ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

E

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/ECE/RW.2/2000/3
1 December 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Региональное подготовительное совещание
по вопросу о проведении в 2000 году обзора
осуществления Пекинской платформы действий
19-21 января 2000 года

ТОРГОВЛЯ ЖЕНЩИНАМИ И ДЕВОЧКАМИ

Записка, подготовленная Управлением Верховного комиссара
по правам человека и секретариатом ЕЭК

Введение

1. Каждый год миллионы людей – в подавляющем большинстве женщины и дети – в результате обмана, торговли, принуждения и применения иных методов вербовки попадают в сети эксплуатации, из которых они не могут выбраться. Многих удерживают в них физически. Других подвергают менее откровенному запугиванию. Большинство же, пожалуй, остаются в таком положении в силу долговых обязательств, которые мало чем отличаются от кабалы. Эти люди являются товаром на глобальном рынке с многомиллиардным оборотом, где властвуют высокоорганизованные криминальные группы, действующие в полной безнаказанности. Результаты последних исследований

GE.99-24403 (R)

подтверждают стремительный рост масштабов и степени жестокости подобной практики, а также ее весьма систематический характер и пагубные последствия в плане эксплуатации людей. Отмечаемое увеличение числа случаев такой торговли в регионе ЕЭК, а также распространение этой проблемы на районы, которые ранее были затронуты ею в меньшей степени, происходит на фоне возрастающих экономических трудностей, особенно в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, серьезных препятствий на пути законной миграции и острых вооруженных конфликтов.

2. Проблема торговли была одним из важнейших предметов обсуждения на четвертой Всемирной конференции по положению женщин. Ее участники признали, что эффективная борьба с торговлей женщинами и девочками является проблемой, вызывающей международную обеспокоенность, и что использование женщин в международных сетях торговли живым товаром и проституции стало одной из основных сфер приложения усилий для международной организованной преступности [1]. Одной из стратегических целей Платформы действий является "*ликвидация торговли женщинами и оказание помощи женщинам, ставшим жертвами насилия в результате проституции и торговли*"[2]. Правительствам стран происхождения, стран транзита и стран назначения, а также региональным и международным организациям (соответственно) было рекомендовано рассмотреть вопрос о ратификации и обеспечении применения международных конвенций, касающихся торговли людьми и рабства; принять меры для устранения основополагающих факторов, которые способствуют торговле женщинами и девочками; активизировать сотрудничество в целях ликвидации национальных, региональных и международных сетей торговли женщинами; выделять ресурсы на цели оказания помощи лицам, ставшим жертвами торговли, а также разработать программы и политику, нацеленные на предотвращение подобной практики [3]. К правительствам обращен также настоятельный призыв укреплять договоры по правам человека с целью борьбы с торговлей женщинами и устранения этого явления, предоставлять правовые и социальные услуги жертвам, а также налаживать сотрудничество на международном уровне в области привлечения к ответственности и наказания всех тех, кто несет ответственность за организованную эксплуатацию женщин и детей [4].

3. Пять лет спустя после завершения Пекинской конференции проблема торговли людьми остается высокоприоритетным пунктом международной политической повестки дня. В настоящее время под эгидой Комиссии по предупреждению преступности Организации Объединенных Наций проводятся переговоры с целью разработки глобального соглашения по борьбе с торговлей людьми [5]. Совет министров Европейского союза издал ряд конкретных директив по проблеме торговли людьми [6], а Парламентская ассамблея Совета Европы приняла рекомендацию по этому вопросу [7]. В июле 1999 года Парламентская ассамблея ОБСЕ единогласно приняла резолюцию, в которой она осудила секс-торговлю и настоятельно призвала государства наказать торговцев. С 1999 года в

каждую постраховую главу обзора государственного департамента Соединенных Штатов *Country Reports on Human Rights Practices* ("Постраховые доклады о положении в области прав человека") будет включаться особый раздел "Торговля людьми" [8]. Целый ряд других стран - членов ЕЭК внесли изменения в действующее законодательство или приняли новые законодательные положения в целях пресечения торговли людьми, наказания торговцев и обеспечения защиты жертв.

4. Одной из очевидных причин такого растущего интереса к этой проблеме является существующая связь между торговлей людьми и высокополитизированным вопросом о миграции – особенно незаконной миграции рабочей силы. Многие государства озабочены тем, что действия торговцев нарушают установленный порядок в сфере миграции и создают условия для обхода национальных иммиграционных ограничений. Связь между торговлей людьми и сетями организованной преступности побуждает ряд государств предпринимать активные действия на национальном уровне и решительно добиваться принятия международных мер по обеспечению законности. Для некоторых государств и для широкого круга соответствующих НПО импульсом и фундаментальной основой для действий послужило правозащитное и гендерное измерение этой проблемы. Несмотря на это повышенное внимание (и, вероятно, в силу расхождений в подходах к рассматриваемой проблеме), многие рекомендации, сформулированные в Пекине, остаются невыполненными и усилия в борьбе с торговлей людьми на национальном, региональном и международном уровнях не дают пока должного результата.

5. Предмет настоящего рабочего документа – это торговля людьми в регионе ЕЭК как одно из проявлений более широких проблем, с которыми сталкиваются сегодня женщины и девочки в этой части планеты. В разделе 1 документа предпринята попытка дать рабочее определение торговли людьми. Раздел 2 описывает механизмы и причины торговли людьми с уделением особого внимания тем ее аспектам, которые связаны с правами человека, миграцией и организованной преступностью. В разделе 3 проводится обзор последних инициатив по борьбе с торговлей людьми на уровне международного права и политики в рамках ЕЭК и на национальном уровне. Раздел 4 содержит конкретные рекомендации в отношении необходимых действий. Эти рекомендации подразделяются на семь категорий: основные принципы политики; совершенствование информационной базы по вопросам торговли людьми; обеспечение надлежащей законодательной основы; обеспечение надлежащих мер в области правоприменения; защита и поддержка лиц, ставших предметом торговли; сотрудничество между странами; и предупреждение торговли людьми.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

6. В международном праве нет четкого определения торговли людьми. Отсутствие определения уже давно рассматривается как препятствие для эффективных действий. В ходе недавних попыток достичь согласия по этому вопросу выявились серьезные расхождения во мнениях относительно конечного результата торговли людьми, составляющих ее аспектов и их относительной значимости. Различные принимавшиеся определения во многом отражают точку зрения их авторов. Например, организация, занимающаяся вопросами официальной миграции, естественно, будет выделять тот аспект торговли людьми, который связан с миграцией. Правозащитная же организация, скорее всего, будет использовать в качестве основного такой определяющий фактор, как нарушения прав человека. Совершенно очевидно также, что защитники прав женщин, работающих в сфере проституции, предпочтут не такое определение торговли людьми, какое предпочли бы те, кто считает любые формы проституции недопустимыми.

7. В 1994 году Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций указала, что торговля людьми – это *"незаконный и тайный перевоз лиц через национальные и международные границы… с конечной целью насильно поставить женщин и девочек в условия сексуального или экономического угнетения и эксплуатации ради наживы вербовщиков, торговцев и преступных синдикатов, а также другие виды незаконной деятельности, связанной с торговлей, такие, как принудительный наем в услужение, фиктивные браки, тайный наем и фиктивное удочерение"* [9]. Недавно Международная комиссия по предупреждению преступности решила перенять дух этого определения и предложила провести разграничение между торговлей людьми, с одной стороны, и контрабандным провозом мигрантов – с другой. В проекте протокола против контрабандного провоза мигрантов по земле, воздуху и морю [10] (который в настоящее время разрабатывается под эгидой Комиссии по предупреждению преступности наряду с другим соглашением о торговле людьми) контрабандный провоз мигрантов определяется следующим образом: "*преднамеренное обеспечение в целях извлечения прибыли незаконного въезда в государство какого-либо лица, которое не является его гражданином или постоянным жителем, и/или обеспечение незаконного проживания такого лица в таком государстве*" [11]. В проекте протокола о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, предлагается следующее определение: *"торговля людьми означает наем, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей либо путем угрозы или применения похищения, силы, мошенничества, обмана или принуждения, либо путем предоставления или получения незаконных платежей или выгод для получения согласия лица, контролирующего другое лицо, с целью сексуальной эксплуатации или принудительного труда"* [12].

