

МИЧИГАНСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПРАВУ НА ТРУД

ВСТУПЛЕНИЕ

Право на труд – это основополагающее для человеческого достоинства право. Оно имеет ключевое значение для жизнеобеспечения и развития человеческой личности. В соответствии с Международной организацией труда, достойная работа «аккумулирует формирующиеся на протяжении всей трудовой жизни человека стремления к перспективам и заработку; стремления к правам, свободе выражения мнения и признанию...»¹. Труд тесно переплетается, взаимосвязан и неразделим с правом на жизнь, равенство, максимально достижимый уровень физического и психического здоровья, достаточный жизненный уровень, с правом на социальную защиту и/или социальную помощь, со свободой передвижения, свободой объединений, а также, в числе прочего, и правом на частную и семейную жизнь.

Право на труд защищается многочисленными международными и региональными документами по правам человека и конституциями многих государств. Оно закреплено в статье 23 Всеобщей декларации прав человека. Статьи 6, 7 и 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закрепляют право на труд и права в сфере трудовой деятельности. Кроме того, статья 8(3) Международного пакта о гражданских и политических правах защищает от рабства и принудительного труда, а статья 32 Конвенции о правах ребенка оберегает от использования труда несовершеннолетних. Право на труд также защищается статьей 5(е)(i) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статьей 11(1)(а) Международной конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статьей 27 Конвенции о правах инвалидов и многочисленными положениями Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в частности, статьями 52 и 55. В Конвенции Объединенных Наций о статусе беженцев (Конвенция о статусе беженцев) право на труд закреплено в статьях 17, 18 и 19².

Подтверждают право на труд и некоторые региональные соглашения. К ним относятся Европейская социальная хартия 1961 г., пересмотренная Европейская социальная хартия 1996 г. (часть II, статья 1) и статья 15 Хартии по правам человека Европейского союза, Африканская хартия прав человека и народов (статья 15), Хартия организации американских государств (статья 45), Американская декларация прав и обязанностей человека (статья XIV) и Дополнительный протокол к Американской конвенции о правах человека в области экономических, социальных и культурных прав (статья 6), а также Арабская хартия прав человека (статья 34).

¹ См. Международная организация труда, Достойная работа для каждого, доступ по следующему адресу: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatisDecentWork/lang--en/index.htm [последняя дата доступа: 05.03.2010 г.].

² Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев, статьи 17-19, 28.07.1951 г., 189 U.N.T.S. 137 [далее по тексту «Конвенция о статусе беженцев»].

К тому же, право на труд защищается международными стандартами труда, в частности, восемью «основополагающими» и четырьмя «приоритетными» конвенциями Международной организации труда. Восемь основополагающих конвенций Международной организации труда: Свобода объединений и защита права на организацию профсоюзов 1948 г. (№ 87); Конвенция о праве на организацию и заключение коллективных договоров 1949 г. (№ 98), Конвенция о запрещении принудительного труда 1930 г. (№ 29), Конвенция о запрещении принудительного труда 1957 г. (№ 105), Конвенция о минимальном возрасте 1973 г. (№ 138), Конвенция о запрещении наихудших форм детского труда 1999 (№ 182), Конвенция о равном вознаграждении 1951 г. (№ 100) и Конвенция о запрещении дискриминации (в области труда и занятости) 1958 г. (№ 111). Четыре приоритетные конвенции: Конвенция о проверке условий труда, 1947 г. (№ 81), Конвенция о проверке условий труда в сельском хозяйстве 1969 г. (№ 129), Конвенция о трехсторонних консультациях для содействия применению международных трудовых норм 1976 г. (№ 144) и Конвенция о политике в области занятости, 1964 г. (№ 122). Помимо этого, согласно Декларации Международной организации труда об основополагающих принципах и правах в сфере трудовой деятельности 1998 г., все члены Международной организации труда обязаны соблюдать четыре важнейших принципа, независимо от того, подписывали ли они соответствующие конвенции Международной организации труда. Эти четыре важнейших принципа заключаются в следующем: свобода объединений и реальное признание права на заключение коллективного договора; устранение всех форм принудительного и эксплуатационного труда; фактическая ликвидация детского труда и устранение дискриминации в сфере трудоустройства и занятости.

