



**Международная конвенция
о защите прав всех трудящихся-
мигрантов и членов их семей**

Distr.: General
25 October 2012
Russian
Original: French

**Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов
и членов их семей**

Пятнадцатая сессия

Краткий отчет о 176-м заседании*,
состоявшемся во Дворце Вильсона в Женеве
в понедельник, 19 сентября 2011 года, в 10 ч. 00 м.

Председатель: г-н Эд-Джамри

Содержание

Вопросы, связанные с Конвенцией

*День общей дискуссии по вопросу о защите прав нелегальных
трудящихся-мигрантов и членов их семей*

* Краткие отчеты о 173, 174 и 175-м заседаниях не составлялись.

В настоящий отчет могут вноситься поправки.

Поправки должны представляться на одном из рабочих языков. Они должны быть изложены в пояснительной записке, а также внесены в один из экземпляров отчета. Поправки следует направлять *в течение одной недели с момента выпуска настоящего документа* в Группу редакционного контроля, комната Е. 4108, Дворец Наций, Женева.

Поправки к отчетам об открытых заседаниях Комитета на этой сессии будут сведены в единое исправление, которое будет издано вскоре после окончания сессии.

Заседание открывается в 10 ч. 05 м.

Вопросы, связанные с Конвенцией (пункт 6 повестки дня)

День общей дискуссии по вопросу о защите прав нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей

1. **Председатель** отмечает, что вопрос о нелегальных мигрантах приобретает все большее значение в нынешнем трудном социально-экономическом положении, когда многим людям приходится покидать свои страны, чтобы избежать, в частности, всевозможных кризисов, войн, опасностей подвергнуться пыткам или унижению. Государства зачастую не расположены открывать им свои границы и не всегда предоставляют им необходимую защиту.
2. Цель этой общей дискуссии – рассмотреть положение дел в сфере защиты нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей. Она будет ориентирована на решение четырех основных задач: помочь Комитету составить конкретные рекомендации по защите прав нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей; уточнить охват Конвенции в отношении прав нелегальных трудящихся-мигрантов; помочь Комитету принять общее замечание по вопросу о нелегальных трудящихся-мигрантах и членах их семей; побудить участников к проведению более тщательного анализа особого положения и прав нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей. Дискуссия будет вестись по следующим аспектам: криминализация нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей и уязвимость этих лиц от эксплуатации и насилия; экономические и социальные права этих лиц и ограничения их прав; препятствия на пути обеспечения защиты прав этих лиц.
3. **Г-н Мохибер** (Начальник Службы по экономическим и социальным вопросам и вопросам развития Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека – УВКПЧ) сообщает, что в 2010 году под эгидой УВКПЧ органы и международные организации, входящие в состав Всемирной группы по вопросам миграции (ВГМ), обратились к государствам с призывом пересмотреть вопрос о нелегальных мигрантах, находящихся на их территории, и следить за тем, чтобы их законодательство об этой категории лиц соответствовало международным нормам в области прав человека. Из-за нелегального пребывания в стране мигрант ни в коем случае не должен лишаться ни человеческого достоинства, ни своих основных прав. Хотя скрытый характер этого явления затрудняет сбор точных статистических данных, по оценкам доля нелегальных мигрантов составляет примерно 10–15% от 214 млн. мигрантов, зарегистрированных во всем мире, причем некоторые из мигрантов оказываются в числе нарушителей вследствие произвольного, незаконного и дискриминационного характера регламентирующих актов.
4. В своей декларации ВГМ заявила, что нелегальные мигранты в большей степени подвергаются дискриминации, отчуждению, эксплуатации и насилию на всех этапах миграционного процесса по сравнению с легальными мигрантами. Им отказывают в доступе к медицинскому обслуживанию и приемлемому жилью или лишают возможности пользоваться своим правом на свободу ассоциации. Они зачастую вынуждены соглашаться на выполнение унижительных и опасных работ; в некоторых странах им не разрешают вступать в брак. Власти все чаще дают понять, что контакты с нелегальными мигрантами рискованны: медицинскому персоналу, работникам образования, собственникам и чиновникам грозит уголовная ответственность за оказание им медицинской помощи, образовательных услуг или предоставление жилья.

5. Только нелегальные мигранты могут быть заключены под стражу, не совершив правонарушения, и содержаться длительное время в невыносимых условиях. В 2011 году УВКПЧ совместно с Управлением Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) провели всемирное совещание "за круглым столом", посвященное поискам альтернативы содержанию под стражей для мигрантов, беженцев, просителей убежища и апатридов, в котором принял участие г-н Каривасам. Речь шла о том, чтобы предложить государствам ограничить применение административного задержания, подчеркивая, в частности, тот факт, что нет никаких подтверждений тому, что содержание под стражей препятствует нелегальной миграции. Отождествление нелегальных мигрантов с преступниками лишь усиливает проявления ксенофобии и враждебности по отношению к ним. УВКПЧ полагает, что мигранты, права которых защищены и которые интегрированы в общество, могут жить в условиях безопасности и уважения достоинства и благодаря этому еще в большей степени способны вносить вклад в развитие этого общества как в экономической, так и в социальной сферах. Его цель – повышать уровень учета прав человека при рассмотрении всех вопросов, связанных с миграцией на всех уровнях. Рост масштабов нелегальной миграции вызван не только трудным положением, в котором находятся страны происхождения мигрантов, но и несогласованностью механизмов и процедур иммиграции в страны назначения. Конвенция, которая обеспечивает правовую основу и содержит рекомендации государствам относительно применения общих норм в области прав человека мигрантов, является в этой связи ценным подспорьем; крайне важно, чтобы ее ратифицировало большее число государств. Проведение дня общей дискуссии дает возможность изложить аргументы для противодействия дискриминации и стигматизации в отношении нелегальных мигрантов с уделением внимания тому факту, что международное право прав человека обеспечивает защиту прав всех мигрантов, независимо от их юридического статуса, включая их экономические, социальные и культурные права.