8. Несмотря на расхождения в предпочтениях и приоритетах, о которых говорилось выше, эти два определения вместе дают общее представление о том, что такое торговля людьми. Торговля людьми – это нечто гораздо большее, нежели организованный незаконный перевоз людей ради наживы. Важнейшим элементом торговли является применение силы или принуждения в ходе всего рассматриваемого процесса или на определенном его этапе. На практике торговля людьми из стран ЕЭК и соответствующий транзит через эти страны имеют целый ряд различных конечных целей, включая выполнение тяжелого малооплачиваемого труда и работу в качестве домашней прислуги. Однако наиболее очевидным и – с чем согласятся многие – наиболее распространенным конечным результатом такой торговли является принудительная проституция. Но если принудительный характер *любой* детской проституции не вызывает никаких сомнений, то, когда речь идет о проституции взрослых лиц, не всегда легко установить, в каких случаях можно говорить о воздействии силы, а в каких – нет. Некоторые утверждают, что все женщины и мужчины, занимающиеся проституцией, делают это в результате определенного принуждения, включая силу обстоятельств, обусловленную бедностью или экономической зависимостью. Другие же придерживаются той позиции, что для взрослого человека проституцию можно рассматривать как законный выбор рода занятий и что о принудительной проституции можно говорить лишь в том случае, если принуждение является очевидным. И Генеральная Ассамблея, и Комиссия по предупреждению преступности, по всей видимости, согласились с тем, что определение торговли людьми не следует ограничивать торговлей лишь в целях сексуальной эксплуатации и что оно, кроме того, должно включать наличие определенной формы принуждения, с тем чтобы можно было провести разграничение между торговлей людьми и контрабандным провозом мигрантов.

2. МЕХАНИЗМЫ И ПРИЧИНЫ

а) Информация о торговле людьми

9. Хотя в последние годы и предпринимались серьезные исследования в отношении характера и масштабов торговли людьми, в настоящее время по-прежнему ощущается серьезная нехватка надежной информации – особенно на официальном уровне. Значительная часть имеющейся информации представляет собой не подкрепленные цифрами данные и косвенные показатели. Сбор статистической информации о торговле людьми осуществляется в очень немногих странах ЕЭК. В случаях же наличия статистических данных их полезность остается ограниченной в силу несогласованности процедур их сбора и отсутствия общего понимания характера рассматриваемого явления. В некоторых странах ЕЭК, например, нет определения торговли людьми, которое было бы закреплено в уголовном законодательстве, и, соответственно, нет отправной точки для получения статистических данных или анализа собранной информации. В случаях, когда

такие определения существуют, различия между ними крайне затрудняют задачу межгосударственных сопоставлений. Другая причина недостаточности статистических данных о торговле людьми связана с самим характером процесса. Можно с большой долей уверенности утверждать, что подавляющее большинство случаев остаются невыявленными и незарегистрированными из-за боязни жертв обращаться за помощью к национальным властям [13]. Улучшение положения в сфере сбора данных, несомненно, будет важнейшим предварительным условием для разработки эффективных решений.

b) Фактические механизмы торговли людьми

10. Несмотря на нехватку детальной и проверяемой информации, наличие серьезной проблемы является неоспоримым фактом. Хотя механизмы такой торговли и отличаются широким разнообразием, все же можно вычленить определенные "типичные" элементы – особенно в отношении торговли для целей принудительной проституции.
В нижеследующих пунктах предпринимается попытка провести обзор положения в регионе ЕЭК.

11. Имеющаяся информация подтверждает, что торговля людьми – это явление, которое тем или иным образом затрагивает и охватывает все страны ЕЭК [14]. Оси этой торговли постоянно меняются; неизменным же фактором является различие в экономическом уровне стран происхождения и стран назначения. Как и в случае незаконной миграции рабочей силы, торговля людьми неизменно предполагает их перемещение из более бедной страны в более богатую. Филиппинские и вьетнамские женщины продаются в Северную Америку [15]. Нигерийские женщины продаются в Германию, Италию и Бельгию [16], а женщины из Доминиканской Республики - в Австрию [17]. Распад бывшего Советского Союза и связанные с этим экономические и политические неурядицы привели к резкому повышению абсолютного числа женщин, продаваемых из стран Центральной и Восточной Европы. Десятки тысяч российских и украинских женщин были проданы в Израиль и Северную Америку [18]. Чешские и болгарские женщины в больших количествах продавались в Германию и Австрию [19].

12. Некоторые страны ЕЭК одновременно являются пунктами и отправления, и транзита, и назначения для лиц, ставших предметом торговли. Одним из примеров тому служит Польша – важное европейское "буферное" государство. Продаваемые лица, многие из которых являются выходцами из стран, ранее входивших в состав Советского Союза, проходят через Польшу, следуя далее в Западную Европу, Канаду и Соединенные Штаты. Женщины-мигранты, многие из которых попали в сети торговли, составляют значительную часть рынка внутренней секс-индустрии в этой стране. Согласно

сообщениям, большое число польских женщин были проданы в Западную Европу и на Ближний Восток [20]. Пунктами отправления, транзита и назначения стали также Венгрия и другие страны Центральной Европы [21].

13. Недавний европейский опыт показал, что торговля людьми особенно процветает в ходе затяжных социальных конфликтов и после их завершения. Бывшая Югославия стала крупным пунктом назначения, а также важным транзитным и промежуточным центром для женщин из Центральной и Восточной Европы. К числу характерных примеров торговли людьми в ходе конфликта в Косово относятся похищения, совершавшиеся вооруженными бандами, и другие способы заманивания женщин и девочек из лагерей беженцев в северной Албании [22]. Ряд международных организаций недавно сообщили о том, что сегодня торговля женщинами в Косово и из него приобрела особый размах в силу высокого спроса в сфере проституции со стороны богатых иностранных рабочих.

14. Торговцы используют самые различные методы вербовки, включая похищение и откровенную покупку через членов семьи. Вместе с тем многие потенциальные жертвы уже сами ищут возможность для того, чтобы мигрировать, когда получают предложение от знакомого или поддаются соблазну, прочитав объявление. Некоторых обманом убеждают в том, что их набирают на законную работу или для вступления в брак за рубежом. Другим же известно то, что их вербуют в секс-индустрию, и даже то, что они будут обязаны работать для оплаты крупных долгов торговцам, однако их обманывают относительно условий работы. Сеть зависимости является весьма сложной. Торговцы обычно устанавливают контроль над правосубъектностью женщин, забирая у них паспорт и официальные документы. Зачастую женщины въезжают в страну назначения незаконно, что еще больше ставит их в зависимость от торговцев. Для целей контроля над женщинами широко используется долговая кабала, которая также позволяет торговцам получать устойчивую прибыль. Нередко поступают сообщения о физическом удерживании, применении насилия и запугивании.

15. Торговцы редко подвергаются задержанию и еще реже – судебному преследованию. Торговля людьми влечет за собой довольно мягкие наказания, если сравнивать с контрабандой наркотиков или оружия. Одной из причин слабой результативности работы по обеспечению законности в этой сфере является незначительное количество сообщений о соответствующих случаях. Понять это несложно. Власти принимающего государства в большинстве случаев расценивают лиц, ставших предметом торговли, как преступников и зачастую подвергают их преследованию, задержанию и депортации. Эта реальность в комплексе с опасением мести со стороны торговцев приводит к тому, что лица, являющиеся предметом торговли, мало заинтересованы в сотрудничестве с правоохранительными органами в странах назначения. Недостаточная осведомленность о

законных правах, культурные и языковые барьеры, а также отсутствие механизмов поддержки в целом еще больше усугубляют изоляцию таких женщин и не позволяют им добиваться восстановления справедливости.

c) Причины торговли людьми

16. Причины торговли являются весьма сложными и могут быть выявлены лишь посредством анализа мотивации основных сторон, задействованных в этом процессе. В отношении стран происхождения необходимо установить факторы, заставляющие семьи продавать женщин и девочек, а женщин – искать работу за рубежом и идти на неизбежный риск, с которым сопряжена такая вербовка. В большинстве случаев решающее значение имеют экономические факторы, такие, как бедность и безработица. Важную роль, по всей видимости, играют также социальные и культурные факторы, такие, как дискриминация и насилие по половому признаку. Многие страны происхождения сами поощряют миграцию - как законную, так и незаконную – в интересах улучшения положения на внутреннем рынке занятости и обеспечения притока твердой валюты. К числу дополнительных факторов, общих для стран происхождения и для стран назначения, относятся отсутствие надлежащего законодательства, недостаточно эффективное выполнение законодательных положений и коррумпированность государственных органов.

