



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
24 July 2017
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Тридцать шестая сессия

11–29 сентября 2017 года

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 права человека

**Заключительный доклад Консультативного комитета
Совета по правам человека**



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Основные причины, которые вынуждают или побуждают детей и подростков в отдельных регионах к несопровожаемой миграции	3
III. Положение несопровожаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов в отдельных регионах	7
IV. Основные нарушения прав человека, с которыми сталкиваются несопровожаемые дети-мигранты и подростки-мигранты в отдельных регионах	12
V. Гендерные факторы.....	14
VI. Региональная и межгосударственная координация.....	16
VII. Роль гражданского общества.....	17
VIII. Передовая практика	19
IX. Рекомендации	21

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 доклад Совету на его тридцать третьей сессии в сентябре 2016 года.
2. Консультативный комитет представил доклад о ходе работы Совету на его тридцать третьей сессии. На своей пятнадцатой сессии Консультативный комитет создал редакционную группу для подготовки исследования. В состав редакционной группы в настоящее время входят Марио Луис Кориолано, Лаура-Мария Крэчунян, Хода Эльсада, Карла Анания де Варела (Докладчик), Обиора Чинеду Окафор, Катарина Пабель, Анатония Рейес Прадо (Председатель) и Чханрок Со. Редакционная группа получала техническую поддержку от Фабио Кано Гомеса и Фонда Рене Кассена.
3. В настоящем докладе Консультативный комитет стремится всесторонне проанализировать положение несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов с правозащитной точки зрения, с тем чтобы помочь государствам в выполнении их обязательств по Конвенции о правах ребенка и другим соответствующим договорам по правам человека. В нем говорится о том, в каких районах мира и в каких конкретных случаях возникают эти проблемы, об их причинах, а также о том, каким образом подвергаются угрозе и нарушаются права человека, приводятся примеры передовой практики и формулируются рекомендации на предмет того, как можно защитить права человека несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов.
4. В основу исследования легли два методологических подхода: работа с документами и рассылка специального вопросника государствам, национальным правозащитным учреждениям, неправительственным организациям (НПО) и международным организациям.
5. В процессе подготовки исследования редакционная группа подготовила вопросники, с тем чтобы государства-участники, международные и региональные организации, мандатарии специальных процедур и договорные органы, национальные правозащитные учреждения, организации гражданского общества и другие соответствующие заинтересованные стороны могли высказать свою точку зрения и внести в него свой вклад. На вопросники был получен в общей сложности 61 ответ, в том числе 14 ответов от государств, 36 – от НПО, 10 – от национальных правозащитных учреждений и 1 – от Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ).

II. Основные причины, которые вынуждают или побуждают детей и подростков в отдельных регионах к несопровождаемой миграции

6. В мировом масштабе 15% всех международных мигрантов в 2015 году составляли лица в возрасте до 20 лет. Доля молодых мигрантов в развивающихся регионах (22%) была значительно выше, чем в развитых (менее 10%)¹. В том же году свыше половины общего числа беженцев пришлось на детей и подростков; и более 100 000 ходатайств о предоставлении убежища были поданы несо-

¹ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2016), *International Migration Report 2015: Highlights*, p. 9

проводимыми или разлученными с семьями детьми². Почти каждый третий ребенок или подросток, живущий за пределами страны своего рождения, является беженцем; среди взрослых под действие мандата Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) подпадает менее 1 человека из каждых 20³. Несопровождаемые дети-мигранты и подростки-мигранты представляют собой особо уязвимую группу населения по причине их двойного статуса: несовершеннолетних, нуждающихся в особой защите, и мигрантов, подвергающихся всевозможным серьезным нарушениям основных прав.

7. Согласно 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. Это определение ребенка применимо как в региональном, так и в национальном контексте. В Африке, Европе и межамериканской системе прав человека под ребенком понимается человек, не достигший 18-летнего возраста. Поэтому в тексте настоящего доклада термин «ребенок» охватывает детей и подростков, не достигших этого возраста. В детях, находящихся в процессе переселения, и в других детях, затронутых миграцией, в первую очередь следует видеть детей, и наилучшее обеспечение их интересов должно быть основным соображением при принятии в отношении них любых мер.

8. Комитет по правам ребенка и Межамериканский суд по правам человека под несопровождаемыми детьми-мигрантами понимают детей, разлученных с обоими родителями и другими родственниками и не находящихся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за такое попечительство. Объектом настоящего исследования являются несопровождаемые дети, оказавшиеся за пределами страны, гражданами которой они являются, а в случае отсутствия гражданства – за пределами страны обычного проживания.

9. Существуют различные категории несопровождаемых детей-мигрантов:

- a) дети, разлученные с семьей или опекунами во время переселения;
- b) дети, которые с самого начала пути не имели сопровождения или были разлучены с семьей или опекунами, однако в настоящее время путешествуют с группами людей;
- c) дети, которые прервали миграционный процесс в связи с нехваткой ресурсов; в контексте европейского миграционного кризиса детей, относящихся к этой группе, нередко можно встретить в городских районах Греции и Италии.

10. 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. Преобладающими эмоциями являются страх и ощущение полной незащитности в обстановке безнаказанности⁴. Дети, которые не подпадают под определение просителей убежища, зачастую мигрируют в стремлении найти место, где будут соблюдаться их основные права человека, в том числе право на особую защиту. На лиц, ищущих убежища, распространяются положения Конвенции о статусе беженцев и Протокола к ней, а на детей-мигрантов – нормы международного права прав человека. Вместе с тем во время миграции, а также в процессе приема и нахож-

² Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

³ UNICEF, *Uprooted: the Growing Crisis for Refugee and Migrant Children* (New York, 2016), p. 6.