6. **Г-н Холевински** (Международная организация труда) указывает, что вопрос о правах нелегальных мигрантов имеет для МОТ ключевое значение, о чем свидетельствует недавнее принятие Конвенции № 189 о достойном труде домашних работников. Еще в своем Уставе 1919 года МОТ взяла на себя обязательство по "защите интересов работников, занятых за границей", и с тех пор постоянно утверждала, что международные нормы в трудовой сфере применяются ко всем работникам независимо от гражданства или миграционного статуса, если в них не указано обратное.

7. В этой связи Декларация МОТ об основных принципах и правах в сфере труда обязывает государства-члены, независимо от того, ратифицировали они соответствующие конвенции или нет, соблюдать и поощрять принципы и права, распределенные по четырем следующим категориям: свобода ассоциации и реальное признание права на ведение коллективных переговоров, ликвидация всех форм принудительного или обязательного труда, реальное искоренение детского труда и ликвидация дискриминации в области труда и занятий. Среди прав, предоставляемых всем трудящимся-мигрантам, фигурируют также свобода профсоюзной деятельности и защита права объединяться в профсоюзы, как это провозглашено в Конвенции № 87 МОТ. Комиссия экспертов МОТ по применению конвенций и рекомендаций сочла, что в статье 1 Конвенции № 143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) установлена фундаментальная связь между международными нормами в сфере труда и правом прав человека: в ней показано, что права, связанные с трудовой деятельностью, являются именно правами человека. Важность защиты всех прав нелегальных трудящихся-мигрантов была подчеркнута в Многосторонних рамках МОТ по

миграции рабочей силы, принцип 8 которых гласит, что "права человека всех трудящихся-мигрантов независимо от их статуса должны поощряться и защищаться", Г-н Холевински напоминает, что между конвенциями № 97 и № 143 МОТ и Конвенцией о трудящихся-мигрантах существует подлинная взаимосвязь, которая прослеживается не только в их положениях – что неудивительно, ибо известно, что члены МОТ участвовали в подготовке проекта, легшего в основу Конвенции, – но и в том, что представители МОТ могут принимать участие в совещаниях Комитета по правам трудящихся-мигрантов, обладая консультативным статусом.

8. **Г-н Таль** отмечает, что в настоящее время государства приема мигрантов зачастую больше заботятся об изыскании средств для организации возвращения нелегальных мигрантов в их страны происхождения, нежели гарантированием условий, обеспечивающих им реальное пользование своими основными правами. Хотя в Конвенции о трудящихся-мигрантах признается суверенное право государств-участников на выработку и проведение своей собственной миграционной политики, в ней при этом уточняется, что они также обязаны соблюдать предусмотренные в ней ограничения, сознавая, что гуманитарные проблемы, которые связаны с миграцией, становятся еще тяжелее в условиях нелегальной миграции. Кроме того, в Конвенции за нелегальными мигрантами признается также пользование всеми основными правами даже в их качестве человеческих существ, поскольку они особо подвержены некоторым формам эксплуатации. В силу универсальности прав человека и закрепленного принципа запрещения дискриминации каждый человек обладает правами, присущими ему как личности, независимо от его юридического статуса или социального положения, правами, которые являются неотъемлемыми, священными и обеспеченными правовой санкцией в любом обществе, где он проживает.

9. Поскольку трудящийся-мигрант, живущий за пределами территории страны своего гражданства, является уязвимым, в Конвенции, в частности в ее статьях 20–23, за ним признается ряд конкретных прав, направленных на укрепление защиты, в которой он нуждается. Предлагаая государствам-участникам вести борьбу с нелегальной миграцией, Конвенция способствует предупреждению и ликвидации различных форм эксплуатации иностранцев, которые могут восприниматься просто в качестве очень дешевой рабочей силы, готовой соглашаться на менее благоприятные условия труда по сравнению с теми условиями, в которых трудятся национальные работники. В этой ситуации государствам-участникам Конвенции следует бороться с распространением ложной информации об эмиграции и иммиграции; принимать меры по выявлению и ликвидации сетей нелегального или скрытого перемещения трудящихся-мигрантов и членов их семей; применять эффективные меры наказания к лицам, группам лиц или образованиям, которые организуют или обеспечивают эти перемещения либо содействуют их организации или обеспечению, а также к тем, кто применяет насилие, угрозы или запугивание в отношении нелегальных трудящихся-мигрантов или членов их семей; и принимать надлежащие и эффективные меры по ликвидации на своей территории найма нелегальных трудящихся-мигрантов, применяя, в частности, меры наказания к их работодателям.

10. **Г-н Шетай** (Институт высших исследований по международным вопросам и проблемам развития, Женевский университет), выступление которого посвящено международным нормам и судебной практике, которые дополняют Конвенцию с точки зрения прав нелегальных трудящихся-мигрантов, отмечает, что Конвенция о защите прав трудящихся-мигрантов вписывается в более общий режим международной защиты прав человека и является одним из его

важных элементов, поскольку она защищает права категории особо уязвимых лиц.

11. Г-н Шетай предлагает сопоставить права, применимые к нелегальным трудящимся-мигрантам, с правами, которые закреплены в других международных договорах о правах человека, и с этой целью выделяет три категории прав: общие права, являющиеся наиболее многочисленными, 90–95% которых закреплены в других, более общих конвенциях о правах человека и которые не определяют фундаментальных нормативных основ; специфические права, которые упоминаются исключительно в Конвенции о трудящихся-мигрантах; и права, закрепленные в других общих конвенциях о правах человека, но не в Конвенции о трудящихся-мигрантах.