17. Торговля людьми является также результатом действия более широких социальных и экономических сил. Стремительное увеличение масштабов торговли в целях проституции вполне соотносится с повышением соответствующего спроса в результате быстрого расширения глобальной секс-индустрии. Актуальное значение имеет также структура миграционных потоков. Сегодня количество мигрантов распределяется между женщинами и мужчинами приблизительно поровну, а ежегодный рост миграции женщин в большинстве районов мира, в том числе и в регионе ЕЭК, превышает рост объема миграции среди мужчин. Это является результатом структурных изменений в странах происхождения, а также изменений в структуре спроса на рабочую силу в принимающих странах. Глобальный рынок рабочей силы воспроизводит традиционное разделение сфер занятости между мужчинами и женщинами. Женщины имеют меньшие по сравнению с мужчинами возможности для выполнения квалифицированной работы. В связи с этим они намного более зависимы, чем мужчины, в плане найма в неформальных нерегулируемых секторах, таких, как индустрия секса/развлечений и работа в качестве домашней прислуги. В регионе ЕЭК возможности для законной миграции резко сократились, что является прямым следствием более строгого регулирования миграционных потоков в Западную Европу и Северную Америку. Растущая феминизация

в сфере миграции рабочей силы, с одной стороны, и все более ограничительная иммиграционная политика принимающих стран – с другой, породили особый рыночный спрос, которым сегодня и пользуются торговцы.

18. Преступные картели, действующие на транснациональном уровне, стали важным посредником в сфере иммиграции в Европе и Северной Америке, "частично заменив или, по крайней мере, частично перекрыв своим влиянием классические двусторонние аспекты международных связей между странами происхождения и странами назначения, которые стимулируют иммиграцию, или сети знакомства и родства, на которые опираются миграционные потоки [23]. Эти организованные криминальные сети играют значительную роль в сфере торговли людьми, а также в области контрабандного провоза мигрантов[24]". В результате этого процесс торговли становится более отлаженным и гибким, более организованным, более жестким и менее уязвимым перед лицом традиционных мер, принимаемых правоприменительными органами.

19. Относительный вес различных "причин" будет зависеть от целого ряда различных переменных факторов, поэтому составить какой-либо окончательный перечень причин торговли, который в равной мере применялся бы ко всем регионам и всем ситуациям, невозможно. Вместе с тем существует один объединяющий и решающий фактор: многообразие форм дискриминация и неравенство, которые не позволяют женщинам и девочкам самостоятельно распоряжаться своей судьбой.

3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ И НАЦИОНАЛЬНЫЕ МЕРЫ

а) Международное право и политика

20. В сфере международного права до сих пор не удавалось добиться систематизированного или последовательного урегулирования проблемы торговли людьми. В этом контексте предпринимались попытки задействовать многие ранние конвенции по борьбе с рабством, однако их применение на практике оставалось ограниченным в силу того, что они были разработаны до появления большинства современных видов практики, связанной с торговлей людьми. Единственным непосредственно актуальным международным инструментом, касающимся проблемы торговли, является *Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами* 1949 года [25]. Эта Конвенция имеет весьма слабые механизмы обеспечения реализации ее положений и довольно узкий круг ратифицировавших сторон. Тем не менее в Пекинской платформе действий содержится конкретное указание на эту Конвенцию и высказывается настоятельный призыв рассмотреть вопрос о ее осуществлении и повысить ее эффективность [26].

21. До очень недавнего времени международная деятельность в связи с проблемой торговли людьми осуществлялась в основном в контексте прав человека, и особенно прав женщин. Конкретное запрещение принудительной проституции и эксплуатации проституции третьими лицами содержится в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ). Этот документ обязывает государства-участники принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин [27]. Согласно Конвенции о правах ребенка (КПР), государства-участники обязаны принимать на национальном, двустороннем и многостороннем уровнях все необходимые меры для предотвращения похищения детей, торговли детьми или их контрабанды в любых целях и в любой форме [28]. Дети должны быть также защищены от всех форм сексуальной эксплуатации и сексуального совращения [29].

22. Существуют и другие международные нормы в области прав человека, которые также имеют актуальное значение применительно к проблеме торговли людьми. К их числу относятся положения о запрещении принудительного труда, которые содержатся в Конвенции МОТ об упразднении принудительного труда [30], а также в Международном пакте о гражданских и политических правах [31], Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах [32], Европейской конвенции о правах человека [33] и Межамериканской конвенции о правах человека [34]. Международное право запрещает также долговую кабалу [35] - практику, которая широко используется для удержания женщин и девочек в сетях проституции, а женщин, относящихся к категории трудящихся-мигрантов, - под контролем недобросовестных работодателей.

23. Что касается непосредственно международных механизмов, действующих в области прав человека, то их внимание к проблеме торговли людьми носит в основном поверхностный и эпизодический характер, хотя ряд договорных органов по правам человека – особенно Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ), Комитет по правам ребенка (КПР), Комитет по правам человека (КПЧ) и Комитет по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) – порой уделяют серьезное внимание этому вопросу при рассмотрении докладов государств-участников [36]. Совершенно очевидно, что для договорных органов проблема отчасти заключается в отсутствии международно принятого юридического определения торговли людьми и в коренном разногласии по вопросу о проституции, с которым традиционно увязывается проблема торговли.

24. Основным органом, занимающимся проблемой торговли людьми в рамках Организации Объединенных Наций, является Рабочая группа по современным формам рабства, которая имеет сравнительно невысокий статус вспомогательного органа Подкомиссии по защите и поощрению прав человека (которая сама является

вспомогательным органом Комиссии по правам человека). Принудительная проституция (в контексте вопросов "эксплуатация проституции" и "торговля людьми") неизменно фигурирует в ее повестке дня и, соответственно, благодаря деятельности Рабочей группы является предметом резолюций, регулярно принимаемых Подкомиссией и Комиссией по правам человека. В 1992 году Рабочая группа разработала всеобъемлющую Программу действий по предотвращению торговли людьми и эксплуатации проституции третьими лицами [37]. Этот документ был в конечном итоге принят Комиссией по правам человека в 1995 году, однако не был претворен в жизнь и не нашел последующего практического резонанса.

25. Другой важный механизм, занимающийся проблемой торговли людьми, - это институт Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин. В своем первом докладе, представленном для сессии Комиссии по правам человека 1995 года, Специальный докладчик рассмотрела феномен проституции и торговли людьми в плане насилия по половому признаку и прав человека [38]. Эта проблема была вновь затронута Специальным докладчиком через два года – в ее ежегодном докладе [39] и в контексте предпринятой ею поездки в Польшу [40]. Следующий ежегодный доклад Специального докладчика (2000 года) будет конкретно посвящен проблеме торговли людьми.

26. Важную роль в поддержании работы над проблемой торговли людьми и связанной с нею сексуальной эксплуатацией женщин и девочек играет Комиссия по положению женщин (КПЖ). Деятельность КПЖ способствовала также повышению общественной осведомленности о положении женщин-мигрантов, работающих в качестве домашней прислуги. В результате этого обе эти проблемы в настоящее время регулярно рассматриваются Генеральной Ассамблеей и, соответственно, являются предметом конкретных резолюций [41] и докладов [42].

27. На международном уровне рассмотрение вопроса о торговле людьми постепенно выходит за рамки проблематики прав человека и "улучшения положения женщин". Недавние инициативы раздвинули его границы, охватив те аспекты торговли людьми, которые связаны с организованной преступностью и миграцией. Наиболее значительной из этих инициатив является разработка *Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее* [43] в комплексе с *Протоколом против контрабандного провоза мигрантов по земле, воздуху и морю* [44]. Протоколы будут прилагаться к *Конвенции против транснациональной организованной преступности* [45], которая в настоящее время разрабатывается под эгидой Комиссии по предупреждению преступности Организации Объединенных Наций. Эта Конвенция и Протоколы к ней должны быть приняты к концу 2000 года.