⁴ Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

дения в странах назначения дети-мигранты и дети, ищущие убежище, подвергаются одним и тем же рискам и нарушениям прав человека. Как говорится в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, дети-мигранты и дети-беженцы обладают теми же универсальными правами человека, что и остальные люди⁵.

11. Информация, полученная от государств, свидетельствует о том, что существует множество причин для миграции детей, но все они имеют один общий знаменатель. Главной причиной миграции детей являются многочисленные нарушения их прав человека в странах происхождения: незащищенность от различных проявлений насилия, нищета, отсутствие возможностей, ограниченный доступ к образованию и медицинскому обслуживанию, жестокое обращение в семье, различные угрозы, запугивание и отсутствие безопасности.

12. Маргинализированные дети попадают в замкнутый круг социальной изоляции, стигматизации и насилия, поскольку их начинают воспринимать как правонарушителей, которые внушают страх членам общины и к которым иногда относятся как к уголовным элементам сами власти⁶. В ходе обследования положения женщин-мигрантов и детей-мигрантов в Ливии, проведенного ЮНИСЕФ в 2017 году, три четверти опрошенных детей-мигрантов заявили, что они подвергались насилию, притеснениям или агрессии со стороны взрослых⁷.

13. Если говорить о мигрантах из центральноамериканских стран северного треугольника, то в этих странах уровень образования населения является недостаточным для того, чтобы люди могли вырваться из нищеты, передаваемой из поколения к поколению, которая является одной из ключевых причин миграции детей⁸. Мигранты, живущие в странах с низким уровнем дохода, как правило, моложе, чем в странах с высоким уровнем дохода⁹. В Центральной Америке все большее число молодых людей вынуждены мигрировать перед лицом угроз и насилия.

14. Часто поступают сообщения о том, что в Колумбии подростки покидают родные места, сталкиваясь с насилием, но при этом не подают ходатайства о предоставлении им статуса беженца. С отдельными случаями такой миграции подростков начинает сталкиваться и Доминиканская Республика, откуда подростки бегут, спасаясь от насилия, и в силу экономических причин. В Многонациональном Государстве Боливия и Эквадоре основные причины детской миграции носят экономический характер. Также сообщается о миграции детей и подростков по причине стихийных бедствий, главным образом из Гаити.

15. Многие страны отмечают, что дети относятся к нелегальной миграции как к «неизбежному риску», поскольку они считают, что им придется покинуть страну, и надеются этим шагом улучшить свое положение. Результаты изучения общественных настроений говорят о том, что дети видят во властях препят-

⁵ В Декларации говорится (A/RES/71/1, пункт 6), что, хотя для регулирования порядка обращения с беженцами и мигрантами установлена отдельная нормативно-правовая база, они обладают теми же универсальными правами человека и основными свободами, что и остальные люди. Они также сталкиваются со многими общими проблемами и подвергаются аналогичным угрозам, в том числе в условиях перемещения больших групп людей.

⁶ Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

⁷ UNICEF, «Migrants in Libya: insights into the experience of women and children in transit» (draft briefing paper) (New York, February 2017), p. 4.

⁸ Источник: Департамент исследований в области прав человека, Управление Прокурора по правам человека, Гватемала.

⁹ UNICEF, *Uprooted*, p. 6

стве для достижения пунктов своего назначения; лишь в редких случаях их действия ассоциируются с обязательством защищать права детей¹⁰.

16. По данным опросов 10 166 несопровождаемых детей-мигрантов, проведенных в 2015 году Департаментом социального обеспечения и Генеральной прокуратурой Гватемалы, 67% детей мигрировали в поисках работы и 23% для воссоединения с семьей; 2% искали для себя лучших возможностей, а 0,4% делали это безо всякой причины. Лишь 0,1% респондентов прямо назвали причиной миграции насилие.

17. 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 сообщили, что они хотели воссоединиться с семьей, 31,7% – что они искали лучшие условия жизни и 27,5% – что они бежали от опасности¹¹. Все чаще причиной миграции в Центральной Америке становится насилие. Сообщается, что в Гондурасе родители отправляют детей за границу, чтобы их не завербовали преступные группировки¹².

18. Отсутствуют четкие критерии, определяющие право на воссоединение с семьей по обычным каналам. В Европе взрослые, желающие, чтобы их дети воссоединились с семьей, должны удовлетворять требованиям к минимальному размеру дохода, что закрывает возможность для приема детей трудящимся-мигрантам с низкими доходами и в некоторых случаях дискриминирует женщин-мигрантов. Несмотря на существование в Европейском союзе общего законодательства по вопросам воссоединения семьи, в некоторых государствах – членах Европейского союза сохраняются возрастные ограничения для детей и родственников, желающих их принять. Кроме того, некоторые трудящиеся-мигранты не имеют возможности подать ходатайство об официальном воссоединении семьи, поскольку не являются законными резидентами страны пребывания¹³.