Право на труд, охраняемое международными договорами, не является гарантией трудоустройства. Хотя некоторые соглашения, в частности Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Конвенция Международной организации труда № 122 (Конвенция о политике в области занятости 1964 г.), обязывают государства прилагать усилия для достижения полноценного и продуктивного труда. В основе права на труд лежит свобода зарабатывать на жизнь своим трудом, который человек самостоятельно выбирает или на который самостоятельно соглашается. Это право подразумевает свободный доступ к рынку труда, а также возможность организовать собственную предпринимательскую деятельность и заниматься самостоятельной деятельностью в сфере умственного труда. В документах о правах человека это позиционируется как всеобщее право и защищается с учетом принципа недопущения дискриминации.

Право на труд – это основной аспект защиты беженцев и других лиц, нуждающихся в защите, но его не следует путать с причиной их бегства. Не имеющим возможности вернуться в страну происхождения или гражданской принадлежности, лишившимся защиты своей собственной страны беженцам должно быть предоставлено право на труд в стране убежища. Согласно высказыванию одного из авторов Конвенции о статусе

беженцев, «без права на труд все другие права теряют смысл»³. Предоставление беженцам разрешения на работу служит также и интересам принимающей страны. Достойная работа является существенной поддержкой для беженцев, дает им возможность приобрести уверенность в своих силах, при этом принося пользу экономике и обществу. Однако беженцам и другим лицам, ищущим убежище, зачастую отказывают в праве на труд, только усугубляя этим и без того тяжелое положение, вызванное преследованием, страхом и перемещением, которые им пришлось испытать. Государственная политика или действия, направленные на лишение беженцев права на труд, могут привести к лишению их средств к существованию и нарушению запрета на бесчеловечное либо унижающее достоинство обращение. Последствием такого отказа может также стать нарушение обязательства по недопущению высылки, поскольку не имеющие возможности работать беженцы будут вынуждены вернуться в места, где они подверглись преследованию.

Для того чтобы поддержать право на труд беженцев и других лиц, ищущих убежище, нами было проведено длительное совместное исследование и изучение международных правовых норм и практики государств относительно права беженцев на труд. Данное исследование стало предметом обсуждения и усовершенствования на пятом коллоквиуме по проблемам международного права о беженцах, проводившемся 13-15 ноября 2009 года в юридической школе Мичиганского университета в рамках Программы по исследованию права о беженцах и предоставлении убежища. Настоящий документ является результатом проведенной работы и отображает общее мнение, выработанное участниками коллоквиума.

СВОБОДА ВЫБОРА ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – ВАЖНЕЙШЕЕ ПРАВО ДЛЯ БЕЖЕНЦЕВ

1. Возможность зарабатывать на жизнь трудом, который человек свободно выбирает или на который свободно соглашается, – это всеобщее право, закрепленное во многих международных и региональных документах по правам человека. Ввиду тяжелого материального положения беженцы, не имеющие возможности работать, зачастую вынуждены вернуться в места, где они подверглись преследованию, что нарушает обязательство о недопущении высылки. Отказ в доступе к рынку труда может лишить беженцев средств к существованию. Кроме того, он может привести к нелегальному трудоустройству в опасных и унижающих человеческое достоинство условиях, где беженцы рискуют подвергнуться физическому, сексуальному или гендерному насилию. Вероятность тем более высока, учитывая тот факт, что среди беженцев есть много представителей незащищенных категорий населения, например женщины, дети, пожилые люди, представители этнических меньшинств, лица с ограниченными возможностями или пережившие психологическую травму. Отсутствие возможности трудоустройства также может привести к последующему стихийному перемещению беженцев в поисках работы и более качественного уровня жизни. Пытаясь найти возможность обеспечить себя и свои семьи, они зачастую подвергают себя опасности стать жертвами контрабанды людей и торговли людьми. Государства по закону обязаны предотвращать подобную эксплуатацию и защищать граждан от нее, сюда же входят запрещение бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, запрещение рабства и эксплуатации принудительного труда, соглашения по борьбе с нелегальной перевозкой людей и торговлей людьми, а также многочисленные соглашения о недопущении дискриминации. В особенности должны соблюдаться, защищаться и исполняться, согласно Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и другим гарантиям равенства, права женщин-беженцев и женщин, ищущих убежища.

³ Утверждение господина Хенкина (Henkin), США, U.N. Doc. E/AC/32/SR.37, 16.08.1950 г., 12.