28. Оба эти Протокола представляют собой соглашения о транснациональном сотрудничестве: их основная цель – борьба с организованными криминальными структурами, причастными к контрабандному провозу мигрантов и к торговле людьми, и их ликвидация посредством стимулирования сотрудничества между органами судебной системы и полицией, а также посредством согласованных национальных мер. Эти инициативы заслуживают всяческого одобрения, однако вместе с тем важно сохранять в центре внимания права и интересы конкретных жертв. Подход, ориентированный в первую очередь на права, давал бы существенные практические выгоды. Например, для преследования торговцев неизбежно потребуется сотрудничество со стороны свидетелей. Степень такого сотрудничества будет в значительной мере зависеть от способности государств обеспечивать защиту и поддержку лиц, ставших предметом торговли. Можно с удовлетворением отметить, что ряд государств признали наличие связи между целями обеспечения законности в контексте Протоколов о борьбе с торговлей людьми и правозащитными измерениями рассматриваемых явлений.

b) Региональные правовые нормы и политика

29. Единственным региональным договором, имеющим непосредственное отношение к проблеме торговли людьми, является Европейская конвенция о правах человека, положения которой имеют обязательную силу для большинства государств – членов ЕЭК. Европейская конвенция конкретно запрещает рабство и принудительный труд. Кроме того, она кодифицирует основополагающее запрещение дискриминации по признаку пола. К числу других региональных конвенций, которые имеют не столь прямое (но, пожалуй, становящееся все более актуальным) значение в этом контексте, относятся Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным вопросам, Европейская конвенция о выдаче и Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности.

30. Разработка политики в отношении феномена современной торговли людьми была начата совсем недавно: по имеющейся информации, до начала 90-х годов в этой области не проводилось практически никакой деятельности. В регионе ЕЭК вопросами разработки политики занимаются основные региональные органы, и в том числе Европейский союз (ЕС), Совет Европы и Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

31. В 1993 году Совет по вопросам юстиции и внутренних дел Европейского союза согласовал свод рекомендаций для государств-членов по борьбе с торговлей людьми [46]. После рассмотрения доклада по этому вопросу [47] Европейский парламент в январе 1996 года принял всеобъемлющую *Резолюцию относительно торговли людьми* [48], в которой торговля людьми была определена как вопиющее нарушение прав человека.

В мае 1996 года ЕС принял свод *Предложений в отношении мер, подлежащих принятию государствами-членами и в рамках Совета Европы* [49]. В июне того же года Европейская комиссия и МОМ провели совместную конференцию по проблеме торговли женщинами [50]. Впоследствии Комиссия Европейских сообществ издала подробное *Сообщение для Совета и Европейского парламента по вопросу о торговле женщинами для целей сексуальной эксплуатации* [51].

32. В 1997 году, действуя на основе своих более ранних рекомендаций по тому же вопросу [52], Совет Европейского союза принял *Совместное решение относительно торговли людьми и сексуальной эксплуатации детей*. В этом Совместном решении (не имеющем обязательной силы) государства – члены ЕС согласились пересмотреть существующие законы и практические методы работы в интересах повышения эффективности сотрудничества судебных органов и установления надлежащих мер наказания (включая конфискацию доходов от такой торговли). Предполагается также, что государства-члены будут обеспечивать защиту свидетелей и оказывать помощь жертвам и их семьям. Совместное решение содержит подробные положения по укреплению сотрудничества между государствами-членами во всех соответствующих областях, включая судебные процедуры и обмен информацией. Совет должен провести обзор реализации этого Совместного решения к концу 1999 года. В апреле 1997 года состоялась Конференция ЕС на уровне министров по вопросу о торговле женщинами для целей сексуальной эксплуатации. По итогам этой Конференции была принята *Декларация министров с изложением европейских руководящих принципов в отношении эффективных мер по предупреждению торговли женщинами для целей сексуальной эксплуатации и борьбе с ней* [53]. В этой так называемой Гаагской декларации сформулированы рекомендации по борьбе с торговлей женщинами, по поощрению сообщения о случаях торговли в полицию и оказанию помощи жертвам, по выявлению таких случаев, расследованию их обстоятельств и преследованию торговцев, по обеспечению адекватной защиты для жертв, по оказанию надлежащей помощи и поддержки и по обеспечению справедливого отношения со стороны систем уголовного правосудия на национальном и европейском уровнях. В декабре 1998 года было издано второе *Сообщение для Совета и Европейского парламента* по вопросу о торговле женщинами [54]. В этом Сообщении отмечено, что вопрос о торговле женщинами остается высокоприоритетным пунктом повестки дня ЕС. Особое внимание в нем уделено необходимости повышения эффективности межгосударственного сотрудничества и принятия комплексного подхода к рассматриваемой проблеме.

33. Одним из первых мероприятий в деятельности Совета Европы в области борьбы с торговлей людьми был семинар, организованный в 1991 году. С тех пор Совет очень активно занимается борьбой с этим явлением, особенно посредством повышения осведомленности общественности, широкого распространения информации и

сотрудничества с неправительственными организациями. В 1997 году Парламентская ассамблея Совета Европы приняла Рекомендацию по вопросу о торговле женщинами и принудительной проституции в государствах – членах Совета Европы [55]. В ней говорится, что эта Рекомендация была принята в свете резкого расширения масштабов торговли женщинами и принудительной проституции в государствах-членах, все более активного участия организованной преступности в этой области и ухудшения условий обращения с женщинами, ставшими предметом торговли. Ассамблея рекомендовала Совету министров разработать ориентированную на права человека конвенцию, предусматривающую меры по пресечению такой торговли за счет согласования законов, совершенствования связей и укрепления координации и сотрудничества между полицейскими и судебными органами, а также обеспечивающую помощь и защиту жертвам. Пока такая конвенция не принята, Совет рекомендовал Комитету министров принять рекомендацию по этому вопросу. Он также рекомендовал Комитету настоятельно призвать государства-члены, в частности, повысить осведомленность общественности об этой проблеме, обеспечить соответствующую подготовку сотрудников иммиграционных служб, укрепить национальный и международный полицейский механизм, предусмотреть надлежащие меры наказания и оказывать помощь жертвам, особенно тем из них, которые желают дать показания против торговцев. В соответствии с этими решениями Руководящий комитет Совета Европы по вопросу равенства между женщинами и мужчинами подготовил для Комитета министров проект рекомендации по борьбе с торговлей людьми для целей сексуальной эксплуатации. Рассмотрение этого проекта запланировано на январь 2000 года. В случае принятия он будет служить платформой действий по борьбе с торговлей людьми на национальном и региональном уровнях.

34. В 1991 году государства – участники ОБСЕ обязались "стремиться покончить со всеми формами насилия в отношении женщин и со всеми формами торговли женщинами и эксплуатации женской проституции, в том числе путем принятия соответствующих юридических запретов в отношении подобных действий и других соответствующих мер" [56]. В июле 1999 года Парламентская ассамблея ОБСЕ приняла резолюцию о торговле женщинами и детьми, в которой это обязательство было подтверждено и дополнительно расширено [57]. Эта резолюция конкретно посвящена проблеме торговли для целей принудительной проституции и других форм сексуальной эксплуатации, хотя в ней признается, что торговля может иметь и другие цели. В ней выражена озабоченность в отношении связей между такой торговлей и организованной преступностью, неадекватности нынешних законодательных и правоприменительных мер реагирования в некоторых странах – участницах ОБСЕ, а также безразличия и коррумпированности официальных органов, что препятствует исправлению положения. Эта резолюция призывает правительства государств – участников ОБСЕ создать новые или укрепить уже существующие законодательные и правоприменительные механизмы в целях наказания

торговцев, особенно тех, кто силой или обманом завлекает женщин или детей в сети международной секс-торговли, а также обеспечить защиту прав жертв такой деятельности. В ней содержится также настоятельный призыв к правительствам разработать скоординированные на национальном и международном уровнях правоприменительные стратегии борьбы с международной организованной преступностью, особенно в том, что касается ее роли в торговле женщинами и детьми.

