



ДЛЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЯ

ТРЕТИЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Меры по реализации рекомендаций отраслевых и технических совещаний

**b) Трехстороннее совещание экспертов
по вопросу о Многосторонних основах
трудоустройственной миграции
(Женева, 31 октября-2 ноября 2005 г.)**

1. Трехстороннее совещание экспертов по вопросу о Многосторонних основах трудовой миграции МОТ состоялось в Женеве 31 октября по 2 ноября 2005 года под председательством г-на Франсиско Арнау Наварро (правительственный делегат, Испания).
2. В ходе совещания был рассмотрен проект Многосторонних основ МОТ по трудовой миграции, подготовленный Бюро,¹ и одобрен и принят полный текст документа с поправками, посвященного концепции Многосторонних основ трудовой миграции МОТ.²
3. Принятый документ, в котором излагаются эти трехсторонние основы, а также доклад совещания (*Замечания по ходу ведения совещания*)³ сопровождают настоящий документ. К настоящему документу предлагается *Резюме замечаний экспертов и наблюдателей, касающихся указанных Многосторонних основ*.⁴
4. **Комитет по отраслевым и техническим совещаниям и связанным с ними вопросам может пожелать:**
 - a) *рекомендовать Административному совету принять к сведению доклад Трехстороннего совещания экспертов;*

¹ TMMFLM/2005.

² TMMFLM/2005/1.

³ TMMFLM/2005/2.

⁴ TMMFLM/2005/3.

- б) поручить Генеральному директору опубликовать Многосторонние основы МОТ по трудовой миграции: не носящие обязательного характера Принципы и Рекомендации в целях применения основанного на учете прав подхода к проблемам трудовой миграции.*

Женева, 26 января 2006 г.

Предлагаемое решение: п. 4

Приложение

Резюме замечаний, изложенных экспертами и наблюдателями по проекту Многосторонних основ МОТ по трудовой миграции: не носящие обязательного характера Принципы и Рекомендации в целях применения подхода, основанного на правах, к проблемам трудовой миграции, принято Трехсторонним совещанием экспертов (31 октября-2 ноября 2005 г.)

Текст проекта Многосторонних основ МОТ по трудовой миграции, принятый Трехсторонним совещанием экспертов (документ TMMFLM/2005/D.9), был распространен среди 39 трехсторонних экспертов и девяти правительственных наблюдателей, принявших участие в совещании. В общей сложности, по данному проекту были получены ответы семи правительственных экспертов (Австралии, Аргентины, Канады, Мексики, Соединенного Королевства Эквадора и Японии), представляющих 19 правительств, принявших участие в совещании, и одного правительственного наблюдателя (США), а также экспертов от групп работодателей и работников.

В настоящей записке кратко изложена суть поднятых в ответах проблем.

A. *Общие замечания по ходу проведения совещания и его итогам*

- Большинство правительственных экспертов не имели замечаний по предложенному для принятия документу.
- Правительственный эксперт из Аргентины заявил, что Многосторонние основы в должной мере отражают ход обсуждения на совещании. Правительственный эксперт из Эквадора высоко оценил пересмотренные Многосторонние основы, отметив, что они послужат весьма ценным руководством по решению проблем миграции и будут содействовать более справедливому и беспристрастному обращению с трудящимися-мигрантами и членами их семей. Он подчеркнул, что данный документ пересматривался на совещании экспертов с должным тщанием, что нашло отражение в поправках, внесенных в отношении принципов и рекомендаций. Правительственный эксперт из Мексики также выразил свое согласие с пересмотренными Многосторонними основами, указав на их ценность и полезность.
- Правительственный эксперт из Соединенного Королевства в целом приветствовал проект Многосторонних основ и высоко оценил работу экспертов Бюро по данному вопросу и, в частности, составление примеров передовой практики. Правительственный эксперт из Австралии указал, что пересмотр названия и включение в него фразы «не налагающие обязательств принципы и рекомендации» поможет подчеркнуть характер и стиль этих Основ. Правительственный эксперт из Канады отметил, что в первоначальный текст проекта основ были внесены существенные поправки, а правительственный наблюдатель из США также признал, что первоначальный текст был значительно усовершенствован.