2. Открытие доступа к рынку труда позволяет беженцам вносить свой вклад в экономику, оставаться финансово независимыми и приносить пользу себе и местному населению. Во многих случаях беженцы обладают навыками, представляющими ценность для стран, дающих убежище. С другой стороны, вынужденная безработица не позволяет беженцам приобретать новые навыки и приводит к потере уже имеющихся, а также к зависимости, неуверенности, сокращению финансовых ресурсов. Таким образом, для беженцев отсекаются пути к интеграции в местную среду. Уменьшаются и перспективы беженцев на успешную интеграцию в странах переселения. Парадоксально, но трудности могут возникать и с добровольной репатриацией, если беженцы годами остаются без работы и уже не имеют ни средств, ни возможностей для того, чтобы вернуться домой. В заявлении Исполнительного Комитета по Программе Верховного комиссара ООН по делам беженцев указывается, что «расширение основных экономических и социальных прав, включая право на трудоустройство и оплачиваемую работу, является обязательным фактором для того, чтобы беженцы могли самостоятельно обеспечивать себя и защитить свои семьи, и крайне важным фактором для восстановления человеческого достоинства беженцев, а также для принятия долгосрочных программ по решению их проблем»⁴.

НЕОБХОДИМОСТЬ ДИНАМИЧЕСКОГО И РАСШИРЕННОГО ПОДХОДА В ТОЛКОВАНИИ ПРАВА НА ТРУД

3. Конвенция о статусе беженцев ссылается на преамбулу Всеобщей декларации прав человека. Таким образом, можно утверждать, что Конвенция о статусе беженцев предваряла разработку и внедрение основных актов Организации Объединенных Наций по правам человека, и поэтому в толковании положений Конвенции не следует ограничиваться только ее текстом. Конвенцию о статусе беженцев в настоящее время необходимо рассматривать как часть международного права по правам человека и толковать вместе с другими договорами о правах человека. Каждое государство является стороной одного или нескольких таких договоров, что обеспечивает высокую степень слаженности между государствами-участниками. Во взаимодействии они общими усилиями совершенствуют документы, направленные на защиту основных прав и свобод человека.
4. Необходимо динамическое толкование документов о правах человека с учетом изменяющихся обстоятельств и расширенное толкование, которое бы максимально защищало индивидуального носителя прав. Такое толкование усилено «оговорками», например, статья 5 Конвенции о статусе беженцев гласит: «Ничто в настоящей Конвенции не нарушает никаких прав и преимуществ, предоставленных беженцам каким-либо Договаривающимся государством независимо от настоящей Конвенции». Если государство является участником нескольких соответствующих договоров, содержащих разные обязательства, беженцы вправе воспользоваться наиболее выгодными для них положениями данных соглашений. Подобным же образом любое ограничение прав человека должно толковаться в узком смысле. Бремя доказывания справедливости применения ограничения в соответствии с обычными требованиями необходимости, законности и соразмерности ложится на государство. В случаях, когда государство преследует законную цель, ограничивая

⁴ Общие выводы по международной защите № 50 (XXXIX) (10.10.1998 г.), доступно на сайте: <http://www.unher.org/3ae68c9510.html> (дата последнего посещения: 05.03.2010 г.).

право на труд, средства достижения этой цели должны быть наименее ограничительные.

ПРАВО НА ТРУД СОГЛАСНО КОНВЕНЦИИ О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ

5. В Конвенции о статусе беженцев право на труд упоминается в трех статьях: статья 17 (Работа по найму); статья 18 (Работа в собственном предприятии); и статья 19 (Свободные профессии). В каждом случае право на труд зависит от степени связи иностранного гражданина со страной, дающей убежище. Согласно статье 17 государство-участник должно «предоставлять беженцам, *законно проживающим* на их территории, в отношении их права работы по найму наиболее благоприятное правовое положение, которым пользуются граждане иностранных государств при тех же обстоятельствах»⁵. Статья 19 предусматривает наличие аналогичного статуса, что и в статье 17, а согласно статье 18 требуется просто легальное пребывание на территории страны. Проживание на законных основаниях требуется также согласно статье 24 Конвенции о статусе беженцев, касающейся прав в сфере труда (условий труда) и социальной защиты.
6. Международное право признает за беженцами право ходатайствовать о предоставлении убежища и защищает их от *принудительной высылки* в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев в числе других международных договоров. Определение статуса беженцев на уровне государства носит декларативный, а не конститутивный характер. Хотя в первую очередь следует сослаться на внутригосударственное законодательство, толкование понятия «законный» в Конвенции о статусе беженцев, в конечном счете должно сослаться к международному праву и к фактическим обстоятельствам каждого отдельного беженца.
7. При толковании значения понятия «законный» следует руководствоваться принципом объективности, как предусматривается Конвенцией о статусе беженцев, а также учитывать соглашения по правам человека, которые защищают права по факту физического присутствия и исходного условия равенства. Если присутствие беженца на территории государства-участника Конвенции не противоречит закону в том плане, что данное государство знает или должно знать о его присутствии, и оно не может или не желает выслать такого беженца, то присутствие беженца в контексте Конвенции считается законным.
8. Понятие «проживание» отличает беженцев, проживающих в государстве на постоянной основе, от лиц, пребывающих на территории страны проездом или с временным визитом. «Проживание на законных основаниях беженцев» на территории государств-участников Конвенции включает лиц, признанных беженцами в процессе индивидуального определения статуса беженца (ОСБ) или беженцами по принципу *prima facie* (чей статус был определен на групповой основе) государством или Управлением Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев; лиц, ищущих убежища в государстве, которое не может определить или не поддерживает порядок определения статуса беженца, или в котором процедура определения длится слишком долго; беженцев, ожидающих переселения в другое государство.