35. К числу других региональных мер в этой области относится расширение в сентябре 1996 года мандата Группы Европола по борьбе с наркотиками (ГЕН) с включением в него проблемы торговли людьми. Государства-члены просили ГЕН составить список координационных центров правоприменительных органов, и Группа приступила к осуществлению обмена информацией через систему координаторов. В 1999 году был проведен ряд мероприятий по обмену информацией и обеспечению подготовки в области борьбы с торговлей людьми [58].

c) Национальные меры борьбы с торговлей людьми в регионе ЕЭК

36. В данном регионе, как и во всех других, национальные меры борьбы с торговлей людьми, особенно со стороны правительств, в целом были весьма слабыми. Это обусловлено скрытостью рассматриваемой практики, а также общим нежеланием правительств признавать то, что женщины и дети их стран могут быть жертвами широкомасштабной принудительной проституции или что такие злоупотребления действительно имеют место на их территории. Что же касается законов, в которых предпринимается попытка пресечения торговли людьми и принудительной проституции, то они зачастую ставят жертву в невыгодное положение, предусматривая, например, немедленную высылку женщин, оказавшихся в такой ситуации. Попытки преследования торговцев часто оказываются неудачными из-за неспособности национальных правоохранительных органов добиться сотрудничества со стороны жертв и свидетелей, поскольку они не могут гарантировать безопасность для соответствующих лиц. Например, в регионе ЕЭК имеется очень немного примеров эффективных программ защиты свидетелей для целей борьбы с торговлей людьми, несмотря на растущее осознание причастности к этой практике групп организованной преступности, а также той весьма реальной угрозы, которую создают такие группы для лиц, являющихся предметом торговли.

37. Некоторые другие подходы, применявшиеся правительствами стран этого региона для решения проблемы торговли людьми, также приводили к обратным результатам. Многие правительства пытались решить эту проблему посредством ужесточения мер борьбы с проституцией среди мигрантов. В отсутствие надлежащих гарантий и структур оказания поддержки такие меры неизбежно влекли за собой серьезные негативные

последствия для маргинализированных и уязвимых групп, еще более усиливая изоляцию и беззащитность жертв торговли и при этом не предлагая ничего нового для задержания или наказания торговцев.

38. Вместе с тем правительства стран региона ЕЭК демонстрируют все большую готовность - по крайней мере в принципиальном плане – заняться этой проблемой всерьез. Наглядным проявлением этой тенденции служат различные стратегические инициативы, о которых говорилось в предыдущем подразделе. В ряде стран была проведена работа по укреплению национального законодательства в целях предупреждения эксплуатации проституции, наказания торговцев и обеспечения охвата тех аспектов торговли, которые связаны с организованной преступностью. Некоторые страны ЕЭК, в том числе Бельгия, Италия и Нидерланды, разработали юридические и административные основы, которые стимулируют преследование торговцев за счет обеспечения мер защиты (таких, как разрешение временного проживания и оказание социальной помощи) жертвам торговли.

39. Многие правительства стран региона ЕЭК изъявили также готовность более тесно сотрудничать с национальными НПО, занимающимися вопросами прав женщин и прав человека, большинство из которых демонстрируют четкое понимание практической ситуации и требующихся решений. В наиболее затронутых странах национальные и международные НПО проводят совместную работу по оказанию поддержки в деле социальной реинтеграции женщин, освобожденных из сетей торговли, и по предупреждению рецидивов такой торговли посредством информационно-пропагандистских кампаний. Многие национальные НПО оказывают также крайне необходимую практическую поддержку жертвам торговли в форме помощи по репатриации, обеспечения временного пристанища, медицинского обслуживания, трудоустройства, защиты для семей.

4. РАЗОРВАТЬ ЦЕПЬ ТОРГОВЛИ: РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ НЕОБХОДИМЫХ ДЕЙСТВИЙ

40. Торговля людьми – это не отдельное явление, а целый ряд взаимосвязанных действий и обстоятельств с участием широкого круга различных сторон. Очень важно, чтобы этот факт должным образом учитывался при разработке мер борьбы с торговлей людьми и чтобы соответствующие усилия охватывали всю цепь такой торговли. Уже проделан немалый объем работы по определению стратегий и мер, которые позволили бы разорвать эту цепь. Цель настоящего раздела состоит не в том, чтобы продублировать эти усилия, а скорее в том, чтобы свести их в единый комплекс с целью извлечь наибольшую пользу при разработке политики и осуществлении практической деятельности [59]. Хотя в центре внимания находится ситуация в области торговли людьми в регионе ЕЭК, эти рекомендации можно было бы применить и к другим странам и регионам.

a) Основные принципы политики

41. Последовательный и согласованный подход к вопросу о торговле людьми изначально предполагает наличие общего понимания данной проблемы и общего согласия в отношении оптимальных решений. В течение последнего десятилетия в процессе индивидуальной работы, а также сотрудничества в рамках региональных и международных организаций страны ЕЭК согласовали определенные основные принципы политики. Именно эти принципы, которые излагаются ниже, должны служить ориентиром и основой для усилий в области борьбы с торговлей людьми.

- Наивысший приоритет должен отдаваться защите прав человека и достоинства лиц, ставших предметом торговли, а также лиц, занятых в сфере проституции.

- Определение термина "торговля" в законах, стратегиях и программах не должно ограничиваться рамками проституции, а должно быть достаточно широким и недвусмысленно охватывать другие выявленные аспекты, такие, как кабальный или принудительный труд и другие виды практики, сходные с рабством.

- Необходимо обеспечить преследование и надлежащее наказание торговцев и их пособников с уделением надлежащего внимания должным процессуальным правам без ущерба для прав жертв.

- Лицам, ставшим предметом торговли, не следует вменять в вину не зависящую от их воли незаконность въезда или проживания в странах транзита и назначения или ту деятельность, которой они занимаются по принуждению как лица, ставшие предметом торговли.

- Власти принимающей страны должны обеспечивать защиту и необходимую физическую и психологическую помощь жертвам торговли, и в том числе лицам, имеющим статус "незаконных" иммигрантов.

- Жертвы торговли людьми должны получать юридическую и иную помощь в ходе осуществления любых уголовных, гражданских и иных исковых процедур против торговцев/эксплуататоров. Следует добиваться того, чтобы правительственные власти предоставляли таким лицам разрешения на временное или постоянное проживание и надлежащее жилье на период проведения судебного разбирательства.

- Следует отказаться от практики принудительной "репатриации" и обеспечивать безопасное возвращение жертв, особенно в случаях причастности организованных криминальных структур.

- В процессе выявления, оказания помощи и репатриации подход к женщинам и к детям должен быть разным. Дети имеют особые права и особые потребности, которые необходимо признавать и защищать.

- Необходимо предпринять усилия для ликвидации первопричин торговли, в том числе бедности, неравенства, дискриминации и расизма.

b) Совершенствование информационной базы

42. Реалистичные, актуальные и эффективные стратегии борьбы с торговлей людьми должны базироваться на свежей и надежной информации. Качество имеющейся в настоящее время информации крайне затрудняет задачу определения реальных масштабов феномена торговли и разработки целенаправленных мер борьбы. Необходимо в экстренном порядке улучшить положение в сфере сбора данных, их анализа и обмена ими.

43. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- стандартизация статистических данных о торговле людьми как на международном, так и на региональном уровнях и – с этой целью - согласование определения торговли людьми и составляющих ее элементов, а также разработка детальных показателей применительно к такой торговле;

- повышение эффективности обмена информацией между различными государственными учреждениями на национальном уровне – например, между органами социальной и медико-санитарной инспекций и правоохранительными органами;

- создание общенациональных баз данных о торговцах и методологиях торговли людьми в странах происхождения, транзита и назначения;

- создание международных или региональных баз данных для выявления и отслеживания криминальных сетей, причастных к торговле людьми, а также применяемых методов и средств, используя при этом в полной мере те возможности и услуги аналитической поддержки, которые могут быть предложены Европолом и Интерполом при реализации этой инициативы;

- проведение, стимулирование и поддержка исследований по вопросам торговли людьми (особенно в отношении методов торговли и мотивации основных сторон);

- признание роли НПО в деле совершенствования информационной базы и включение НПО в разработку и осуществление инфраструктурных стратегий.

c) Обеспечение надлежащей законодательной основы

44. Основным препятствием в борьбе против торговли людьми было названо отсутствие соответствующего законодательства на национальном уровне. Надлежащие законодательные положения будут не только способствовать выявлению и преследованию торговцев, но и стимулировать обмен информацией на национальном и межгосударственном уровнях, а также обеспечивать единообразие процедур сбора и анализа данных.

45. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- включение в национальное законодательство точного определения преступления торговли людьми, а также подробного описания различных составляющих его элементов, подлежащих наказанию;

- объявление торговли людьми и связанных с ней видов практики, таких, как долговая кабала и принудительная проституция, преступлениями по закону;

- установление в рамках законодательства административной и уголовной ответственности юридических лиц (например, туристических агентств, миграционных бюро и т.д.), а также физических лиц;

- разработка законодательных положений, предусматривающих эффективные и пропорциональные уголовные санкции сдерживающего характера (включая наказания, связанные с лишением свободы и влекущие выдачу в случае физических лиц);

- разработка законодательных положений, предусматривающих конфискацию материальных средств ведения торговли людьми и связанных с нею правонарушений, а также доходов от такого рода деятельности;

- пересмотр действующих правовых норм, а также административных мер контроля и условий функционирования коммерческих структур, которые могут быть использованы в качестве прикрытия для торговли людьми, таких, как брачные конторы и службы сопровождения;

- обеспечение того, чтобы в законодательстве по борьбе с торговлей людьми была предусмотрена защита лиц, ставших предметом такой торговли. Обеспечение юридической защиты права лиц, ставших предметом торговли, временно проживать в стране назначения до завершения судебного разбирательства;

- обеспечение того, чтобы законодательство не позволяло преследовать лиц, ставших предметом торговли, в связи с незаконностью их вынужденного въезда или проживания в стране или в связи с той принудительной деятельностью, которую они выполняют как лица, ставшие предметом торговли;

- разработка законодательных положений, предусматривающих предоставление лицам, ставшим предметом торговли, информации и юридической помощи, а также надлежащей социальной поддержки (включая жилье и медицинское обслуживание), а также обеспечение того, чтобы право на получение такой поддержки предоставлялось не на дискреционной основе, а всем лицам, определенным в качестве жертв торговли людьми;

- обеспечение закрепления в законодательном порядке права лиц, ставших жертвами торговли, предъявлять гражданские иски торговцам, в том числе иски, предусматривающие реституцию первоначального положения и выплату компенсации за причиненный ущерб.

d) Обеспечение надлежащих мер в области правоприменения

46. Несмотря на тот факт, что, согласно оценкам, предметом торговли, для которой рассматриваемый регион является центром происхождения, назначения или транзита, ежегодно являются сотни тысяч женщин и девочек, данные показывают, что жалобы или задержания – не говоря уже о судебном преследовании – имеют место в отношении лишь небольшой доли торговцев. Известны также случаи официального сговора с торговцами. Кроме того, хотя сотрудничество со стороны жертв и представителей общественности и принесло бы очевидную пользу в плане укрепления законности, многие лица не желают или не могут выступить с разоблачением торговцев и в качестве свидетелей, зачастую испытывая опасения или не доверяя полиции и другим официальным органам, а также

будучи не в состоянии рассчитывать на какую-либо защиту со стороны властей. Для целей эффективного применения правовых норм по борьбе с торговлей людьми требуются профессионализм, бдительность и целеустремленность. Необходимо также создать стимулы для того, чтобы жертвы торговли и другие лица не боялись разоблачать торговцев людьми.

47. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- обеспечение того, чтобы правоохранительные органы располагали надлежащими следственными полномочиями и средствами ведения эффективного расследования и осуществления уголовного преследования;

- создание специализированных отделов по борьбе с торговлей людьми (в состав которых входили бы как мужчины, так и женщины) в интересах углубления специализации, а также повышения компетентности и профессионализма;

- пересмотр стратегий борьбы с торговлей людьми, с особым упором на преследование проституции, для обеспечения того, чтобы центральным объектом усилий правоохранительных органов оставались торговцы людьми;

- повышение осведомленности сотрудников полиции, органов прокуратуры, пограничных служб и судебных органов о проблеме торговли людьми и обеспечение специальной подготовки по выявлению случаев торговли людьми, борьбе с такой торговлей и по защите прав жертв, а также поощрение сотрудничества с НПО в деле разработки и реализации программ такой подготовки;

- разработка программ защиты свидетелей, включающих следующие элементы: определение безопасного места в принимающей стране, уточнение иммиграционного статуса, обеспечение доступа к услугам независимого адвоката и определение вариантов переселения или репатриации;

- поощрение сотрудников правоохранительных органов к тесному сотрудничеству с неправительственными учреждениями в интересах обеспечения необходимой поддержки и помощи жертвам торговли.

e) Защита и поддержка лиц, ставших предметом торговли

48. Цепь торговли невозможно разорвать без уделения должного внимания к потребностям жертв.

49. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- предоставление жертвам торговли людьми юридической и иной помощи в ходе осуществления любых уголовных, гражданских и других исковых процедур против торговцев/эксплуататоров;

- обеспечение безопасной репатриации жертв торговли и – в особых случаях (например, для предотвращения мести или в случае вероятности того, что жертва вновь станет предметом торговли) – изучение возможности разрешения проживания в принимающей стране или переселения в третью страну;

- обеспечение – в сотрудничестве с НПО – безопасного и надлежащего жилья для жертв торговли людьми;

- обеспечение – в сотрудничестве с НПО – доступа для жертв торговли к первичному медико-санитарному и консультативному обслуживанию, а также к юридической помощи;

- использование средств, полученных за счет штрафов, изъятий и конфискации доходов от торговли людьми, для оказания поддержки и помощи жертвам, а также для целей выплаты компенсации.

f) Сотрудничество и координация между странами

50. Торговля людьми – это региональный и глобальный феномен, с которым невозможно бороться лишь на национальном уровне: усиление национальных мер может зачастую приводить лишь к тому, что торговцы будут переносить свои операции в другие страны. В настоящее время все большее признание получает та важная роль, которую может играть трансграничное сотрудничество в деле искоренения торговли людьми. Особо важное значение имеет такое сотрудничество между странами происхождения и странами назначения.

51. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- заключение двусторонних соглашений между правительствами стран происхождения и стран назначения, направленных на предотвращение торговли людьми и защиту прав лиц, ставших предметом торговли, а также предусматривающих минимальные нормы условий труда, образцы контрактов, механизмы репатриации и т.д.;

- налаживание сотрудничества между странами происхождения и странами назначения в отношении обеспечения благополучия лиц, ставших предметом торговли;

- налаживание сотрудничества между судебными органами государств в области расследования и судопроизводства по делам о торговле людьми и аналогичных правонарушениях, оказание помощи в обмене соответствующей информацией и принятие общих методов уголовного преследования;

- налаживание прямой передачи запросов об оказании помощи между местными компетентными органами в интересах обеспечения оперативности и содействия развитию отношений сотрудничества на рабочем уровне;

- максимальное использование существующих механизмов сотрудничества, включая те из них, которые были созданы в рамках Европейского союза, Совета Европы и ОБСЕ;

- поощрение и облегчение сотрудничества между НПО в странах происхождения и странах назначения. Это особенно важно для оказания поддержки и помощи тем ставшим предметом торговли женщинам, которые возвращаются домой;

- обеспечение того, чтобы в разрабатываемых сегодня глобальных соглашениях по борьбе с торговлей людьми и контрабандным провозом мигрантов нашли отражение и поддержку международные принципы в области прав человека, которые были разработаны под эгидой Организации Объединенных Наций;

- разработка региональных и субрегиональных договоров по проблеме торговли людьми, в ходе которой в качестве отправной точки и основы должен использоваться Венский протокол.

g) Предупреждение торговли людьми

52. Надлежащие законы, сильная система правоприменения и эффективное сотрудничество между государствами будут по отдельности и в комплексе способствовать предупреждению торговли людьми. Однако для этой цели необходимы также дополнительные стратегии предупреждения, которые должны быть разработаны на основе понимания мотивации, лежащей в основе такой торговли. Следует также открыто и откровенно рассмотреть первопричины торговли, включая бедность, дискриминацию, коррупцию и неравенство между странами. Если не заняться рассмотрением этих (явно более сложных) проблем, то нельзя будет надеяться на сколь-либо значительный успех и других усилий по борьбе с торговлей людьми.

