



Административный совет

322-я сессия, Женева, 30 октября-13 ноября 2014 г.

GB.322/INS/4/2

Секция по институциональным вопросам

INS

Дата: 19 сентября 2014 г.

Оригинал: английский

ЧЕТВЕРТЫЙ ПУНКТ ПОВЕСТКИ ДНЯ

Вопросы, возникающие в связи с работой 103-й сессии Международной конференции труда

Последующая деятельность после принятия Протокола и Рекомендации о дополнительных мерах в целях действенного искоренения принудительного труда

Цель документа

В документе предлагается стратегия на 2015-20 годы, нацеленная на содействие ратификации, осуществлению и применению вышеуказанного Протокола и на активизацию действий, направленных на ликвидацию принудительного труда и торговли людьми.

Соответствующая стратегическая задача: Содействие выполнению норм и основополагающих принципов и прав в сфере труда.

Последствия для политики: Отсутствуют.

Юридические последствия: Отсутствуют.

Финансовые последствия: Необходимость особого внимания выделению средств из регулярного бюджета и мобилизации внебюджетных ресурсов.

Требуемые дальнейшие действия: Осуществление стратегии.

Авторское подразделение: Отделение основополагающих принципов и прав в сфере труда (FPRW).

Взаимосвязанные документы: Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде и Рекомендация 2014 года о дополнительных мерах в целях действенного искоренения принудительного труда (203); GB.316/INS/5/3.

Введение

1. Суть общей концепции, лежащей в основе данной стратегии, заключается в том, что в момент празднования столетней годовщины МОТ в 2019 году принудительный труд не сохранится в нынешнем масштабе, оцениваемом МОТ в 21 млн женщин, мужчин и детей во всем мире. Поэтому целью стратегии является действенное искоренение традиционных и навязываемых государством систем принудительного труда, а также ликвидация современных форм принудительного труда, которые часто связаны с торговлей людьми. Это освободит миллионы людей, наименее защищенных и самых бедных, которые зачастую заняты в неформальной экономике. Реализация этой концепции требует политической воли и решимости, которые трехсторонние участники МОТ выразили в форме широчайшей поддержки в пользу принятия двух новых актов о принудительном труде на 103-й сессии Международной конференции труда (МКТ) в июне 2014 года.
2. Протокол 2014 года к Конвенции 1930 года о принудительном труде и Рекомендация 2014 года о дополнительных мерах в целях действенного искоренения принудительного труда (203) приводят нормы МОТ, касающиеся принудительного труда, в соответствие с современными требованиями, создавая конкретные обязательства по предотвращению принудительного труда, защите его жертв и обеспечению доступа к средствам правовой защиты и подчеркивая связь между принудительным трудом и торговлей людьми. В Протоколе также подтверждается значение уголовного преследования лиц, виновных в использовании принудительного труда, и устранения безнаказанности в соответствии с Конвенцией 1930 года о принудительном труде (29). В случае его широкой ратификации и выполнения он может стать катализатором превращения мечты о мире без принудительного труда в действительность. Соответственно, предлагаемая стратегия основывается на следующих ключевых элементах нового Протокола и дополняющей его Рекомендации.
3. Во всем мире руководители правительств, профсоюзов, деловых кругов и гражданского общества включились в глобальную борьбу за искоренение принудительного труда. Этот «глобальный альянс», к созданию которого МОТ впервые призвала в 2005 году, в настоящее время набирает силу и открывает возможности для долгосрочных перемен. В то же время существует риск расширения использования принудительного труда в условиях стремительной экономической интеграции, кризиса и усугубления неравенства. Сохраняются определенные укоренившиеся формы рабства, зачастую связанные с неформальностью и бедностью. Однако в настоящее время эти вызовы широко признаются, и во всех регионах происходят значительные перемены в области политики, призванные устранить пробелы в соблюдении норм МОТ и других международных норм. Эти усилия лежат в основе предлагаемой стратегии. Признавая значение национальной ответственности, она способствует активному вовлечению трехсторонних участников МОТ в деятельность по разработке и осуществлению национальной политики, противодействующей принудительному труду и торговле людьми.