- Эксперты от группы работодателей указали, что они вполне удовлетворены текстом Многосторонних основ, которые соответствуют решениям, принятым на совещании.¹
- Эксперты от группы работников заявили, что они не видят причин выступить с дополнительными замечаниями, поскольку в рассматриваемом документе в достаточной мере проработаны вопросы и проблемы, которые ставились в ходе обсуждения и были решены на основе консенсуса. По их мнению, пересмотренные Основы являются уникальным механизмом, обеспечивающим учет аспектов трудовой миграции в процессе развития, содействия достойному труду для всех и расширения социального диалога. Это механизм, который может быть использован правительствами, работодателями, профсоюзами, а также организациями гражданского общества, в индивидуальном порядке или совместно, в целях разработки политики, которая бы носила социально справедливый и экономически эффективный характер. В Основах учтены не только различные широко признанные проблемы трудовой миграции в различных условиях, но также и обозначен целый ряд возможных политических решений, основанных не на догадках, а на обобщенном опыте, который может быть накоплен лишь только такой трехсторонней организацией, как МОТ.

В настоящей записке представлено Резюме общих замечаний, с которыми выступили эксперты, разрабатывавшие эти Основы, и которые также обсуждались на Трехстороннем совещании экспертов.² В разделе В вкратце изложены замечания по общим основам, а в разделах С и D рассматриваются конкретные вопросы. В записку не вошли замечания, касающиеся различия принципов и рекомендаций, в зависимости от национальных законодательства и практики, и не выдвигается конкретных предложений относительно изменения уже согласованного текста.³ Члены Административного совета могут ознакомиться с полным текстом ответов, направленных экспертами.

V. Замечания, касающиеся общих Основ

1. Может показаться, что отдельные положения Основ носят слишком предписывающий характер для не носящих обязательного характера Многосторонних основ.

Три правительственных эксперта (от Австралии, Соединенного Королевства и Японии) высказали озабоченность относительно того, что некоторые положения Основ по-прежнему могут показаться слишком предписывающими в тексте Основ, которые должны были носить необязательный характер.

- Правительственный эксперт из Австралии с оптимизмом заметил, что многие из рекомендаций были пересмотрены и их тон стал носить менее жесткий и менее директивный характер, хотя в ряде случаев был сохранен тон обязательности.

¹ Эксперты от группы работодателей сделали лишь одно замечание относительно Рекомендации 5.5, о чем говорится в В.4 ниже.

² В пересмотренном тексте *Замечаний по ходу ведения совещания* (ТММФЛМ/2005/2) перечислены обсужденные вопросы и изложены те договоренности, которые были достигнуты по многим вопросам на Совещании экспертов.

³ Замечание Бюро: речь идет о Многосторонних основах и поэтому они могут различаться в зависимости от конкретной национальной практики. Правительственный эксперт из Японии выдвинул многочисленные предложения относительно внесения поправок в текст Основ, который уже был согласован и принят на совещании экспертов.

- По мнению правительственного эксперта из Японии, документ по-прежнему включает положения, которые, с практической точки зрения, носят почти обязательный характер.
- Правительственный эксперт из Соединенного Королевства указал на то, что текст изобилует подробностями и включает более 120 рекомендаций. На его взгляд, Рекомендации 4.6-4.9 носят слишком предписывающий характер. Он высказал аналогичную озабоченность относительно формулировок текста после фразы «на всех стадиях миграции» в Принципе 12.⁴

2. Основы выходят за рамки согласованного текста Резолюции о трудящихся-мигрантах, принятой на сессии Международной конференции труда 2004 года.