19. По оценкам Международной организации по миграции (МОМ), в результате конфликта на северо-востоке Нигерии внутренне перемещенными лицами оказались 2,2 млн человек, в том числе 1,5 млн детей, причем почти 400 000 нигерийских беженцев и внутренне перемещенных лиц оказались в соседнем Чаде, северном Камеруне и регионе Диффа в Нигере. В Зимбабве, где в последние годы отмечается значительное увеличение потоков детей-мигрантов, в числе главных причин миграции детей называются сексуальное надругательство со стороны опекунов, давление со стороны сверстников, смерть опекуна (в большинстве случаев от осложнений, связанных с ВИЧ и СПИДом), распад традиционных семейных уз, недостаточный объем государственных расходов на защиту прав ребенка, снижение стандартов образования, высокий отсев учащихся школ и нищета¹⁴.

20. В Сенегале дети, которые соглашаются обсуждать мотивы своей миграции, в основном называют экономические причины. 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 труда¹⁵.

21. В Западной и Центральной Африке значительное влияние на миграционные процессы оказывает быстрый рост численности населения в регионе. Кон-

¹⁰ Источник: Отделение международной организации «СОС – детские деревни» в Никарагуа.

¹¹ Источник: Центр помощи возвращенцам, Сальвадор.

¹² Источник: Управление Национального комиссара по правам человека, Гондурас.

¹³ Источник: Платформа международного сотрудничества по проблемам незарегистрированных мигрантов.

¹⁴ Информация предоставлена организацией «Планета людей», Зимбабве.

¹⁵ Источник: «Каритас», Сенегал.

фликты в Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Мали и Нигерии приводят к перемещению огромного числа людей, значительную часть которых составляют дети. Кроме того, из-за высокого спроса на дешевую и производительную рабочую силу значительную часть детей нанимают на работу в неформальный сектор и домашней прислужкой, где им приходится сталкиваться с суровой эксплуатацией.

22. 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 переезжать в другие районы в поисках заработка для домохозяйства. Культурные нормы и традиции еще глубже загоняют детей в нищету, делая их более уязвимыми перед лицом насилия и эксплуатации¹⁶.

III. Положение несопровождаемых детей-мигрантов и подростков-мигрантов в отдельных регионах

23. Несопровождаемые дети-мигранты, разлученные со своими семьями, являются наиболее уязвимой группой среди всех мигрантов; отсутствие информации об их положении является одним из наиболее серьезных препятствий, не позволяющих учреждениям и государствам эффективно защищать их права.

24. Организация ухода за несопровождаемыми детьми-мигрантами должна начинаться с определения их возраста. Особые защитные меры, предусмотренные Конвенцией о правах ребенка, должны распространяться только на несовершеннолетних. Для определения возраста молодых мигрантов принимающее государство должно проводить медицинские обследования и собеседования лишь в тех случаях, когда у мигрантов отсутствуют удостоверения личности, подтверждающие их возраст¹⁷. На практике ряд национальных органов для определения возраста мигрантов проводят медицинские обследования наряду с собеседованиями. Как только будет установлено, что мигранты являются несовершеннолетними, все несопровождаемые и разлученные дети имеют право на помощь опекуна, на размещение в приемном центре и на получение юридической помощи, если они ходатайствуют о предоставлении им убежища. Длительные задержки с назначением законных опекунов являются серьезным препятствием для получения доступа к механизмам защиты детей и воссоединения семей¹⁸.

25. В некоторых странах службы защиты детей проводят различия между детьми по признаку их возраста, в результате чего дети более старшего возраста передаются иммиграционным властям, которые могут не иметь необходимой квалификации или возможностей для предотвращения всех проявлений насилия в отношении детей и оказания необходимого содействия в полном восстановлении и интеграции детей, ставшим жертвами насилия и эксплуатации¹⁹.

26. Миграционная политика, направленная на борьбу с незаконной миграцией путем задержания и депортации мигрантов, не дает желаемых результатов. Как правило, транзитные мигранты выбирают менее охраняемые и более опасные участки. Все большее число семей обращаются к трафикантам в надежде на то, что уехать смогут все члены семьи, что иногда приводит к разлучению

¹⁶ Источник: «Каритас», Бангладеш.

¹⁷ A/HRC/15/29.

¹⁸ Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

¹⁹ Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

детей со своими семьями, в результате чего они, как правило, остаются без какой-либо защиты.

27. Когда возникает потребность сообщить о нарушении прав человека, дети-мигранты могут не иметь надлежащих документов или не говорить на местном языке. Чаще всего сообщать о случаях жестокого обращения и говорить о пережитых травмах им мешает сильный испуг. Они не обращаются за помощью, в том числе за медицинской, опасаясь, что это негативно отразится на решении относительно их статуса, или из-за боязни ареста или депортации²⁰.

28. Несмотря на меры, принятые центральноамериканскими государствами после крупного оттока детей-мигрантов из этих стран в страны Северной Америки в 2014 году, этот процесс продолжает набирать обороты. В 2015 и 2016 годах число детей, мигрирующих как без сопровождения взрослых, так и со своими семьями, увеличилось, равно как и число депортаций. По данным МОМ, тремя странами, в которые депортируется наибольшее число детей, являются Сальвадор, Гватемала и Гондурас. Возраст детей-мигрантов снижается, они все чаще путешествуют в одиночку и сталкиваются со все более серьезными рисками.