⁵ Конвенция о статусе беженцев, сноска 2 ранее, статья 17 (курсив автора).

9. Конвенция о статусе беженцев предусматривает поэтапную интеграцию беженцев в общество принимающего государства с соответствующим усилением защиты прав и налагает обязательство как минимум рассмотреть предоставление оптимальной защиты. Статья 17(3) требует от государств-участников относиться «благожелательно» при рассмотрении возможности предоставления права на трудоустройство и оплачиваемую работу на тех же основаниях, что и для граждан данной страны. Статьи 18 и 19 Конвенции о статусе беженцев предусматривают «возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, положение не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранцы при тех же обстоятельствах».
10. Согласно статье 17(2) Конвенции о статусе беженцев беженец, три года проживающий в стране убежища, либо имеющий супруга(-у) или детей, которые являются гражданами дающей убежище страны, не может подпадать под действие ограничительных мер для иностранцев или ограничения на трудоустройство иностранных граждан с целью защиты национального рынка труда. Три года проживания в стране исчисляются с момента въезда лица в страну, а не с момента предоставления ему статуса беженца.
11. Статья 17(1) предусматривает минимальный стандарт предоставления условий работы по найму, а именно, условия, предоставляемые иностранным гражданам, пользующимся наибольшим преимуществом «при тех же обстоятельствах». Согласно статье 6 Конвенции о статусе беженцев фраза «при тех же обстоятельствах» означает что беженцы должны соблюсти все условия для получения права, закрепленного статьей 17, обязательные также и для пользующихся наибольшим преимуществом иностранцев, желающих получить то же право. Соблюдение необходимых условий требуется для получения таких же прав, какие при соблюдении аналогичных условий получает пользующийся наибольшим преимуществом иностранец, а не для того, чтобы пользоваться наибольшими преимуществами. В странах, которые подписали соглашения, разрешающие доступ к рынку труда в экономических сообществах или общих рынках (например, Европейский союз или Экономическое сообщество государств Западной Африки) для пользующихся наибольшим преимуществом иностранцев, беженцам должен предоставляться такой же доступ, как и лицам, не являющимся гражданами страны, которые подпадают под действие этих соглашений. Расширительное толкование формулировки «наиболее благосклонное отношение, оказываемое иностранным гражданам» предписывает, что если иностранцы, постоянно проживающие в стране, получают разрешение на работу, то проживающие на законных основаниях беженцы должны получить такое же разрешение.
12. Статья 6 Конвенции о статусе беженцев освобождает беженцев от слишком обременительных для них условий. Если для получения разрешения на работу с большинства пользующихся преимуществом иностранцев взимается налог, государства должны освободить беженцев от такого налога, принимая во внимание ограниченность их ресурсов и часто нестабильную финансовую ситуацию в период обращения за разрешением на трудоустройство. Возможно, в такой ситуации потребуется индивидуальное рассмотрение каждого случая.

ПРАВО НА ТРУД В ДРУГИХ СОГЛАШЕНИЯХ О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА

13. Статья 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах защищает возможность каждого человека зарабатывать на жизнь трудом,

который он свободно выбирает или на который свободно соглашается. Защищены все виды труда, включая работу по найму, в собственном предприятии или свободные профессии. Это право отражено во многих международных и региональных законодательных актах о правах человека.

