



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
16 August 2016  
Russian  
Original: English

## Совет по правам человека

Тридцать третья сессия

Пункты 3 и 5 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,  
гражданских, политических, экономических,  
социальных и культурных прав,  
включая право на развитие**

**Правозащитные органы и механизмы**

## **Глобальная проблема несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов и права человека\***

**Доклад о ходе работы Консультативного комитета Совета  
по правам человека**

### *Резюме*

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с резолюцией Совета по правам человека 29/12, в которой Совет просил Консультативный комитет провести аналитическое исследование по глобальной проблеме несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов и прав человека и представить его Совету на его тридцать третьей сессии для рассмотрения. Доклад был подготовлен Карлой Анания де Варела, Докладчиком редакционной группы по вопросу о несопровождаемых детях-мигрантах и подростках-мигрантах и правах человека, при существенном содействии Фабио Кано Гомеса.

\* Настоящий доклад представляется после установленного срока, с тем чтобы отразить самые последние события.

GE.16-14176 (EXT)



\* 1 6 1 4 1 7 6 \*

Просьба отправить на вторичную переработку



---

## Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение .....	3
II. Основные причины, по которым дети и подростки принуждаются или подталкиваются к миграции без сопровождения .....	4
III. Положение несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов.....	8
IV. Основные нарушения прав человека в отношении несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов .....	13
V. Гендерные факторы.....	17
VI. Региональная и межгосударственная координация .....	17
VII. Роль гражданского общества.....	19
VIII. Рекомендации .....	21
IX. Передовой опыт .....	23

## I. Введение

1. В своей резолюции 29/12 Совет по правам человека просил Консультативный комитет провести аналитическое исследование по глобальной проблеме несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов и прав человека, в котором он определит области, причины и конкретные случаи возникновения этой проблемы в мире, а также то, каким образом подвергаются угрозе и нарушаются права человека, и вынесет рекомендации относительно защиты прав человека представителей этой группы населения, и представить данное исследование Совету на его тридцать третьей сессии.

2. На своей пятнадцатой сессии Консультативный комитет учредил редакционную группу для подготовки вышеупомянутого исследования, в состав которой в настоящее время входят Карла Анания де Варела (Докладчик), Марио Луис Кориолано, Лаура-Мария Крэчунян-Тату, Обиора Чинеду Окафор, Катарина Пабель, Анантония Рейес Прадо (Председатель), Чханрок Сох и Хода Эльсадда.

3. Цель настоящего доклада заключается в том, чтобы представить всеобъемлющий анализ положения несопровождаемых детей-мигрантов с точки зрения прав человека. Анализ и рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе, должны стать руководством в работе по выполнению государствами – участниками Конвенции о правах ребенка и других соответствующих договоров по правам человека взятых ими на себя обязательств. Выполнение таких обязательств является гарантией обеспечения надлежащей и своевременной защиты детей, оказавшихся в особо уязвимом положении в связи с тем, что они вынуждены мигрировать без сопровождения родителей или опекунов. В соответствии со статьей 1 Конвенции о правах ребенка ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. Несопровождаемые дети определяются как дети, разлученные с обоими родителями и другими родственниками и не находящиеся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за такое попечительство<sup>1</sup>.

4. В ходе проведения исследования были использованы два методологических инструмента: а) специальный вопросник, направленный государствам, национальным правозащитным учреждениям, неправительственным организациям (НПО) и международным организациям; и б) изучение документальных источников.

5. Редакционная группа подготовила опросники для ознакомления с мнениями и предложениями государств-участников, международных и региональных организаций, мандатариев специальных процедур и договорных органов, национальных правозащитных учреждений, организаций гражданского общества и других соответствующих заинтересованных сторон. В общей сложности было получено 80 ответов, в том числе 19 от государств, 47 от НПО, 13 от национальных правозащитных учреждений и 1 от Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

---

<sup>1</sup> См. замечание общего порядка № 6 Комитета по правам ребенка об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения (2005 год), пункт 7.

6. В настоящем докладе содержится информация о правах детей, которые вынуждены покидать свои дома и родные места, детей, жизнь, права и особые потребности которых связаны с питанием, образованием, медицинской помощью и защитой от жестокого обращения. По данным ЮНИСЕФ, в 2014 году 60 млн. человек были вынуждены покинуть свои дома, спасаясь от войны, насилия и преследований, причем приблизительно 30 млн. из них составляли дети. По всему миру почти 232 млн. человек проживают за пределами родных мест<sup>2</sup>; 35 млн. из них являются детьми, причем некоторые из них не сопровождаются взрослыми<sup>3</sup>. С 1990 года ухудшение обстановки в плане безопасности и растущая политическая нестабильность привели к возникновению препятствий для перемещения либо вынудили мигрантов искать более отдаленные места для переселения. Существуют три основные категории несопровождаемых и разлученных детей, для каждой из которых необходимы свои особые меры:

а) дети, разлученные с семьей или опекунами во время переселения. Гражданскому обществу, а также международным организациям и социальным работникам следует принимать меры для оперативного воссоединения семей в центрах приема и транзита;

б) дети, которые не имеют сопровождения или были разлучены с семьей или опекунами с самого начала пути и в настоящее время путешествуют с группами людей. Большинство из них составляют мальчики в возрасте 14–17 лет, которые избегают регистрации или выдают себя за совершеннолетних;

в) дети, которые прервали путешествие в связи с нехваткой ресурсов. В контексте европейского миграционного кризиса детей, входящих в данную категорию, нередко можно встретить в городских районах Греции и Италии, и они особенно часто становятся жертвами самых разных форм жестокого обращения, эксплуатации, торговли людьми, вербовки преступными группами и насилия.

## II. Основные причины, по которым дети и подростки принуждаются или подталкиваются к миграции без сопровождения

7. Причины, по которым люди мигрируют, часто имеют многоплановый характер и зависят от страны происхождения, социальных и культурных особенностей, а также индивидуальных или семейных устремлений. В большинстве случаев миграции детей непосредственные и структурные причины тесно взаимосвязаны.

8. Мотивы детей-мигрантов, ходатайствующих о предоставлении убежища, часто сильно отличаются от мотивов детей, не стремящихся получить такое убежище. Дети – просители убежища часто бегут из страны из страха перед преследованием или в связи с общей обстановкой насилия. Дети, не ходатайствующие о предоставлении убежища, обычно стремятся к лучшему будущему. Кроме того, иногда такие дети не желают регистрироваться и получать помощь в центрах приема, что значительно ограничивает имеющуюся о них информацию.

<sup>2</sup> Комитет имеет в виду людей, которые по различным причинам покидают страны происхождения.

<sup>3</sup> UNICEF, «Protecting children on the move», briefing note (November 2015).

9. Данные, представленные центральноамериканскими государствами, свидетельствуют о том, что, хотя миграция детей имеет ряд причин, общей причиной являются многочисленные нарушения прав человека детей в странах происхождения: дети-мигранты не защищены от различных проявлений насилия, нищеты, отсутствия возможностей, ограниченного доступа к образованию и медицинскому обслуживанию, жестокого обращения в семье, различных угроз, запугивания и отсутствия безопасности.

10. Странам Латинской Америки необходимо решать проблему низкого уровня государственного образования. Если говорить о мигрантах из стран Северного треугольника (Гватемала, Гондурас и Сальвадор), уровень образования в этих странах является недостаточным для того, чтобы прервать процесс унаследования нищеты от предыдущих поколений, являющийся ключевым фактором миграции детей<sup>4</sup>.

11. В центральноамериканских государствах активно обсуждается такое новое явление, как вынужденное переселение, в том числе детей и молодежи. Все больше молодых людей вынуждены мигрировать, сталкиваясь с угрозами и насилием. Некоторые государства, например Гондурас, признают, что вынужденное переселение (как внутреннее, так и внешнее) является важнейшим мотивом миграции, в то время как другие государства, например Сальвадор, подчеркивают, что причины миграции имеют многоплановый характер.

12. Некоторые государства, в том числе Колумбия, сообщили, что многие подростки покидают места своего происхождения, сталкиваясь с насилием, но при этом не подают ходатайства о предоставлении статуса беженца. С отдельными случаями миграции подростков начинает сталкиваться и Доминиканская Республика, откуда подростки бегут, спасаясь от насилия, и по экономическим причинам. Что касается боливийских и эквадорских детей, их миграция имеет под собой экономические причины. Также сообщается о миграции детей и подростков вследствие стихийных бедствий – главным образом это касается Гаити.