29. В Европейском союзе процедуры определения возраста зачастую не отличаются ни деликатностью, ни надежностью, и несопровождаемые дети нередко становятся жертвами тех же нарушений, что и взрослые мигранты, не имеющие документов. В случае ареста несопровождаемых детей, особенно если их не признают несовершеннолетними, их ожидает задержание²¹, депортация и насилие²². Национальные власти расценивают незаконный въезд в страну как преступление, а не как нарушение административных норм. На практике процедура определения возраста часто применяется формально, без уважения к достоинству и правам ребенка, а также вопреки тому принципу, что она должна применяться только в качестве крайней меры²³.

30. За первые девять месяцев 2015 года с ходатайствами о предоставлении убежища в странах Европейского союза обратились более 200 000 детей²⁴. Некоторые дети так и не попали туда, куда они стремились. Считается, что в том же году около 700 детей погибли, пересекая Средиземное море²⁵. Ежедневно в Европу прибывают 700 детей, которые нередко истощены и подавлены, а иногда нуждаются и в медицинской помощи²⁶. В бывшей югославской Республике Македония 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 Швеции²⁷ ходатайства о предоставлении убежища подали более 3 000 несопровождаемых детей-мигрантов, и еще свыше 30 000 таких ходатайств, как ожидалось, к концу 2015 года должны были быть поданы в Германии.

31. Большинство средиземноморских стран Европы являются для потоков мигрантов странами как транзита, так и назначения. Например, в Италии в 2014 году высадились в общей сложности 14 243 несопровождаемых ребенка-

²⁰ Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

²¹ В соответствии со статьей 37 Конвенции о правах ребенка ребенок-мигрант не может быть задержан.

²² Источник: Платформа международного сотрудничества по проблемам незарегистрированных мигрантов.

²³ Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

²⁴ Источник: Евростат.

²⁵ ЮНИСЕФ. *Protecting Children on the Move: Briefing Paper* (Geneva, November 2015), p. 3.

²⁶ Там же, стр. 4.

²⁷ Источник: Миграционная служба Швеции.

мигранта: из них 3 707 скрылись после высадки, а 10 536 поступили в центры, организованные местными властями, отвечающими за их прием. По данным МОМ, в период с января по июль 2015 года в страну в общей сложности прибыло 5 459 несопровождаемых детей-мигрантов, из которых 27% (1 467 человек) были выходцами из Западной Африки (Гамбии, Мали, Нигерии и Сенегала). Из 181 436 прибывших в Италию в 2016 году центральным средиземноморским маршрутом мигрантов 28 223 человека, или почти 16%, составляли дети. Девять из десяти детей пересекли в 2016 году Средиземное море без сопровождения²⁸.

32. В некоторых европейских странах большое число детей исчезают из приемных центров или учреждений, где за ними осуществляется уход, скрываясь от иммиграционных властей. Из приемных центров исчезают почти 80% детей. В лагере в Кале на севере Франции, который был ликвидирован в октябре 2016 года, исчез почти каждый третий ребенок-мигрант, состоящий на учете в благотворительных организациях, оказывающих помощь беженцам²⁹.

33. В 2015 году в Средиземном море было зарегистрировано в общей сложности 3 784 случая гибели мигрантов; происхождение 35% погибших не установлено, 33% являлись выходцами из стран Африки к югу от Сахары и 9,5% – из стран Африканского Рога³⁰. Несмотря на в целом невысокие относительные показатели миграции, среди африканских мигрантов доля детей является самой высокой среди всех регионов. Почти каждый третий африканский мигрант является ребенком, что в два с лишним раза превышает среднемировой показатель³¹.

34. Мексика, оказавшаяся на пути пересечения крупнейших миграционных потоков в Латинской Америке, является страной происхождения, транзита, назначения и возвращения мигрантов. Американский континент служит пристанищем для 6,3 млн детей-мигрантов – пятой части всех детей-мигрантов в мире³². Мигранты мексиканского происхождения стремятся попасть в Соединенные Штаты Америки, а для детей других национальностей Мексика служит либо страной назначения, либо страной транзита на пути в Соединенные Штаты. В последние годы проблема притока детей в Мексику и их нелегального перемещения по территории страны приобрела колоссальные масштабы; в основном они попадают в Мексику из стран Центральной Америки³³. 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, увеличилось в 3,3 раза.

35. 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 направляют ребенка в какое-либо учреждение, где о нем будут заботиться, либо в редких случаях, когда это разрешает закон, организуют его добровольное возвращение. Дети-мигранты могут со-

²⁸ UNICEF, *A Deadly Journey for Children: The Central Mediterranean Migration Route* (Geneva, February 2017), p. 2.

²⁹ Zoe Tabary, «One in three child migrants missing after Calais Jungle closure: charity», 23 November 2016. См. <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-children-idUSKBN13J01Z>.

³⁰ Источник: ИОМ, «Missing migrants: tracking deaths along migratory routes – Mediterranean». См. <https://missingmigrants.iom.int/mediterranean> (accessed 20 July 2017).

³¹ UNICEF, *Uprooted: the Growing Crisis for Refugee and Migrant Children* (New York, 2016), p. 8.

³² Там же, стр. 9.

³³ По данным Национальной системы комплексного развития семьи, большую часть детей, совершающих транзит по территории Мексики или находящихся в стране в качестве нелегальных мигрантов, составляют мальчики подросткового возраста с начальным образованием.

держаться под стражей в таможенной и пограничной службах не более 72 часов, в течение которых им должно быть организовано размещение. 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 состояние³⁴.