14. Комитет экономических, социальных и культурных прав указывает, что статья 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах защищает «достойный труд»: «трудовая деятельность с соблюдением основных прав человека и прав работников в отношении безопасности труда и оплаты труда. [Такой труд] также приносит доход, позволяющий работникам материально обеспечивать себя и свои семьи, на что обращается внимание в статье 7 пакта. В эти основные права также входит соблюдение физической и психической неприкосновенности работника в выполнении его/ее работы»⁶.
15. Согласно Статье 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах защита предоставляется всем лицам, находящимся на территории государства или юрисдикции, без дискриминации. «Закрепленные пактом права распространяются на всех, включая лиц, которые не являются гражданами страны, таких как беженцы, лица, ищущие убежище, лица без гражданства, трудящиеся-мигранты и жертвы международной торговли людьми, независимо от правового статуса и документального оформления»⁷. Этот принцип закреплен в большинстве других международных и региональных документов по правам человека.
16. В общих рекомендациях № XXX Комитета по ликвидации расовой дискриминации и в Заключении общего порядка № 20 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливается, что различия в отношении на запрещенном основании (таком как национальность) считаются дискриминационными при отсутствии объективного и обоснованного объяснения такого различия. Таким же образом следует рассматривать и защиту равенства согласно статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах. Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах требуется «оценить, насколько цель и результаты предпринятых действия или бездействия легитимны, соответствуют природе прав, предусмотренных пактом, а также целям достижения всеобщего блага в демократическом обществе. Кроме того, должны быть четкие и обоснованные отношения соразмерности между преследуемой целью и предпринятыми для ее достижения действиями или бездействием»⁸. Права, предусмотренные пактом, включая право на труд, не могут быть запрещены или ограничены по причине наличия статуса беженца.
17. Помимо беженцев, другие лица, подпадающие под действие обязательства по недопущению высылки, также имеют право на труд. Сюда включаются лица,

⁶ Экономический и социальный совет, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключение общего порядка № 18: Право на труд, пункт 7, U.N. Doc. E/C.12/GC/18 (02.02.2006 г.) [далее по тексту: Заключение общего порядка № 18].

⁷ Экономический и социальный совет, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключение общего порядка № 20: Ликвидация дискриминации в экономических, социальных и культурных правах, пункт 30, U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (02.07.2006 г.).

⁸ Там же, пункт 13. См. обсуждение статьи 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в пункте 18 настоящего документа ниже.

которые имеют право на получение дополнительных форм защиты согласно, в числе прочего, статьи 3 Международной конвенции по запрещению пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания, а также статей 6 и 7 Международного пакта о гражданских и политических правах.

18. Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах защищают право на труд в том числе лиц, которые по причинам административного и практического характера не могут быть возвращены, или для кого процедура возвращения длится слишком долго. В таких случаях могут быть задействованы ограничения – к примеру, в случае возникновения возможности для возвращения в целях содействия такому возвращению, возможно, потребуется применение ограничений на свободу передвижения, в частности, требование к предоставлению отчета. Однако во всех случаях ограничения должны соответствовать стандартам международного права. Статья 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает требование о легальности, совместимости с характером прав и целью достижения всеобщего блага в демократическом обществе. Политика вынужденного лишения средств к существованию противоречит правам человека⁹.

ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И СОЦИАЛЬНУЮ ПОМОЩЬ

19. Право на социальное обеспечение и социальную помощь является еще одним основным правом, имеющим особую важность для беженцев и других лиц, не имеющих работы, нетрудоспособных или частично безработных. Статья 24 Конвенции о статусе беженцев гарантирует социальное обеспечение легально проживающим беженцам, а статья 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах закрепляет всеобщее право на социальное обеспечение¹⁰. Государства должны учитывать проблемы, которые может создавать для беженцев и лиц со схожими ситуациями порядок уплаты взносов в системе социального обеспечения. Право на социальную помощь в статье 9 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах неразрывно связано со статьей 11 – всеобщее право на достаточный жизненный уровень, включая, в первую очередь, право на жизнь.

ГАРАНТИЯ ПРАВА НА ПОИСК УБЕЖИЩА

20. Добросовестное исполнение обязательств согласно Конвенции о статусе беженцев подразумевает, что ищущие убежища лица имеют право на незамедлительное и справедливое определение статуса беженца (кроме случаев, когда искатели убежища признаются беженцами без необходимости проведения процедуры определения статуса в индивидуальном порядке или на групповой основе), а также соблюдение их прав человека, включая право на достаточный жизненный уровень. Государственная политика или действия, противоречащие основным правам, могут привести к тому, что искатели убежища будут вынуждены вернуться в места, где они подвергались преследованию. Таким образом это будет нарушением обязательства государства по недопущению высылки.