Стратегический подход

4. Предлагаемая стратегия предусматривает действия по четырем направлениям:
 - а) содействие широкой ратификации Протокола и эффективному осуществлению Протокола и Рекомендации;

- b) укрепление учреждений, законодательных основ и национальных планов действий по предотвращению принудительного труда, расширению прав и возможностей его жертв и привлечению к ответственности виновных лиц;
 - c) усиление текущих усилий по сбору достоверных национальных статистических данных, проведению исследований и обмену знаниями и опытом между учреждениями на национальном, региональном и глобальном уровнях;
 - d) оказание содействия и поддержки партнерствам с учреждениями системы ООН и другими организациями при полноценном участии трехсторонних партнеров МОТ с целью обеспечить эффективность и согласованность политики.
5. Стратегия опирается на план действий МОТ в отношении основополагающих принципов и прав в сфере труда, который был одобрен Административным советом в ноябре 2012 года (GB.316/INS/5/3). В ней признается взаимосвязь между разными категориями основополагающих принципов и прав в сфере труда, а сама стратегия будет согласована с приоритетами будущей программы и бюджета МОТ и с особо важными областями, а именно с защитой работников от неприемлемых форм труда, формализацией неформальной экономики, обеспечением достойного труда в сельской экономике, соблюдением норм на рабочих местах и трудовой миграцией. Предлагаемая стратегия охватывает период 2015-20 годов, в течение которого представится две основные возможности доложить о достигнутом прогрессе в ходе периодического обсуждения основополагающих принципов и прав в сфере труда на МКТ в 2017 году и во время празднования столетней годовщины МОТ в 2019 году.

Ратификация и выполнение Протокола и Рекомендации

6. Ратификация нового Протокола являет собой важный политический и символический шаг, демонстрирующий приверженность основополагающим правам человека и позволяющий принять эффективные меры по противодействию принудительному труду. Протокол открыт для ратификации всеми 177 государствами-членами, которые уже ратифицировали Конвенцию 29. Это придаст новый импульс продвижению к цели всеобщей ратификации всех основополагающих конвенций, что было подтверждено трехсторонними участниками МОТ в резолюции МКТ 2012 года о периодическом обсуждении основополагающих принципов и прав в сфере труда. Для вступления в силу Протокола требуется две ратификации. Цель состоит в достижении не менее 25 ратификаций к тому моменту, когда трехсторонние участники МОТ начнут обсуждать прогресс, достигнутый в деле реализации основополагающих принципов и прав в сфере труда, на сессии Конференции в 2017 году. Это выполнимая задача, если учесть, что многие правительства уже приняли меры в соответствии с новыми актами.
7. Осуществление Протокола и Рекомендации будет отслеживаться контрольными органами МОТ. Замечания контрольных органов будут направлять и поддерживать адресные действия, нацеленные на обеспечение эффективного выполнения новых актов. Что касается Протокола, то нератифицировавшие государства-члены будут представлять доклады в рамках ежегодных обзоров, предусмотренных механизмом реализации Декларации 1998 года об основополагающих принципах и правах в сфере труда.
8. В Протоколе указано, что переходный период, предусмотренный в Конвенции 29, истек и что положения статьи 1, пунктов 2 и 3, а также статей с 3 по 24 Конвенции более не применяются. Поэтому в статье 7 Протокола предусмотрена отмена этих

положений. Соответственно, после вступления Протокола в силу МБТ будет публиковать текст Конвенции 29 без временных положений.

9. Цель всеобщей ратификации Конвенции 29 и связанного с нею Протокола 2014 года требует активного участия правительств и организаций работодателей и работников. МБТ, в том числе Бюро по деятельности в интересах работников (АСТРАВ) и Бюро по деятельности в интересах работодателей (АСТ/ЕМР), будут поддерживать усилия стран в пользу ратификации. Это повлечет за собой следующее:

- осуществление коммуникационной и информационно-пропагандистской деятельности, в том числе проведение региональных совещаний, направленных на повышение осведомленности трехсторонних участников МОТ и других заинтересованных сторон о новых актах;
- публикация руководств, содействующих пересмотру национального законодательства и обеспечивающих осуществление Протокола и Рекомендации;
- оказание технической помощи по запросам в целях анализа национального законодательства и практики в свете нового Протокола и Рекомендации.

Укрепление учреждений, законодательных основ и национальных планов действий

10. Протокол и Рекомендация подчеркивают значение разработки и осуществления национальной политики и планов действий с учетом гендерных аспектов в тесной координации с организациями работодателей и работников. Такие планы действий должны иметь четкие цели по предотвращению принудительного труда, защите его жертв, обеспечению доступа к средствам правовой защиты и привлечению к ответственности виновных лиц. Их реализация требует наличия прочных и прозрачных учреждений в составе правительства и гражданского общества. Поэтому неотъемлемой частью стратегии являются содействие в укреплении учреждений на национальном уровне и обмен передовым опытом. МБТ будет формировать инструменты для оценки воздействия национальных планов действий с целью оказания странам помощи в претворении в жизнь норм МОТ, связанных с противодействием принудительному труду.