Правительственный эксперт из Канады заявил, что Основы по-прежнему выходят за рамки Заключений, принятых на сессии Международной конференции труда в 2004 году. В поддержку своих слов он привел следующие примеры.

- Последние три пункта Преамбулы (см. С.1 ниже).
- Второе предложение Принципа 2, в котором говорится, что правительства и международные организации должны содействовать согласованности действий при проведении политики в области трудовой миграции на международном уровне,⁵ однако на сессии Конференции 2004 года консенсуса по этому вопросу достигнуто не было. В Резолюции 2004 указывается, что можно было бы создать форум в рамках МОТ «... в целях формирования платформы для расширения трехстороннего диалога по вопросам трудовой миграции и обеспечения большей политической согласованности по данному вопросу». По мнению эксперта из Канады, преждевременно делать вывод о том, что подобные дискуссии будут способствовать содействию согласованности усилий на международном уровне, поскольку, в частности, до сих пор четко не определена концепция согласованности действий.
- В Принципе 9 b) сделана ссылка на Международную конвенцию 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Однако у членов Комитета по трудящимся-мигрантам 2004 года в отношении данного акта, который должен был бы служить ориентиром для национального законодательства, консенсуса не сложилось.

3. Основы могут касаться вопросов, выходящих за рамки мандата МОТ.

- Правительственный эксперт из Австралии счел, что сфера распространения Основ, как представляется, остается слишком широкой с точки зрения мандата МОТ. По его мнению, не преодолен параллелизм между проектом Основ и ролью других международных организаций.
- Правительственный наблюдатель из США заявил, что в Основах, как и прежде, не в должной мере освещены многочисленные вопросы, выходящие за рамки мандата и сферу полномочий МОТ, включая проблемы развития и денежных переводов.

⁴ Замечание Бюро: Принцип 12 гласит: «Упорядоченный и справедливый процесс трудовой миграции должен быть предметом содействия как в странах происхождения, так и в странах назначения, чтобы служить ориентиром для трудящихся-мигрантов как мужчин, так и женщин, на всех стадиях миграции и, в частности, при планировании и подготовке к миграции в целях трудоустройства, транзита, прибытия и приема, возвращения и реинтеграции».

⁵ Замечание Бюро: Второе предложение Принципа 2 гласит: «Правительства и организации работодателей и работников должны сотрудничать с МОТ в целях содействия согласованности действий при проведении политики в области трудовой миграции на международном и региональном уровнях, основываясь на рекомендациях, изложенных ниже».

4. Отдельные положения Основ могут вести к неверному представлению о равенстве прав между трудящимися-мигрантами, имеющими законный и незаконный статус.

- Права, перечисленные в Принципах 8, 9, 10 и 11 и соответствующих Рекомендациях, могут стать почвой для возникновения нереалистичных ожиданий в отношении прав трудящихся-мигрантов, имеющих незаконный статус. Правительственный эксперт из Соединенного Королевства привел в качестве примеров распространение положений пп. 4.1, 9.5, 9.9 и 11.3 на всех трудящихся-мигрантов.
- Наблюдатель из США отметил, что в Основах не учтен тот факт, что в применимых международных конвенциях признается, что статус трудящегося-мигранта может стать законным основанием для различных видов обращения. В этом отношении было бы целесообразно, чтобы в Раздел 9 была включена формулировка относительно того, что хотя в международных законах и соответствующих договорах закреплены права человека, которые должны признаваться за всеми трудящимися-мигрантами, те категории работников, которые мигрируют по официальным каналам, часто могут рассчитывать на дополнительные права, которых могут быть лишены трудящиеся-мигранты, находящиеся в незаконном положении.
- Эксперты от группы работодателей указали, что в п. 5.5 неверно интерпретирован ход обсуждения. По их мнению, равное обращение должно быть учтено лишь в Принципах 8 и 9 Основ, учитывая те договоренности, которые были достигнуты в ходе совещания. Однако в Рекомендации 5.5 подразумевается безоговорочное признание принципа равенства обращения. Эксперты от группы работодателей предложили иную формулировку Рекомендации 5.5: «... уважение принципа равенства обращения, закрепленного в Принципах 8 и 9 настоящих Основ, и что работники, имеющие временную занятость, должны пользоваться такими правами».