⁹ См. пункт 22 ниже.

¹⁰ Экономический и социальный совет, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключение общего порядка № 18: Право на социальное обеспечение, U.N. Doc. E/C.12/GC/19 (04.02.2008 г.).

21. Статья 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах предусматривает всеобщее право, защищаемое на недискриминационной основе. Труд – это способ для искателей убежища обеспечить себя средствами к существованию, способ сохранить уверенность в собственных силах и человеческое достоинство. Разрешение на работу помогает избежать эксплуататорских условий, присущих теневому сектору экономики. Кроме того, оно будет способствовать реализации долгосрочных программ и уменьшит интенсивность нагрузки на систему социального обеспечения, которую потенциально могут создать искатели убежища.
22. Однако у ищущего убежища лица могут возникать сложности с поиском работы, и государство так или иначе должно предоставить необходимую социальную помощь согласно статьям 9 и 11 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, а также другие взаимосвязанные права, такие как право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, право на жизнь и запрещение бесчеловечного либо унижающего достоинство обращения. Действия или политика государства, которые приводят к лишению средств к существованию по причине отказа в доступе к социальной защите и помощи и/или рынку труда при отсутствии других средств поддержки, может являться нарушением запрета на бесчеловечное либо унижающее достоинство обращение.

ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ ПРАВА БЕЖЕНЦЕВ НА ТРУД

23. Беженцы, как и другие лица, должны иметь возможность реализовать свой потенциал, и в интересах государства обеспечить им такую возможность. Беженцы сталкиваются с многочисленными препятствиями, пытаясь пробиться на рынки труда, при этом всегда присутствует риск подвергнуться эксплуатации. Государства обязаны соблюдать, защищать и способствовать реализации права на труд таким образом, чтобы беженцы могли пользоваться своими правами на получение достойной работы согласно Конвенции о статусе беженцев и Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах и другим договорам в области прав человека. Также существуют обязательства касательно международного сотрудничества и взаимопомощи.

24. Обязательство по соблюдению прав

Для того чтобы право на труд имело значение, у государств существует обязательство предоставлять гарантированный правовой статус и сопутствующую документацию для защиты беженцев от штрафа за работу без надлежащего разрешения и для того, чтобы минимизировать риск эксплуатации беженцев недобросовестными работодателями. Если обнаруживается, что беженцы работают нелегально, должны соблюдаться их права в сфере труда, включая права, защищаемые соответствующими конвенциями Международной организации труда, такие как справедливая заработная плата и равное вознаграждение. Беженцам должна предоставляться информация на доступном им языке, а также все необходимые инструкции и вспомогательные средства для облегчения процедуры получения гарантированного правового статуса и сопутствующей документации. Также беженцы должны освобождаться от уплаты любых сборов. Государства должны пересмотреть законы на предмет дискриминации на запрещенных основаниях, например, по признаку национальности, что может ограничивать возможности трудоустройства для беженцев. Они должны предоставлять эффективные средства правовой защиты от любого нарушения права на труд.

Государства также должны соблюдать, защищать и способствовать реализации взаимосвязанных с этим прав, как, например, права на жилье.

25. Обязательство по защите прав

Обязательство по защите требует от государств предпринимать положительные меры для реализации права на труд. Государства должны защищать беженцев от нарушения их права на труд и права в сфере труда отдельными лицами, включая частных работодателей. Государства должны оберегать беженцев от прямой и косвенной дискриминации на почве, помимо прочего, расы, национальности и наличия статуса беженца, а также бороться с многочисленными проявлениями дискриминации, которым подвергаются определенные категории беженцев – к примеру, женщины, пожилые люди, одинокие родители, инвалиды, лица с психическими расстройствами, лица, пережившие эмоциональное потрясение. Государства должны защищать равные права женщин на труд согласно статье 5 (обязательство по искоренению предубеждений и стереотипных методов) и статье 11 (право на труд) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. Они должны обеспечить, чтобы рынок труда и сфера труда оставались «открытыми, инклюзивными и доступными для инвалидов»¹¹. Также, согласно Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, они обязаны отказаться от устоявшихся методов дискриминации на почве расы или национальности. Государства должны обеспечить защиту от эксплуатации частными работодателями и, кроме всего прочего, предоставить гарантированный правовой статус и следить за соблюдением основных стандартов труда. В документации, подтверждающей разрешение на работу, не должно быть указано, что данное лицо является беженцем. Государства должны учитывать тот факт, что разрешение на временное проживание может отбивать желание у работодателей трудоустроить беженцев, таким образом препятствуя возможности реализовать право на труд в полной мере. Законы, устоявшиеся методы, процедуры и установки никоим образом не должны дискредитировать беженцев и искателей убежища в целях предотвращения дискриминации в частном секторе.