12. В связи с общими правами г-н Шетай сначала приводит пример права каждого человека покидать любую страну и возвращаться в свою страну происхождения, которое является фундаментальным принципом миграции, широко признанным в Международном пакте о гражданских и политических правах и в большом количестве других договоров о правах человека. К этому принципу добавляются все основные права человека (право на жизнь, запрещение пыток и жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, запрещение рабства и особенно принудительного труда и т.д., причем все они актуальны для трудящихся-мигрантов). Некоторые из этих прав, признанных в документах общего характера, представляют настолько особый интерес, что они уточнены в Конвенции о трудящихся-мигрантах. Так, например, в нормах, касающихся содержания под стражей (статья 17), воспроизведены основные нормы, которые изложены в других международных договорах и являются общепризнанными, но при этом они все-таки снабжены уточнениями и контекстуальным толкованием: например, в ней подчеркивается необходимость содержать трудящихся-мигрантов, задержанных в связи с их миграционным статусом, отдельно от лиц, обвиняемых по уголовным статьям, которая непосредственно не закреплена в общих договорах, но логически следует из них. Г-н Шетай упоминает также запрещение мер коллективной высылки (статья 22), которое непосредственно не провозглашено в Международном пакте о гражданских и политических правах, но которое следует из толкования, данного Комитетом по правам человека, и фигурирует во всех региональных конвенциях об этих правах. Наконец, он ссылается на положение пункта 6 этой статьи, согласно которому высланные трудящиеся-мигранты должны иметь возможность добиться получения всей причитающейся им заработной платы или других выплат и урегулировать любые неисполненные обязательства и которое не включено в документы общего характера, но следует из них.

13. Специфические права, которые весьма немногочисленны по сравнению с правами, закрепленными в общих документах, также имеют ограниченную сферу применения. Г-н Шетай упоминает статью 21, в которой четко и недвусмысленно запрещается уничтожать документы, удостоверяющие личность и разрешающие пребывание. Далее он касается права трудящихся-мигрантов, в том числе нелегальных, в конце пребывания в государстве занятости переводить заработанные ими средства (статья 32). Хотя Конвенция о трудящихся-мигрантах является единственной конвенцией о правах человека, в которой провозглашается это право, следует, однако, отметить, что оно представляет собой лишь вариацию общего права собственности, которое не включено в международные пакты, но которое зато фигурирует в региональных договорах. Единственное другое специфическое право, имеющее более процедурный характер, – это право на получение информации, в частности о правах, вытекающих из Конвенции, и об условиях въезда и пребывания (статья 33).

14. Существует немало прав, которые не предусмотрены в Конвенции о трудящихся-мигрантах, но гарантированы другими конвенциями о правах человека. Так, например, Конвенция о статусе беженцев может применяться к нелегальным трудящимся-мигрантам, которые после изменения ситуации в своей стране происхождения могут также стать беженцами; эти два документа создают последовательный и всеобъемлющий режим. Положения Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации оказывают влияние на ситуацию, в которой находятся трудящиеся-мигранты, например в том смысле, что она запрещает распространение идей, основанных на расовой ненависти, и создание расистских организаций; эти деяния должны квалифицироваться в качестве уголовных правонарушений. Наконец, культурные права, которые не провозглашены в Конвенции о трудящихся-мигрантах, тем не менее признаны за ними, как об этом напомнил Комитет по экономическим, социальным и культурным правам.

15. В свете вышеизложенного можно констатировать, что Конвенция о трудящихся-мигрантах является неотъемлемой частью общего режима защиты прав человека. Тем не менее существующие проблемы весьма многочисленны и касаются прежде всего осуществления норм. Государства, которые еще не ратифицировали Конвенцию, должны осознать, что она опирается на принципы, которые им известны и которые они сами уже неоднократно признавали.

16. **Председатель** благодарит выступавших и сообщает, что следующие выступления будут касаться препятствий на пути защиты прав нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей.

17. **Г-н Гильерме** (Посол, заместитель Постоянного представителя Коста-Рики при ЮНОГ) говорит, что, хотя Коста-Рика не является участницей Конвенции о трудящихся-мигрантах, защита прав человека – одно из главных направлений ее внешней политики. Как это ни парадоксально, процессы либерализации экономики и глобализации сопровождаются все более многочисленными препятствиями для передвижения мигрантов, в частности нелегальных трудящихся-мигрантов. Эти препятствия носят не только экономический характер; они имеют также социальные и, в частности в Коста-Рике, политические причины. Защита основных прав, в том числе прав трудящихся-мигрантов, входит в компетенцию учреждений, деятельность которых продиктована политической волей государства, направленной на поощрение равенства путем создания правовой системы, применение которой оно должно быть в состоянии обеспечить. Именно так обстоит дело в Коста-Рике, которая следит за осуществлением международных договоров о правах человека, имеющих приоритет над внутренним законодательством; такой вывод был сделан в результате универсального периодического обзора, проведенного Советом по правам человека, который вынес порядка 20 рекомендаций, включая рекомендацию относительно ратификации Конвенции о трудящихся-мигрантах.

18. Возвращаясь к политическим факторам, которые тормозят принятие Конвенции, г-н Гильерме поясняет, что Коста-Рика является одновременно развивающейся страной и страной приема и транзита мигрантов, правовая система которой позволяет ей обеспечивать защиту этих лиц сообразно имеющимся средствам. Правительство ратифицировало ряд международных документов по правам человека без выдвижения оговорок, в том числе многочисленные конвенции Международной организации труда (МОТ), и проголосовало в поддержку Конвенции № 189 о достойном труде домашних работников, принятой на последней сессии Генеральной конференции труда в июне 2011 года.