36. В 2015 году число арестованных в Соединенных Штатах мигрантов существенно сократилось, в то время как количество лиц, арестованных в Мексике и депортированных в Центральную Америку, резко возросло. Отчасти это связано с давлением, которое оказывают на Мексику Соединенные Штаты³⁵. Несмотря на уменьшение числа арестов в Соединенных Штатах, случаи репатриации по-прежнему нередки. В 2014 году Соединенные Штаты репатриировали 14 352 мексиканских ребенка. За период с января по июль 2015 года было репатриировано 6 772 ребенка³⁶.

37. Иммиграционные власти Мексики задерживают несопровождаемых детей-мигрантов из Центральной Америки, замеченных в пунктах въезда и в ходе проверок на железных и автомобильных дорогах³⁷. В соответствии с Законом о миграции дети должны передаваться 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 могут содержать детей под стражей в течение длительного и неопределенного времени³⁸. Национальная комиссия по правам человека Мексики установила, что из 35 центров для мигрантов только в 11 есть зоны для семей и свыше 50% из них не имеют помещений для размещения детей и подростков. Кроме того, миграционная политика Мексики нацелена главным образом на задержание и возвращение незаконных мигрантов, даже несопровождаемых детей. В период с января 2014 года по июнь 2015 года в страны происхождения были возвращены 14 864 ребенка из числа несопровождаемых детей-мигрантов³⁹.

38. По данным из других источников, свыше 85% несопровождаемых детей-мигрантов, въезжающих в Мексику из Центральной Америки, в конечном счете депортируются. Мексика не соблюдает требования Закона о миграции, в который в 2011 году были внесены серьезные изменения, в том числе требование руководствоваться наилучшими интересами ребенка при принятии решений о репатриации мигрантов⁴⁰.

39. Огромное число детей-репатриантов и неготовность обеспечить их реинтеграцию в общество является для Центральной Америки серьезной проблемой. Например, по сообщениям Сальвадора, в 2015 году в страну возвратилось из Мексики в общей сложности 7 545 детей-мигрантов по сравнению с 4 944 детьми в 2014 году; в Гватемалу в том же году вернулось в общей сложности 9 613 несовершеннолетних мигрантов; страны, из которых они возвратились, не указываются⁴¹.

40. Правительства некоторых стран Латинской Америки приняли участие в специальных учебных курсах и семинарах по вопросам детства, миграции и прав человека. Большинство миграционных служб не имеют в штате сотрудни-

³⁴ Источник: Ассоциация международных консультантов и советников.

³⁵ Источник: организация «Уорлд вижн», Латинская Америка и Карибский бассейн.

³⁶ Источник: Министерство внутренних дел Мексики.

³⁷ Мексика – не единственная страна, где дети-мигранты содержатся под стражей. Отсутствие статистических данных не позволяет узнать точное число содержащихся под стражей детей; однако, по оценкам, более чем в 100 странах дети подвергаются задержанию по иммиграционным соображениям. См. <http://endchilddetention.org/the-issue/>.

³⁸ Источник: Конгрегация Милосердной Богоматери Доброго Пастыря, Мексика.

³⁹ Источник: Министерство внутренних дел Мексики.

⁴⁰ Источник: Центр по правам человека им. Матиаса де Кордова.

⁴¹ Источник: Министерства иностранных дел Сальвадора и Гватемалы.

ков, работающих 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, посвященных несопровождаемым детям-мигрантам как отдельной категории, не существует. В некоторых странах, в том числе в Никарагуа, миграционная политика отсутствует как таковая, и принимаемые меры носят прикладной, краткосрочный и несогласованный характер⁴².

41. В Парагвае существует такое явление, как «криадасго» – миграция детей, зачастую в очень раннем возрасте, из сельских районов в города, которую организуют посредники под видом защиты. 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 в этой ситуации находятся 46 993 ребенка (2,5% от общего числа детей в стране)⁴³.

42. 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.

43. В Индии, где численность детей является самой высокой в мире, детская миграция как в рамках отдельных штатов, так и между ними получает все большее распространение. Миграционные процессы и нарушения прав человека нередко имеют гендерный оттенок; в Индии главной проблемой является дискриминация по признаку пола и низкий статус женщин в обществе, что является причиной детских браков, снижения соотношения женщин и мужчин и спроса на традиционно дискриминирующее женщин разделение труда. 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 рынке⁴⁴.

44. В Южной Африке точную численность незаконных мигрантов установить нелегко; оценки колеблются от 2,5 до 7 млн человек. Каждую неделю депортируются около 2 000 незаконных мигрантов, главным образом из Мозамбика и Зимбабве; 20% депортируемых составляют дети⁴⁵.

45. Согласно докладу ЮНИСЕФ *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. Численность несопровождаемых детей-мигрантов составляет, по оценкам, 35 000 человек.

46. 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

⁴² Источник: Отделение международной организации «СОС – детские деревни» в Никарагуа.

⁴³ Источник: группа «Луна Нуэва», цитируемая в «End Child Prostitution in Asian Tourism». Ответы Парагвая на вопросник Консультативного комитета по вопросу о несопровождаемых детях-мигрантах и правах человека.

⁴⁴ Поскольку соотношение полов в Индии продолжает меняться в пользу мужчин, девочек нелегально завозят в страну и продают замуж.

⁴⁵ Источник: МОМ, 2014 год.

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 и помогают воссоединению семей.