13. В условиях углубления разрыва в уровне жизни и оплаты труда между странами назначения и происхождения детей привлекают страны, где уровень жизни выше, а возможности трудоустройства лучше, чем на родине. Если говорить, например, о миграционных потоках в Северную Америку, то с учетом разницы в уровне развития человеческого потенциала между Северной и Центральной Америкой<sup>5</sup> у детей возникает убежденность в том, что миграция на север – это лучший способ повысить свой статус и качество жизни.

14. Многие респонденты в своих ответах отмечали, что дети расценивают незаконную миграцию как необходимый риск и воспринимают представителей власти как препятствие на пути к цели; лишь в редких случаях их действия ассоциируются с обязательством защищать права детей<sup>6</sup>.

15. Исторически одной из главных причин, по которым дети покидают свои дома, в том числе в Центральной Америке, является крайняя нищета. В Гватемале 41,7% детей страдают от хронического недоедания, причем в регионах, где среди населения высока доля представителей коренных народов, этот показатель еще выше. Результаты бесед, проведенных Департаментом социального обеспечения и Генеральной прокуратурой Гватемалы

<sup>4</sup> Информация предоставлена Управлением по расследованию случаев нарушения прав человека Уполномоченного по правам человека Гватемалы.

<sup>5</sup> Центр по правам человека брата Матиаса де Кордовы.

<sup>6</sup> Детские деревни – SOS Никарагуа.

с 10 166 несопровождаемыми детьми-мигрантами и подростками-мигрантами в 2015 году, показали, что 67% мигрировали в поисках работы, 23% хотели воссоединиться с семьей, 2% уезжали в поисках лучшей жизни и 0,4% не могли назвать причину (дети в возрасте 0–5 лет). Только 0,1% респондентов упомянули прямое насилие как причину переселения.

16. В Сальвадоре в период с июня 2014 года по июль 2015 года центр помощи репатриантам принял 4 114 детей-мигрантов и подростков-мигрантов, из которых 45% путешествовали без сопровождения. В ответ на вопрос о причинах миграции 36,1% детей ответили, что они хотели воссоединиться с семьей, 31,7% – что они искали лучшие условия жизни и 27,48% – что они бежали от опасности<sup>7</sup>. Все чаще причиной миграции в Центральной Америке становится насилие. Сообщается, что в Гондурасе родители отправляют детей за границу, чтобы их не завербовали преступные группировки<sup>8</sup>.

17. Кроме того, просителям убежища сложно соответствовать строгим критериям, дающим право на воссоединение семьи по обычным каналам. В Европе взрослые, желающие пригласить детей в рамках программ воссоединения семьи, нередко должны удовлетворять требованиям в отношении минимального дохода (трудоустроенные-мигранты с низким доходом не имеют такой возможности), что иногда особенно сильно дискриминирует женщин-мигрантов. Хотя в Европейском союзе существует общее законодательство по вопросам воссоединения семьи, в некоторых государствах – членах ЕС продолжают действовать возрастные ограничения для детей и родственников, желающих их принять. Кроме того, некоторые трудоустроенные-мигранты не имеют возможности подать ходатайство об официальном воссоединении семьи, поскольку не являются законными резидентами страны пребывания. В результате многие дети мигрируют без сопровождения или отдельно от родителей, чтобы воссоединиться с ними или другими членами семьи в странах назначения<sup>9</sup>.

18. По оценкам Международной организации по миграции (МОМ), в связи с конфликтом в северо-восточной части Нигерии внутреннему перемещению подверглись 2,2 млн. человек, в том числе 1,5 млн. детей (55% от общего числа). В приграничных районах Чада, на севере Камеруна и в регионе Диффа в Нигере, по оценкам, находятся приблизительно 400 000 нигерийских беженцев и внутренне перемещенных лиц. В Зимбабве, где в последние годы отмечается значительное увеличение потоков детей-мигрантов, выделяются следующие основные причины миграции детей: сексуальное надругательство со стороны опекунов, давление со стороны сверстников, смерть опекуна (в большинстве случаев от осложнений, связанных с ВИЧ и СПИДом), распад традиционной семьи, недостаточный объем государственных расходов на защиту прав ребенка, снижение стандартов образования, высокий отсев учащихся и нищета<sup>10</sup>.

19. В Сенегале дети, которые соглашаются обсуждать мотивы своей миграции, в основном говорят об экономических причинах. Родители передают своих детей людям, которые обещают найти им работу в соседних регионах или других африканских странах. Однако большинство этих детей в итоге оказываются вынуждены заниматься наихудшими формами детского труда<sup>11</sup>. В Свазиленде

<sup>7</sup> Центр помощи репатриантам.

<sup>8</sup> Национальная комиссия по правам человека Гондураса.

<sup>9</sup> Платформа для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов.

<sup>10</sup> Информация предоставлена организацией «Планета людей Зимбабве».

<sup>11</sup> Информация предоставлена организацией «Каритас Сенегал».

дети мигрируют главным образом из-за войны и преследования, стремясь попасть в более отдаленные страны, где уважаются права человека<sup>12</sup>.

20. В Западной и Центральной Африке значительное влияние на миграцию оказывает быстрый рост населения в регионе. Конфликты в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Мали и Нигерии приводят к перемещению множества людей, значительную часть которых составляют дети. Кроме того, в связи с высоким спросом на дешевую и производительную рабочую силу молодежь вызывает большой интерес у подрядчиков. Значительную долю занятых на сельскохозяйственных плантациях, золотых и алмазных приисках и каменоломнях, в неофициальном секторе экономики, а также среди домашней прислуги составляют дети, которые подвергаются эксплуатации.

21. В Бангладеш, как и в других азиатских странах, существует традиция трудовой миграции детей на этапе взросления. Семьи побуждают детей мигрировать для перехода во взрослую жизнь, зачастую заставляя их уезжать из дома или переселяться в поисках заработка для домохозяйства. Культурные нормы и традиции еще глубже загоняют детей в нищету, делая их более уязвимыми перед лицом насилия и эксплуатации<sup>13</sup>. Эта проблема имеет и ярко выраженный гендерный аспект, свидетельством чему может служить брачный рынок в Индии.

22. В мае 2015 года организация «Европейская миграционная сеть» опубликовала сводный доклад под названием «Policies, Practices and Data on Unaccompanied Minors in the EU Member States and Norway» (Политика, практика и данные в отношении несопровождаемых несовершеннолетних в государствах – членах ЕС и Норвегии). В этом докладе основные причины и обстоятельства, которые, по мнению государств, заставляют детей мигрировать, разделены на три категории: нестабильная обстановка, другие причины и особые причины.

### **Нестабильная обстановка**

23. О проблемах в области безопасности сообщили следующие страны: Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Италия, Кипр, Литва, Мальта, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Хорватия, Швеция, а также Норвегия.

24. На экономические причины и мотивы, включая стремление к получению образования, указали следующие страны: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Кипр, Люксембург, Мальта, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция, Эстония, а также Норвегия.

### **Другие причины**

25. О насилии в семье как причине миграции сообщили следующие страны: Венгрия, Германия и Финляндия.

<sup>12</sup> Информация предоставлена организацией «Каритас Швейцария».

<sup>13</sup> Информация предоставлена организацией «Каритас Бангладеш».

26. На проблему вербовки детей-солдат указали следующие страны: Австрия, Германия и Финляндия.
27. О проблеме насильственных браков как мотиве миграции сообщили следующие страны: Австрия, Германия и Норвегия.

### **Особые причины**

28. На стремление к воссоединению с семьей как причину миграции указали следующие страны: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Ирландия, Люксембург, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Франция и Чешская Республика.
29. Причины, связанные со стремлением присоединиться к диаспоре или общине мигрантов, назвали следующие страны: Австрия, Бельгия, Люксембург, Польша и Словения.
30. Мотив образования, а также экономические причины и устремления назвали следующие страны: Австрия, Бельгия, Венгрия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Кипр, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция и Норвегия.
31. Несмотря на то, что существуют различные причины миграции и различные категории детей-мигрантов, Комитет по правам ребенка рекомендует проявлять осторожность при попытке распределить детей-мигрантов по группам. В связи со сложностью динамики миграции многие дети могут попасть сразу в несколько категорий, и стремление любой ценой распределить детей по категориям может помешать проведению всестороннего анализа их положения с точки зрения прав человека.