19. В заключение г-н Гильерме отмечает, что следует поразмыслить о том, как развивающиеся страны могут обеспечить соблюдение трудовых прав трудящихся-мигрантов, которые являются уязвимыми в силу нелегальности своего положения. Следует задаться вопросом о том, какие меры могут принять эти страны, включая Коста-Рику, для более успешной интеграции этих лиц, гарантирования им более эффективной социальной защиты, даже если они не платят взносы в систему социального обеспечения, и сделать их менее уязвимыми. Наконец, нужно проанализировать средства стимулирования стран происхождения к сотрудничеству со странами назначения и транзита, чтобы обеспечивать соблюдение прав человека их граждан.

20. **Председатель** спрашивает г-на Гильерме, какие меры были приняты Коста-Рикой в связи с рекомендацией Совета по правам человека относительно ратификации Конвенции.

21. **Г-н Гильерме** отвечает, что коста-риканское правительство пока не планирует подписывать Конвенцию. В самом деле, любой шаг в этом направлении будет тщетным, пока у парламента и политических кругов не появится стремление к ее ратификации и претворению в жизнь.

22. **Председатель** сообщает, что слова г-на Гильерме подтверждают результаты всемирного исследования, проведенного по поручению Комитета, согласно которым Конвенция не ратифицируется в большей степени по политическим, нежели по юридическим и экономическим причинам.

23. **Г-н Кавалери** (советник, Постоянное представительство Аргентины), ссылаясь на слова г-на Гильерме, сообщает, что именно из-за отсутствия политической воли Аргентина долгое время придерживалась скорее ограничительного миграционного законодательства, которое привело к образованию "нерегулируемой зоны", т.е. к проявлениям дискриминации, ксенофобии и всевозможным злоупотреблениям. Государство, не выполняющее своих обязательств в сфере защиты прав человека, становится пособником этих злоупотреблений.

24. После терактов 11 сентября 2001 года приоритетное внимание уделялось безопасности в ущерб правам человека, особенно правам трудящихся-мигрантов. Образовался порочный круг: введение новых ограничений в области миграции создавало дополнительные категории нелегальных мигрантов. Был создан правовой режим, толкающий все большее число людей на нарушения. В 1990-е годы Аргентина, которая с самого начала своей истории была страной иммигрантов, превратилась в общество, состоящее из двух категорий лиц: тех, кто имел права, и тех, у кого их не было. Представители этой второй категории образовывали подкласс, имевший важнейшее значение для многих секторов экономики, таких как строительство и общественные работы, легкая промышленность, работа в качестве домашней прислуги. После сильнейшего кризиса, который поразил страну в 2002–2003 годах и в котором обвинялись трудящиеся-мигранты, правительство стало на путь радикальных перемен в миграционной политике. В основу новой политики заложены три элемента: Закон № 25871 о миграции, опирающийся на положения Конвенции, который гарантирует мигрантам целый ряд прав независимо от их миграционного статуса; программа легализации, ориентированная на работников, являющихся выходцами из стран МЕРКОСУР (на их долю приходится 80% трудящихся-мигрантов в Аргентине), которой воспользовались порядка 225 000 мигрантов; и комплекс инструментов для ведения борьбы против дискриминации и ксенофобии, разработанный при содействии общин мигрантов и НПО. Эта стратегия оказалась весьма продуктивной: с 2004 года уровень безработицы снизился с 20% до 12%, а уровень бедности – с 54% до 23%. С другой стороны, хотя доля иностранцев в общем

числе лиц, осужденных по уголовным статьям, по-прежнему составляет примерно 28%, 70% правонарушений, которые в основном связаны с контрабандой наркотиков, совершаются иностранцами-нерезидентами.

25. В заключение г-н Кавалери отмечает, что присутствие нелегальных трудящихся-мигрантов является признаком наличия большого числа рабочих мест, не заполняемых национальными работниками, и что, следовательно, такие мигранты играют необходимую роль в экономике страны, в силу которой за ними должно быть признано наличие прав. Опыт Аргентины также показывает, что экономический кризис не является препятствием для легализации нелегальных трудящихся-мигрантов. Однако перед проведением такой легализации требуется принять открытое законодательство, которое отражает потребности страны в сфере миграции и которое основано на правах, а не на соображениях государственной безопасности. По мнению г-на Кавалери, чем больше дается прав, тем активнее идет процесс развития. Безусловно, еще остаются проблемы, для решения которых необходимы ресурсы и активное привлечение ряда секторов экономики, но в целом аргентинский опыт является весьма позитивным.

26. **Г-н Таран** (специалист по вопросам миграции, Экспертная сеть по вопросам политики в области глобальной миграции – СПГМ) полагает, что нелегальная миграция является приметой времени и что для надлежащего анализа этого явления нужно понять его суть и движущие мотивы. Международная мобильность рабочей силы нарастает, выходя при этом за рамки правового поля. Несмотря на кризис, спрос на рабочую силу – дешевую или высококвалифицированную – не только не замедляется, а, напротив, растет. К этому росту добавляется неуспех глобализации, в процессе которой не удалось создать рабочие места в молодых странах, переживающих активный демографический рост.

27. В 2010 году за пределами своих стран проживало 214 млн. человек, 105 млн. из которых являлись трудящимися; в эту цифру не включены миллионы сезонных рабочих или краткосрочных мигрантов, эмигрирующих, как правило, в сопредельные страны. Долю нелегальных мигрантов трудно определить с точностью; согласно эмпирическим оценкам Международного бюро труда, она составляет 10–15% от общего числа мигрантов, а по оценкам Европейского союза – 6–12% от числа трудящихся-мигрантов в Европе. Однако под воздействием процесса демографической эволюции, вызванного отсутствием замены поколений, в ближайшее десятилетие ожидается рост этих показателей. Трудящиеся иностранного происхождения уже составляют 10–20% рабочей силы в большинстве стран Западной Европы и в других промышленно развитых странах (в Швейцарии – до 30%) и 50–90% – в арабских государствах Залива.