47. В Сенегале получает распространение феномен детей-талибов. Детей отдают марабутам (преподавателям Корана) в города якобы для изучения Корана. Однако на самом деле учителя эксплуатируют детей и вынуждают их платить им. Исследования говорят о том, что 15 000 детей, не имеющих семьи в Дакаре, являются жертвами эксплуатации. В большинстве случаев дети прибывают из южных районов или соседних стран, таких как Гвинея-Бисау⁴⁶.

48. В Гаити нет структур, предназначенных для приема детей. Несопровождаемые дети содержатся вместе с репатрируемыми взрослыми в транзитных центрах, находящихся в ведении правительства. Как правило, эти центры не отвечают стандартным требованиям, предъявляемым к гигиене, качеству воды и питанию⁴⁷.

49. В период с 1990 по 2015 год численность детей-мигрантов в регионе Океании увеличилась с 430 000 до 670 000 человек, однако в условиях опережающего роста общей миграции доля в ней детей стала несколько менее высокой, чем 25 лет назад⁴⁸.

IV. Основные нарушения прав человека, с которыми сталкиваются несопровождаемые дети-мигранты и подростки-мигранты в отдельных регионах

50. Практически для всех государств характерна проблема отсутствия информации о нарушениях прав человека несопровождаемых детей-мигрантов.

51. В частности, в случае несопровождаемых детей – просителей убежища постоянно нарушаются следующие права и принципы, закрепленные в Конвенции о правах ребенка: запрет дискриминации, наилучшее обеспечение интересов ребенка, право на развитие, собственное имя и гражданство, на воссоединение семьи, уважение взглядов ребенка, охрану здоровья и медицинское обслуживание, образование; особые меры защиты⁴⁹.

52. В Парагвае самыми серьезными нарушениями прав детей-мигрантов являются торговля ими с целью сексуальной или экономической эксплуатации, хирургическое извлечение органов и другие формы насилия. В исследовании, опубликованном в 2015 году действующей в рамках организации «Луна Нуэва» группой по вопросам сексуальной эксплуатации и торговли несопровождаемыми детьми в Парагвае, сообщается о самых разных нарушениях: сексуальной и трудовой эксплуатации, торговле органами и торговле девочками для съемок с животными.

53. Согласно информации за период с 2010 по 2012 год торговля людьми – выходцами из африканских стран, расположенных к югу от Сахары, в основном происходила в границах региона, причем большинство жертв составляли дети. По данным Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, в период с 2010 по 2012 год на долю Африки и Ближнего Востока пришлось 62% всех детей, ставших жертвами торговли людьми, что является самым высоким показателем в мире.

⁴⁶ Источник: «Каритас», Сенегал.

⁴⁷ Источник: «Уорлд вижн», Гаити.

⁴⁸ UNICEF, *Uprooted*.

⁴⁹ Международно-правовые принципы, налагающие на государства обязательства в отношении несопровождаемых детей, основываются на двух главных конвенциях: Конвенции о правах ребенка и Протоколе, касающемся статуса беженцев.

54. Во многих странах назначения дети-мигранты часто становятся должниками контрабандистов/эксплуататоров, которые забирают у них документы, подвергая их угрозам и насилию, чтобы подчинить себе. 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 нелегально⁵⁰.

55. Труд несопровождаемых детей-мигрантов в Демократической Республике Конго эксплуатируется на таких работах, которые не позволяют им посещать школу и пользоваться медицинскими услугами⁵¹. По данным ЮНИСЕФ, на шахтах в южной части Демократической Республики Конго работают примерно 40 000 детей. Когда несопровождаемых детей-мигрантов подвергают аресту, их содержат в тюрьмах для взрослых, поскольку тюрьмы для несовершеннолетних в стране отсутствуют⁵². В Малайзии, которая не признает понятий беженцев и лиц, ищущих убежища, поскольку она не присоединилась к Конвенции о статусе беженцев, дети постоянно подвергаются притеснениям со стороны сотрудников правоохранительных органов; многих из них ловят и помещают в иммиграционные лагеря, где не существует никаких различий между несовершеннолетними и взрослыми⁵³.

56. В Индии, как и в других странах Азии, эксплуатация начинается с того момента, как дети покидают дом. По дороге в город они избегают встречи с полицией, опасаясь того, что может с ними произойти, если их поймут. Посредники доставляют их в свои конторы, где они находятся до тех пор, пока им не найдут работу. Поступают также сообщения о физических и сексуальных надругательствах со стороны посредников и работодателей⁵⁴. Сообщения о подобных случаях насилия поступают и из Бангладеш⁵⁵.

57. 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. Таким образом, дети могут осуществлять свои основные права, которыми они наделены в силу особого статуса лиц, находящихся в процессе развития, и которые защищаются международными договорами по правам человека, такими как Конвенция о правах ребенка, где они закреплены. Несмотря на эти положения внутреннего и международного права, между договорами по правам человека, внутренним законодательством и повседневной практикой сохраняется, тем не менее, большой разрыв.

58. В Чили даже дети мигрантов, родившиеся в стране, ранее регистрировались как лица без гражданства, поскольку из-за предвзятого толкования Конституции их считали сыновьями и дочерьми иностранцев, находящихся в процессе миграции. В настоящее время данное понятие применяется только к туристам и членам экипажей судов, поскольку дети мигрантов, рожденные в Чили, отныне считаются чилийцами. Тем не менее продолжают поступать сообщения о случаях регистрации детей как транзитных иностранцев, что лишает их права на гражданство или официальное удостоверение личности⁵⁶.