5. Основы остаются несбалансированными в отношении обязательств и ответственности принимающих государств и стран происхождения.

- Правительственный наблюдатель из США высказал мнение, что в Основах акцент сделан на обязательствах и ответственности принимающих государств, однако в них не учтены обязательства стран происхождения с точки зрения защиты и обеспечения достойных условий труда.⁶ В проекте делалась ссылка на международные конвенции как акты, закрепляющие нормы, касающиеся прав и защиты трудящихся-мигрантов, однако в нем не учтен тот факт, что обязательства в связи с ними налагаются лишь на государства, присоединившиеся к таким актам.
- Правительственный эксперт из Японии заявил, что в Основах следует подчеркнуть необходимость проведения профилактических мер в отношении занятости трудящихся-мигрантов, имеющих незаконный статус, и в отношении защиты мигрантов. В целях недопущения незаконной занятости чрезвычайно важно широко распространять информацию, касающуюся рисков, сопряженных с незаконной иммиграцией, среди мировой общественности и создавать достойные рабочие места в странах происхождения.

⁶ Замечание Бюро: В Принципах 1 а) и 1 b) и Рекомендациях 1.1 и 1.2 рассматриваются проблемы достойного труда во всех государствах. Рекомендация 2.3 гласит: содействие помощи в процессе развития и распространение ее на проекты и программы, благодаря которым создаются или расширяются возможности достойного труда для женщин и мужчин в развивающихся странах.

6. В Основах остаются весьма нечеткими определения, особенно различных категорий трудящихся-мигрантов.

- Правительственный эксперт из Австралии и правительственный наблюдатель из США указали, что в Основах не дается определений терминологии, использованной в данном документе: речь идет, например, о постоянных и временных трудящихся-мигрантах, гастарбайтерах, трудящихся-мигрантах, имеющих незаконный статус, и т.д. При этом эксперт из Австралии отметил, что в окончательном варианте Основы выдержаны в более последовательном стиле с точки зрения терминов, характеризующих определенные категории лиц.
- Правительственный эксперт из Аргентины отметил, что первое предложение Принципа 2 должно касаться не только контролируруемую миграцию, но также и «соответствующего», «оптимального» или «надлежащего» управления процессом миграции.

7. В Основах не нашло достаточного отражения суверенное право всех государств проводить собственную национальную политику в области трудовой миграции.⁷

- Правительственный наблюдатель из США счел, что в проект Основ, носящих необязательный характер, в недостаточной мере подчеркивается суверенное право государств разрабатывать и проводить собственную иммиграционную политику и недостаточно уделено внимания вопросу содействия согласованности политики в области трудовой миграции на региональном и международном уровнях.
- Правительственный эксперт из Японии отметил, что суверенное право всех государств определять собственную политику в области миграции должно быть закреплено в качестве необходимого условия разработки и практического применения настоящих Основ.

C. Замечания по конкретным аспектам Основ

1. Преамбула

- Правительственный эксперт из Канады высказал мнение, что включение в Преамбулу (или в постановляющую часть документа) положения о том, что Административный совет Международного бюро труда одобрил и утвердил Основы не только не целесообразно, но и выходит за рамки мандата совещания экспертов. Вместо фразы «Административный совет Международного бюро труда» он предложил включить слова «Трехстороннее совещание экспертов».
- С точки зрения правительственного эксперта из Канады, Преамбула не уместна в Основах, носящих характер необязательных рекомендаций, поскольку может сложиться впечатление, что данный документ является нормативным актом, а не инструментом, предназначенным для оказания содействия государствам-членам, и с этим мнением согласился также правительственный наблюдатель из США.
- Правительственный эксперт из Канады отметил, что последние три абзаца Преамбулы нарушают строй не носящих обязательного характера Основ, которые были согласованы в Резолюции сессии Международной конференции труда

⁷ Замечание Бюро: Суверенное право государств проводить собственную политику в области миграции упоминается в п. 2 Преамбулы в разделе Введения и в первом предложении Принципа 4, который гласит: «Все государства наделены суверенным правом разрабатывать собственную политику по управлению трудовой миграцией».