На национальном уровне

53. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- в странах происхождения – проведение обзора национальных законов, политики и практики в целях выявления и ликвидации всех форм дискриминации по признаку пола. Особое внимание следует уделять дискриминации в контексте экономических и социальных прав;

- в странах происхождения – обеспечение надлежащей информированности потенциальных мигрантов о факторах риска, с которыми связана миграция, и о имеющихся путях законной миграции, например посредством проведения информационных кампаний, направленных на повышение осведомленности потенциальных мигрантов-женщин, а также широкой общественности;

- в странах назначения – изучение путей и средств расширения возможностей для законного, выгодного и свободного от эксплуатации трудоустройства трудящихся-мигрантов;

- в странах происхождения – отказ от содействия экспорту рабочей силы до создания регламентирующих и контрольных механизмов, обеспечивающих защиту прав трудящихся-мигрантов;

- в странах происхождения и назначения – выявление связей между торговлей людьми и коррупцией в государственном секторе и принятие мер для борьбы с такой коррупцией;

- в странах назначения – изучение влияния на женщин репрессивных и/или дискриминационных законов, касающихся иммиграции и миграции рабочей силы.

На двустороннем, региональном и международном уровнях

54. Правительствам (и, где это применимо, межправительственным и неправительственным организациям) следует рассмотреть нижеследующие вопросы:

- обеспечение того, чтобы сотрудничество в области развития было нацелено на борьбу с бедностью и дискриминацией на основе применения правозащитного подхода и обеспечения учета гендерной перспективы;

- обеспечение того, чтобы сотрудничество со странами происхождения в области развития конкретно способствовало решению проблемы торговли людьми, например посредством содействия внедрению альтернативных вариантов получения доходов для уязвимых женщин, а также оказания помощи правительствам в разработке программ социального обеспечения для семей, относящихся к группам риска;

- обеспечение того, чтобы сотрудничество в целях развития предполагало оказание поддержки НПО, занимающимся проблемой торговли людьми, особенно применительно к местным и национальным программам, направленным на оказание помощи жертвам и на обеспечение их социальной реинтеграции;

- расширение поддержки, оказываемой международным правозащитным механизмам, которые занимаются проблемой торговли людьми, особенно договорным органам по правам человека и Специальному докладчику по вопросу о насилии в отношении женщин.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

55. Сегодня, через пять лет после Пекинской конференции, приходится признать тот факт, что в настоящее время предметом торговли является большее число женщин и детей, чем когда-либо ранее. Контингент потенциальных жертв в Центральной и Восточной Европе, а также в других районах мира растет стремительными темпами параллельно с углублением нищеты, ограничением возможностей в сфере занятости и расширением масштабов насилия, дискриминации и неравенства. Усиление ограничительного характера иммиграционной политики со стороны некоторых из более

богатых государств толкает людей, отчаявшихся найти работу, в руки бессовестных дельцов. Торговцы могут действовать в полной безнаказанности по причине неэффективности правоохранительной системы, что в ряде случаев усугубляется коррумпированностью официальных органов и двойственностью отношения к проституции. Глобальная секс-индустрия, приносящая миллиарды долларов правительствам, а также сетям организованной преступности, имеет возможность процветать без каких бы то ни было ограничений.

56. Это – комплексные, сложные вопросы, для которых не существует быстрых или легких решений. Для борьбы с торговлей людьми потребуются целостные, многопрофильные и дальновидные подходы, которые должны затрагивать каждый аспект цепи торговли и которые должны отражать четкое признание связей между торговлей людьми, миграцией и транснациональной организованной преступностью. В Пекинской платформе действий сделан особый акцент на правозащитном измерении торговли людьми. Права человека – это не отдельный аспект или "дополнительная перспектива". Они представляют собой ту общую нить, которая должна связать все усилия в борьбе с торговлей людьми. В июле 1999 года Верховный комиссар по правам человека Мэри Робинсон направила послание государствам, занимающимся разработкой первого за последние пятьдесят лет международного соглашения по проблеме торговли людьми. Нижеследующая выдержка служит надлежащим заключением для настоящего документа.

> "Торговля людьми и связанные с этим виды практики, такие, как долговая кабала, принудительная проституция и принудительный труд, являются нарушениями самых основных из всех прав человека, а именно права на жизнь, права на достоинство и безопасность, права на справедливые и благоприятные условия труда, права на здоровье и права на равенство. Это – права, которыми обладаем все мы независимо от нашего пола, нашего гражданства, нашего социального положения, нашего рода занятий или других различий. Торговля людьми является также дискриминационной в силу самого своего характера. Торговля людьми для целей последующего использования в глобальной секс-индустрии в конечном итоге ориентирована на клиентов из относительно богатых стран, которые оплачивают сексуальные услуги женщин и девочек, а порой – мужчин и мальчиков – из менее богатых стран. Это - нечто большее, чем проблема прав трудящихся или проблема неравенства в развитии. Это – одна из основных проблем прав человека, поскольку здесь имеет место исключительно серьезная и пагубная форма дискриминации [60]".

ПРИМЕЧАНИЯ:

[1] Пекинская платформа действий, § 122.

[2] Там же. Стратегическая цель D.3.

[3] Там же, § 130.

[4] Там же, § 230 n).

[5] Пересмотренный проект протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, документ Организации Объединенных Наций A/AC.254/4/ Add.3/ Rev.3 (1999 год).

[6] См. примечания 54-59 ниже и соответствующий текст.

[7] Санкт-Петербургская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ, 10 июля 1999 года.

[8] Гарольд, Хунцзюй Кох, помощник государственного секретаря по вопросам демократии, прав человека и труда, выступление в Комитете по международным отношениям палаты представителей, Вашингтон, округ Колумбия, 14 сентября 1999 года.

[9] Резолюция 49/166 Генеральной Ассамблеи от 23 декабря 1994 года.

[10] Проект протокола против контрабандного провоза мигрантов по земле, воздуху и морю, дополняющего конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, документ Организации Объединенных Наций A/AC.254/4/Add.1/Rev.2 (1999 год).

[11] Там же, статья 2.1 a).

[12] Пересмотренный проект протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, статья 2 (2), вариант 1, документ Организации Объединенных Наций A/AC.254/4/Add.3/Rev.3 (1999 год).

[13] Международная организация по миграции (МОМ), *Trafficking in Women: A Review of Statistical data in Europe* (*"Торговля женщинами: обзор статистических данных в Европе"*) – документ, представленный к Международной конференции Интерпола по проблеме торговли женщинами, Вена, октябрь 1998 года.

[14] Информация, содержащаяся в этом и последующих пунктах, собрана в основном из докладов, изданных Международной организацией по миграции, базирующейся в Женеве. Имеется также немало другой информации, представленной, в частности, неправительственными организациями. Вместе с тем, хотя эта информация и является чрезвычайно ценной во многих отношениях, значительная ее часть носит обрывочный характер и трудно поддается проверке, поэтому она не использовалась.

[15] См. материалы МОМ: документы и выступления участников *Регионального семинара МОМ по проблемам незаконной миграции и торговли мигрантами в Восточной и Юго-Восточной Азии* (МОМ, декабрь 1996 года, Манила), а также доклады и выступления участников *третьего Регионального семинара МОМ по проблемам незаконной миграции и торговли мигрантами в Восточной и Юго-Восточной Азии* (МОМ, сентябрь 1998 года, Бангкок, Филиппины).

[16] *Trafficking in Human Beings in Sub-Saharan Africa: The case of Nigeria*, *("Торговля людьми в странах Африки, расположенных к югу от Сахары: пример Нигерии")* – документ, представленный от имени МОМ на Международной конференции по теме "Границы преступности: торговля людьми как новая форма рабства", Верона, Италия, 22 октября 1999 года. См. также статью *"Trader in Prostitutes sentenced for nine years" ("Торговец проститутками приговорен к девяти годам лишения свободы")* в ежеквартальном бюллетене МОМ "Торговля мигрантами" (МОМ, 17/1998).