## **III. Положение несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов**

32. В своих ответах многие государства не представили точных данных об условиях жизни, приема и транзита несопровождаемых детей-мигрантов. Эту важную информацию вместо них предоставили НПО.
33. Миграционная политика, направленная на борьбу с незаконной миграцией путем задержания и депортации мигрантов, не дала результатов. Как правило, транзитные мигранты выбирают менее охраняемые и более опасные участки. Все больше семей мигрантов, стремящихся попасть за границу, обращаются к контрабандистам, что нередко ведет к разлучению детей со своими семьями, в результате чего большинство из них остаются без какой бы то ни было защиты. Дети-мигранты обычно предпочитают передвигаться по проселочным дорогам и поэтому редко попадают в поле зрения местного населения, организаций, оказывающих помощь, и иммиграционных властей.
34. Несопровождаемые дети-мигранты, разлученные с семьями, являются самой уязвимой группой мигрантов, и отсутствие информации о них является одним из главных препятствий для учреждений и государств, пытающихся эффективно защищать их права.
35. В Европейском союзе процедуры определения возраста зачастую не отличаются ни деликатностью, ни надежностью, и несопровождаемые дети не-



редко становятся жертвами тех же нарушений, что и взрослые мигранты, не имеющие документов. В случае ареста несопровождаемых детей, особенно если их не признают несовершеннолетними, ожидается задержание<sup>14</sup>, депортация и насилие<sup>15</sup>. Национальные власти расценивают незаконный въезд в страну как преступление, а не как нарушение административных норм.

36. За первые девять месяцев 2015 года с ходатайствами о предоставлении убежища в странах Европейского союза обратились более 200 000 детей<sup>16</sup>. Некоторые дети так и не попали туда, куда они стремились. В том же году 700 детей предположительно погибли, пересекая Средиземное море<sup>17</sup>. Ежедневно в Европу прибывают 700 детей, которые нередко истощены и подавлены, а иногда нуждаются и в медицинской помощи<sup>18</sup>. В бывшей югославской Республике Македонии число несопровождаемых детей и подростков выросло в шесть раз, с 932 в августе до 5 676 в октябре 2015 года. За первые месяцы 2015 года только в Швеции ходатайства о предоставлении убежища подали более 23 000 несопровождаемых детей и подростков<sup>19</sup>, и еще свыше 30 000 таких ходатайств, как ожидалось, к концу 2015 года должны были быть поданы в Германии.

37. Большинство европейских государств, имеющих выход к Средиземному морю, одновременно являются странами и транзита, и назначения. Например, в Италии в 2014 году высадилось в общей сложности 14 243 несопровождаемых ребенка-мигранта: из них 3 707 скрылись после высадки, а 10 536 поступили в центры, организованные местными властями, отвечающими за их прием. До августа 2015 года в Италию прибыло в общей сложности 8 944 несопровождаемых ребенка-мигранта. По данным МОМ, в период с января по июль 2015 года в страну в общей сложности прибыло 5 459 несопровождаемых детей-мигрантов, 27% (1 467) из которых были выходцами из Западной Африки (Гамбии, Нигерии, Мали и Сенегала).

38. В октябре 2015 года было зафиксировано 3 125 случаев гибели мигрантов и их пропажи без вести в Средиземном море; происхождение 40% из них не было установлено, почти 32% были выходцами из стран Африки, расположенных к югу от Сахары, и 11% мигрировали из стран Африканского Рога.

39. В Бельгии в связи с нехваткой мест для приема дети зачастую размещались в гостиницах, где оставались практически без помощи, в ненадлежащих пунктах приема или в приютах для взрослых. При этом в 2013 и 2014 годах в стране было достаточно мест для размещения несопровождаемых детей: это было связано со строительством новых объектов, но в большей степени с уменьшением числа просителей убежища. Тем не менее с мая 2015 года число детей-мигрантов стало быстро расти, что вновь стало для системы приема серьезной нагрузкой.

40. Мексика, оказавшаяся на пути пересечения крупнейших миграционных потоков в Латинской Америке, является страной происхождения, транзита, назначения и возвращения мигрантов. Среди мигрантов встречаются дети из

<sup>14</sup> В соответствии со статьей 37 Конвенции о правах ребенка ребенок-мигрант не может быть задержан.

<sup>15</sup> Информация представлена Платформой для международного сотрудничества в отношении незарегистрированных мигрантов.

<sup>16</sup> Евростат.

<sup>17</sup> УВКБ ООН.

<sup>18</sup> UNICEF, Protecting children on the move, briefing note (November 2015).

<sup>19</sup> Миграционная служба Швеции.

Мексики и других стран, намеревающиеся попасть в Соединенные Штаты Америки, а также дети немексиканского происхождения, которые хотят остаться в Мексике. За последние годы значительно участились случаи въезда в Мексику и незаконного перемещения по стране детей и подростков, главным образом из центральноамериканских стран<sup>20</sup>. По данным представительства ЮНИСЕФ в Мексике, с 2013 по 2015 год число несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов, попавших в поле зрения иммиграционных властей Мексики, возросло на 333%<sup>21</sup>.

41. В Соединенных Штатах несопровождаемые дети вначале попадают на сотрудников таможенной и пограничной служб, а также пограничного патруля, которые устанавливают их личность. После выполнения необходимых административных формальностей они либо отправляют ребенка в какое-либо учреждение, либо в редких случаях, когда это разрешает закон, организуют его добровольное возвращение. Срок задержания детей-мигрантов таможенной и пограничной службами в ходе решения вопроса об их размещении не должен превышать 72 часа. Однако в руках пограничного патруля они могут оставаться и более продолжительное время, содержась во временных помещениях и в условиях, оказывающих негативное влияние на их развитие и эмоциональное состояние<sup>22</sup>.

42. В 2015 году число арестов мигрантов в Соединенных Штатах существенно сократилось, в то время как количество случаев их ареста и депортации из Мексики в Центральную Америку резко возросло. Отчасти это связано с давлением, которое оказывают на Мексику Соединенные Штаты<sup>23</sup>. Несмотря на уменьшение числа арестов в Соединенных Штатах, по-прежнему распространена практика репатриации. В 2014 году Соединенные Штаты репатриировали 14 352 мексиканских ребенка. За период с января по июль 2015 года было репатрировано 6 772 ребенка<sup>24</sup>.

43. Иммиграционные власти Мексики задерживают несопровождаемых детей-мигрантов из Центральной Америки, замеченных на пунктах въезда и при патрулировании железных и автомобильных дорог. В соответствии с Законом о миграции дети передаются Национальному институту миграции, который размещает их в помещениях Национальной системы комплексного развития семьи. Однако вопреки поправке к статье 29 Закона о миграции, после задержания иммиграционные власти содержат детей под стражей в течение длительного и неопределенного времени<sup>25</sup>. Национальная комиссия по правам человека Мексики установила, что из 35 центров содержания мигрантов только в 11 есть зоны для семей и свыше 50% не имеют помещений для размещения детей и подростков. Кроме того, миграционная политика Мексики нацелена главным образом на задержание и возвращение незаконных мигрантов, в том числе несопровождаемых детей. В период с января 2014 года по июнь 2015 года в страны

<sup>20</sup> По данным Национальной системы комплексного развития семьи, большую часть детей и подростков, совершающих транзит по территории Мексики или находящихся в стране в качестве нелегальных мигрантов, составляют мальчики подросткового возраста с начальным образованием.

<sup>21</sup> ЮНИСЕФ Мексика.

<sup>22</sup> Информация предоставлена Ассоциацией международных консультантов и советников.

<sup>23</sup> Региональное представительство организации «Уорлд вижн» в странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

<sup>24</sup> Министерство внутренних дел Мексики.

<sup>25</sup> Информация предоставлена Орденом сестер Доброго Пастыря, Мексика.

происхождения были возвращены 14 864 ребенка из числа несопровождаемых детей-мигрантов<sup>26</sup>.

44. По данным из других источников, Мексика депортирует более 85% несопровождаемых детей-мигрантов из Центральной Америки. Мексика не соблюдает требования Закона о миграции с внесенными в него в 2011 году поправками, в том числе требование руководствоваться наилучшими интересами ребенка при принятии решения о репатриации мигрантов<sup>27</sup>.

45. Огромное число детей-репатриантов и неготовность обеспечить их реинтеграцию в общество является для Центральной Америки серьезной проблемой. Дети, арестованные иммиграционными властями в Соединенных Штатах за первую половину 2014 года, в большинстве своем были выходцами из Гондураса (13 282 человека), Гватемалы (11 479 человек), Мексики (11 577 человек), Сальвадора (9 850 человек) и других стран (829 человек)<sup>28</sup>. Например, в период с 2012 года по июль 2014 года Сальвадор сообщил о возвращении 5 411 детей-мигрантов и подростков-мигрантов, 96% которых прибыли из Мексики: 34,7% из них составляли девочки и девушки, а 65,3% – мальчики и подростки<sup>29</sup>. В 2015 году в Гондурас был возвращен 3 091 несопровождаемый ребенок-мигрант, а в Сальвадор и Гватемалу вернулись соответственно 7 545 и 9 613 детей<sup>30</sup>.

