что их субподрядчики и поставщики услуг платят справедливую заработную плату и несут расходы, связанные с наймом

персонала. Государствам следует исключить из процедур закупок те компании, которые не выполняют свои обязательства.

68. Государствам следует принять законодательство об обязательном проявлении должной осмотрительности в вопросах прав человека, которое обязывало бы компании сообщать не только о мерах, принимаемых для предотвращения и искоренения эксплуатации в их цепочках поставок, но и о конкретных и поддающихся проверке результатах, достигнутых в этой области. Компании следует в юридическом порядке обязать выявлять риски и принимать планы по их минимизации и нести ответственность за причиненный ущерб, если они не выполнили такие требования.

69. Предприятия обязаны проявлять должную осмотрительность для соблюдения стандартов в области прав человека. Компаниям, особенно головным компаниям с крупными производственно-сбытовыми цепочками, следует изменить свою бизнес-модель и включить нормы охраны труда в свои обычные бизнес-планы, в том числе в рамках отношений с поставщиками товаров и услуг. Для этого им следует разработать механизмы мониторинга, планы по устранению рисков и механизмы рассмотрения жалоб, позволяющие работникам сообщать о случаях эксплуатации, разрешать споры и получать невыплаченную или недоплаченную заработную плату и компенсацию по ускоренным процедурам.

70. Государствам следует включить в свое законодательство положение о неприменении наказания, для того чтобы жертвам торговли людьми, рабства и принудительного труда не предъявлялись обвинения и чтобы они не помещались под стражу и не привлекались к ответственности за незаконную деятельность, которой они были вынуждены заниматься по причине своего положения в качестве жертв. Кроме того, там, где нижеописанное в настоящее время составляет преступление, государствам следует декриминализовать сексуальные услуги и все формы связанного с этим поведения, не представляющие собой эксплуатацию, как она определена в Протоколе о торговле людьми, а также незаконный въезд или незаконное пребывание в стране.

71. Государствам следует принять меры к тому, чтобы лица, ставшие жертвами торговли людьми и эксплуатации, могли обжаловать решения компетентных органов об отказе в предоставлении им ранней поддержки и вида на жительство, а также облегчить им доступ к правосудию и средствам правовой защиты. В соответствии с принципом должной осмотрительности государства должны обеспечить, чтобы лица, ставшие жертвами торговли людьми, имели право претендовать на весь спектр средств правовой защиты от нарушений прав человека, включая реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения. Право претендовать на средства правовой защиты, включая компенсацию, следует гарантировать всем лицам, ставшим жертвами эксплуатации, в рамках уголовного, гражданского, административного или трудового судопроизводства, независимо от их присутствия или правового статуса в стране, в том числе путем предоставления бесплатных юридических консультаций и обеспечения представительства, ускорения соответствующих процедур и создания государственных фондов для выплаты компенсаций. В тех случаях, когда ребенок находится без сопровождения или разлучен с членами семьи, для наилучшего обеспечения его интересов должен быть незамедлительно назначен индивидуальный независимый опекун. Жертвы должны быть защищены от вторичной виктимизации; их права, такие как право на защиту

---

личной жизни, должны неукоснительно соблюдаться в ходе судебного разбирательства.

72. Государствам следует обеспечить финансирование деятельности по оказанию поддержки жертвам, которая не ограничивалась бы краткосрочной помощью, а предусматривала бы долгосрочные, последовательные меры, направленные на содействие полной социальной интеграции лиц, ставших жертвами торговли людьми и эксплуатации, как в странах назначения, так и в странах происхождения. Такие меры должны защищать эксплуатируемых лиц от стигматизации и возвращения в сеть торговли людьми и приниматься в духе преобразований, с опорой на образование, профессиональную подготовку и приобретение соответствующих навыков, содействуя в поиске работы или открытии своего дела. Они не должны основываться на традиционных гендерных ролях, но в них следует учитывать интересы и устремления соответствующего лица и наилучшим образом обеспечивать интересы детей.

---