⁵⁰ Источник: организация «Планета людей», Зимбабве.

⁵¹ Источник: Конгрегация милосердной богоматери доброго пастыря, Мексика, Демократическая Республика Конго.

⁵² Там же.

⁵³ Источник: Конгрегация Милосердной Богоматери Доброго Пастыря, Малайзия.

⁵⁴ Источник: «Каритас», Индия.

⁵⁵ Наибольшее число детей-мигрантов приходится на Азию по причине общей высокой численности населения азиатских стран. Вместе с тем мигрирует лишь сравнительно небольшая доля азиатских детей: из каждых 110 детей лишь 1 ребенок проживает за пределами страны происхождения. UNICEF, *Uprooted*, p. 6

⁵⁶ Источник: Конгрегация Милосердной Богоматери Доброго Пастыря, Чили.

59. В некоторых европейских государствах, в том числе в Австрии, дети должны подать ходатайство о предоставлении убежища, чтобы получить доступ к базовым услугам и незамедлительной юридической помощи, которую вначале им оказывает юрисконсульт в центре первичного приема, а затем – местные органы по делам молодежи. В 2015 году число детей, подавших ходатайства о предоставлении убежища в Европейском союзе и зоне свободного передвижения, по сравнению с 2014 годом выросло более чем вдвое; в первой половине 2016 года почти 70% детей, искавших убежище в Европейском союзе и зоне свободного передвижения, оказались там, спасаясь от конфликтов в Афганистане, Ираке и Сирийской Арабской Республике⁵⁷.

60. В Гватемале для обеспечения права детей на свободу мнений и их выражение было сделано очень немногое; осуществлению этого права мешает множество препятствий, например авторитарное мышление взрослых⁵⁸. Гватемале недостает иммиграционной политики с правозащитным уклоном. Кроме того, в стране еще не выработаны конкретные стратегии по защите, обслуживанию и поддержке несопровождаемых детей-мигрантов⁵⁹.

61. Новый закон в Италии направлен на консолидацию права ребенка быть заслушанным по всем затрагивающим его вопросам. В 2016 году в Бельгии был принят закон, гарантирующий каждому сопровождаемому ребенку право быть заслушанным в отсутствие родителя/родителей или законных опекунов, с тем чтобы ребенок мог говорить свободно.

62. В Сербии ответственные учреждения не принимают необходимых мер для устранения языкового барьера, не позволяющего детям-мигрантам доходчиво объяснить свою ситуацию. Кроме того, это фактически не позволяет детям выразить свое мнение, а властям – понять, сделали ли дети свой выбор добровольно и в чем заключаются основные причины их миграции⁶⁰.

63. В Гондурасе действует программа оказания помощи несовершеннолетним международным мигрантам, которыми занимаются технические группы, прошедшие специальную подготовку для работы с этим контингентом. В то же время в стране не существует национальной политики, посвященной проблемам детей-мигрантов, а для репатриантов создан лишь один центр, специализирующийся на оказании поддержки гондурасским детям-мигрантам, возвращающимся из-за рубежа, и не имеющим документов детям, родившимся за границей⁶¹.

64. В миграционной политике Зимбабве признается необходимость защищать права мигрантов, однако осуществление данной политики на практике идет нелегко.

V. Гендерные факторы

65. Государства не представляют практически никакой информации о случаях нарушения прав человека детей-мигрантов; это касается, в частности, информации о нарушениях на гендерной почве.

66. Лишь немногие государства всесторонне учитывают гендерную специфику: обеспечивают мужчин и женщин отдельным и безопасным жильем и отдельными санузлами и принимают специальные меры для повышения безопасности женщин. Кроме того, во всех государствах-членах, о которых говорится в настоящем докладе, существует проблема с предоставлением информации

⁵⁷ UNICEF, *Uprooted*, p. 11.

⁵⁸ Источник: «Каса Альянса», Гватемала.

⁵⁹ Источник: Департамент исследований в области прав человека, Управление Прокурора по правам человека, Гватемала.

⁶⁰ Источник: Национальный уполномоченный по правам человека Сербии.

⁶¹ Источник: ответы Гондураса на вопросник Консультативного комитета, посвященный проблемам несопровождаемых детей-мигрантов и правам человека.

о гендерном насилии и с каналами ее передачи. Это приводит к тому, что о нарушениях не сообщается и виновные могут чувствовать себя в безопасности⁶².

67. В Мексике международная миграция имеет разные гендерные последствия. Так, девочка-подросток из этнической группы майя мам во время беседы заявила, что во избежание сексуального надругательства она была вынуждена попросить попутчика-мужчину представлять ее как свою девушку, за что он потребовал плату⁶³. Кроме того, гетеросексуальные женщины являются не единственными объектами гендерного насилия, поскольку случаи дискриминации и преследования имели место и в отношении детей, относящихся к категории лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов⁶⁴.

68. В Мексике работа домашней прислугой для женщин-мигрантов является обычным явлением; подавляющему большинству из них еще не исполнилось 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. В этих условиях девушки-мигранты практически не имеют возможности получить постоянный или временный вид на жительство, что объясняется высокими расходами и отсутствием заинтересованности у их нанимателей⁶⁵.