46. Хотя некоторые страны Латинской Америки принимали участие в специальных учебных занятиях и практикумах, посвященных проблемам детей, миграции и прав человека, большинство миграционных служб не имеют специального персонала для работы исключительно с несопровождаемыми детьми-мигрантами. В регионе практически отсутствуют местные органы или учреждения, занимающиеся непосредственно этой проблемой. Хотя нормативно-правовая база защиты мигрантов и детей хорошо проработана, законов, в которых несопровождаемые дети-мигранты рассматривались бы как отдельная категория, не существует. В некоторых странах, в том числе в Никарагуа, миграционная политика отсутствует как таковая, и принимаемые меры носят прикладной, краткосрочный и несогласованный характер<sup>31</sup>.

47. В Южной Америке особый случай представляет собой внутренняя миграция в Парагвае. Детей постоянно перевозят из сельской местности в города для продажи и эксплуатации их труда. Данная практика, известная под названием «криадасго», широко распространена в Парагвае; организацией такого переселения занимаются посредники, которые делают вид, что берут детей под свою защиту. Дети работают домашней прислугой в обмен на кров, еду, одежду и обучение, не получая никакого финансового вознаграждения. Результаты постоянно проводимого обследования домохозяйств говорят о том, что жертвами «криадасго», по оценкам, являются 46 993 ребенка и подростка (2,5% от общего числа детей в стране). Кроме того, власти отмечают, что общество очень терпимо относится к этой практике и не видит в ней ничего ненормального<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> Министерство внутренних дел Мексики.

<sup>27</sup> Центр по правам человека брата Матиаса де Кордовы.

<sup>28</sup> См. [www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2014/067.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2014/067.asp).

<sup>29</sup> Сальвадор, Главное управление по вопросам миграции.

<sup>30</sup> Информация предоставлена министерствами иностранных дел Сальвадора, Гватемалы и Гондураса.

<sup>31</sup> Информация предоставлена организацией «Детские деревни – SOS Никарагуа».

<sup>32</sup> Информация предоставлена организацией «Групо Луна Нуэва» (Новолуние).

48. В таких странах Азии, как Индия и Непал, трудовое законодательство разрешает эксплуатацию детей, устанавливая, что взрослая жизнь начинается с 14 лет. Организация «Каритас Бангладеш» сообщила, что наниматели детей редко расценивают вознаграждение, выплачиваемое работающим детям или их семьям, как выполнение ими своих обязательств перед детьми, а также не рассматривают детей как правообладателей, имеющих право на справедливое обращение и оплату труда.

49. В Индии, где численность детей является самой высокой в мире, набирает обороты детская миграция как в рамках отдельных штатов, так и между ними. Самые распространенные причины миграции и нарушений прав человека носят гендерный характер; в Индии основные причины миграции – дискриминация по признаку пола и низкий статус женщин в обществе, которые проявляются в детских браках, изменении соотношения полов в пользу мужчин и разделении труда в соответствии с традиционным взглядом на роль мужчин и женщин. Девочки-мигранты как поставщики услуг все чаще вынуждены удовлетворять спрос на широкий спектр персонифицированных услуг в сфере развлечений и секс-индустрии, работать домашней прислугой и предлагать себя на брачном рынке<sup>33</sup>.

50. В Южной Африке сложно установить численность незаконных мигрантов; по оценкам, она составляет от 2,5 млн. до 7 млн. По данным МОМ, каждую неделю депортируется приблизительно 2 000 нелегальных мигрантов, в основном из Мозамбика и Зимбабве. Около 20% из них составляют дети. Эти цифры свидетельствуют о том, что в Зимбабве, Мозамбике и Южной Африке насчитывается около 1,6 млн. детей-мигрантов.

51. Согласно документу «UNICEF Eastern and Southern Africa Regional Analysis Report 2014» (Аналитический доклад ЮНИСЕФ об обстановке в восточной и южной частях Африки 2014 года) кризис в Южном Судане привел к переселению почти полумиллиона человек. Более 70% из них составляют дети, которые ищут убежища в соседних странах, таких как Кения, Судан, Уганда и Эфиопия. По оценкам, 35 000 из них мигрируют без сопровождения.

52. У детей, мигрирующих через территорию Зимбабве, отсутствует доступ ко многим социальным услугам. Вне семьи эти дети зачастую оказываются брошенными на произвол судьбы и могут столкнуться с тяжелыми условиями жизни. При этом надо сказать, что за последние годы условия приема детей улучшились, поскольку МОМ, ЮНИСЕФ и правительство Зимбабве открыли для них новые приемные центры. Эти центры предоставляют детям базовые социальные услуги, помогая воссоединению семей.

53. В Африке многие дети рождаются в странах транзита в крайне неблагоприятных условиях. В Сенегале получает распространение движение талибов. Детей-талибов забирают в города марабу (преподаватели Корана) якобы для обучения Корану. В действительности марабу эксплуатируют детей и вынуждают их платить им. Результаты исследований говорят о том, что в Дакаре без семей проживают 15 000 детей, которые подвергаются эксплуатации. В большинстве случаев дети прибывают из южных районов или соседних стран, таких как Гвинея-Бисау<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Поскольку соотношение полов в Индии продолжает меняться в пользу мужчин, девочек начали перевозить в деревни и продавать замуж.

<sup>34</sup> Информация предоставлена организацией «Каритас Сенегал».

54. В Карибском регионе самой тревожной является обстановка в Гаити, поскольку в этой стране отсутствуют структуры для приема детей. Несопровождаемые дети содержатся вместе с репатрируемым взрослыми в транзитных центрах, находящихся в ведении правительства. Как правило, эти центры не отвечают стандартным требованиям, предъявляемым к гигиене, качеству воды и питанию<sup>35</sup>.

#### **IV. Основные нарушения прав человека в отношении несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов**

55. Практически для всех государств характерно отсутствие информации о нарушениях прав человека несопровождаемых детей-мигрантов.

56. В частности, если говорить о Конвенции о правах ребенка, то наиболее часто нарушаются такие права ищущих убежища несопровождаемых детей, как право на недискриминацию, право на развитие, право на имя и гражданство, право на воссоединение семьи, право на здоровье и медицинское обслуживание, право на образование и право на особые меры защиты; кроме того, нередко нарушаются принципы обеспечения наилучших интересов ребенка и учета мнения ребенка<sup>36</sup>.

57. Несопровождаемые дети-мигранты представляют собой одну из самых уязвимых групп, поскольку они могут стать жертвами принудительного труда, торговли наркотиками и людьми, а также сексуальной эксплуатации. Некоторые из них находятся в еще более уязвимом положении по причине отсутствия документов из страны происхождения, что по прибытии в иностранное государство затрудняет принятие решений об их миграционном статусе и предоставлении доступа к социальным услугам.

58. Дискриминация по признаку расовой и этнической принадлежности по-прежнему встречается в Соединенных Штатах, даже в государственных учреждениях. Так, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) провело опрос 100 детей из Гватемалы в возрасте от 12 до 17 лет, приехавших в Соединенные Штаты и задержанных федеральными органами. 48% из них причислили себя к коренным народам и заявили о расизме и дискриминации в отношении их сообщества<sup>37</sup>.

59. В Парагвае самыми серьезными нарушениями прав детей-мигрантов являются торговля с целью сексуальной или экономической эксплуатации, извлечение органов и другие формы насилия. Это препятствует осуществлению и других основных прав, таких как право на образование, здоровье, жилище и жизнь, свободную от насилия. В своих ответах на вопросник организация «Группо Луна Нуэва» (Новолуние) сообщила о различных типах нарушений,

<sup>35</sup> Информация предоставлена организацией «Уорлд вижн Гаити».

<sup>36</sup> Международно-правовые принципы, налагающие на государства обязательства в отношении несопровождаемых детей, основываются на двух главных конвенциях: Конвенции о правах ребенка 1989 года и Протоколе 1967 года, касающемся статуса беженцев.

<sup>37</sup> Исследовательский центр гендерных проблем и проблем беженцев, Гастингский колледж права Калифорнийского университета и др., *Niñez y Migración en Centro y Norte América: Causas, Políticas, Prácticas y Desafíos* (February 2015), pp. 49 and 125.

таких как сексуальная и трудовая эксплуатация, торговля органами и обмен девочек на животных.

60. Страны Африки, расположенные к югу от Сахары, где берут начало основные потоки торговли людьми, являются главным рынком для такой торговли, от которой в первую очередь страдают дети. По данным Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, в период с 2010 по 2012 год на долю Африки и Ближнего Востока приходилось 62% от общемирового числа детей, ставших жертвами торговли людьми, что является самым высоким показателем в мире.