28. Все в большем числе стран отсутствие достаточного числа собственной свободной рабочей силы сдерживает национальное производство, в частности в секторах сельского хозяйства, строительства, домашней работы, гостиничного хозяйства и общественного питания. Для того чтобы эти секторы сохраняли конкурентоспособность, уровни заработной платы и социальных выплат должны оставаться низкими; именно этим и объясняется наем нелегальных мигрантов. Нелегальность дает и другие выгоды: она служит оправданием для отказа в защите работника и для уклонения от соблюдения норм. В то же время тенденция к установлению мер контроля над иммиграцией на рабочем месте, которые направлены скорее на контроль работников, нежели работодателей, также способствует ограничению легального доступа к регламентируемому рынку труда. Впрочем, приходится констатировать, что в Европе деятельность инспекций труда все больше связана именно с выявлением нелегальных работников.

29. Лицами, которые больше всех рискуют столкнуться с неудовлетворительными условиями труда, являются нелегальные мигранты. Привлекательность таких мигрантов для работодателей совпадает с более общими тенденциями к дерегулированию и разделению рынка труда на квалифицированные, высокооплачиваемые рабочие места и на "дешевые" виды работ (т.е. низкооплачиваемые, и в особенности незащищенные), на долю которых в промышленно развитых странах приходится 35–40% рабочих мест. Движущей силой дерегулирования зачастую являются трудящиеся-мигранты, в особенности нелегальные. То, что предлагается сегодня в качестве решения проблем нелегальной миграции, удовлетворения потребностей рынка труда и сохранения социального единения в стране назначения, фактически заключается в расширении доступа в страны назначения наряду с урезанием прав, предоставляемых трудящимся, которые вовлечены в процесс временной или "круговой" миграции, и с ограничением действия регламентирующих положений.

30. Для решения этой проблемы или проблем необходимо преодолеть трудности трех видов: во-первых, сильнейшее экономическое давление, направленное против легализации трудящихся-мигрантов, которые в таком случае были бы юридически и социально защищенными, но при этом требовали бы более высоких издержек и, следовательно, стали бы менее конкурентоспособными; во-вторых, убеждения и политические интересы, превращающие иностранцев в "козлов отпущения", чтобы списать на них социальные и структурные проблемы, переживаемые практически всеми странами мира, – проблемы, усугубляемые глобализацией, экономическими кризисами и безработицей; в-третьих, преобладание ценностей, выражаемых в заявлениях и в политике, в которых мигранты рассматриваются скорее как гибкий фактор производства и/или как угроза безопасности, нежели как люди, которые трудятся и у которых есть права и достоинство.

31. Сохранение за лицами их нелегального статуса означает полное отрицание их легитимности и отказ от защиты их прав. Конвенция обеспечивает общую основу для решения экономических и политических проблем, связанных с нелегальной миграцией. В качестве предварительных условий она предусматривает, что мигранты – это человеческие личности, что они должны быть признаны в таком качестве и что государственные органы власти должны проявлять о них заботу вне зависимости от того, где они находятся. Подобно другим маргинальным группам населения мигранты нуждаются в особой и явной юридической защите.

32. Опираясь *mutatis mutandis* на историю Соединенных Штатов Америки, где положение "цветного населения" улучшилось только после включения универсальных прав в федеральное законодательство, г-н Таран настаивает на том, что положение нелегальных трудящихся-мигрантов удастся улучшить только через правовое поле. Поэтому он считает возможным с удовлетворением отметить тот факт, что 84 страны ратифицировали как минимум один из трех международных договоров, которые предусматривают правовые нормы в области регулирования миграции и защищают мигрантов, причем всех мигрантов. Если к ним добавить еще 14 стран, подписавших Конвенцию, то получится, что в настоящее время международно-правовыми нормами связано уже около сотни государств.

33. В заключение г-н Таран предлагает пять направлений для продвижения по пути решения этого вопроса: продолжение мероприятий по обеспечению более широкой ратификации упомянутых документов; активизация усилий по осуществлению норм, в том числе в случаях, когда эти документы не были ра-

тифицированы; контроль на всех уровнях государственной системы за предоставлением нелегальным мигрантам жизненно важных услуг (профилактических и терапевтических медицинских услуг, образования, инспекции труда и социальной защиты); четкое разделение функций служб по контролю над иммиграцией и служб здравоохранения; ведение политических дискуссий и диалога, касающихся управления миграцией, на основе принципов права.

34. **Г-н Бингэм** (Международная католическая комиссия по вопросам миграции – МККМ) хотел бы рассмотреть вопрос о нелегальной миграции с иной точки зрения, а именно с точки зрения миграции лиц, имеющих низкую или среднюю квалификацию, с которыми связано наибольшее число проблем.

35. **Г-н Самри** (Полномочный министр, Постоянное представительство Марокко) также признает наличие разрыва между правовым арсеналом в области защиты трудящихся-мигрантов и применением законодательных актов и считает, что следует прилагать усилия по содействию в применении этих актов и помогать занимающимся вопросами миграции субъектам в их претворении в жизнь, а также по учету мнений основных заинтересованных лиц, т.е. нелегальных мигрантов. Он полагает, что необходимо активизировать международное сотрудничество для более эффективной защиты мигрантов и изменения взглядов общества на нелегальную миграцию, чтобы бороться с дискриминацией и ксенофобией. Он спрашивает г-на Кавалери, не приведет ли к проявлениям дискриминации принятое в Аргентине приоритетное отношение к выходцам из стран МЕРКОСУР.