26. Обязательство по обеспечению прав

Государства должны предпринимать дополнительные шаги по обеспечению прав беженцев на труд, включая такие меры, как развитие необходимой инфраструктуры, в том числе, например, служба занятости, языковые и профессиональные курсы; ссуды и гранты для малых предприятий, финансирование негосударственных организаций, трудоустраивающих беженцев, признание эквивалентности зарубежных профессиональных и профессионально-технических дипломов, свидетельств и научных степеней; освобождение от уплаты сборов, содействие в прохождении экзаменов для подтверждения профессиональных навыков; а также поощрение работодателей, трудоустраивающих беженцев. Государства также должны разработать и внедрять обучающие программы для беженцев, посвященных их правам, а также пользе, которую они могут принести в экономику и другие отрасли страны, предоставившей убежище.

¹¹ Конвенция о правах инвалидов, статья 27, G.A. Res. 61/106. at 65. U.N.GAOR, 61-я сессия, Приложение № 49, U.N.Doc A/61/49 (13.12.2006 г.).

27. Обязательства по международному сотрудничеству.

В соответствии со статьей 55(с) и 56 Устава ООН все члены ООН должны сотрудничать между собой для достижения соблюдения и защиты основных прав и свобод человека на международном уровне. Статья 2(1) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах также налагает на государства-участников обязательства международного содействия и сотрудничества¹². Пакт об экономических, социальных и культурных правах предусматривает обязательства и для других субъектов – Международной организации труда и других учреждений системы ООН, Всемирного банка, банков регионального развития, Международного валютного фонда, Всемирной торговой организации и других соответствующих органов в составе системы учреждений ООН – сотрудничать с государствами в соответствии со статьей 22 и 23 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах¹³. На Саммите Тысячелетия ООН международное сообщество обязалось реагировать на особые потребности наименее развитых стран, включая более значительную официальную поддержку развития стран, особо нуждающихся в снижении уровня бедности¹⁴. Преамбула Конвенции о статусе беженцев и Рекомендация D Заключительного акта конференции полномочных представителей, принявших Конвенцию о статусе беженцев, также признают обязательство о сотрудничестве. Международное содействие и сотрудничество в сфере предоставления защиты беженцам, среди всего прочего, могут быть оказаны в форме переселения беженцев, финансовой и технической помощи. Также это может быть содействие в воссоединении семей, программы по переселению беженцев и поддержка развития.

МАССОВЫЙ ПРИТОК

28. Особо острые проблемы в сфере защиты прав беженцев могут возникать в ситуации массового притока беженцев. В заявлении Исполнительного Комитета Верховного комиссара ООН по делам беженцев, массовый приток «может, среди прочего, иметь некоторые или все из перечисленных ниже характеристик: (i) значительное количество людей, прибывающих к государственным границам, (ii) большая скорость прибытия, (iii) неспособность принимающих стран своевременно реагировать и принимать беженцев, особенно во время чрезвычайных ситуаций; (iv) процедуры предоставления статуса беженца, при которых рассматриваются дела каждого беженца в индивидуальном порядке, если таковые вообще имеются, не справляются с таким большим потоком людей...»¹⁵. Неспособность своевременно реагировать и принимать беженцев отличает развивающиеся страны от развитых. Развитые страны в основном справляются с быстрым и массовым наплывом искателей убежища и беженцев.

¹² Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, статья 2 (1), открыт для подписания, 19 декабря 1966, 993 U.N.T.S. 3.

¹³ См. Заключение общего порядка № 18, сноска 6 ранее.

¹⁴ См. Цели развития тысячелетия 8, Задача 13, <http://www.unmillenniumproject.org/goals/gti.htm> (последняя дата доступа: 05.03.2010 г.).

¹⁵ Выводы касательно международного сотрудничества и разделения ответственности и обязательств в ситуациях массового притока беженцев, № 100 (LV) (8.10.2004), доступно на сайте: <http://www.unher.org/41751fd82.html> (последняя дата доступа: 05.03.2010 г.).