61. Во многих странах назначения дети-мигранты часто становятся должниками контрабандистов/эксплуататоров, которые забирают у них документы, подвергая их угрозам и насилию, чтобы подчинить себе. Не всегда меняется в лучшую сторону их положение и тогда, когда они попадают под защиту местных властей. По свидетельствам, дети подвергаются физическому насилию со стороны как гражданского населения, так и представителей власти: именно в таком положении оказываются несопровождаемые зимбабвийские дети в Ботсване, куда их ввозят нелегально<sup>38</sup>.

62. В Демократической Республике Конго несопровождаемые дети-мигранты становятся жертвами трудовой эксплуатации. Они выполняют тяжелую работу за мизерную оплату, например, занимаются кустарной добычей полезных ископаемых; такая работа не позволяет им посещать школу и рассчитывать на медицинское обслуживание<sup>39</sup>. По данным ЮНИСЕФ, в южной части Демократической Республики Конго добычей ископаемых занимаются приблизительно 40 000 детей. Иногда несопровождаемые дети-мигранты попадают под арест и содержатся в тюрьмах для взрослых, поскольку тюрьмы для несовершеннолетних в стране отсутствуют<sup>40</sup>. Подобная ситуация наблюдается и в Малайзии, которая не подписала Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и, как следствие, не признает беженцев и просителей убежища. Дети постоянно подвергаются притеснениям со стороны сотрудников правоохранительных органов; многих из них ловят и отправляют в лагеря для задержанных иммигрантов, где между детьми и взрослыми не проводится никаких различий<sup>41</sup>.

63. В Индии, как и в других странах Азии, эксплуатация начинается с того момента, как дети покидают дома и отправляются в город. Во время путешествия они боятся попасть в руки полиции. Как только они попадают к агенту, их доставляют в агентство и держат там до тех пор, пока для них не найдется работа. Сообщается о случаях физического насилия и сексуального надругательства со стороны агентов и нанимателей<sup>42</sup>. Сообщения о подобных случаях насилия поступают и из Бангладеш.

64. В Испании в отношении детей-мигрантов, как сопровождаемых, так и нет, действует режим, обязывающий администрацию учитывать наилучшие интересы ребенка во всех касающихся его процедурах. Тем не менее, в стране до

<sup>38</sup> Доклады организации «Планета людей Зимбабве».

<sup>39</sup> Информация представлена Орденом сестер Доброго Пастыря, Демократическая Республика Конго.

<sup>40</sup> Там же.

<sup>41</sup> Орден сестер Доброго Пастыря, Малайзия.

<sup>42</sup> Информация предоставлена организацией «Каритас Индия».

сих пор не создан орган, который занимался бы конкретно вопросами детей-мигрантов и подростков мигрантов<sup>43</sup>.

65. Согласно Общему закону о правах детей и подростков Мексика признает детей и подростков обладателями прав и гарантирует полное осуществление, уважение, защиту и поощрение их прав человека. Под действие данного закона полностью подпадают все дети. Таким образом, дети могут осуществлять свои основные права, которыми они наделены в силу особого статуса лиц, находящихся в процессе развития, и которые защищаются международными документами по правам человека, такими как Конвенция о правах ребенка, где они закреплены. В Мексике, как и во многих других странах Латинской Америки, несмотря на наличие национального и международного законодательства и серьезные усилия правительства, сохраняется глубокая пропасть между правами, провозглашенными в договорах о правах человека и инкорпорированными в национальное законодательство, и их осуществлением в повседневной жизни.

66. В Чили даже дети мигрантов, рожденные в стране, традиционно регистрировались как лица без гражданства, поскольку в соответствии с искаженным толкованием Конституции их родители считались транзитными иностранцами (*transeuntes*). Тем не менее два года назад правовое определение понятия транзитный иностранец было изменено, и сегодня оно применяется лишь к туристам и членам экипажей кораблей. Дети иностранных родителей, рожденные в Чили, считаются чилийцами. Между тем продолжают поступать сообщения о случаях регистрации детей как детей транзитных иностранцев, что лишает их права на гражданство или официальное удостоверение личности<sup>44</sup>.

67. В некоторых европейских государствах, в том числе в Австрии, дети должны подать ходатайство о предоставлении убежища, чтобы получить доступ к базовым услугам и непосредственную юридическую помощь, которую вначале оказывает им юрисконсульт в центре первичного приема, а затем – местные органы по делам молодежи. После установления контакта с детьми-мигрантами компетентные органы должны предложить решение, которое позволит удовлетворить все потребности таких детей в защите с учетом их мнения и приоритета воссоединения семьи, за исключением случаев, когда это противоречит их наилучшим интересам или воле. За последние годы в этом отношении был достигнут определенный прогресс. На основании Конвенции о правах ребенка были приняты специальные законы, гарантирующие право детей и подростков быть заслушанными по всем затрагивающим их вопросам.

68. В Гватемале для обеспечения права детей на свободу мнений и их выражения было сделано очень немногое; осуществлению этого права мешает множество препятствий, например, авторитарное мышление взрослых<sup>45</sup>. Иммиграционная политика Гватемалы не строится на уважении прав человека; не занимается правительство и разработкой конкретных политических мер для защиты несопровождаемых детей-мигрантов и оказания им помощи и поддержки<sup>46</sup>.

69. В Сальвадоре создан официальный механизм взаимодействия с детьми, позволяющий учитывать их мнения. С 2014 года функционирует консультативный совет, куда входят дети и подростки, представляющие 14 департаментов

<sup>43</sup> Информация предоставлена национальным уполномоченным по правам человека Испании.

<sup>44</sup> Орден сестер Доброго Пастыря, Чили.

<sup>45</sup> Информация предоставлена организацией «Каса Альянса Гватемала».

<sup>46</sup> Информация предоставлена Управлением по расследованию случаев нарушения прав человека Уполномоченного по правам человека Гватемалы.

страны<sup>47</sup>. Кроме того, прошедшие специальную подготовку сотрудники Национального совета по делам детей и подростков оказывают помощь детям-репатриантам, проводя с ними беседы с тем, чтобы узнать об их взглядах, проблемах и потребностях.

70. В Парагвае на основании Кодекса о детях и подростках (статьи 44–47), сформированы муниципальные советы по делам детей и подростков. Советы сотрудничают с представителями детских организаций. Несмотря на наличие таких советов, многие организации в Парагвае продолжают заявлять об отсутствии реальных и надлежащих площадок для активной и конструктивной работы<sup>48</sup>.

71. Новые законы в отношении приема лиц, нуждающихся в иностранной защите, принятые, например, в Италии, закрепляют и консолидируют право детей быть заслушанными по всем затрагивающим их вопросам. В Бельгии разработан предварительный проект закона, предусматривающий право всех сопровождаемых детей быть заслушанными в отсутствие родителей или законных опекунов, с тем чтобы они не боялись говорить открыто<sup>49</sup>. Кроме того, у детей уже есть право отказаться от жилья, предоставленного уполномоченным федеральным органом, и сделать выбор в пользу проживания со взрослыми, которые зачастую являются их близкими или дальними родственниками. Дети покидают центр приема только в том случае, если есть уверенность в том, что взрослый может предоставить адекватные условия для их проживания.

72. В Сербии в связи с отсутствием надлежащих мер со стороны уполномоченных учреждений дети-мигранты не имеют возможности объяснить ситуацию ввиду языкового барьера. Кроме того, это фактически не позволяет им выразить собственное мнение, а властям – понять, делают ли дети свой выбор добровольно и в чем заключаются основополагающие причины их миграции<sup>50</sup>.

73. В Гондурасе действует программа для несовершеннолетних иностранных мигрантов, в рамках которой им оказывают помощь квалифицированные сотрудники технических групп. Национальная политика в отношении детей-мигрантов отсутствует. Более того, если говорить о репатриантах, в стране существует лишь один специализированный центр, оказывающий помощь вернувшимся из-за рубежа гондурасским детям-мигрантам и не имеющим документов детям, рожденным за границей.

74. В миграционной политике Зимбабве говорится о необходимости защиты прав мигрантов, однако осуществление данной политики на практике идет нелегко. Недавно в Зимбабве был принят Закон о борьбе с торговлей людьми, направленный на защиту несопровождаемых детей. Кроме того, для защиты прав детей, депортируемых из Ботсваны, Мозамбика и Южной Африки, были построены центры приема для несопровождаемых детей (вдоль границ в Байтбридже, Платтри и Ньямапанде). В них дети получают базовые социальные услуги – временное жилье, питание, одежду, медицинскую помощь и, по возможности, помощь в воссоединении с семьей.