Предупредительная деятельность

11. Протокол и Рекомендация предусматривают целый ряд инновационных мер по предотвращению принудительного труда, таких как тщательный контроль со стороны государственного и частного секторов, укрепление органов инспекции труда и других служб, обеспечение социальной защиты и пресечение злоупотреблений и мошеннической практики найма. Хотя не существует единого универсального подхода, новые акты подчеркивают необходимость преодоления коренных причин, а не просто симптомов.
12. Отраслевые инициативы являются перспективной отправной точкой для превентивных действий в отношении принудительного труда. Как показывает опыт, принудительный труд особенно распространен в сельском хозяйстве, рыболовстве, домашнем труде, индустрии развлечений, строительстве, обрабатывающей и горнодобывающей промышленности; он влияет на мужчин, женщин и детей в разной степени. Интересам законопослушных работодателей служит задача – положить конец принудительному труду, не в последнюю очередь, потому что, по последним оценкам МОТ, незаконная прибыль ежегодно составляет 150 млрд долл. США. Организации

работодателей и предприятия могут играть ключевую роль в повышении осведомленности общественности об опасности принудительного труда, в содействии установлению должного контроля и в формировании эффективной политики противодействия принудительному труду. Усиление влияния работников посредством создания организаций и ведения коллективных переговоров – это еще один важный катализатор перемен.

13. В ходе реализации этой стратегии приоритетное внимание будет уделяться сельскому хозяйству, рыболовству, домашнему труду и обрабатывающей промышленности ввиду оцениваемой широкой распространенности принудительного труда в этих отраслях. Отраслевые организации работодателей и работников, действующие на национальном и глобальном уровнях, будут участвовать в разработке и осуществлении программ действий. В рамках глобального проекта, финансируемого Европейским союзом (ЕС), уже ведется работа в целях обеспечения достойного труда домашних работников-мигрантов, включая недопущение домашнего рабства. Что касается использования принудительного труда в рыболовстве, МБТ разработало программу действий по вопросам, получившим всеобщую поддержку, которая была принята на Всемирном форуме-диалоге о содействии реализации Конвенции о труде в рыболовном секторе (188) в 2013 году. Программа предусматривает сотрудничество с Интерполом и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) по организации взаимодействия с государствами флага и государствами порта, а также со странами происхождения рыбаков в целях выявления и привлечения к ответственности виновных лиц и недопущения случаев использования принудительного труда в малом и промысловом рыболовстве. В сельском хозяйстве акцент будет сделан на плантациях, где традиционные системы кабального труда сохраняются или мутируют в новые формы принуждения. Существует и опасность принудительного труда, связанного с глобальной обрабатывающей промышленностью, и с учетом решений, принятых по итогам обсуждения глобальных систем поставок на МКТ 2016 года, будут подготовлены дальнейшие отраслевые мероприятия.
14. Еще одна важная предпосылка для предотвращения принудительного труда – прекращение злонамеренных действий и обмана работников в вопросах найма, переезда и трудоустройства, будь то внутри страны или за ее пределами. Инициатива МОТ по обеспечению справедливого найма, провозглашенная Генеральным директором в его докладе на 103-ю сессию Международной конференции труда, заложит основу для дальнейших действий в этой области. В ее реализации принимают участие самые разные заинтересованные стороны, включая организации работодателей и работников, правительства, международные организации, учебные заведения, неправительственные организации и многие другие стороны, выступающие за справедливую практику найма внутри стран и между ними.

Защита и доступ к средствам правовой защиты

15. Протокол и Рекомендация также подчеркивают важность защиты и доступа к средствам правовой защиты и устанавливают минимальные нормы, выходящие за рамки Протокола ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми. Самое главное в том, что новые акты МОТ распространяют меры защиты на всех жертв принудительного труда, в том числе на жертв торговли людьми в целях принудительного труда. Выполнение этих норм на национальном уровне требует тесного взаимодействия между государственными министерствами, правоохранительными органами, прокуратурой и организациями работников и гражданского общества, оказывающими юридические и другие услуги поддержки. На национальном и региональном уровнях уже появились многие формы передовой практики, для длительного эффекта которых потребуются дальнейшая финансовая

поддержка. Содействие будет оказываться созданию сетей и обмену опытом. В целях защиты и расширения прав и возможностей работников, наиболее уязвимых к принудительному труду, будут готовиться пилотные проекты, нацеленные на изучение потенциала новых технологий, таких как социальные медиа и мобильная телефония.