36. **Г-жа Снельдеб** (Фонд создания сети по соблюдению прав – Нидерланды) выражает обеспокоенность в связи с криминализацией нелегальной миграции в Нидерландах и с негативным отношением к мигрантам в целом. Например, недавно были внесены законопроекты о применении мер наказания к легальным или нелегальным мигрантам, которые должны удерживать их от возвращения в Европу. Г-жа Снельдеб отмечает, что в Европе все труднее получить разрешение на проживание и все проще лишиться его. Следствием такой политики является рост числа лиц, не имеющих документов, и распространение случаев нарушения прав мигрантов. Г-жа Снельдеб сожалеет о том, что основное внимание уделяется контролю над мигрантами, а не соблюдению их прав. В результате мигранты оказываются перед дилеммой: оставаться незаметными в целях выживания или во всеуслышание заявить о себе.

37. **Г-н Холл** (Миграционный центр "Махидол", Таиланд) считает, что, если нелегальная иммиграция вызвана отсутствием у мигрантов возможностей для легализации своего положения и если страна нуждается в этой рабочей силе, как это наблюдается в Таиланде, эту страну следует обязать, если не полностью, то хотя бы частично, легализовать этих работников. Такое обязательство должно распространяться также и на государства, которые импортируют продукцию, производимую в отраслях, где используется труд мигрантов, как, например, Соединенные Штаты Америки, ввозящие 50% объема производимых в Таиланде креветок: в этом секторе занято около 92% нелегальных рабочих. Кроме того, следовало бы обязать государства разрешать трудящимся-мигрантам помогать друг другу, например в связи с услугами по переводу в ходе судебного разбирательства или при оказании медицинской помощи. Г-н Холл предлагает Комитету подготовить соответствующее замечание.

38. **Г-н Гуа** (Азиатский форум по миграции) хотел бы узнать мнение г-на Тарана по поводу нерешительности, проявляемой учреждениями системы ООН в рассмотрении некоторых вопросов регулирования миграции.

39. **Г-н Кавалери** (Аргентина) уточняет, что правовая система Аргентины предусматривает упрощенную процедуру легализации для выходцев из стран МЕРКОСУР, но что эта процедура применяется не в ущерб гражданам стран, не входящих в МЕРКОСУР. Так, например, по гуманитарным соображениям было легализовано большое количество граждан Сенегала. Г-н Кавалери указывает, что для ознакомления с позицией мигрантов в Аргентине создан механизм консультаций с иностранными общинами и с НПО, в рамках которого один или два раза в месяц они представляют государству что-то вроде перечня претензий в связи с положением легальных или нелегальных мигрантов.

40. Г-н Кавалери полагает, что при легализации малоквалифицированных мигрантов нужно руководствоваться скорее социальными, нежели экономическими критериями. Если расходы по обеспечению их доступа к медицинскому обслуживанию, образованию, юстиции и т.д. могут быть велики, то социальные издержки, связанные с дискриминацией, ксенофобией и даже с преступностью, которые повлечет за собой отказ в их легализации, наверняка будут еще значительнее.

41. **Г-н Таран** (СПГМ) говорит, что замечание г-на Бингэма делает еще более доходчивым содержание его выступления, которое было посвящено трудностям, стоящим перед группами населения со средним и низким уровнями дохода, и росту численности этих категорий населения во всем мире. Он поражен таким совпадением: 35–40% рабочей силы в западных странах считается дешевой, тогда как в тех же странах 35–40% рабочей силы составляют иностранцы или иммигранты первого или второго поколения, т.е. "видимые меньшинства". Это указывает на целесообразность переосмысления концепции рынка труда, который подвержен глобализации и дерегулированию, что сказывается на условиях труда, но оправдывается необходимостью наращивания конкурентоспособности среди промышленно развитых стран. Единственным средством сохранения ряда сельскохозяйственных услуг и некоторых промышленных отраслей является сокращение расходов путем снижения заработной платы, дерегулирования рынка труда и т.д.

42. Г-н Таран согласен с мнением г-на Самри о том, что существует достаточно полный юридический арсенал, обеспечивающий защиту трудящихся-мигрантов, в том числе нелегальных. Однако позиция правительств в отношении этих документов и их ратификации зачастую крайне враждебна, хотя их ратификация порождает динамику, которая, действуя через организации гражданского общества, парламент, политические партии и другие группы, позволяет изменять положение вещей, которое в противном случае оставалось бы неизменным.

43. Г-н Таран сообщает г-ну Гуа, что ему уже приходилось констатировать, что государства – члены Организации Объединенных Наций оказывают давление на органы системы ООН, в том числе на МОТ, чтобы заставить их отказаться от поощрения легализации, в частности в области миграции. Он указывает, что преимущество МОТ заключается в том, что в состав его руководящего органа входят, в частности, профсоюзы, которые представляют трудящихся и объединения работодателей. Он добавляет, что правительства поддерживают международный диалог по вопросам миграции вне системы ООН, и полагает, что деятельность Комитета в этой связи имеет ключевое значение, так как он является единственным форумом для обмена мнениями в рамках системы Организации Объединенных Наций, дающим возможность сохранять и развивать правозащитный подход.

44. **Г-жа Пэйс** (Международная организация по миграции – МОМ) считает, что крайне важно продолжать дискуссию по вопросу о нелегальной миграции и правах человека и что в 2011 году представится целый ряд возможностей для дальнейшего обсуждения этого вопроса и для перехода от теории к практике в целях более эффективного поощрения и защиты прав человека нелегальных мигрантов. Она упоминает совещание, проведенное в Польше Агентством по основным правам Европейского союза (АОП), еще одно совещание, которое также состоялось в Польше в октябре по инициативе Европейской сети по вопросам миграции, и совещание Форума по миграции и развитию, которое будет проходить в Сальвадоре.