<sup>47</sup> Информация предоставлена организацией «Детские деревни – SOS Сальвадор».

<sup>48</sup> Информация предоставлена организацией «Групо Луна Нуэва» (Новолуние).

<sup>49</sup> Закон должен вступить в силу в 2016 году.

<sup>50</sup> Национальный уполномоченный по правам человека Сербии.



## V. Гендерные факторы

75. Поскольку государства не представили практически никакой информации о нарушении прав человека детей-мигрантов, информация о гендерных нарушениях также отсутствует.

76. Несмотря на отсутствие информации, в Мексике гендерные факторы, по-видимому, влияют на международные миграционные потоки. Так, девочка-подросток по имени Майя Мам во время интервью заявила, что во избежание сексуального надругательства она была вынуждена попросить попутчика-мужчину представлять ее другим как свою девушку, за что он потребовал плату<sup>51</sup>. Мишенями для гендерного насилия становятся не только гетеросексуальные женщины: дискриминации и преследованию также подвергаются несовершеннолетние лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы<sup>52</sup>.

77. В Мексике женщины-мигранты, как правило, работают в качестве домашней прислуги, причем подавляющее большинство из них младше 18 лет. Женщины-мигранты из Гватемалы зачастую принадлежат к коренным народам. Представительницы этой уязвимой группы становятся жертвами трудовой эксплуатации и лишены даже минимальных трудовых прав, таких как право на официальный трудовой договор и разрешение на легальное проживание. Кроме того, девушки-мигранты практически не имеют возможности получить постоянный или временный вид на жительство в связи с большими расходами и интересами их нанимателей<sup>53</sup>.

78. По сообщениям властей Гватемалы, угроза изнасилования часто настолько высока, что сами контрабандисты вынуждают девочек-подростков сделать до начала поездки противозачаточный укол, чтобы предотвратить беременность<sup>54</sup>.

79. Большинство жертв сексуальной эксплуатации являются женщинами. Например, в Италии большинство несопровождаемых детей-мигрантов из Нигерии, которые, как сообщается, стали жертвами торговли людьми и эксплуатации, составляют девочки.

80. В Сенегале работа между мигрантами распределяется строго по гендерному принципу. Так, женщины-мигранты, как правило, работают домашней прислужкой, а мужчины в основном выполняют работу, требующую физической силы. Данные свидетельствуют о том, что миграция в Сенегале постепенно феминизируется и что две трети жертв торговли людьми являются девочками<sup>55</sup>.

## VI. Региональная и межгосударственная координация

81. С целью эффективного принятия решений и обеспечения законных прав детей-мигрантов многие страны задействуют межведомственные координационные механизмы, в которых представлены органы федеральной государственной администрации, международные организации, представители научных кру-

<sup>51</sup> Исследовательский центр гендерных проблем и проблем беженцев, Гастингский колледж права Калифорнийского университета и др. (см. сноску 38), стр. 145.

<sup>52</sup> Информация предоставлена Генеральным координатором Комиссии Мексики по оказанию помощи беженцам.

<sup>53</sup> Центр по правам человека брата Матиаса де Кордовы.

<sup>54</sup> Информация предоставлена организацией «Детские деревни – SOS Гватемала».

<sup>55</sup> Информация предоставлена организацией «Каритас Сенегал».

гов и организации гражданского общества. Для обмена информацией и совместной работы по проблемам детей-мигрантов министерства, ведомства и местные учреждения разрабатывают различные процедуры, однако нередко эти процедуры неэффективны либо не опираются на правозащитный подход.

82. Сотрудничество между странами Латинской Америки направлено на арест и репатриацию детей и подростков в страны их происхождения, и в этом процессе дети не рассматриваются в качестве заинтересованных сторон. При анализе положения детей их потребности в защите зачастую не принимаются во внимание, поэтому речь о предоставлении им статуса беженца в большинстве случаев не идет, хотя у детей могут быть веские основания просить убежище, и они могут иметь на него право. Международное сотрудничество редко имеет превентивную направленность<sup>56</sup>.

83. На региональном уровне Мексика участвует в Региональной конференции по миграции – многостороннем форуме по вопросам международной миграции для стран Карибского региона и Центральной и Северной Америки, работа которого посвящена проблемам стран происхождения, транзита, назначения и возврата мигрантов. Стремясь содействовать принятию немедленных мер и обеспечению эффективной защиты несопровождаемых детей-мигрантов на всех этапах миграции, члены Региональной конференции по миграции создали специальную группу по проблемам детей-мигрантов. Тем не менее, несмотря на важность этих усилий, реальную отдачу от них нельзя назвать значительной.

84. Региональные договоры, участниками которых являются Мексика и государства Центральной Америки и Карибского региона, не требуют от стран транзита или назначения предоставлять детям-мигрантам конкретные гарантии, связанные, например, с запретом их заключения под стражу, применением надлежащей правовой процедуры и уважением принципа учета наилучших интересов ребенка<sup>57</sup>. Ключевую роль в обсуждении и осуществлении решений по вопросам миграции играют региональные органы, такие как Центральноамериканская интеграционная система и Центральноамериканская комиссия директоров миграционных служб<sup>58</sup>. Хотя региональные соглашения о свободном пересечении границ, такие как Соглашение о пограничном контроле, подписанное четырьмя странами Центральной Америки, и Соглашение о единой центральноамериканской визе, способствовали повышению мобильности внутри региона, необходимо принять меры для эффективной защиты прав и социальной интеграции мигрантов из центральноамериканских стран. На настоящий момент эффективное взаимодействие еще не достигнуто.

85. В 2014 году Межамериканский суд по правам человека опубликовал консультативное заключение № 21 о правах детей и предоставляемых им гарантиях в контексте миграции и/или потребностей в международной защите. Консультативное заключение было сформулировано судом во исполнение просьбы, адресованной ему в 2011 году государствами, которые в то время являлись членами МЕРКОСУР, в частности Аргентиной, Бразилией, Парагваем и Уругваем. Это был первый случай в истории межамериканской правозащитной системы, когда блок стран выступил с общей позицией по вопросу, касающемуся защиты прав человека в регионе. Консультативное заключение № 21 можно назвать

<sup>56</sup> Региональное представительство организации «Уорлд вижн» в странах Латинской Америки и Карибского бассейна.

<sup>57</sup> Центр по правам человека брата Матиаса де Кордовы.

<sup>58</sup> Центральноамериканская комиссия директоров миграционных служб – инициатива в рамках Региональной конференции по миграции.

поистине региональным достижением: оно содержит новые руководящие принципы, определяющие и расширяющие сферу охвата прав и интересов детей-мигрантов. Кроме того, в заключении сформулирован принцип верховенства прав и интересов ребенка над императивами иммиграционной политики и вытекающий из него принцип защиты наилучших интересов ребенка на всех этапах иммиграционной процедуры.

86. «Ют кер» (Youth Care) – это сеть частных организаций, созданная по инициативе региональных властей Бельгии. В рамках этой сети негосударственные структуры предоставляют различные услуги, которые при этом пользуются поддержкой правительства и финансируются им. Все дети независимо от возраста и сроков поступления могут в любое время быть направлены в «Ют кер» при том условии, что у них, по мнению властей, имеются особые потребности. Детям предоставляются услуги, связанные, в частности, с обеспечением жильем, передачей на воспитание в приемные семьи и оказанием консультативной помощи по вопросам самостоятельного проживания. С учетом характера услуг и доступного финансирования деятельность «Ют кер» значительно отличается от работы федеральных органов с точки зрения размещения и инфраструктуры, численности и подготовки сотрудников и числа проживающих вместе детей. В то же время ввиду огромного числа желающих воспользоваться услугами «Ют кер» сеть не имеет возможности удовлетворить все потребности детей.

87. Определенное институциональное взаимодействие в области защиты ищущих убежище несопровождаемых детей существует и в Европе. В регламенте по вопросам воссоединения семьи Дублин III подчеркивается необходимость сотрудничества в рамках каждого конкретного случая.

88. В южной части Африки усилия в этой области удалось активизировать путем осуществления совместных проектов с участием трех стран. В качестве примера можно привести кампанию «Направление неизвестно» (Destination unknown), которая проводится в Мозамбике, Южной Африке и Зимбабве и финансируется организацией «Планета людей – Германия». При этом для обеспечения безопасности несопровождаемых детей-мигрантов необходимо активно расширять региональные усилия и координацию<sup>59</sup>.

## **VII. Роль гражданского общества**

89. Во многих государствах, которые сталкиваются с серьезными миграционными проблемами, укрепляются отношения между правительством и гражданским обществом. Государства по достоинству оценивают работу, проводимую организациями гражданского общества, которые оказывают услуги детям-мигрантам, предоставляют им помощь и направляют их действия на удовлетворение своих первичных или основных потребностей, а также занимаются поощрением их права человека. В то же время в других докладах, в том числе в докладе организации «Каритас Мьянма», внимание обращается на недостаточно активное взаимодействие между государственными структурами, международными и национальными НПО и учреждениями Организации Объединенных Наций.

90. Гражданское общество играет важную роль в судьбе несопровождаемых детей-мигрантов: оно выявляет проблемы отсутствия безопасности, предостав-

<sup>59</sup> Информация предоставлена организацией «Планета людей – Зимбабве».

ляет услуги и формирует сеть институтов, имеющих опыт решения миграционных проблем, а также следит за тем, чтобы государство гарантировало все основные права таких детей.

91. Организации гражданского общества работают над предупреждением случаев жестокого обращения с детьми, пренебрежения к их нуждам, насилия над ними и их эксплуатации, а также реагируют на подобные явления; они следят за тем, чтобы дети имели официальные документы и чтобы их конкретные проблемы находили должное решение, в первую очередь исходя из наилучших интересов ребенка. Многие организации предоставляют им образовательную и медицинскую помощь, психологическую поддержку, питание, кров, воду и санитарно-гигиеническое обслуживание. Некоторые НПО даже возбуждали судебные иски по факту серьезных нарушений, имевших место в правительственных учреждениях.

92. Некоторые международные НПО и глобальные сети, такие как «Каса Альянса» и «ЭКПАТ Интернэшнл», предлагают для сотрудников и экспертов полиции, социальных работников и представителей органов социального обеспечения, занимающихся проблемами молодежи, специальные программы подготовки, обучая их методам защиты детей-беженцев от торговли людьми и сексуальной эксплуатации, а также общим принципам защиты прав человека.

93. Гражданское общество обладает значительным опытом информационной работы и пропаганды необходимости уважать права человека детей-мигрантов. Поэтому организации гражданского общества стремятся взаимодействовать с учреждениями, общественными организациями, самими детьми, СМИ и широкой общественностью, с тем чтобы доводить до их сведения свою точку зрения, стимулировать структурные изменения и оказывать влияние на государственную политику.

94. НПО демонстрируют гораздо более высокий уровень координации и сотрудничества по проблемам миграции, чем государства. Например, организация «Каритас» осуществляет деятельность по защите детей, сотрудничая с правительственными и международными организациями. Партнерами «Каритас» являются, в частности, национальные министерства, ЮНИСЕФ, МОМ и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. В Гватемале работает группа, координирующая деятельность гражданского общества по вопросам миграции, в рамках которой такие организации, как «Каса Альянса» принимают участие в разработке предлагаемых политических стратегий и в правозащитной деятельности, отстаивая интересы мигрантов в созданной в конгрессе комиссии по проблемам миграции. Кроме того, существует Региональная сеть организаций гражданского общества по вопросам миграции, представляющая на глобальных форумах организации гражданского общества и частных лиц из 11 стран Латинской Америки.

95. В Африке организация гражданского общества «Планета людей» выполняет функцию объединяющей структуры для всех НПО, занимающихся защитой прав детей в Зимбабве. Организация отвечает за координацию деятельности и представляет правительству рекомендации по защите прав детей-мигрантов. Она проводит мониторинг и оценку всех принятых мер, опираясь на периодические доклады о положении дел в области прав детей в Зимбабве, которые затем направляются Комитету по правам ребенка и Рабочей группе по универсальному периодическому обзору Организации Объединенных Наций, Афри-

канскому комитету экспертов по правам и благосостоянию ребенка и Сообществу по вопросам развития стран юга Африки<sup>60</sup>.

96. Благодаря плодотворному сотрудничеству всех соответствующих заинтересованных сторон, осуществляющих деятельность в центрах, которые финансируются европейскими фондами, удалось добиться воссоединения множества семей. Например, по итогам анализа ДНК отец, проживающий во Франции, воссоединился со своими детьми в Италии, у которых не было удостоверяющих личность документов.

97. В целях улучшения правового положения детей, прибывающих в Германию без опекунов, Федеральная ассоциация по вопросам несопровождаемых несовершеннолетних беженцев приступила к реализации проекта, призванного содействовать интеграции молодых беженцев в общество. Хотя в процессе интеграции зачастую возникают многочисленные препятствия, многим подросткам удается вести активную жизнь в обществе и достигать своих целей<sup>61</sup>.

## VIII. Рекомендации

98. Консультативный комитет рекомендует государствам-участникам:

a) вне зависимости от того, являются ли они странами происхождения, транзита или назначения, принять на вооружение подход, основанный на уважении прав человека, и взять на себя одинаковые обязательства по защите как сопровождаемых, так и несопровождаемых детей-мигрантов, поскольку правами человека обладают все дети независимо от их гражданства и местонахождения;

b) в случае если они являются странами происхождения, активизировать правовые, административные, бюджетные и политические усилия с тем, чтобы уделять первоочередное внимание правам детей, удовлетворять их базовые потребности, в том числе в образовании, питании и профессиональной подготовке, и гарантировать им особую защиту от всех форм насилия и дискриминации, являющихся основными причинами того, что дети решаются покинуть родные места. Местные, национальные, региональные и международные системы защиты необходимо реформировать и укреплять. В большинстве случаев проблема заключается не в отсутствии законодательства или программ для защиты детей-мигрантов, а в недостаточной эффективности их применения<sup>62</sup>;

c) разрабатывать и проводить миграционную политику, руководствуясь наилучшими интересами ребенка, и обеспечивать наличие в бюджетах основных правительственных учреждений достаточных средств для решения проблем детей-мигрантов;

d) вне зависимости от того, являются ли они странами происхождения, транзита или назначения, проводить национальную политику в отношении детей-мигрантов на основе широкого участия. Такая политика должна опираться на подход, основанный на уважении прав человека, и в ней должны учитываться финансовые, экономические, социальные, культурные и административные аспекты миграции детей, в особенности в разрезе торговли детьми и эксплуатации их труда;

<sup>60</sup> Там же.

<sup>61</sup> Организация «ЭКПАТ Интернэшнл», Германия.

<sup>62</sup> Орден сестер Доброго Пастыря, Мексика.

е) устранить различия между условиями жизни несопровождаемых детей и детей, находящихся под опекой государства. Несопровождаемые дети-мигранты не должны подвергаться дискриминации по причине своего статуса мигрантов;

ф) прилагать усилия для изменения негативного отношения к миграции, чтобы положить конец восприятию мигрантов как уголовных элементов. Во многих странах к проблемам миграции продолжают относиться в первую очередь как к проблемам защиты границ и обеспечения безопасности, а не защиты прав человека;

г) привести внутреннее законодательство в соответствие с международными стандартами и пересмотреть устаревшие законы и практику. Многие страны по-прежнему не уважают личные права, изложенные в Конвенции о правах ребенка. Например, в документах, закрепляющих основания для высылки и процедуру ее осуществления, нет ни слова о детях. В то же время в законодательстве, направленном на защиту детей, не учитывается конкретное положение несопровождаемых детей-мигрантов;

h) сформировать пограничные комитеты, в рамках которых партнеры из стран происхождения, транзита и назначения могли бы встречаться и обсуждать вопросы и проблемы, представляющие общий интерес, и улучшать взаимодействие в целях более эффективной и действенной защиты прав несопровождаемых детей-мигрантов;

i) обеспечить, чтобы на каждом уровне системы миграции и приема мигрантов работали сотрудники, прошедшие специальную подготовку по методам обращения с детьми и правам детей. Государствам следует организовать и проводить регулярные учебные занятия для должностных лиц, обучая их тому, как следует обращаться с несопровождаемыми детьми-мигрантами;

j) убедиться, что центры поддержки, первыми вступающие в контакт с несопровождаемыми детьми-мигрантами, обладали специальными помещениями для безопасного размещения исключительно этой группы детей;

к) разработать для центров приема программы, в которых приоритетное внимание уделялось бы социальной интеграции детей-мигрантов, в том числе языковой подготовке и интеграционным курсам, помощи в учебе, образовательным программам и обучению навыкам самостоятельной жизни;

l) предоставлять детям-мигрантам информацию, адаптированную к их возрасту и культурным особенностям, донося ее простым и понятным языком; при необходимости предоставлять помощь переводчика;

m) оперативно и действенно рассматривать ходатайства несопровождаемых детей о предоставлении убежища, следя за тем, чтобы на время рассмотрения ходатайств просители размещались в приютах, соответствующих международным стандартам;

n) продолжать заботиться о детях-мигрантах в странах назначения, помогая им во вступлении во взрослую жизнь в этих странах;

o) при разработке политик и программ, направленных на реализацию прав человека несопровождаемых детей-мигрантов, учитывать различные категории таких детей, их особенности и положение. При этом не следует отказываться от комплексного подхода к правам детей.