16. В новых актах также признается значение правовой защиты, включая доступ к правосудию и возмещение ущерба. Возмещение, в частности, за невыплату заработной платы, может помочь жертвам принудительного труда восстановиться и сдерживать потенциальных эксплуататоров. Необходимо проводить дальнейшие исследования, чтобы лучше понять правовые и иные препятствия, лишаящие жертв доступа к правосудию и получению возмещения. Важно вести информационно-разъяснительную работу и диалог с судебными органами. Эта работа будет согласовываться с результатами текущих обследований МБТ по вопросам урегулирования отдельных трудовых споров, а также с программой МОТ по укреплению потенциальных возможностей судебной системы.

Правоприменение и уголовное преследование

17. Уголовное преследование должно дополняться действенным применением трудового законодательства с целью недопущения нисходящей спирали нарушений трудовых прав и прав человека, а также раскрытия большего числа случаев принудительного труда. Необходимо проводить информационно-просветительские и учебные мероприятия в целях дальнейшего укрепления потенциала правоохранительных органов, в том числе инспекции труда, в интересах расширения взаимодействия между различными правоохранительными органами и обмена передовым опытом. Совместно с Международным учебным центром МОТ в Турине МБТ будет обновлять и разрабатывать новые учебные материалы по вопросам выявления случаев принудительного труда, расследования таких дел и уголовного преследования виновных лиц. По запросам МБТ будет содействовать подготовке представителей специализированных объединенных правоохранительных органов, созданных в ряде стран.

Исследования и знания

18. Одним из ключевых приоритетов предлагаемой стратегии является совершенствование статистики о принудительном труде в соответствии с резолюцией, принятой на Международной конференции статистиков труда в 2013 году. Это потребует работы, связанной с гармонизацией статистических показателей и укреплением потенциальных возможностей национальных статистических бюро и других учреждений по сбору данных, их анализу и обмену ими. Достоверные статистические данные имеют первостепенное значение для ориентации мер политики и демонстрации перемен на национальном, региональном и глобальном уровнях.
19. МОТ и ее трехсторонние участники также имеют широкие возможности для поощрения и поддержки исследований, посвященных изучению социально-экономических причин и факторов риска принудительного труда, а также анализу воздействия мер политики, в том числе политики социальной защиты, на недопущение использования принудительного труда. МБТ будет сотрудничать с национальными правительствами, научно-образовательными учреждениями и социальными партнерами с целью инициировать или поддержать исследовательские проекты по этим вопросам.
20. Передача знаний директивным органам и широкой общественности требует наличия действенной стратегии коммуникаций и распространения информации. МБТ

накапливает информацию о законодательстве и политике, а также статистические данные, посредством системы контроля и во взаимодействии с государствами-членами. В настоящее время информация распространяется через портал МОТ, который был открыт в июне 2014 года. Он будет связан с выделенной платформой по обмену знаниями о принудительном труде и торговле людьми, которая в данный момент разрабатывается в сотрудничестве с другими организациями-партнерами. МБТ продолжит укреплять связи с СМИ, научными кругами и другими заинтересованными сторонами в целях распространения результатов своих обследований.

Партнерства и координация деятельности

21. Новые акты позволили трехсторонним участникам МОТ занять свое место в авангарде глобальных усилий, направленных на искоренение принудительного труда, торговли людьми и сходной с рабством практики. Следует ожидать, что решающая роль организаций работодателей и работников будет усиливаться и станет более заметной в процессе решения этих задач. Одной из ключевых целей стратегии является дальнейшее укрепление потенциальных возможностей социальных партнеров на национальном уровне, что позволит им активно исполнять свою роль. Это будет достигнуто посредством их участия в деятельности национальных координационных механизмов, в проектах технического сотрудничества и в других инициативах, направленных на противодействие принудительному труду. На глобальном уровне МБТ продолжит сотрудничество с Международной конфедерацией профсоюзов (МКП) и Международной организацией работодателей (МОР) в рамках глобального альянса против принудительного труда, созданного в 2005 году. Оно будет оказывать содействие региональным и глобальным форумам работников и работодателей, способствующим созданию сетей и обмену знаниями.
22. Межучрежденческая координационная группа по борьбе с торговлей людьми (ICAT), созданная в 2007 году в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 61/180, превратилась в активный механизм сотрудничества и обмена информацией между учреждениями ООН и другими организациями. В состав рабочей группы ICAT в настоящее время входят представители шести международных организаций – ЮНОДК, Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Международной организации по миграции (МОМ) и МОТ. ICAT выступает с совместными заявлениями и докладами, обеспечивает регулярный обмен информацией и организует совместные мероприятия. Вклад МОТ в работу этой группы будет и впредь обогащаться, а международная координация расширится и охватит все формы принудительного труда, связанные и не связанные с торговлей людьми. Глобальная группа по миграции (ГГМ), в которой МОТ председательствовала в 2014 году, является главным межучрежденческим координационным механизмом в области международной миграции и включает 17 учреждений системы ООН и МОМ. Это позволяет обсуждать проблемы принудительного труда и торговли людьми, в частности, в контексте Инициативы МОТ в целях справедливого найма, под эгидой Рабочей группы ГГМ по вопросам достойного труда и миграции. МОТ также продолжит сотрудничество с органами ООН, учрежденными на основе договоров о правах человека, и со специальными докладчиками ООН по современным формам рабства и торговли людьми, особенно женщинами и детьми.
23. Важным элементом стратегии является укрепление сотрудничества с региональными организациями, в частности, с Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) посредством ее комитетов по трудовым мигрантам и торговле людьми, с Южноамериканским общим рынком МЕРКОСУР, с координаторами по проблеме