[17] Документ МОМ *"Trafficking in Women to Austria for Sexual Exploitation" ("Торговля женщинами в Австрии для целей сексуальной эксплуатации")*, 1996 год (далее упоминается как доклад МОМ по Австрии). См. также документ МОМ *"Trafficking in Women from the Dominican Republic for Sexual Exploitation" ("Торговля женщинами из Доминиканской Республики для целей сексуальной эксплуатации")* (МОМ, июнь 1996 года).

[18] См. документ МОМ *"Information campaign Against Trafficking of Women from Ukraine" ("Информационная кампания против торговли женщинами из Украины")* (исследовательский доклад МОМ, июль 1998 года). См. также документ Израильской женской сети *"Trafficking in Women to Israel and Forced Prostitution ("Торговля женщинами в Израиле и принудительная проституция"),* 17 REFUGE: Канадский периодический обзор по беженцам, ноябрь 1998 года.

[19] Доклад МОМ по Австрии (см. выше) и документ МОМ/Международного центра по разработке политики в области миграции *"Trafficking in Women from Central and Eastern Europe: Focus on Germany" ("Торговля женщинами из Центральной и Восточной Европы: Германия")* в обзоре "Migration in Central and Eastern Europe" ("Миграция в Центральной и Восточной Европе") за 1999 год.

[20] См. документ МОМ *"Migrant Trafficking through the Baltic States and Neighbouring Countries" ("Торговля мигрантами через государства Балтии и соседние страны")* (доклад о работе семинара МОМ, сентябрь 1998 года); см. также Mees et al. *"Multi-disciplinary research on the Phenomenon of Trafficking in Human Beings from and International and National Perspective: A Pilot Study with Poland and Hungary" (Меес и др. "Многопрофильное исследование феномена торговли людьми в международной и национальной перспективе: экспериментальное исследование на примерах Польши и Венгрии"), Гентский* университет, Бельгия, 1998 год [далее упоминается как исследование по Польше и Венгрии].

[21] См. документ МОМ *"Prevention of Trafficking in Women in Hungary" ("Предупреждение торговли женщинами в Венгрии")* (МОМ, Будапешт, июль 1999 года). См. также исследование по Польше и Венгрии, упомянутое выше).

[22] Информация, представленная Советом Европы. См. также передовую статью в ежеквартальном бюллетене МОМ 7/99 (1999 год) *"Traffickers Make Money through Humanitarian Crises" ("Торговцы наживаются на гуманитарных кризисах").*

[23] Международный форум по проблеме миграции: *"Предварительное резюме",* упомянутое в документе Организации Объединенный Наций E/CN.15/1999/CRP.2 (1999 год), стр.5.

[24] Международный центр по разработке политики в области миграции: Связь между организованной преступностью и торговлей иностранцами (июнь 1999 года).

[25] Конвенция о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами.

[26] Пекинская платформа действий, §122.

[27] Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 6.

[28] Конвенция о правах ребенка, статья 35.

[29] Конвенция о правах ребенка, статья 34.

[30] Конвенция МОТ № 105 (принята 25 июня 1957 года на сороковой сессии Генеральной конференции МОТ, вступила в силу 17 января 1959 года).

[31] 993 UNTS 171.

[32] 993 UNTS 3.

[33] EUROPE TS, № 5.1.

[34] Базовые документы, касающиеся прав человека в межамериканской системе, ОАГ, 25-55 (1988 год).

[35] Долговая кабала определяется в статье 1 а) Дополнительной Конвенции об упразднении рабства, работорговли и институтов и обычаев, сходных с рабством, как "положение или состояние, возникающее вследствие заклада должником в обеспечение долга своего личного труда или труда зависимого от него лица, если надлежаще определяемая ценность выполняемой работы не зачитывается в погашение долга или если продолжительность этой работы не ограничена и характер ее не определен".

[36] Конкретные упоминания о торговле людьми и связанной с этим эксплуатации содержатся в ряде заключительных замечаний, принятых этими органами в течение последних 12 месяцев, в том числе в замечаниях, принятых КПЧ в отношении Японии, КПР – в отношении Японии, Таиланда, Фиджи и Мальдивских Островов, КЛДОЖ – в отношении Индонезии и Новой Зеландии и КЭСКП – в отношени Шри-Ланки (по поводу сексуальной эксплуатации детей). В отношении Германии члены КЭСКП выразили также озабоченность по поводу "брачной торговли" в Европе.

[37] Программа содержится в *Докладе Рабочей группы по современным формам рабства о работе ее восемнадцатой сессии – Программа действий по предотвращению торговли людьми и эксплуатации проституции третьими лицами*, документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/Sub.2/1993/30 (1993 год).

[38] Предварительный доклад, представленный Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях г-жой Радхикой Кумарасвами, документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1995/42 (1994 год).

[39] Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях г-жи Радхики Кумарасвами, документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1997/47 (1997 год).

[40] Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях г-жи Радхики Кумарасвами, доклад о поездке в Польшу, документ Организации Объединенных Наций E/CN.4/1997/47/Add.1 (1996 год).

[41] Последней резолюцией Генеральной Ассамблеи, в которой затрагивается проблема торговли людьми, является резолюция 53/111 (1998 год).

[42] Последний доклад Генерального секретаря для Генеральной Ассамблеи по проблеме торговли людьми содержится в документе Организации Объединенных Наций A/53/409 (1998 год).

[43] Пересмотренный проект протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, документ Организации Объединенных Наций A/AC.254/4/Add.3/Rev.3 (1999 год).

[44] Проект протокола против контрабандного провоза мигрантов по земле, воздуху и морю, дополняющего конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, документ Организации Объединенных Наций A/AC.254/4/Add.1/Rev.2 (1999 год).

[45] Проект конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, документ Организации Объединенных Наций A/AC.254/4/Rev.4 (1999 год).

[46] Рекомендации в отношении торговли людьми – пресс-релиз Совета 10550/93 от 29-30 ноября 1993 года, приложение 2.

[47] Доклад Комитета по гражданским свободам и внутренним делам о торговле людьми, 14 декабря 1995 года, A4-0326/95.

[48] Резолюция Европейского парламента относительно торговли людьми от 18 января 1996 года, OJ No C 32, 5.2, 1996, p. 88.

[49] CDEG (96) 6 rev., 10 мая 1996 года.

[50] См. Европейская комиссия: Доклад о работе Конференции по проблеме торговли женщинами, 10-11 июня 1996 года, Вена, CAB./183/96/ENG.

[51] Комиссия Европейских сообществ: Сообщение Комиссии для Совета и Европейского парламента по вопросу о торговле женщинами для целей сексуальной эксплуатации, COM (96) 567 final.

[52] Рекомендации Совета Европейского союза по борьбе с торговлей людьми, принятые 29 и 30 ноября 1993 года.

[53] Гаагская декларация министров с изложением европейских руководящих принципов в отношении эффективных мер по предупреждению торговли женщинами для целей сексуальной эксплуатации и борьбе с ней, Гаага, 27 апреля 1997 года.

[54] Сообщение для Совета и Европейского парламента о дальнейших действиях по борьбе с торговлей женщинами, COM (1998) 726 final.

[55] Рекомендация 1325 (1997), принятая Ассамблеей 23 апреля 1997 года.

[56] Московский документ 1991 года, упомянутый в Санкт-Петербургской декларации Парламентской ассамблеи ОБСЕ от 10 июля 1999 года.

[57] Санкт-Петербургская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ, 10 июля 1999 года.

[58] Сообщение для Совета и Европейского парламента о дальнейших действиях по борьбе с торговлей женщинами, COM (1998) 726 final, p. 12. Это сообщение содержит также информацию о различных мероприятиях и программах Комиссии в области борьбы с торговлей женщинами.

[59] Эти рекомендации составлены на основе целого ряда материалов конференций, политических документов и проектов правовых текстов, включая проект венского протокола и документы ЕС, ОБСЕ и Совета Европы, упомянутые выше.

[60] Послание Верховного комиссара по правам человека Мэри Робинсон для Специального комитета по разработке конвенции против транснациональной организованной преступности, четвертая сессия, Вена, 28 июня – 9 июля 1999 года.