## IX. Передовой опыт

99. С увеличением притока несопровождаемых детей-мигрантов в Италию в 2015 году в стране была создана новая система, предусматривающая создание центров приема и оказания первой помощи непосредственно для детей-мигрантов<sup>63</sup>. В Италии первый шаг в процессе оказания медицинской помощи детям, как правило, заключается в определении наличия физических или психосоциальных проблем на очень ранних стадиях, что позволяет предоставить ребенку необходимую медицинскую помощь и обучение во время его нахождения в центре приема. В связи с психологическими и физическими тяготами и тяжелыми испытаниями, выпадающими на долю детей-мигрантов в пути, им требуется психосоциальная поддержка на основе индивидуального подхода.

100. В некоторых странах еще до начала процедуры предоставления убежища к несопровождаемым детям-мигрантам прикрепляются социальные работники, опекуны, преподаватели или законные представители<sup>64</sup>, которые находятся рядом с ребенком с самого начала процедуры (первое собеседование) в течение всего процесса рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища вплоть до вынесения окончательного решения и его исполнения<sup>65</sup>. В соответствии с законом дети, ходатайствующие о предоставлении убежища, с самого начала имеют доступ к правовой информации.

101. Во многих странах сотрудники центров для просителей убежища несут ответственность за оказание образовательных и других услуг, направленных на сохранение и развитие приобретенных ребенком навыков. В законах об образовании ряда стран закреплены гарантии равного доступа к образованию для всех мигрантов на всех уровнях. Так, многие дети-мигранты хотят попасть в Германию, где их привлекают оказываемая им поддержка и особое отношение со стороны органов социального обеспечения, работающих с молодежью<sup>66</sup>. В центрах первичного приема детей быстро прикрепляют к группам поддержки по месту их будущего проживания, которые принимают самые разные меры для содействия их интеграции: например, дети посещают различные курсы, в том числе языковые, и получают из школ домашние задания<sup>67</sup>.

102. В Азербайджане в некоторых приютах детям предлагаются трехразовое питание, специальная медицинская помощь, кров и курсы местного языка. Кроме того, Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по правам человека имеет право посетить любой центр размещения без предварительного уведомления и высказать свои пожелания, которые должны быть выполнены в течение определенного срока. Тем не менее далеко не ко всем несопровождаемым детям-мигрантам в Азербайджане относятся уважительно и надлежащим образом. По сообщениям местного омбудсмана, представители НПО подбирают

<sup>63</sup> Информация предоставлена Министерством иностранных дел и международного сотрудничества Италии.

<sup>64</sup> В некоторых странах временные или постоянные виды на жительство выдаются детям только в том случае, если ходатайство было подано их законными представителями.

<sup>65</sup> В Соединенных Штатах законный представитель назначается детям только в определенных случаях. Соединенные Штаты не являются государством – участником Конвенции о правах ребенка. Тем не менее, у детей есть право быть представленными адвокатом в ходе судебных разбирательств, и в стране действуют различные программы оказания им поддержки.

<sup>66</sup> Организация «ЭКПАТ Интернэшнл», Германия.

<sup>67</sup> Информация предоставлена Орденом сестер Доброго Пастыря, Германия.

бездомных детей и отправляют их в приюты, где они не получают эффективной реабилитации и профессиональной юридической помощи<sup>68</sup>.

103. В некоторых странах, например в Дании, за прием и обеспечение жильем несопровождаемых детей-мигрантов и за оказание помощи местным нуждающимся детям отвечает одно и то же учреждение. Такая же картина наблюдается в Испании, где дети-мигранты зачастую содержатся вместе с испанскими детьми, нуждающимися в защите.

104. В Литве наибольшую согласованность правительственные учреждения демонстрируют тогда, когда речь идет о возвращении детей-мигрантов; при этом их мало волнуют желания самого ребенка и то, в какой ситуации он окажется по возвращении в свою страну происхождения. В случае если несопровождаемый ребенок-мигрант не возвращается на родину, ему предоставляется временное разрешение на проживание на срок не более одного года<sup>69</sup>.

105. В Бельгии парламент Фландрии одобрил осуществление указа о комплексной поддержке молодежи, в рамках которого не проводится различий между теми, кто просит и кто не просит убежища; права и юридический статус лица, нуждающегося в защите, предоставляются всем детям-мигрантам независимо от их происхождения и биографии. В 2009 году правительство Бельгии сформировало целевую группу по проблемам несопровождаемых детей-мигрантов, которая занималась рассмотрением возможных мер по снижению риска, которому подвергается данная группа мигрантов, в частности риска стать жертвой незаконного ввоза и торговли людьми. Целевая группа направила ряд рекомендаций соответствующему министру, сделав акцент на мерах по предотвращению, выявлению и контролю ситуаций, в которых несопровождаемые дети могут подвергнуться жестокому обращению, а также на установлении личности возможных жертв.

106. Федеральный закон Германии о защите детей распространяется на всех лиц в возрасте до 18 лет, включая несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов. Местные органы социального обеспечения, работающие с молодежью, несут ответственность за принятие конкретных мер по обеспечению благополучия детей, однако эти комплексные меры защиты прекращают действовать, когда ребенок достигает 18-летнего возраста<sup>70</sup>.

107. В соответствии со статьей 37 Конвенции о правах ребенка задержание несопровождаемых детей-мигрантов является серьезным нарушением прав человека, хотя в некоторых странах, в том числе в Бельгии, предусматривается исключение: в случае сомнений в возрасте прибывшего на границу молодого мигранта он может быть задержан на три рабочих дня, а в исключительных случаях срок задержания может быть продлен еще на три рабочих дня. После подтверждения того, что молодой мигрант не достиг совершеннолетия, он в течение 24 часов направляется в приемно-распределительный центр.

108. Обращение с девочками-мигрантами редко является особым. В то же время в Азербайджане оно имеет свою специфику: собеседования с пострадавшими девочками в миграционных службах проводят женщины.

109. В рамках инициативы по возрождению национальной культуры и самобытности азербайджанских мигрантов омбудсмен Азербайджана провел встречу с представителями азербайджанской диаспоры в Норвегии и Праге и передал

<sup>68</sup> Информация предоставлена национальным омбудсменом Азербайджана.

<sup>69</sup> Информация предоставлена национальным омбудсменом Литвы.

<sup>70</sup> Организация «ЭКПАТ Интернэшнл», Германия.



им в дар учебники для средней школы и материалы об истории и литературе Азербайджана<sup>71</sup>.

110. Некоторые государства – члены Европейского союза осуществляют программы предотвращения миграции и содействия развитию в третьих странах, пытаясь на месте найти решение проблем несопровождаемых несовершеннолетних мигрантов, стремящихся попасть в Европейский союз. Бельгия проводит информационно-просветительские кампании в странах происхождения больших групп мигрантов, а Нидерланды и Словения осуществляют двусторонние проекты с Афганистаном. Испания реализует проект по предотвращению незаконной миграции из Сенегала.

111. Мексика, которая сталкивается с серьезными миграционными проблемами, создала специализированные институциональные механизмы для защиты детей-мигрантов. Национальная система комплексного развития семьи через свою Программу защиты и всестороннего развития детей координирует и контролирует ход реализации стратегии по предупреждению несопровождаемой детской миграции и оказанию помощи несопровождаемым детям-мигрантам. Ее цель заключается в согласовании усилий и действий трех ветвей власти, частных предприятий и национальных и международных организаций гражданского общества в целях удовлетворения потребностей молодых мигрантов, в том числе детей, и репатриантов.

112. В большинстве европейских государств действуют национальные программы по защите, приему и поддержке детей-мигрантов. Некоторые европейские страны работают над созданием эффективной системы приема со специализированными структурами и возможностями. Например, в иммиграционной службе Дании сформированы две группы, специализирующиеся на проведении собеседований с несопровождаемыми детьми. Кроме того, для служебного пользования было составлено руководство, и все сотрудники, которым придется контактировать с несопровождаемыми детьми, проходят обучение методам проведения собеседований с тем, чтобы задавать детям соответствующие их возрасту вопросы.

113. В Италии уязвимым детям, не получившим статуса беженца, в настоящее время предоставляются гуманитарные визы. Процедура выдачи гуманитарных виз закреплена в Италии законодательно.

---

<sup>71</sup> Информация предоставлена национальным омбудсменом Азербайджана.