29. Ни в Конвенции о статусе беженцев, ни в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах нет общего положения об отступлении. «...Во время войны или при наличии других чрезвычайных и исключительных обстоятельств» статья 9 Конвенции о статусе беженцев разрешает, в отдельных случаях, предпринимать временные меры по защите государственной безопасности «в отношении лиц, по которым не принято решение ... являются ли они реальными беженцами, и нужно ли принятие специальных мер в таком случае в интересах национальной безопасности». Ситуация массового притока беженцев сама по себе не является причиной для принятия временных мер по защите безопасности согласно статье 9. Даже в ситуациях массового притока государства обязаны соблюдать обязательство по недопущению высылки и предоставлять как минимум временное убежище.
30. На начальных этапах массового притока государства с полным основанием имеют право сосредоточить усилия на предоставлении экстренной гуманитарной помощи и определении статуса беженца на групповой основе или в индивидуальном порядке. По мере того, как будет рассматриваться право беженцев на труд, на ранних этапах они не будут считаться «проживающими на законных основаниях» применительно к целям статьи 17 Конвенции о статусе беженцев. Однако согласно Конвенции о статусе беженцев право на частное предпринимательство возможно и на ранних стадиях «законного проживания». Нагрузка на ресурсы государства может быть столь значительной, что его возможность обеспечивать право беженцев на труд согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах может быть снижена. Однако согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах государства-участники всегда должны соблюдать хотя бы минимальный объем прав, закрепленных в пакте, и «предпринимать шаги» к реализации остальных прав, если потребуется, то при международном содействии.
31. Согласно обязательству по международному сотрудничеству государства и другие субъекты должны содействовать тем государствам, которые столкнулись с массовым притоком беженцев. Содействие предполагает «предоставление финансовой помощи и помощи в натуральной форме для беженцев и принимающих сообществ для поддержки самостоятельного обеспечения беженцев, сообразно обстоятельствам, увеличивая таким образом устойчивость любых будущих долгосрочных программ и уменьшая нагрузку на страны первого убежища»¹⁶.

Настоящий документ представляет собой общее мнение, выработанное участниками Пятого коллоквиума Мичиганского университета по проблемам международного права о беженцах, состоявшегося 13-15 ноября 2009 года в городе Анн-Арбор, штат Мичиган, США.

<p>Пенелопа Мэтью (<i>Penelope Mathew</i>), организатор и председатель коллоквиума, Мичиганский университет/Австралийский национальный университет</p>	<p>Ребекка Коэн (<i>Rebecca Cohen</i>), содокладчик, Мичиганский университет, выпускница</p>	<p>Фиона ле Дирайсон (<i>Fiona le Diraison</i>), содокладчик, приглашенный эксперт, Мичиганский университет</p>
---	---	--

¹⁶ Там же.

Рышард Чолвински (<i>Ryszard Cholewinski</i>), Международная организация по миграции (от своего собственного лица)	Мэтью Крэйвен (<i>Matthew Craven</i>), Лондонский университет	Элис Эдвардс (<i>Alice Edwards</i>), Оксфордский университет
Кейт Джэстрэм (<i>Kate Jastram</i>), Калифорнийский университет, Беркли	Джонатан Кларен (<i>Jonathan Klaaren</i>), Университет Витватерсранд, Йоханнесбург	Бернард Райан (<i>Bernard Ryan</i>), Кентский университет
Адам Вайс (<i>Adam Weiss</i>), Консультационный центр по правам личности в Европе (<i>The AIRE Centre</i>)	Каролина Айелло (<i>Caroline Aiello</i>), студентка, Мичиганский университет	Джиллиан Блэйк (<i>Jillian Blake</i>), студентка, Мичиганский университет
Узма Бёрни (<i>Uzma Burney</i>), студентка, Мичиганский университет	Джессика Круаза (<i>Jessika Croizat</i>), студентка, Мичиганский университет	Джона Итон (<i>Jonah Eaton</i>), студент, Мичиганский университет
Саманта Фанк (<i>Samantha Funk</i>), студентка, Мичиганский университет	Су Ким (<i>Su Kim</i>), студент, Мичиганский университет	Рафаэль Монти (<i>Raphaëlle Monty</i>), студент, Мичиганский университет
Джулиана Венгоэча Барриос (<i>Juliana Vengoechea Barrios</i>), студентка, Мичиганский университет	Нина Зелич (<i>Nina Zelic</i>), студентка, Мичиганский университет	

Участники коллоквиума благодарят за консультацию доктора **Кееса Ваутерса** (*Kees Wouters*), отдел международной защиты, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев.