



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 July 2019
Russian
Original: English

Семьдесят четвертая сессия

Пункт 72 b) первоначального перечня*

Поощрение и защита прав человека: вопросы прав человека, включая альтернативные подходы в деле содействия эффективному осуществлению прав человека и основных свобод

Торговля людьми, особенно женщинами и детьми

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, Марии Грации Джаммаринаро, представленный во исполнение резолюции [35/5](#) Совета по правам человека.

* [A/74/50](#).



Доклад Специального докладчика по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми

Резюме

В настоящем докладе, представленном Генеральной Ассамблее в соответствии с резолюцией 35/5 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, описывает мероприятия, проведенные за отчетный период, выявляет передовую практику и определяет руководящие принципы и рекомендации по осуществлению долгосрочных эффективных мер возмещения ущерба для трудящихся, ставших жертвами торговли людьми и жестокой эксплуатации в контексте деятельности предприятий и в производственно-сбытовых цепочках. Она анализирует конкретные проблемы, связанные с получением доступа к государственным судебным и внесудебным механизмам, а также к действующим механизмам рассмотрения жалоб, трудности, связанные с функционированием механизмов рассмотрения жалоб, обеспечивающих реагирование на жалобы трудящихся, ставших жертвами торговли людьми и/или жестокой эксплуатации, и роль, которую законодательство об обязательствах компаний по представлению отчетности в рамках должной осмотрительности может играть в расширении доступа трудящихся к этим механизмам.

I. Введение

1. В настоящем докладе, представленном Генеральной Ассамблее во исполнение резолюции 35/5 Совета по правам человека, Специальный докладчик по вопросу о торговле людьми, особенно женщинами и детьми, описывает мероприятия, проведенные за отчетный период, и проводит тематический анализ проблем, с которыми сталкиваются трудящиеся, являющиеся жертвами торговли людьми и других форм жестокой эксплуатации, добиваясь доступа к средствам правовой защиты, видов имеющихся в их распоряжении средств правовой защиты и их эффективности в удовлетворении потребностей таких трудящихся.

II. Деятельность Специального докладчика

2. Специальный докладчик 27 мая 2019 года по приглашению организатора приняла участие в качестве основного докладчика в семинаре на тему «Наконец-то правосудие: европейские действия по предоставлению компенсации жертвам преступлений», организованном организацией «Ла Страда интернэшнл».

3. Она 10 июня совершила поездку в Нидерланды для проведения бесед с работниками сектора автомобильного транспорта в целях подготовки материалов для настоящего доклада.

4. Она 13 июня выступила с приветственным словом на вебинаре, организованном Международным центром развития миграционной политики в связи с презентацией доклада Центра, озаглавленного «Изучение возможностей для дальнейшей работы: устойчивость и уязвимость к торговле людьми и другим злоупотреблениям среди людей, перемещающихся по маршрутам миграции в Европу».

5. Она выступила 25 июня в ходе сорок первой сессии Совета по правам человека в качестве докладчика на параллельном мероприятии, организованном Постоянным представительством Австрии при Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве и посвященном работе Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин над его предстоящей общей рекомендацией о торговле женщинами и девочками в контексте международной миграции.

6. Она 26 июня выступила в качестве участницы еще одного параллельного мероприятия в ходе сессии, совместно организованного постоянными представительствами Республики Молдова и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии при Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве, Советом Европы и Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ), и посвященного теме «Борьба с торговлей людьми: передовой опыт в укреплении партнерства и координации».

7. Она 27 и 28 июня представила Совету по правам человека свой доклад о новаторских и преобразующих моделях социальной интеграции лиц, пострадавших от торговли людьми (A/HRC/41/46). Доклад был подготовлен по итогам двух консультаций с экспертами, которые она провела 13 и 14 декабря 2018 года в Женеве и 31 января – 1 февраля 2019 года в Аддис-Абебе, а также на основе материалов, представленных по этому вопросу различными заинтересованными сторонами. Специальный докладчик также представила доклад о своей поездке в Нигерию, которую она совершила 3–10 сентября.

8. Она 28 июня выступила в качестве участницы параллельного мероприятия на сессии Совета по правам человека, посвященного вопросу о торговле детьми и доступе к средствам правовой защиты, которое было организовано Постоянным представительством Филиппин при Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве.

9. Также 28 июня она выступила в качестве докладчика на параллельном мероприятии сессии Совета по правам человека, посвященном ключевой роли судей в борьбе с торговлей людьми, которое было организовано Постоянным представительством Израиля при Организации Объединенных Наций и других международных организациях в Женеве.

III. Тематический анализ: доступ к средствам правовой защиты для жертв торговли людьми, в связи с злоупотреблениями, совершенными предприятиями и их поставщиками.

A. Введение и методология

10. В настоящем докладе содержится анализ конкретных проблем, с которыми сталкиваются трудящиеся, ставшие жертвами торговли людьми и других форм жестокой эксплуатации, при поиске доступа к средствам правовой защиты, различных видов имеющихся в их распоряжении средств правовой защиты и эффективности этих средств в удовлетворении их потребностей. Доклад основывается на предыдущих докладах Специального докладчика ([A/66/283](#), [A/HRC/17/35](#) and [A/HRC/20/18](#)), докладе Специального докладчика по вопросу о современных формах рабства, включая его причины и последствия ([A/HRC/36/43](#)), и работе начатого в 2014 году проекта УВКПЧ по подотчетности и средствам правовой защиты. Этот проект направлен на оказание государствам помощи в укреплении осуществления третьего компонента Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека ([A/HRC/17/31](#); см. также [A/HRC/32/19](#)).

11. Кроме того, в основу доклада легли результаты и выводы проекта мандатария и работы над многосторонними инициативами, а также то, как другие заинтересованные стороны решают проблему торговли людьми с помощью своих стандартов и механизмов мониторинга. Следует особо отметить, что трудящиеся должны играть определенную роль в разработке, регулировании и мониторинге стандартов, с тем чтобы эти механизмы были легитимными и эффективными в отношении случаев торговли людьми и жестокой эксплуатации в контексте деятельности предприятий и производственно-сбытовых цепочек. Кроме того, был проведен обзор заинтересованных сторон, включая профсоюзы, многосторонние инициативы, юристов и представителей научных кругов, для сбора их отзывов о трудностях, связанных с получением доступа к государственным судебным и внесудебным механизмам и оперативным механизмам рассмотрения жалоб, а также трудностях, связанных реагированием этих механизмов на проблемы трудящихся, которые являются жертвами торговли людьми и/или жестокой эксплуатации, и роли законодательства об обязанности компаний проявлять должную осмотрительность при представлении отчетности, которая может способствовать расширению доступа трудящихся к этим механизмам. Эти материалы были дополнительно обогащены консультациями, проведенными в июне 2019 года в Нидерландах с членами профсоюза работников автомобильного транспорта, с которыми Специальный докладчик провела беседы с целью

получения конкретных примеров условий труда и проблем в области доступа к эффективным средствам правовой защиты для работников этого сектора.

12. Специальный докладчик также размышляет над концепцией «континуума эксплуатации». Учитывая новые формы законодательства, сосредоточенные на обязательствах компаний по представлению отчетности и их действиях по борьбе с торговлей людьми, принудительным трудом или современным рабством, представляется, что действия предприятий рассматриваются исключительно через призму их успеха в борьбе с крайними случаями злоупотреблений в сфере труда, как могут быть определены торговля людьми или принудительный труд, и поэтому не проверяются на предмет других видов нарушений в сфере труда. Тем не менее, торговля людьми и другие виды крайних злоупотреблений трудовыми ресурсами встречаются реже, и, учитывая более высокий порог, необходимый для признания их уголовным преступлением, они с меньшей вероятностью могут быть выявлены при осуществлении повседневной деятельности. Однако, как Специальный докладчик уже отмечала в своих предыдущих докладах и выступлениях, современная экономика в значительной степени опирается на систему, основанную на эксплуатации уязвимых трудящихся. Торговля людьми, являющаяся выражением наиболее вопиющих нарушений на рабочем месте, является одной из крайних точек в континууме эксплуатации. Эксплуатация, а следовательно, и торговля людьми, начинается с создания благоприятных условий для нарушения основных трудовых прав, таких как ограничение прав на вступление в профсоюз или создание профсоюза, ведение коллективных переговоров, также для игнорирования основных прав трудящихся, таких как право на безопасность. В повседневной деловой практике часто встречаются незначительные нарушения трудовых отношений, такие как задержки с выплатой заработной платы, чрезмерная сверхурочная работа, неоплачиваемый отпуск или оплата услуг посредников по найму персонала. Они настолько распространены, что работники часто не осознают их как злоупотребления. Нормализация злоупотреблений в сфере труда на этом уровне непосредственно влияет на вероятность выявления более серьезных форм эксплуатации. Трудящиеся, оказавшись в спирали континуума эксплуатации, в которой каждая практика и каждый шаг были нормализованы, неохотно обращаются в государственные органы или другие механизмы рассмотрения жалоб. Поскольку первые этапы континуума эксплуатации лишь в еще большей степени способствовали усилению их уязвимости, к тому времени, когда ситуация ухудшилась и превратилась в серьезную форму трудовой эксплуатации или торговли людьми, вероятность того, что трудящиеся будут высказывать свое мнение, становится еще ниже.

В. Основные проблемы, с которыми сталкиваются потерпевшие при получении доступа к средствам правовой защиты в рамках уголовного судопроизводства, и роль государства

13. Права человека жертв торговли людьми должны занимать центральное место во всех усилиях по предупреждению торговли людьми и борьбе с ней, однако способы отправления правосудия в отношении жертв торговли людьми вызывают многочисленные озабоченности как с точки зрения доступа к правосудию, так и с точки зрения возмещения ущерба, полученного жертвами.

14. Во ходе всех собеседований, как и в материалах заинтересованных сторон, когда работников спрашивали о способе исправления ситуации, который они используют, или о том, какая помощь им необходима, ответы были одинаковыми. Для большинства работников, ставших жертвами злоупотреблений в сфере труда или жертвами торговли людьми, главной заботой было взыскание невыплаченной заработной платы, сохранение трудовых договоров и улучшение

условий на рабочем месте. Однако в большинстве случаев обращение к механизмам рассмотрения жалоб, независимо от того, являются ли они государственными или нет, приведет к потере рабочих мест для трудящихся и неопределенности результатов в отношении взыскания заработной платы и других причитающихся выплат. В беседах с работниками они ясно указали, что они прибегают к внешней помощи и сообщают о своей ситуации только тогда, когда их физическая безопасность находится под угрозой. В этой связи была выявлена основная проблема, связанная с общим опасением того, что уязвимые трудящиеся, в равной степени как трудящиеся-мигранты, так и немигранты, могут лишиться средств к существованию.

15. Что касается доступа к средствам правовой защиты, в качестве одного из основных препятствий для доступа трудящихся, желающих обратиться в государственные судебные механизмы, часто указывается изоляция. Другие вопросы, обсуждавшиеся в ходе последних консультаций Специального докладчика и затрагивающие, в частности, трудящихся в ситуациях трудовой эксплуатации, касаются непонимания работниками как судебной, так и внесудебной системы и того, каким образом она может эффективно обеспечивать возмещение ущерба. Помимо непонимания существующих систем, работники часто не доверяют этим механизмам, и особенно не доверяют возможности получить надлежащее возмещение.

16. Кроме того, боязнь депортации не позволяет трудящимся-мигрантам обращаться с жалобами в органы власти, в частности, когда работодатели неоднократно угрожают, что их визы, разрешения на работу и/или виды на жительство зависят от их контрактов с этими работодателями. Это является следствием нынешней миграционной политики во многих юрисдикциях, которая позволяет оперативно выдворять не имеющих документов мигрантов, не оставляя времени для проведения первоначальной оценки, несмотря на национальные и международные стандарты и политику в отношении официальных сроков принятия решений и проведения расследований.

17. Даже если мигрантам с неурегулированным статусом разрешено подавать иски в государственный судебный механизм, их статус создает дополнительные препятствия. Мигрантам должно быть разрешено работать в период рассмотрения их дел, которое может занять годы, поскольку они не смогут прожить без дохода. Как подчеркивали респонденты, трудящиеся-мигранты отправляют денежные переводы домой, от которых зависят целые семьи. Даже если трудящемуся в течение всего этого процесса может быть оказана помощь со стороны государства или гражданского общества, это все равно будет проблематично с точки зрения ожидаемого дохода его семьи в стране происхождения. Наряду с трудностями в отслеживании их дела по возвращении на родину, это затрудняет их доступ к эффективным средствам правовой защиты через государственные механизмы. Что касается стоимости процесса, то респонденты, работающие в разных странах Европы, выражают обеспокоенность тем, что затраты на подачу иска в суд могут быть очень высокими, особенно с учетом неопределенности в отношении результата. В условиях, когда ответчик-компания, как правило, располагает гораздо большими экономическими ресурсами для того, чтобы потратить их на такой процесс, трудно добиться баланса, необходимого для соблюдения надлежащей правовой процедуры и справедливого судебного разбирательства.

18. Кроме того, в основе проблемы обеспечения правосудия лежат трудности, с которыми сталкиваются жертвы в рамках правовой системы, в которой рассматриваются их дела. Правовая база часто плохо подготовлена для судебного преследования по делам о торговле людьми в контексте деятельности

предприятий. Правоохранительные органы, прокуратура и судебные органы недостаточно хорошо понимают признаки торговли людьми, особенно в области трудовой эксплуатации. Во многих случаях прокуроры признают факт наличия торговли людьми только в тех случаях, когда отдельные лица физически ограничены в возможности покинуть своего работодателя, или когда имеет место физическое насилие или угроза насилия. Даже в тех случаях, когда сотрудники правоохранительных органов осведомлены об этих признаках и имеют возможность выявлять случаи торговли людьми, трудящиеся не уверены в том, что для выявления жертв торговли людьми власти будут последовательно применять критерий «минимального признака»; в таких случаях первыми реагируют, как правило, сотрудники государственных органов, а именно сотрудники полиции и трудовые инспекторы. В нынешней системе, в которой для того, чтобы инициировать оказание помощи жертвам, необходимо официальное признание факта торговли людьми, если лица, принимающие такие решения, не знают этих показателей или не принимают их во внимание, работники не идентифицируются как жертвы торговли людьми и не получают обращения и защиты в качестве таковых. Хорошим примером профсоюза, облегчающего доступ трудящихся к средствам правовой защиты путем повышения осведомленности среди вышеназванных органов власти, является профсоюз в Италии. Итальянская федерация работников агропромышленного комплекса облегчает доступ к правосудию для трудящихся путем повышения осведомленности прокуроров и полицейских органов на местном уровне и оказания поддержки жертвам. Федерация предоставляет работникам бесплатный транспорт и финансовую помощь на период судопроизводства.

19. В случае торговли людьми в целях трудовой эксплуатации в рамках деятельности предприятий и цепочках поставок дополнительная процедурная сложность заключается в том, что каждое из действий, необходимых для установления факта торговли людьми, осуществляется различными субъектами глобальной экономики. Эксплуатация заметна только на уровне работодателя, но преступление часто начинается гораздо раньше, на более раннем этапе процесса, на уровне неэтичного посредника по найму рабочей силы, который взимает плату с работника и принуждает его к долговой кабале. Каждый участник цепочки часто совершает часть преступления, но связь между ними представляет собой не преступную сеть, а сложную паутину деловых отношений. В этой связи дела о торговле людьми в целях трудовой эксплуатации сосредоточены на ее симптомах, связанных с ней нарушениях трудовых отношений, и обвинения часто выдвигаются отдельно. Отзывы с мест показывают, что очень трудно определить, кто за это отвечает. Прежде чем дело будет передано в суд, необходимо составить список ответственных за каждое нарушение сторон, и юристам-практикам часто трудно найти нарушение и правонарушителя, которого можно идентифицировать и привлечь к ответственности за нарушение.

20. Кроме того, пороговые критерии, которые должны быть соблюдены для доказательства случаев торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, являются более сложными, чем в случае других правонарушений, таких как незаконный ввоз мигрантов. Отсутствие дел, передаваемых в суд, приводит к отсутствию опыта у прокуроров и судей и оставляет мало возможностей для формирования судебной практики по таким делам. В этой связи, как показали отзывы представителей гражданского общества, перенос акцента не на торговлю людьми, а на другие смежные преступления в определенной степени способствует успешному возбуждению дел в судах. Судебное преследование за мошенничество и коррупцию или даже незаконный ввоз мигрантов дает возможность передавать дела в суд и проводить их анализ по существу, в том числе на предмет наличия признаков торговли людьми.

21. Другие проблемы, о которых говорили респонденты, на процедурном уровне включают недостаточный доступ или отсутствие доступа к финансированию юридической помощи для участия в судебных процедурах, отсутствие служб письменного и устного перевода для жертв и неэффективность расследований, проводимых правоохранительными органами. Результатом такой неэффективности является то, что даже в тех случаях, когда жертвы выявляются после оценки через национальный механизм, виновным зачастую не предъявляются соответствующие уголовные обвинения, а в тех случаях, когда они предъявляются, обвинительные приговоры выносятся по небольшому числу дел.

22. За редкими исключениями, когда вынесен обвинительный приговор, компенсация присуждается редко и, в случае ее присуждения, фактически не предоставляется из-за отсутствия конфискованных активов в результате неэффективных методов расследования.

С. Судебные и внесудебные механизмы

25. Что касается возмещения ущерба с помощью иных средств, помимо уголовного судопроизводства, то заинтересованным сторонам был задан вопрос о том, в какой степени неуголовные судебные механизмы и внесудебные государственные механизмы могут быть подходящим средством для жертв торговли людьми и жестокой эксплуатации. В частности, заинтересованным сторонам был задан вопрос об адекватности гражданских и трудовых судов и других внесудебных процедур, таких как механизмы примирения и посредничества.

26. Жертвы торговли людьми и жестокой эксплуатации часто имеют право на получение невыплаченной заработной платы и/или отпускных, что может позволить им воспользоваться некоторыми средствами правовой защиты в тех случаях, когда уголовное законодательство и связанные с ним схемы компенсации помочь не могут. Суды по гражданским делам или трудовые трибуналы могут также разрешать потерпевшим более активно участвовать в разбирательствах, чем в рамках уголовного судопроизводства, в ходе которого потерпевшие часто рассматриваются как свидетели, а не как стороны, участвующие в деле. Участие в процедуре, а также чувство сопричастности, может стать для жертв способом вернуть уверенность в себе.

27. Вследствие недостатков системы уголовного правосудия, изложенных выше, средства правовой защиты в рамках гражданского и трудового законодательства зачастую являются единственным способом обеспечения какой-либо компенсации жертвам торговли людьми¹. Однако компании, занимающие более высокие позиции в цепочках поставок и определяют правила их функционирования, часто уклоняются от ответственности в судах, поскольку они не являются прямыми работодателями.

28. Кроме того, процедуры, предусмотренные гражданским и трудовым законодательством, также часто не подходят для борьбы с серьезными формами эксплуатации, и элементы торговли людьми должны подпадать под действие деликтов и составов преступлений, таких как запугивание, которые являются не вполне адекватными и направлены на случаи физических нападений и

¹ В деле, касающемся Международной федерации работников транспорта и рыбаков в Ирландии, семь жертв торговли людьми, которым Федерация оказывала помощь в удовлетворении их претензий к рыболовецким предприятиям Ирландии, по решению Комиссии Ирландии по трудовым отношениям на сегодняшний день получили компенсации на общую сумму около 110 тысяч евро.

нарушений договоров². Торговля людьми и серьезная трудовая эксплуатация, как правило, сами по себе не являются предметом гражданских исков, поэтому серьезность эксплуатации не рассматривается в рамках успешного иска таким же образом, как это было бы в случае уголовно наказуемого деяния, решения по которому принимаются с учетом необходимости обеспечения общественного блага. Однако в уголовном деле процедурные требования и бремя доказывания являются более существенными, поэтому правоохранительные органы, прокуратура и судебные органы неохотно идут по этому пути.

29. Кроме того, гражданские процедуры могут быть более сложными в использовании, поскольку бремя доказывания лежит на истце. Соответствующие расходы, вытекающие из требования о выплате экономической компенсации, могут быть гораздо выше, и работодатели сделают все возможное, чтобы уменьшить доверие суда к заявлениям работников. Даже в случае положительного решения суда получение присужденной компенсации все равно будет сопряжено с трудностями. Как стало известно Специальному докладчику в ходе консультаций, в целях облегчения доступа трудящихся к этому виду средств правовой защиты в общеобязательном соглашении о автомобильных перевозках Нидерландов содержится положение о переносе бремени доказывания. Если работники обращаются с жалобой в профсоюз, компания должна доказать, что она соблюдает правила соглашения. В этом случае имя работника остается анонимным. Кроме того, в системе гражданского права существует положение об ответственности работников за выплату заработной платы по цепочке. В соответствии с законом работники могут требовать компенсации на самом верху цепочки поставок.

30. В соответствии с законодательством Нидерландов преимущество возбуждения уголовного дела заключается в том, что в случае присуждения компенсации часто применяется так называемая «мера гражданского ущерба». Это мера, с помощью которой государство возмещает присужденный ущерб потерпевшему (который всегда выплачивается), а затем пытается взыскать деньги с ответчика, тем самым избавляя жертву от необходимости фактически требовать возмещения денежных средств и ущерба. Однако эта мера доступна только в уголовных делах.

31. Заинтересованные стороны подчеркнули центральную роль адекватных и доступных судебных механизмов. Однако в тех случаях, когда они оказываются неэффективными, необходимо полагаться на эффективные внесудебные механизмы.

32. Основными внесудебными механизмами являются следующие: национальные трудовые инспекции, при наличии у них достаточных ресурсов, имеют мандат на эффективное взаимодействие с трудящимися и мощный канал подачи жалоб и могут предоставлять средства правовой защиты³; национальные правозащитные учреждения и омбудсмены; и национальные координаторы по вопросам ответственного делового поведения в соответствии с руководящими принципами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для многонациональных корпораций. Что касается национальных контактных центров, то в конце мая 2019 года поступило сообщение о том, что базирующаяся во

² См., например, дело *Антанас Галдикас и др. против «Ди-джей Хаутон кэтчинг сервисез» и др.*, касающееся «ловцов цыплят», вывезенных из Литвы с целью трудовой эксплуатации в Соединенном Королевстве. С материалами дела можно ознакомиться по адресу: www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ew/cases/EWHC/QB/2016/1376.html.

³ См. также Управление по борьбе с бандитизмом и злоупотреблением трудовыми ресурсами Соединенного Королевства, мандат которого был расширен Законом об иммиграции 2016 года, включившим в него расследование преступлений трудовой эксплуатации.

Франции неправительственная организация «Шерпа» возбудила судебное дело против компании «Боллоре» в целях обеспечения соблюдения соглашения об условиях труда на плантации пальмового масла в Камеруне, которое было достигнуто при посредничестве национального координационного центра.

33. Что касается роли, которую могут играть национальные трудовые инспекции и механизмы трудового посредничества в предоставлении эффективных средств правовой защиты жертвам трудовой эксплуатации, то они могут оказаться недостаточными в случаях серьезных злоупотреблений в сфере труда, поскольку трудовые инспекторы не привыкли выявлять их и не обладают правоприменительными полномочиями. Хорошим примером укрепления потенциала и полномочий трудовой инспекции в деле выявления и облегчения доступа к помощи и правосудию для жертв трудовой эксплуатации может служить Португалия. В 2014 году был усовершенствован национальный механизм перенаправления жертв для обеспечения надлежащего решения проблемы торговли людьми в целях трудовой эксплуатации. Успех этой модели основан на работе региональных многопрофильных групп, в состав которых входят трудовые инспекторы и множество других участников. Кроме того, трудящиеся, выявленные в качестве жертв торговли людьми, в настоящее время охвачены интеграционной программой, которая предусматривает обеспечение им доступа к рынку труда.

34. Что касается взаимосвязи между средствами правовой защиты на государственном уровне и механизмами рассмотрения жалоб на уровне компаний, то заинтересованные стороны сообщили, что они часто рассматриваются как полностью отдельные друг от друга структуры, причем в странах, где верховенство права слабее, активнее используется второй механизм, и такой подход способствует сохранению проблемы. Одним из способов решения этой проблемы является организация встреч представителей гражданского общества, компаний и трудовых инспекций, в ходе которых они могут анонимно обмениваться информацией. Аналогичным образом, в ходе предыдущих консультаций с представителями аудиторской отрасли аудиторские фирмы высказывали предположение о том, что если компании, нанявшие их для аудита их операций и поставщиков, разрешат им делиться результатами аудита на совокупной анонимной основе, то они будут готовы к этому. Хотя в отдельных случаях это может не помочь, это позволит трудовым инспекциям и другим заинтересованным сторонам иметь четкое представление об основных проблемах и определить приоритетные области, вызывающие озабоченность, а также и действия, которые необходимо предпринять.

D. Законодательство о прозрачности и его воздействие на подотчетность предприятий в случаях торговли людьми или жестокой эксплуатации, выявленных в ходе их деятельности и в цепочках поставок

34. После принятия Калифорнийского закона о прозрачности в цепочках поставок в 2010 года в Соединенных Штатах и Закона о современном рабстве 2015 года в Соединенном Королевстве другие страны последовали этому примеру в области обязательств корпораций по представлению отчетности об опасностях принудительного труда и торговли людьми. Недавно Австралия приняла Закон о современном рабстве 2018 года, в котором исправлены некоторые недостатки, выявленные в вышеупомянутых законах; Канада и Соединенные Штаты Америки, как и некоторые другие страны, рассматривают возможность принятия аналогичного законодательства, обязывающего компании компаниям представлять информацию об их усилиях по борьбе с торговлей людьми в рамках их

операций и производственно-сбытовых цепочек. Однако, как показали публичные доклады и отзывы, полученные в ходе консультаций со Специальным докладчиком, заинтересованные стороны не питают оптимизма. Критика в адрес законов Калифорнии и Соединенного Королевства, вызванная отсутствием правоприменения и необходимых позитивных действий — компании не нарушают эти законы, даже если они сообщают, что не предпринимают никаких действий, — была проанализирована Специальным докладчиком (см. [A/HRC/35/37](#)). В более поздних докладах и отзывах, полученных в ходе консультаций, выражается обеспокоенность по поводу весьма незначительного воздействия этого законодательства на поведение компаний.

35. В большинстве докладов и аналитических материалов о компаниях, представляющих отчетность в соответствии с этими законами, отмечается, что компании представляют недостаточно полную информацию о своей деятельности, а информация об их результатах весьма ограничена, и что необходимо сделать больше для повышения требований к раскрытию информации, с тем чтобы позволить гражданскому обществу и правительствам отслеживать нарушения, совершаемые предприятиями⁴. Законодательство о прозрачности, возможно, инициировало первые изменения в отношении смещения некоторой части ответственности за трудовую эксплуатацию по всей цепочке поставок, однако оно пока не привело к каким-либо существенным изменениям в поведении предприятий. Информация, обнародованная в их заявлениях, не является достаточной для оспаривания действий компании другими заинтересованными сторонами на основе изложенных фактов. Кроме того, в качестве лидеров в этой области уже определены компании, которые более эффективно выполняют требования законодательства. Для других компаний воздействие законов было довольно ограниченным, поскольку в их отчетах основное внимание уделялось деятельности, не затрагивающей ни одну из проблем, связанных с бизнес-моделями, лежащими в основе эксплуатации и злоупотреблений.

36. Некоторые субъекты гражданского общества утверждают, что новое законодательство сместило внимание компаний в сторону крайних точек спектра эксплуатации, оставив вне их поля зрения ключевые вопросы, такие как уважение к работе профсоюзов.

37. Специальный докладчик хотела бы подчеркнуть, что законодательство, предусматривающее более строгие обязательства, может дать лучшие результаты, учитывая, что создание эффективных механизмов для выявления наихудших форм эксплуатации проливает свет на весь спектр нарушений трудового законодательства.

38. Что касается содержания докладов о мерах должной осмотрительности, то они должны охватывать политику, направленную на выявление и устранение соответствующих рисков. Отчетность о результатах, однако, неоднозначна даже среди заинтересованных сторон гражданского общества. По мнению некоторых, представление информации о результатах и их воздействии может оказать положительное влияние на то, как компании оценивают свои достижения в борьбе с торговлей людьми и злоупотреблениями в сфере труда. Тем не менее, другие подчеркивали, что доклад о конкретных результатах может удержать работников от подачи жалобы, если они считают, что подробности их дел могут стать достоянием общественности. Эту проблему можно было бы решить путем представления данных в агрегированном виде. Вместе с тем обнародование

⁴ См. Международный круглый стол по вопросам корпоративной ответственности и трудовой эксплуатации на тему «Полное раскрытие информации: на пути к более полной информации о современном рабстве», март 2019 года. Размещено по адресу: www.icar.ngo/s/ICAR-Full-Disclosure-Report_Apr10-WEB.pdf.

результатов может помешать работодателям взаимодействовать с соответствующими заинтересованными сторонами, что необходимо для достижения желаемых результатов и эффективности, которые могут выходить за рамки сферы действия применимого закона о прозрачности.

39. Некоторые представители гражданского общества утверждают, что законодательство должно стимулировать представление сообщений о выявленных случаях торговли людьми и жестокой эксплуатации путем создания безопасных убежищ, с тем чтобы компании могли сообщать о них, не причиняя себе вреда. Такой подход порождает ряд проблем. Торговля людьми является грубым нарушением прав человека, и амнистия, предоставленная компаниям, которые участвовали в торговле людьми или извлекали из этого выгоду, нарушила бы права жертв на доступ к правосудию и эффективным средствам правовой защиты. В качестве альтернативы можно было бы предусмотреть амнистию для компаний, представляющих информацию, только в том случае, если план по исправлению положения, направленный на удовлетворение потребностей трудящихся, уже осуществляется.

40. Что касается влияния действующего законодательства на обязательства по представлению отчетности о мерах должной осмотрительности, касающихся доступа жертв к средствам правовой защиты, то для обеспечения функционирования механизмов рассмотрения жалоб крайне важно проявлять должную осмотрительность на всех этапах производственно-сбытовой цепочки. Публикация списка поставщиков и субподрядчиков, а также дочерних компаний материнской компании, будет иметь ключевое значение для того, чтобы внешние заинтересованные стороны и работники имели возможность привлекать компании или «экономических работодателей» к ответственности на более высоких уровнях в цепочке поставок. Работники на всех этапах цепочки поставок должны быть проинформированы об отношениях, которые их компании могут иметь с каждой компанией или экономическим работодателем на протяжении всей цепочки поставок. В противном случае, горячие линии, поддерживаемые компаниями и утверждающие, что они могут связаться с работниками и обслуживать их по всей цепочке поставок, были бы бесполезны. Компания несет ответственность за отслеживание своей цепочки поставок или иное упрощение своих операций таким образом, чтобы обеспечить возможность такого отслеживания. В этой связи национальное законодательство о прозрачности может также облегчить доступ трудящихся к средствам правовой защиты.

41. Сознывая обеспокоенность многих компаний по поводу раскрытия информации об их поставщиках, профсоюзы высказывают предположение о том, что если не вся информация о поставщиках является общедоступной, то она может предоставляться профсоюзу на регулярной основе в рамках глобального рамочного соглашения, что может снять обеспокоенность деловых кругов по поводу конфиденциальности путем ограничения распространения информации. Это будет приемлемо для поставщиков в том же секторе, учитывая, что Всемирная федерация профсоюзов будет иметь членские организации на местах в соответствующих географических районах для оказания помощи трудящимся в использовании информации для их защиты⁵. Аналогичная инициатива обсуждалась в ходе предыдущих консультаций, проведенных мандатарием по теме укрепления участия и перспектив трудящихся в рамках инициатив с участием многих заинтересованных сторон. Группа трудящихся высказала предположение о том, что инициативы с участием многих заинтересованных сторон, действующие в одном

⁵ В качестве примера, приведенного в ходе консультаций, можно привести глобальное рамочное соглашение между «АСОС» и «ИндастриАЛ» и сопутствующий механизм рассмотрения жалоб работников.

и том же регионе или стране, могут оптимизировать использование ресурсов путем создания общих механизмов рассмотрения жалоб на основе национальной сети заинтересованных сторон.

42. В то время как законы Калифорнии и Соединенного Королевства не предусматривают какого-либо правоприменительного механизма, в соответствии с недавно принятым во Франции законом об обязанности проявлять бдительность и Инициативой ответственного ведения бизнеса в Швейцарии, для жертв создается система гражданской ответственности, позволяющая подавать иски о возмещении ущерба. Гражданская ответственность такого рода будет представлять собой более сильный сдерживающий фактор для предприятий, чем публичное порицание и осуждение.

43. Некоторые представители гражданского общества, комментируя положение об обязанности проявлять заботу об ответственности материнской компании во Франции, подчеркивают трудность доказывания гражданской ответственности за неспособность устранить риски. Для того чтобы доказать ответственность компании, пострадавшему работнику необходимо доказать, что он или она не понесли бы ущерба, если бы компания внедрила адекватный план мониторинга, что подразумевает, что либо у компании вообще нет плана, либо план не является адекватным, либо план, который мог бы быть адекватным, не был выполнен. Это является очень существенным препятствием для истца, который должен доказать, что, если бы компания осуществила адекватный план, истец не понес бы ущерба.

44. Даже подтверждение отсутствия такого плана зависит от толкования судами Франции. Многие компании упоминают об этом в своих недавних отчетах, но это лишь несколько абзацев, в которых могут быть приведены некоторые примеры принятых мер без определения конкретных рисков, действий, результатов и оценки улучшений на основе установленных показателей. Это не приравнивается к плану мониторинга, как это предусмотрено законом, который должен толковаться как требующий тщательного планирования, включающего детализацию реальных действий. Таким образом, суды могут взять на себя твердую руководящую роль в обеспечении реального применения законодательства⁶.

45. Ответственность компании за неспособность устранить риски имеет важное значение для обеспечения того, чтобы компании серьезно относились к обязательствам по устранению таких рисков. Без такого положения об ответственности обязательства по проявлению должной осмотрительности остаются добровольными. Опыт работы механизмов рассмотрения жалоб на оперативном уровне в последние годы или усилий компаний по обеспечению транспарентности в борьбе с торговлей людьми в их цепочках поставок показывает, что многие предприятия не предпримут значимых шагов без принуждения или стимулов к этому, особенно те, которые в меньшей степени подвержены последствиям выявления и осуждения, на которых до сих пор существенно основывалось законодательство о прозрачности.

46. По этой причине, несмотря на вышеизложенные опасения, законодательство Франции является признаком реального прогресса, особенно в том, что касается включения положения о гражданской ответственности, в направлении, которое в конечном счете принесет пользу трудящимся. В этой связи продолжающееся обсуждение на международном уровне юридически обязательного документа по транснациональным корпорациям и другим предприятиям в области

⁶ Обеспокоенность по поводу исковой силы положения об ответственности также была выражена в материалах, полученных от Международной федерации работников транспорта.

прав человека может и должно способствовать дальнейшему обсуждению и прогрессу на национальном уровне, с тем чтобы облегчить доступ трудящихся к средствам правовой защиты, особенно в случае нарушений, совершенных предприятием за рубежом⁷.

47. Заинтересованные стороны, с которыми проводились консультации, высказали предположение о том, что компании можно было бы и далее поощрять к принятию позитивных мер по борьбе с торговлей людьми и злоупотреблением трудовыми ресурсами в их деятельности и цепочках поставок посредством политики стимулирования компаний к соблюдению требований законодательства. Такие стимулы могут включать облегчение доступа к государственным закупкам. Так же, как и в Положении о федеральных закупках в Соединенных Штатах, участники торгов на заключение государственных контрактов должны быть в состоянии продемонстрировать, что они устраняют угрозу торговли людьми и злоупотреблений в сфере труда путем устранения конкретных рисков, таких как оплата труда рабочих, например, оплата их услуг по организации найма.

Е. Роль компаний в создании механизмов рассмотрения жалоб и/или других механизмов возмещения ущерба

48. Обязательство компаний создавать или участвовать в создании эффективных механизмов рассмотрения жалоб на оперативном уровне для отдельных лиц и общин, которые могут пострадать в результате их деятельности закреплено в принципе 29 Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека. В этом принципе и комментариях к нему определяется, что механизмы рассмотрения жалоб на оперативном уровне должны быть доступны непосредственно для отдельных лиц и общин, которые могут пострадать от деятельности предприятия и управление которыми обычно осуществляется предприятиями самостоятельно или в сотрудничестве с другими, включая соответствующие заинтересованные стороны. Для того чтобы определить их эффективность, Руководящие принципы содержат набор критериев для определения того, являются ли эти механизмы легитимными, доступными, предсказуемыми, справедливыми, транспарентными, основанными на правозащитных критериях и обеспечивающими непрерывное обучение. Кроме того, оперативные механизмы рассмотрения жалоб должны основываться на взаимодействии и диалоге.

49. В комментарии к принципу 29 признается двойная цель действующих механизмов рассмотрения жалоб как системы контроля и механизма урегулирования споров. Однако механизмы рассмотрения жалоб трудящихся на оперативном уровне используются компаниями лишь в качестве альтернативной системы мониторинга, а не механизма, направленного на урегулирование споров и предоставление работникам компенсации. При создании своих механизмов рассмотрения жалоб компании используют системы, позволяющие потерпевшим или

⁷ См. Программный документ Международной конфедерации профсоюзов о первоначальном проекте юридически связывающего документа для регулирования в рамках международного права прав человека деятельности транснациональных корпораций и других предприятий. Документ размещен на веб-сайте по адресу: www.ituc-csi.org/zero-draft-of-the-legal-binding?var_mode=calcul. Конфедерация предлагает включить в первоначальный проект положения, предусматривающие возможность подачи коллективных исков или предоставление процессуальных прав потерпевшим; требование об исключении обеспечения истцами страхования расходов; перенос расходов с ответчика на истца в связи со статьей о доступе к средствам правовой защиты; и перенос бремени доказывания, которое должно признаваться во внутреннем законодательстве и не оставляться на усмотрение национальных судов, в отношении статьи, посвященной гражданской ответственности компаний.

свидетелям сообщать о проблемах, которые могут представлять собой трудовые злоупотребления на рабочем месте. Такие системы иногда включают анонимные «горячие линии» или другие механизмы защиты осведомителей. Хотя они могут служить успешным источником информации о фактическом положении дел с трудовыми правами на рабочем месте и могут дать компаниям представление о текущих проблемах, связанных с общим несоблюдением требований, они менее полезны для решения проблем отдельных работников. Кроме того, работники, если эти механизмы существуют, зачастую не осведомлены о видах жалоб, которые могут быть поданы через этот механизм, о процедуре последующих действий или ожидаемых результатах; все эти критерии должны были бы учитываться компаниями в соответствии с рекомендациями, содержащимися в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

50. Проблемы злоупотреблений в сфере труда и условий труда лучше решать в контексте диалога с представителями трудящихся или при полной поддержке механизма рассмотрения жалоб со стороны партнера из гражданского общества, действующего в качестве третьей стороны, отвечающей за этот механизм. Посредством представительства профсоюзов или третьей стороны — участника гражданского общества — легче решать проблемы дисбаланса власти. Хотя работники зачастую не доверяют механизмам рассмотрения жалоб, их доверие к представляющей их организации, а также к гражданскому обществу и профсоюзам является надежной защитой, которая может более эффективно побудить компании к соблюдению Руководящих принципов и других критериев, касающихся механизмов рассмотрения жалоб, что находит свое отражение в доверии к таким механизмам. Однако это означает, что компании должны разрешать этим организациям работать, разрешать работникам присоединяться к ним и облегчать их деятельность на рабочем месте.

51. Как подчеркивали участники предыдущих консультаций по данному вопросу, проводившихся под руководством Специального докладчика, трудящиеся должны принимать всестороннее участие в разработке механизмов рассмотрения жалоб. Только они знают о проблемах, которые необходимо решить, и у них будет лучшее представление о справедливом и доступном процессе. Что касается справедливости этого процесса, то нет оснований полагать, что независимый надзорный орган — партнер из гражданского общества, который мог бы возглавить этот механизм, — который не был бы предвзятым в отношении работников, был бы не менее справедливым, чем подавляющее большинство существующих надзорных механизмов⁸. Кроме того, существующие механизмы под руководством трудящихся, такие как Продовольственная программа «Справедливое питание» (см. пункт 64 ниже), уже доказали свою справедливость и эффективность.

52. Что касается взаимоотношений между государственными механизмами и действующими механизмами рассмотрения жалоб, то, как сообщается, компании по-прежнему рассматривают их в качестве способа избежать судебного разбирательства. Напротив, предварительное использование оперативных механизмов рассмотрения жалоб должно осуществляться без ущерба для доступа к средствам судебной защиты, и их пользователей не следует просить подписать отказ от своего права прибегать к государственным механизмам. Во избежание недочетов в отношении взаимодополняемости механизмов рассмотрения жалоб и средств судебной защиты компании и заинтересованные стороны должны проявлять осторожность при разработке оперативных механизмов рассмотрения

⁸ Как в случае программы «Справедливое питание», инициированной Коалицией работников Иммокали.

жалоб и при определении того, как они взаимодействуют с государственными механизмами⁹.

53. Должна существовать возможность и даже обязанность для передачи от внутреннего механизма национальным государственным органам в тех случаях, когда выявляются потенциальные преступления. Это означает, что эти механизмы должны функционировать независимо и обеспечивать надлежащую подготовку сотрудников, занимающихся рассмотрением жалоб, в том числе в связи с международно признанными показателями торговли людьми. При этом то же самое можно сказать и обо всех внесудебных средствах правовой защиты.

54. Вопрос о том, являются ли действующие механизмы рассмотрения жалоб приемлемыми в случаях торговли людьми и жестокой эксплуатации трудящихся, стал предметом некоторых дискуссий в ходе недавних встреч с участием многих заинтересованных сторон, посвященных механизмах рассмотрения жалоб, которые не основаны на государственной поддержке. Некоторые заинтересованные стороны считают, что даже в ситуации, когда работники достаточно уверены в независимости механизма правовой защиты и урегулирования споров, он не подходит для случаев торговли людьми. Тем не менее, внутренние механизмы могут предоставить возможность более просто и быстро решать некоторые вопросы, такие как возврат заработной платы, без ущерба для последующих уголовных или гражданских процессов.

55. На практическом уровне оперативные механизмы рассмотрения жалоб также могут быть полезным способом урегулирования жалоб ввиду значительного дублирования в работе, обусловленного наличием «серой зоны». То, что на первый взгляд может показаться менее серьезными случаями трудовой эксплуатации, такими как нарушения оплаты труда, можно оценить при более тщательном изучении имеющихся данных о признаках торговли людьми, как достаточно серьезные, чтобы можно было вынести решение по делу о торговле людьми. Жертвы торговли людьми, в частности в ситуации трудовой эксплуатации, часто не увязывают свою собственную ситуацию с торговлей людьми. Они могут с большей вероятностью подавать жалобы в рамках действующего механизма рассмотрения жалоб, которые затем могут выявить дополнительные индивидуальные признаки торговли людьми.

56. Примером передовой практики является осуществление программы Руководящей группы по ответственному набору персонала – возглавляемой компанией программы, которая направлена на то, чтобы в той или иной форме возместить трудящимся ущерб за одно из повторяющихся нарушений трудовых отношений в цепочках поставок компаний, а именно за оплату услуг посредникам по найму персонала. Руководящая группа по ответственному набору персонала представляет собой возглавляемую компаниями коллективную пропагандистскую платформу, которая использует возможности крупных международных компаний для пропаганды практики ответственного набора персонала среди предприятий, индустрии найма и правительств. Кроме того, коалиция стремится выплатить трудящимся компенсацию средств, которые они выплатили в результате неэтичной практики некоторых посредников по найму.

57. Еще один успешный вид практики заключается в создании возглавляемой государством коалиции с частным сектором и другими заинтересованными сторонами для борьбы с торговлей людьми в рамках Балийского процесса по проблеме незаконного провоза людей и торговли ими и связанной с этим транснациональной преступности. Правительство и бизнес-форум Балийского процесса

⁹ Доклад об эффективных действующих механизмах рассмотрения жалоб Международной комиссии юристов (готовится к публикации).

представляют собой платформу для сотрудничества. В нем принимают участие руководители компаний и министры из 45 стран и четырех организаций системы Организации Объединенных Наций. Основное внимание уделяется осуществлению региональных стратегий, дополняющих глобальные усилия по искоренению принудительного труда, современного рабства, торговли людьми и детского труда в рамках задачи 8.7 Целей в области устойчивого развития. На основе осуществления «Рекомендаций по признанию, действиям и прогрессу» («Рекомендации ААА») Форум стремится поощрять более тесное сотрудничество между предприятиями и правительствами посредством, в частности, укрепления транспарентности законодательства о производственно-сбытовых цепочках, этического набора персонала, защиты жертв и обеспечения доступа к механизмам возмещения ущерба.

Е. Доступ работников к механизмам правовой защиты в производственно-сбытовых цепочках

58. Что касается доступа работников к механизмам рассмотрения жалоб материнской компании и взаимоотношений материнской компании с механизмами рассмотрения жалоб, функционирующими под управлением их поставщиков, то экономический работодатель должен по крайней мере обеспечить, чтобы у его поставщиков функционировал адекватный механизм рассмотрения жалоб, отвечающий основным критериям, таким как участие работников и соблюдение права на свободу ассоциации.

59. Что касается доступа трудящихся к оперативным механизмам материнских компаний по рассмотрению жалоб, то, по мнению некоторых респондентов, было бы целесообразно, чтобы работники поставщиков имели прямой доступ к механизмам рассмотрения жалоб экономических работодателей, по крайней мере в тех случаях, когда материнская компания владеет 100% акций дочерней компании. Однако другие выразили обеспокоенность по поводу эффективности работы материнской компании по решению проблем, возникших на рабочем месте у удаленного поставщика. Материнские компании не находятся на рабочем месте и не знают или не понимают, что произошло на рабочем месте у поставщиков. С другой стороны, работники не доверяют материнской компании в отношении их защиты от возможных репрессий со стороны поставщика. Кроме того, предоставление материнской компании информации, касающейся отдельного работника по особо деликатным вопросам, создает проблемы с конфиденциальностью и хранением данных как для самого работника, так и для компании.

60. С точки зрения мониторинга доступ работников к функционирующим в материнской компании механизмам рассмотрения жалоб может также служить для материнской компании механизмом предупреждения, уведомляющим ее о том, что ее поставщики не действуют в соответствии с условиями их деловых контрактов. В этой связи эффективная практика заключается во включении в контракты с поставщиками и субподрядчиками основных трудовых прав и других стандартов в области прав человека и требований должной осмотрительности. Кроме того, в целях повышения шансов трудящихся на получение компенсации за определенные злоупотребления в сфере труда заинтересованные стороны предложили включить в договор с поставщиками четкое положение, предусматривающее, что в случае невыплаты заработной платы или иной практики эксплуатации труда денежные средства, причитающиеся поставщику, могут выплачиваться непосредственно трудящимся поставщика, подвергающимся эксплуатации.

61. Возможным препятствием для доступа к оперативному механизму рассмотрения жалоб в материнской компании являются многочисленные деловые отношения, которые поставщики поддерживают с различными компаниями. Для решения этой проблемы было предложено, чтобы в тех случаях, когда поставщики работают на несколько компаний, применялся принцип, согласно которому для облегчения потерпевшему доступа к средствам правовой защиты все компании должны нести равную ответственность, аналогичную совместной ответственности по гражданскому праву. Равные экономические работодатели должны нести ответственность за ведение переговоров о своих взаимоотношениях и ответственности, когда они пользуются преимуществами общих ресурсов. Там, где эти обстоятельства сохраняются и, как ожидается, сохранятся в долгосрочной и среднесрочной перспективе, может оказаться полезным заключение более стабильного соглашения, такого как Соглашение о пожарной и строительной безопасности в Бангладеш, сторонами которого стали все компании, осуществляющие закупки у соответствующих предприятий, и всемирные профсоюзы.

62. Что касается возможности принудительного исполнения соглашения, достигнутого через действующие на уровне компаний механизмы рассмотрения жалоб, то соглашения и резолюции, вытекающие из действующего механизма рассмотрения жалоб, должны иметь обязательную юридическую силу. Этот вопрос решается в рамках таких механизмов, как программа «Справедливое продовольствие» или механизмы рассмотрения жалоб, возглавляемые многосторонними инициативами, на основе обязательного положения о сотрудничестве с той или иной инициативой в контракте компании.

G. Роль социальных субъектов в разработке, осуществлении и мониторинге механизмов рассмотрения жалоб и/или других механизмов возмещения ущерба

63. Что касается роли профсоюзов в оперативных механизмах рассмотрения жалоб, то в Руководстве по надлежащей проверке ответственного ведения бизнеса ОЭСР прямо упоминает глобальные рамочные соглашения между компаниями и глобальными федерациями профсоюзов в качестве средства создания законных механизмов возмещения ущерба, а также коллективные договоры и механизмы рассмотрения жалоб в рамках производственно-сбытовой цепочки предприятия. В этой связи Международная федерация работников транспорта и профсоюз работников автомобильного транспорта Нидерландов осуществляют новый проект, направленный на создание модели должной осмотрительности для компаний в секторе автомобильных перевозок, в соответствии с которой компании должны будут включать в свои закупочные процедуры и контракты с поставщиками требования в отношении проявления должной осмотрительности и трудовых стандартов, а также привлекать работников к разработке, управлению и мониторингу этой модели и оперативных механизмов рассмотрения жалоб.

64. Еще одним примером передовой практики в сельскохозяйственном секторе является программа «Справедливое продовольствие» – проект, инициированный Коалицией работников Иммокали и направленный на борьбу с злоупотреблениями в сфере сбора помидоров во Флориде, Соединенные Штаты Америки. Эта программа представляет собой партнерство между фермерами, работниками сельского хозяйства и розничными продовольственными компаниями, направленное на обеспечение справедливых условий труда для работников, участвующих в сельскохозяйственных производственно-сбытовых цепочках. Эта программа ориентирована на трудящихся, и в этой связи трудящиеся играют

ведущую роль на протяжении всей программы, начиная с их участия в разработке и установлении стандартов и заканчивая контролем за соблюдением этих стандартов фермами и работодателями. Успех программы также зависит от потребительского спроса на этично произведенные овощи и покупательной способности компаний, с которыми программа подписывает обязательные соглашения о соблюдении трудовых норм, установленных программой. Эта программа, основанная на политике абсолютной нетерпимости к злоупотреблениям в сфере труда, включает в себя канал связи с трудящимися, включая механизм подачи жалоб, свободный от репрессалий, и официальный процесс мониторинга, гарантирующий непрерывность потока информации. Ответчиками и кураторами механизма рассмотрения жалоб являются те же самые программные аудиторы, которые осуществляют процесс мониторинга, обеспечивая, чтобы в случае поступления жалоб на рабочем месте ответчики были уже осведомлены об обстоятельствах дела. Для преодоления основных проблем, связанных с этой программой, таких как завоевание доверия трудящихся к ее способности оперативно находить эффективные решения в связи с сообщаемыми случаями злоупотреблений в сфере труда, жалобы рассматриваются в течение двух недель, а программа установления связей между работниками в целях расширения их участия укрепляет этот механизм.

65. Механизмы рассмотрения жалоб с участием работников, при условии их надлежащей разработки, по многим причинам являются более эффективными, чем другие механизмы. Такие программы, как программа «Справедливое продовольствие», позволяют работникам подавать жалобы, не опасаясь мести. Такой механизм рассмотрения жалоб также позволяет разрешать их гораздо быстрее, чем государственный механизм, который создает для жертв процедурные препятствия, отнимающие много времени, и тем самым не только своевременно устраняет нежелательное поведение, но и способствует тому, чтобы другим работникам не приходилось терпеть такие злоупотребления. Кроме того, поскольку в правильно разработанной системе жестокая эксплуатация работников недопустима и поскольку работодатель теряет бизнес в случае ее возникновения, работодатель становится союзником в доведении до сведения среднего руководства идеи о том, что предотвращение такого поведения, а не просто его последующее устранение, является одним из рабочих требований. Кроме того, поскольку она задумана как рыночная правоприменительная программа, она не требует от работников отказываться от каких-либо прав или средств правовой защиты, на которые они имеют законное право помимо правил самой программы. Поэтому механизм рассмотрения жалоб может служить ускоренным способом расследования наиболее вопиющих случаев. В дополнение к средствам правовой защиты, предусмотренным программой, работники могут обращаться в правоохранительные органы к гражданским адвокатам за дополнительными санкциями, поскольку большая часть следственной работы и опрос свидетелей уже проведены представителями надежного механизма.

66. Исполнение решений, принятых в рамках многосторонней инициативы, обеспечивается юридически обязательным соглашением с материнской или закупочной компанией, которое требует, чтобы покупатель прекратил закупки у поставщиков, не соблюдающих требования, и возобновил закупки только после того, как поставщик исправит свою практику, как это будет определено независимой надзорной организацией.

67. Еще одной многообещающей инициативой является инициатива, предложенная Международной организацией по миграции (МОМ) в руководящих принципах возмещения ущерба жертвам эксплуатации в рамках расширенных производственно-сбытовых цепочек минеральных ресурсов. Это руководство было разработано в консультации с компаниями, занимающимися сборкой и

сбытом электроники, программами аудита, металлургическими и горно-обогатительными комбинатами, правительствами, межправительственными организациями, неправительственными организациями и экспертами МОМ на основе тематических исследований и опыта МОМ в деле защиты сотен тысяч жертв эксплуатации и оказания поддержки правительствам и организациям гражданского общества в целях повышения эффективности защиты жертв торговли людьми.

68. Эти руководящие принципы предусматривают шестиэтапный оперативный процесс, реализация которого на практике помогает компаниям создавать оперативные механизмы рассмотрения жалоб, действующие в партнерстве с существующими национальными механизмами передачи и рассмотрения жалоб, включая механизмы государственных органов и гражданского общества. Эти рекомендации отвечают растущей озабоченности, выраженной в ходе различных консультаций, проведенных Специальным докладчиком. Хотя существует множество руководящих принципов в отношении того, как должен быть сформирован оперативный механизм рассмотрения жалоб, не существует никаких указаний относительно того, как такой механизм может работать на практике, типов возмещения ущерба, которые были бы более адекватными в случаях торговли людьми, и того, каким образом богатый опыт гражданского общества и государственных субъектов в деле выявления жертв торговли людьми и оказания им помощи может быть использован в механизмах компаний. Оказывая компаниям помощь в структурировании их оперативного механизма рассмотрения жалоб и рассмотрении случаев эксплуатации трудящихся, МОМ разработала систему, которая в значительной степени опирается на передовую практику национального механизма перенаправления и опыт правительств и гражданского общества в рассмотрении конкретных дел, что позволяет удовлетворять многочисленные разнообразные потребности жертв торговли людьми и жестокой эксплуатации посредством их направления к поставщикам услуг и координации их деятельности.

69. В оперативном процессе МОМ вопросами возмещения ущерба и оказания помощи жертвам руководит «посредник по вопросам возмещения ущерба». Поскольку компании могут не обладать необходимым потенциалом или опытом, координатор по вопросам возмещения ущерба работает в качестве структуры, обладающей опытом в области возмещения ущерба для жертв эксплуатации в стране, где произошел инцидент. Как и в случае любого другого механизма рассмотрения жалоб, географическая близость имеет ключевое значение для предоставления значимой и адекватной помощи и мониторинга процесса восстановления. Роль посредника заключается в консультировании и поддержке компаний в предоставлении компенсации. Он является отправной точкой для местной системы предоставления услуг, которая обычно включает в себя государственные органы, неправительственные организации и частных поставщиков, и сотрудничает с местными заинтересованными сторонами в целях разработки наиболее подходящего плана действий по исправлению положения трудящихся, а также осуществляет надзор за осуществлением этого плана и контроль за ним. Его роль также включает в себя работу в сотрудничестве с правоохранительными органами по удалению жертв торговли людьми с рабочих мест, где это целесообразно. Планы возмещения ущерба должны быть результатом консультаций с поставщиком, потерпевшими и другими затронутыми группами населения, правительственными и неправительственными субъектами и другими местными экспертами.

70. Со стороны компании посредник по вопросам возмещения ущерба гарантирует, что поставщик и перерабатывающая компания будут регулярно получать последнюю информацию о ходе дела. В зависимости от контекста и потенциала

эта роль выполняется уполномоченным государственным органом, местной неправительственной организацией, международной неправительственной организацией или специализированной международной организацией. Первым шагом в плане действий по возмещению ущерба после того, как жертва была направлена компанией посреднику по вопросам возмещения ущерба, является назначение координатора по оказанию услуг жертвам на местах. Координатор службы помощи жертвам или куратор дела предоставляет жертве непосредственную помощь и защиту и координирует работу многочисленных поставщиков услуг по предоставлению помощи в целях исправления положения. В зависимости от местного контекста и организации национального механизма перенаправления, где он существует, роль координатора службы помощи жертвам играет государственный орган, местная неправительственная организация, община, религиозная организация или международная организация. Хотя руководство МОМ было разработано для производственно-сбытовых цепочек минеральных ресурсов, этот процесс и принципы могут применяться и в других секторах. Цель заключается в обеспечении того, чтобы жертвы эксплуатации имели доступ к возмещению ущерба, если им был нанесен ущерб эксплуататорской деловой практикой.

IV. Выводы и рекомендации

A. Выводы

71. Недостаточная информированность работников об их правах в сочетании с бюрократическими и ресурсоемкими процедурами серьезно ограничивает доверие работников к механизмам, процедуры и результаты работы которых неясны, а также снижает вероятность того, что они будут подавать жалобы на злоупотребления в сфере труда через такие механизмы. Успешные жалобы, будь то через государственные или негосударственные механизмы, часто подаются неправительственными организациями или профсоюзами, которые располагают ресурсами для выполнения этих процедур. Хотя связанные с ними механизмы и процедуры хорошо продуманы и направлены на соблюдение критериев эффективности рассмотрения жалоб, работники, скорее всего, не будут рассматривать предлагаемые способы подачи жалоб как доступные и заслуживающие доверия.

72. Однако в настоящее время осведомленность об этом повышается как на государственном уровне, так и на уровне компаний, и предпринимаются дополнительные меры по борьбе с торговлей людьми в рамках деятельности предприятий и производственно-сбытовых цепочек. Если в какой-то момент компании позволяли себе игнорировать или отрицать, что торговля людьми может затронуть их, то сегодня это немыслимо, и компании все чаще осуществляют свои собственные инициативы или присоединяются к инициативам гражданского общества и профсоюзов по снижению рисков. Однако такие инициативы должны стать более эффективными и, что немаловажно, должны обеспечивать адекватное возмещение ущерба в случае выявления случаев эксплуатации.

73. Принятое к настоящему времени в некоторых государствах-членах законодательство о транспарентности принесло определенные результаты, что порождает осторожный оптимизм. Однако неоспоримо, что это помогло поставить торговлю людьми в центр внимания многих компаний в производственно-сбытовой цепочке, которые в противном случае продолжали бы вести дела, не задумываясь о том, как их поведение влияет на права работников, находящихся ниже по производственно-сбытовой цепочке, или в их собственных операциях. В настоящее время необходимо выйти за рамки минимальных обязательств по отчетности и потребовать от компаний более высокого уровня ответственности.

74. Недавнее законодательство, такое как закон Франции об обязанности проявлять бдительность, обеспечивает важный шаг вперед, заставляя крупные компании принимать планы, основанные на картировании рисков, процедурах оценки положения дочерних компаний, субподрядчиков или поставщиков, мерах по снижению рисков, механизме предупреждения о фактических рисках и системе мониторинга. Меры бдительности должны распространяться не только на прямые операции компании, но и на те компании, которые она контролирует, а также на операции субподрядчиков или поставщиков, с которыми она поддерживает постоянные коммерческие отношения, когда такие операции вытекают из таких отношений. Кроме того, любой виновный в невыполнении обязанностей должен нести ответственность и обязан возместить ущерб, которого можно было бы избежать в случае проявления должной осмотрительности. Следуя этому примеру, национальное законодательство в других странах может пойти еще дальше.

75. В будущем государства и заинтересованные стороны, представляющие частный сектор и гражданское общество, должны найти баланс в разумном сочетании государственных и частных усилий, направленных на созидание и извлечение уроков из неудач и слабых мест в существующих системах. Законодательство должно предусматривать основные обязательства, включая отчетность, устранение рисков и установление гражданской ответственности компаний, не выполняющих свои обязательства по проявлению должной осмотрительности для защиты прав человека в своей деятельности и производственно-сбытовых цепочках. Добровольные инициативы предприятий должны способствовать созданию более эффективных механизмов, направленных не только на выявление ситуаций торговли людьми и эксплуатации, но и на предоставление работникам, включая работников в их производственно-сбытовых цепочках, доступа к механизмам рассмотрения жалоб. Такие инициативы должны также предоставлять трудящимся, оказавшимся в ситуации эксплуатации, жизнеспособные решения, например, посредством навязывания субподрядчику плана по улучшению условий труда и предоставлению работникам компенсации или, в случае прекращения контракта с субподрядчиком, путем предоставления работникам, в сотрудничестве с национальными механизмами перенаправления, возможностей для альтернативной занятости.

76. Обязанность компаний создавать эффективные механизмы рассмотрения жалоб и возмещения ущерба, вытекающая из Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, не лишает трудящихся и их представителей права брать на себя ведущую роль и создавать возглавляемые трудящимися механизмы, следуя примеру программы «Справедливое производство». Следует также изучить и разработать инициативы, основанные на сотрудничестве между государственными учреждениями, деловыми кругами и социальными субъектами.

77. Механизмы рассмотрения жалоб и другие внутренние механизмы правовой защиты должны быть легкодоступными для трудящихся и основываться на доверии, которое может быть достигнуто только тогда, когда работники и их представители участвуют в качестве центральных субъектов в разработке, осуществлении и мониторинге инструментов правовой защиты. Такие механизмы должны быть доступны для работников без ущерба для последующего судебного преследования в тех случаях, когда в ситуациях эксплуатации имеются признаки серьезного преступления, такого как торговля людьми, или для предыдущих или последующих гражданских или трудовых исков.

78. Основная идея Специального докладчика, содержащаяся в настоящем докладе, заключается в том, что компаниям не следует ограничиваться прямыми

мерами борьбы с злоупотреблениями в сфере труда: необходимы глубокие и структурные изменения в том, как сегодня функционируют бизнес-модели; для достижения этой цели вклад, перспективы и интересы работников должны быть учтены в любых усилиях по обеспечению должной осмотрительности.

В. Рекомендации

79. Государствам следует ратифицировать все соответствующие международные договоры, запрещающие торговлю людьми, принудительный труд, рабство и схожие с рабством практики, включая Протокол 2014 года к Конвенции Международной организации труда о принудительном труде 1930 года (№ 29), а также привести свое внутреннее законодательство в соответствие с международными стандартами.

80. Государствам следует также ратифицировать другие соответствующие международные конвенции о труде, такие как Конвенция 1948 года о свободе ассоциации и защите права на организацию (№ 87) или Конвенция 1949 года о праве на организацию и ведение коллективных переговоров (№ 98) МОТ. Государствам следует обеспечить осуществление конвенций в отношении всех категорий трудящихся, включая трудящихся-мигрантов.

81. Что касается доступа к средствам правовой защиты через государственные механизмы для трудящихся, ставших жертвами торговли людьми или жестокой эксплуатации, то государствам следует:

а) обеспечить, чтобы трудящимся — жертвам торговли людьми или жестокой эксплуатации предоставлялся безусловный вид на жительство и разрешение на работу независимо от их готовности сотрудничать с государственными органами в уголовном преследовании за это преступление;

б) обеспечить, чтобы сотрудники государственных органов, которые могут столкнуться с работниками, ставшими жертвами торговли людьми и жестокой эксплуатации, в качестве лиц, оказывающих первую помощь, такие как сотрудники полиции или трудовые инспекторы, прошли надлежащую подготовку по выявлению признаков торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, увеличить число квалифицированных и хорошо подготовленных трудовых инспекторов, наделить их достаточными полномочиями для получения доступа к объектам компаний без предварительного уведомления, доступа при необходимости к переводческим услугам и полномочиями на беседы с работниками в отсутствие работодателей;

в) разработать учебные программы для прокуроров и судей по вопросам торговли людьми в целях трудовой эксплуатации, с уделением особого внимания выявлению показателей и надлежащим мерам по исправлению положения, в сотрудничестве с субъектами гражданского общества, имеющими опыт оказания поддержки жертвам торговли людьми и способными учитывать вклад и положение трудящихся;

г) создать особую систему защиты для работников, не имеющих документов, с тем чтобы они могли обращаться с жалобами или использовать другие возможности для обращения в определенные органы власти, не опасаясь расследований или репрессий со стороны иммиграционных властей;

е) обеспечить, чтобы компании, зарегистрированные на территории государства и наживающиеся на торговле людьми или трудовой эксплуатации, могли подвергаться судебному преследованию, даже если эксплуатация имела место за рубежом.

82. Что касается устранения барьеров на пути доступа к средствам правовой защиты в случаях торговли людьми или жестокой эксплуатации в контексте деятельности предприятий и их производственно-сбытовых цепочек, то государствам следует, в частности, принять следующие меры для устранения дисбаланса сил:

a) установить гражданскую ответственность компаний, начиная с определенного размера, даже тех, штаб-квартира которых расположена за рубежом, за невыполнение своих обязанностей по надлежащей осматрительности и обязательств по возмещению ущерба, причиненного работникам;

b) разрешить коллективные иски со стороны работников;

c) принять меры для предоставления жертвам доступа к информации об имеющихся вариантах получения доступа к судебным и внесудебным средствам правовой защиты на государственном уровне;

d) отменить судебные сборы с истцов и создать фонд для потерпевших, предоставляющий им правовую и финансовую помощь, а также компенсацию, которая выплачивается авансом, независимо от исхода судебного разбирательства, в случае подтверждения факта эксплуатации;

e) рассмотреть, с должным учетом вопросов обеспечения надлежащего баланса между соображениями доступа к средствам правовой защиты и справедливости по отношению ко всем сторонам, возможность переноса бремени доказывания на другую сторону.

83. Что касается санкций и других средств правовой защиты, которые могут быть применены к компаниям, причастным к торговле людьми или жестокой эксплуатации трудящихся, то государствам следует обеспечить, чтобы эффективные средства правовой защиты для трудящихся включали следующие:

a) санкции, налагаемые в рамках уголовного судопроизводства, должны включать финансовые санкции и/или нефинансовые средства правовой защиты, такие как приказы о компенсации, меры по оказанию помощи лицам, ставшим жертвами торговли людьми, или работникам, ставшим жертвами жестокой эксплуатации и/или ресурсов, удовлетворение, например, посредством публичных извинений, и гарантии неповторения, такие как аннулирование лицензий, программы обязательного соблюдения требований, обучение и подготовка;

b) санкции должны быть соразмерны тяжести нарушений и причиненному ущербу, отражать степень виновности компании, сводить к минимуму риск повторения или продолжения нарушений, служить надежным сдерживающим фактором для компании и других лиц от запрещенного поведения и учитывать гендерные аспекты и особые потребности отдельных лиц или групп, подвергающихся повышенному риску уязвимости или маргинализации. С этой целью при разработке и применении санкций и других средств правовой защиты необходимо проводить консультации с трудящимися через их представителей;

c) применение средств правовой защиты должно контролироваться, а работники должны иметь возможность сообщать о случаях несоблюдения компаниями принятого решения и добиваться возмещения ущерба.

84. Что касается национального законодательства о прозрачности в цепочках поставок, то государствам следует принять или пересмотреть

законодательство, требующее проявления должной осмотрительности в вопросах прав человека на всех этапах цепочки поставок, публичной отчетности и раскрытия информации предприятиями. Следует обеспечить, чтобы законодательство:

a) включало требование о том, чтобы компании раскрывали информацию не только о политике и процедурах, осуществляемых для устранения рисков торговли людьми или жестокой эксплуатации в их деятельности и в производственно-сбытовых цепочках, но и о результатах и воздействии такой политики и процедур. Такое раскрытие должно предусматривать меры защиты данных трудящихся, быть анонимным и лишено любой информации, которая позволила бы идентифицировать отдельных заявителей;

b) определять области, по которым компании должны отчитываться; такие меры должны охватывать как минимум некоторые из областей, вызывающих обеспокоенность, такие как методы найма, методика, используемая для оценки соблюдения корпоративной политики, использование альтернативных источников информации в дополнение к сведениям, полученным по итогам проверок, эффективность механизмов подачи и рассмотрения жалоб и сотрудничество с соответствующими заинтересованными сторонами, включая профсоюзы и представителей гражданского общества. Что касается информации, поступающей от механизмов рассмотрения жалоб, то она может включать данные о количестве жалоб или докладов, представленных через каждый механизм, о том, откуда и с каких этапов производственно-сбытовой цепочки они поступают, какие шаги были приняты для урегулирования, каков уровень удовлетворенности сторон результатами рассмотрения и какова доля жалоб, которые остаются неурегулированными;

c) устанавливать санкции, включая финансовые штрафы, для компаний, которые не выполняют свои обязательства, и предоставлять правоохранительным органам ресурсы, необходимые для принятия последующих мер в связи с сообщениями о несоблюдении, создавать и регулярно обновлять центральный реестр, который собирает и публикует информацию ежегодно, и создать независимый орган для мониторинга соблюдения и качества раскрытия, уделяя особое внимание компаниям, работающим в условиях высокого риска, где правовые системы слабы, особенно в отношении доступа жертв торговли людьми или трудовых злоупотреблений к средствам правовой защиты, или где трудящиеся не представлены, и публиковать списки компаний, к которым относится законодательство о прозрачности;

d) использовать подход, основанный на постепенных изменениях, стимулировать проявление должной осмотрительности, поощряя компании, которые осуществляют политику и процедуры и демонстрируют доказательства их влияния на снижение риска торговли людьми и жестокой эксплуатации в течение определенного периода времени, и поощрять надлежащее поведение и отчетность путем облегчения доступа к государственным закупкам для соответствующих требованиям участников торгов.

85. В целях расширения доступа трудящихся к действующим в компаниях механизмам рассмотрения жалоб и предоставления надлежащей помощи и возмещения ущерба жертвам торговли людьми или жестокой эксплуатации компаниям следует:

a) создать механизм рассмотрения жалоб в сотрудничестве с другими компаниями в регионе, работающими с теми же поставщиками, в координации с местными субъектами гражданского общества, которые в полной мере осведомлены о местных условиях, особенностях и решениях, проводить консультации с государственными органами для обеспечения согласованности этого механизма с национальным механизмом рассмотрения жалоб при выявлении случаев торговли людьми через действующие у компаний механизмы рассмотрения жалоб, и разработать протокол сотрудничества с национальным механизмом рассмотрения жалоб для направления ресурсов компаний на оказание помощи и средств правовой защиты выявленных работников, ставших жертвами торговли людьми;

b) обеспечить, чтобы такой механизм разрабатывался в сотрудничестве с трудящимися и их представителями, и рассмотреть вопрос о том, чтобы руководство его внедрением осуществлялось третьей стороной, включая представителей трудящихся, или партнером из гражданского общества, которому работники доверяют и который находится в непосредственной географической близости от района действия механизма и активно работает в нем;

c) четко определить тип жалоб, которые могут быть рассмотрены в рамках этого механизма, а также разработать и осуществить кампанию по повышению осведомленности о правах трудящихся и о том, как этот механизм работает для решения проблемы злоупотреблений, совместно с трудящимися и их представителями, с учетом гендерных аспектов и особых потребностей отдельных лиц или групп, подвергающихся повышенному риску уязвимости или маргинализации;

d) решать проблемы защиты данных и предотвращать возможные репрессии путем обсуждений с представителями профсоюзов, трудящихся и гражданского общества;

e) обеспечить, чтобы решения, принимаемые вышеуказанными механизмами, имели обязательную силу и включать соответствующее положение в договоры с поставщиками;

f) обеспечить, чтобы работников не просили подписать отказ от их права на доступ к государственным механизмам при получении доступа к оперативному механизму рассмотрения жалоб, и обеспечить, чтобы поставщики делали то же самое в своих собственных оперативных механизмах рассмотрения жалоб;

g) обеспечить наличие независимого консультанта для работников, подписывающих мировые соглашения, чтобы их содержание было полностью понятно, четко сформулировано и могло быть приведено в исполнение;

h) организовывать встречи между гражданским обществом, компаниями и трудовыми инспекциями, чтобы они могли обмениваться анонимной информацией и агрегированными результатами аудита, что позволит трудовым инспекциям и другим заинтересованным сторонам иметь четкое представление об основных проблемах и определить приоритетные области, вызывающие озабоченность, и действия, которые необходимо предпринять.