45. **Председатель** считает, что нелегальный статус мигранта обусловлен несколькими факторами, к числу которых относятся, во-первых, либерализм, в рамках которого предпочтение отдается неформальной занятости, труду несовершеннолетних и привлечению сезонных рабочих; во-вторых, несогласованность систем регулирования миграции, не позволяющая решить вопрос о сезонных рабочих (которые возвращаются или не возвращаются в свою страну, что создает проблему перехода их прав) и вопрос о воссоединении семей; и, в-третьих, финансовый и экономический кризисы, изменение климата, вооруженные конфликты и т.п. Председатель упоминает еще одну категорию мигрантов – тех, которым не удается стать даже нелегальными трудящимися-мигрантами, поскольку они тонут в Средиземном море, пытаясь переплыть его. Он настаивает на том, что легализация нелегальных трудящихся-мигрантов отвечает интересам государств, поскольку обездоленность какой-либо группы населения вредит всему обществу. Он благодарит выступавших и сообщает, что следующие выступления будут посвящены практическим аспектам защиты прав нелегальных трудящихся-мигрантов и членов их семей.

46. **Г-жа Левуа** (Платформа для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов – ПМСНМ) напоминает, что после сессии Совета Европы в Тампере в 1999 году миграционная политика стран Европейского союза стала единой и направлена, в частности, на борьбу с незаконной миграцией. Она также напоминает, что 30 сентября 2010 года Всемирная группа по вопросам миграции заявила, что государства могут на законном основании обеспечивать безопасность своих границ и осуществлять миграционный контроль, не уклоняясь при этом от выполнения обязательства по соблюдению прав, гарантируемых на международном уровне, независимо от статуса соответствующих лиц.

47. По поводу справедливых условий труда г-жа Левуа поясняет, что в Европе почти все из примерно 3,8 млн. мигрантов, не имеющих документов, являются работниками, которые могут быть заняты только в неформальном секторе и которые не имеют доступа к социальной помощи. Выводы, сформулированные в рамках проекта "Кландestino" Европейского союза, указывают на наличие тесной взаимосвязи между уровнем нелегальной миграции, спросом работодателей на мигрантов и неэффективностью структуры и администрации систем регулирования миграции в Европе. Г-жа Левуа подчеркивает, что статьи 18, 25 и 26 Конвенции применяются ко всем трудящимся-мигрантам, как легальным, так и нелегальным, и что провозглашенные в них права будут углубленно рассмотрены в докладе, который Агентство по основным правам Европейского союза представит в ноябре 2011 года.

48. Г-жа Левуа поясняет, что, хотя право на труд в большинстве государств – членов Европейского союза гарантирует справедливое вознаграждение, в действительности эта ситуация порождает множество толкований. Так,

например, трудящимся без документов почти невозможно претендовать, в частности, на получение оплачиваемых отпусков или на оплату сверхурочной работы. С другой стороны, работодатели нередко угрожают не имеющим документов работникам заявить о них властям, если они подадут жалобу. Наконец, многие административные препятствия мешают таким работникам обеспечивать соблюдение своих прав, особенно в силу того, что они не могут подтвердить наличие трудовых отношений.

49. Местным организациям, находящимся в контакте с работниками без документов, часто удается находить конкретные решения для оказания помощи тем, кто был подвергнут эксплуатации. Речь идет, в частности, об ознакомлении трудящихся с их правами и со средствами правовой защиты, которые имеются в их распоряжении, об объединении трудящихся без документов в профсоюзы или об использовании судебных процедур, ибо, как показывает национальная судебная практика за последние 10 лет, не имеющие документов мигранты вправе предъявлять судебные иски своему работодателю.

50. По вопросу о доступе к медицинскому обслуживанию г-жа Левуа поясняет, что статья 28 Конвенции, согласно которой им нельзя отказывать в срочной медицинской помощи по причине каких-либо нарушений, связанных с их пребыванием или занятостью, весьма неодинаково трактуется в различных государствах-членах. Отказ мигрантам без документов в оказании медицинской помощи влечет за собой ухудшение состояния их здоровья, порой чреватое драматическими последствиями, и рост объема расходов со стороны государства, которое должно покрывать издержки, связанные с оказанием неотложной помощи, а не с профилактическими услугами.

51. Для борьбы с нелегальной миграцией и сдерживания потенциальных будущих мигрантов некоторые государства – члены Европейского союза уже несколько лет стремятся принять законодательство, признающее незаконный въезд и пребывание уголовным преступлением, как это пыталась сделать Италия в 2009 году, или обязывающее лиц, оказывающих помощь мигрантам, в частности работников здравоохранения, сообщать властям о нелегальных мигрантах. В этой связи в марте 2011 года Европейскому парламенту была передана Европейская декларация работников здравоохранения о доступе к медицинской помощи без дискриминации, подписанная 141 медицинской организацией, которые представляют более 3 млн. работников здравоохранения. В этой декларации содержится настоятельный призыв к учреждениям и государствам-членам Европейского союза разрешить работникам данной сферы соблюдать медицинскую этику. Кроме того, 8 марта 2011 года Европейский парламент принял резолюцию о сокращении неравенства в системе здравоохранения Европейского союза, в которой государствам – членам предлагается следить за тем, чтобы мигранты без документов могли получить справедливый доступ к медицинскому обслуживанию.

52. Что касается образования в Европе, то школьное обучение, как правило, является обязательным для детей трудящихся-мигрантов в возрасте 6–16 лет. Трудности заключаются в доступе к образованию для лиц, не входящих в данную возрастную группу, даже при отсутствии препятствий законодательного характера. Обязательный охват школьным образованием затруднен, в частности тем, что при зачислении в школу необходимо предъявлять некоторые документы, что каждая школа самостоятельно принимает решение о принятии детей нелегальных мигрантов или что эти дети плохо владеют языком принимающей страны. В октябре 2011 года Парламентская ассамблея Совета Европы будет рассматривать доклад, в котором межправительственным комиссиям Совета

предлагается разработать руководящие принципы и комплекс видов передовой практики в сфере наиболее эффективного гарантирования не имеющим документов детям прав на образование, здравоохранение и жилище. Г-жа Леуа подчеркивает, что права детей, не имеющих документов, были признаны в двух решениях Европейского комитета по социальным правам (*Международная федерация лиг прав человека против Франции*, № 14/2003, и *Движение в защиту детей против Нидерландов*, № 47/2008).

53. С другой стороны, г-жа Леуа обращает внимание на то, что женщины, приезжающие в Европу на работу или в порядке воссоединения семьи, являются весьма уязвимыми, поскольку их миграционный статус зависит от их работодателя или супруга, что создает неравное соотношение сил, иногда приводящее к проявлению насилия. Во Франции "Экуменическая служба взаимопомощи" установила, что почти трети иностранных жертв насилия в полицейских участках Парижа угрожала высылка, если они заявят о проявлениях насилия, которым они были подвергнуты.

54. В заключение г-жа Леуа предлагает государствам ратифицировать Конвенцию и применять на практике существующий юридический арсенал; бороться с многочисленными правовыми, структурными, финансовыми и административными препятствиями, которые затрудняют уязвимым мигрантам доступ к жизненно важным услугам и правосудию; охранять достоинство и частную жизнь жертв насилия и гарантировать им надежное и доступное правосудие; не применять санкций к организациям и лицам, оказывающим помощь мигрантам без документов; и поощрять легализацию и совершенствование законных каналов иммиграции.

55. **Г-жа Куртей** (Международная конфедерация профсоюзов – МКП) напоминает, что свобода профсоюзной деятельности гарантирована Всеобщей декларацией прав человека и конвенциями Международной организации труда (МОТ). Тем не менее на практике это право ограничено, поскольку целый ряд законодательных актов противоречит этим положениям; кроме того, активно применяются антипрофсоюзные меры. При этом роль профсоюзов ограничивается неравенством обращения между местными работниками и мигрантами. А ведь принцип равенства имеет первостепенное значение, т.к. он позволяет положить конец эксплуатации и "социальному демпингу". Для решения этой проблемы крайне необходимы свобода профсоюзной деятельности и право на ведение коллективных переговоров.

56. Г-жа Куртей поясняет, что эксплуатация трудящихся-мигрантов прекратится лишь тогда, когда будут применяться уголовные меры наказания, являющиеся достаточным средством сдерживания, и когда будет введено законодательство об ответственности посредников. Она сожалеет об отсутствии юридического инструмента, позволяющего отслеживать или регулировать функционирование агентств по найму и трансграничной занятости, и поэтому настоятельно призывает для восполнения этого юридического пробела разработать соответствующую международную норму, основанную на Конвенции № 181 МОТ о частных агентствах занятости.

57. Легализация возможна только в том случае, если мигрант соответствует критериям, установленным в результате проведения консультаций с участием всех заинтересованных сторон, и если приняты во внимание нынешние и будущие потребности в рабочей силе. Она должна проводиться прозрачно и единообразно на всей территории страны, в условиях гарантированного равного обращения по сравнению с местными работниками. Легализация является наиболее эффективным средством прекращения эксплуатации нелегальных трудя-

щихся-мигрантов. В заключение г-жа Куртей указывает, что остается сделать еще многое с целью разъяснения того, что трудящиеся-мигранты – это работники, а не правонарушители.

58. **Председатель** приветствует интерес, проявленный профсоюзами к вопросам миграции, и говорит, что для постоянного информирования Комитета можно было бы сформировать профсоюзную платформу, как это было сделано в случае с платформой неправительственных организаций.

59. **Г-н Раджа** (Международная организация по правам мигрантов) выступает от имени лиц, следящих за проведением дня общей дискуссии через Интернет. Он спрашивает, фигурирует ли среди рассматриваемых тем вопрос о детях-мигрантах, особенно о несопровождаемых детях или просителях убежища.

60. **Г-жа Гранж** ("Глобал дитеншэн проджект") отмечает, что слишком часто обходится вниманием тот факт, что легализация позволяет трудящимся-мигрантам вносить новые взносы в системы социального обеспечения и платить налоги.

61. **Г-жа Куртей** (МКП), отвечая г-ну Тарану, который поставил вопрос о законности санкций, поясняет, что вопрос о санкциях возникает лишь в случаях, когда речь идет о борьбе с эксплуатацией со стороны работодателей. Кроме того, г-жа Куртей активно призывает к ратификации Конвенции МОТ о домашних работниках, т.к. этот документ закрепляет признание домашнего труда и те социальные права, которыми наделена эта категория трудящихся.

62. **Г-жа Левуа** (ПМСНМ) напоминает, что цель Директивы 2009/52/СЕ Европейского парламента и Совета, предусматривающей минимальные нормы в области применения санкций и мер в отношении работодателей граждан третьих стран, находящихся в стране без законных оснований, заключается не в борьбе с эксплуатацией, а в контроле над миграцией выходцев из стран, не входящих в Европейский союз. Г-жа Левуа уточняет, что важно проследить, как эта Директива будет инкорпорироваться во внутреннее законодательство, и с удовлетворением отмечает, что в ней предусмотрены механизмы защиты, позволяющие, в частности, нелегально нанятым гражданам третьих стран подавать жалобу на своих работодателей как самостоятельно, так и через третьих лиц.

63. **Председатель** отмечает, что темы, затронутые в ходе этого дня общей дискуссии, будут способствовать не только составлению общих замечаний, но и выработке стратегий, направленных на поощрение осуществления прав нелегальных трудящихся-мигрантов.

Заседание закрывается в 13 ч. 00 м.