2004 года, что нашло также отражение в п. 26 Заключений. Преждевременно делать вывод, что Основы ориентированы на расширение сотрудничества в целях содействия согласованности международной политики в области миграции, поскольку перспективы такого сотрудничества и определение и сфера «согласованности» действий подлежат дальнейшему обсуждению в процессе диалога. Поэтому соответствующие формулировки текста необходимо видоизменить.

2. Предложенный механизм практических мер⁸

- Правительственный эксперт из Австралии заявил, что проект Основ отныне не предусматривает официального механизма практических мер. Он поддержал предложение об изъятии из текста нецелесообразного положения об обязательной системе отчетности, учитывая, что Основы должны носить характер «рекомендательного» необязательного документа.
- По мнению правительственного эксперта из Канады, в Резолюции сессии Международной конференции труда 2004 года не предусмотрено, чтобы Основы включали механизм практических мер. Если же в Основы будет включен механизм проведения практических мер, целесообразнее ориентировать его на обеспечение того, чтобы информация, которая накапливается благодаря Основам, носила актуальный характер, а также проводить анализ того, насколько Основы обеспечивают достижение поставленных целей, заключающихся в том, чтобы оказывать содействие государствам-членам по разработке эффективной политики в области трудовой миграции. Эксперт из Канады предложил текст следующего содержания:

Административный совет Международного бюро труда должен периодически анализировать прогресс, достигнутый благодаря настоящим Основам, по оказанию содействия государствам-членам по разработке эффективной политики в области трудовой миграции и ориентировать Бюро в целях обеспечения того, чтобы они оставались действенным средством достижения этой цели.

- Правительственный эксперт из Японии и правительственный наблюдатель из США заявили, что нецелесообразно включать положение, касающееся проведения практических мер в документ, носящий необязательный характер.

D. Общие замечания по Рекомендациям

- Два правительственных эксперта поддержали пересмотренные рекомендации в общем и целом. Правительственный эксперт из Австралии с оптимизмом заметил, что многие рекомендации были пересмотрены и стали носить менее предписывающий и менее директивный характер. Хотя правительственный эксперт из Канады не поддержал в полной мере все рекомендации, включенные в Основы, отметив их необязательный характер и гибкость, предусмотренную вводной частью каждой рекомендации, он признал, что они могут оказаться

⁸ Замечание Бюро: Раздел, посвященный практическим мерам в принятых Основах, включает следующие два пункта:

1. Что касается п. 35 Заключений общего обсуждения вопроса о трудящихся-мигрантах на 92-й сессии Международной конференции труда 2004 г., Административному совету МБТ следует предложить периодически анализировать прогресс, достигнутый по практическому применению Многосторонних основ как часть плана действий.
2. Следует использовать участие МОТ в соответствующих международных форумах в целях содействия настоящим Многосторонним основам, которые могут послужить отправной точкой для расширения партнерских отношений во имя обеспечения согласованности действий.

действенным средством оказания содействия государствам-членам по разработке будущей политики в области трудовой миграции с учетом различных национальных условий и на основании этого согласился с этими Рекомендациями.

- Правительственный наблюдатель из США выразил мнение, что проект Рекомендаций не служит практическим руководством, основанным на передовой практике государств, стремящихся к решению проблем, связанных с трудящимися-мигрантами, и они также не ориентированы на конкретные проблемы, связанные с защитой трудящихся-мигрантов в сфере труда.