торговли людьми Организации американских государств (ОАГ), с ЕС, с Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), с Африканским союзом (АС) и с региональными экономическими сообществами в Африке, с Советом сотрудничества стран Залива посредством его Совета министров труда и с Лигой арабских государств. Такое взаимодействие поможет определить параметры стратегии МОТ в целях решения проблем и использования возможностей, появляющихся в разных регионах мира, содействия ратификации нового Протокола и распространения знаний и передового опыта.

24. Авторитетные организации гражданского общества, такие как Международная организация по борьбе с рабством и Глобальный альянс против торговли женщинами, также играют видную роль в документальном подтверждении случаев принудительного труда и выступают за позитивные перемены и расширение прав и возможностей его жертв. Кроме того, создаются новые организации, которые формируют мощное общественное движение против рабства, используя социальные медиа и другие технологии. Свое участие стремятся расширить фонды частного сектора и благотворительные организации. В настоящее время проходят дебаты о создании Глобального фонда за искоренение рабства – государственно-частного партнерства, которое потенциально может изменить то пространство, в котором в настоящее время действует МОТ. МБТ будет изучать возможности для участия в этом процессе.

Институциональные основы для реализации

25. В сотрудничестве с другими департаментами и подразделениями МБТ Специальная программа действий МОТ по борьбе с принудительным трудом (SAP-FL), учрежденная Административным советом в 2001 году и в настоящее время располагающаяся в Отделении основополагающих принципов и прав в сфере труда (FPRW), будет содействовать организации обследований, технического сотрудничества и партнерских связей в целях искоренения принудительного труда. Тесная координация с полевыми бюро будет обеспечиваться специалистами, занимающимися проблематикой принудительного труда, трудовой миграции и международных трудовых норм. Эти налаженные линии взаимодействия будут и далее укрепляться для использования всего потенциала МБТ в поддержку предлагаемой стратегии.
26. Несмотря на то что многие элементы стратегии будут непосредственно реализовывать национальные учреждения, социальные партнеры и другие организации, МБТ потребуются как минимум 25 млн долл. США в год для поощрения и поддержки этого процесса. Часть из этих средств можно будет привлечь за счет внебюджетных взносов, однако необходимо будет уделить внимание и использованию средств регулярного бюджета в соответствии с приоритетами, которые будут определены в предложениях по Программе и бюджету на следующий двухлетний период. На основе отдельного плана действий с измеримыми целями и показателями будет разработана стратегия мобилизации внебюджетных ресурсов, выполнение которой будет затем отслеживаться и оцениваться. Проекты будут разрабатываться в тесном сотрудничестве с потенциальными странами-донорами и странами-получателями, а также с другими соответствующими заинтересованными сторонами. Стратегия мобилизации ресурсов станет частью более широкой стратегии, охватывающей все основополагающие принципы и права в сфере труда.
27. Первый доклад о достигнутом прогрессе должен быть представлен в 2016 году в преддверии периодического обсуждения основополагающих принципов и прав в сфере труда, запланированного на июнь 2017 года. Еще одной важной вехой станет столетняя годовщина МОТ в 2019 году. Кроме того, МБТ будет сообщать о

достигнутом прогрессе в рамках Программы и бюджета (в настоящее время по результату 15) в конце каждого двухлетия.

Предлагаемое решение

28. Административный совет:

- a) поручает МБТ разработать подробный план действий с измеримыми целями и показателями, в полной мере учитывающий итоги обсуждения в Административном совете, и представить доклад о достигнутом прогрессе;*
- b) поручает Генеральному директору обеспечить мобилизацию ресурсов для его осуществления.*