69. По сообщениям властей Гватемалы, угроза изнасилования часто настолько высока, что сами контрабандисты вынуждают девочек-подростков сделать до начала поездки противозачаточный укол, чтобы предотвратить беременность⁶⁶. В Центральной Америке большинство детей, мигрирующих в северном направлении, являются мальчиками, однако в последнее время возросло число мигрантов и женского пола.

70. Жертвами сексуальной эксплуатации в большинстве случаев становятся лица женского пола. Например, в Италии большинство несопровождаемых детей-мигрантов из Нигерии, которые, по сообщениям, нередко становятся жертвами торговли людьми и эксплуатации, являются девочками⁶⁷.

71. В Сенегале выбор маршрутов транзита и/или пунктов назначения четко связан с гендерными соображениями. Так, среди тех, кто мигрирует в поисках работы домашней прислугой, преобладают женщины, а в поисках работ, требующих физической силы – мужчины. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что миграция в Сенегале постепенно «феминизируется». Сенегальские девочки составляют две трети жертв торговли людьми.

72. Одним из самых вопиющих проявлений гендерного миграции является ежегодная контрабанда свыше 20 000 женщин и девушек (в основном в возрасте от 12 до 25 лет) из Непала в Индию для работы домашней прислугой, в сфере сексуальных услуг и для продажи замуж⁶⁸. В последнее время из лап контрабандистов, занимающихся торговлей людьми, удалось вырвать несколько восьмилетних девочек. Некоторых девочек забирают из дома и общин для продажи в сексуальное рабство в публичные дома в Бангалоре, Дели, Мумбаи,

⁶² Источник: информация, представленная Консультативному комитету Канцелярией Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей, 24 февраля 2017 года.

⁶³ Center for Gender & Refugee Studies, *Childhood and Migration in Central and North America: Causes, Policies, Practices and Challenges* (San Francisco, February 2015), p. 166.

⁶⁴ Источник: Генеральный координатор Мексиканской комиссии по оказанию помощи беженцам.

⁶⁵ Источник: Центр по правам человека им. Матиаса де Кордова.

⁶⁶ Источник: Отделение международной организации «СОС – детские деревни» в Гватемале.

⁶⁷ Источник: «Каритас», Сенегал.

⁶⁸ Источник: «Каритас», Индия.

Калькутте или Силигури. В публичных домах Индии работают около 200 000 девочек из Непала⁶⁹.

73. Обследование, проведенное в 2016 году в Сирийской Арабской Республике Фондом Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Американским университетом Бейрута и неправительственной организацией «САВА на службе развития и помощи», показало, что свыше трети из 2 400 женщин и девочек из числа беженцев в возрасте от 20 до 24 лет вышли замуж до достижения 18-летнего возраста. Среди девочек-беженцев, возраст которых сегодня составляет 15–17 лет, около 24% состоят в браке. До того как разразился нынешний опустошительный конфликт, детские браки среди сирийцев были гораздо менее распространенным явлением. По некоторым оценкам, среди сирийских беженцев случаи детских браков в 2016 году встречались в четыре раза чаще, чем среди сирийцев до начала кризиса⁷⁰.

VI. Региональная и межгосударственная координация

74. С целью принятия эффективных решений и обеспечения законных прав детей-мигрантов многие страны работают с межведомственными координационными механизмами, в которых представлены органы государственного управления, международные организации, научные круги и организации гражданского общества. Для обмена информацией и совместной работы по проблемам детей-мигрантов предусмотрены различные процедуры, в которых участвуют министерства, ведомства и местные учреждения; в то же время эти процедуры нередко являются недостаточно эффективными либо разработаны без учета правозащитных требований.

75. Сотрудничество между странами Латинской Америки направлено на арест и репатриацию детей и подростков в страны их происхождения. Таким образом, в этом процессе роль заинтересованных сторон детям не отводится. Анализ ситуаций, подвергающих детей риску, часто проводится без учета их потребностей в защите. Поэтому в большинстве случаев возможность предоставления им статуса беженцев даже не рассматривается, хотя у детей есть все основания, чтобы претендовать на него. Международное сотрудничество в области профилактики является действительно редким явлением⁷¹.

76. На региональном уровне Мексика является участницей Региональной конференции по миграции. Этот многосторонний региональный форум по проблемам международной миграции для стран Карибского бассейна, Центральной и Северной Америки занимается проблемами происхождения, транзита, назначения и возвращения мигрантов. Стремясь содействовать принятию немедленных мер и обеспечению эффективной защиты несопровождаемых детей-мигрантов на всех этапах миграции, члены Региональной конференции создали специальную группу по проблемам детей-мигрантов. Тем не менее, несмотря на важность этих усилий, реальную отдачу от них нельзя назвать значительной.

77. 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, например гарантии незакончения под стражу, применения надлежащей правовой процедуры и учета наилучших интересов ребенка⁷². Ключевую роль в обсуждении и осуществлении решений по вопросам миграции играют региональные органы, такие как Центральноамериканская интеграционная система и

⁶⁹ Там же.

⁷⁰ UNFPA, "New study finds child marriage rising among most vulnerable Syrian refugees", 31 January 2017. См. <http://www.unfpa.org/news/new-study-finds-child-marriage-rising-among-most-vulnerable-syrian-refugeesthash.bPOVVkBs.dpuf>.

⁷¹ Источник: организация «Уорлд вижн», Латинская Америка и Карибский бассейн.

⁷² Источник: Центр по правам человека им. Матиаса де Кордова.

Центральноамериканская комиссия директоров миграционных служб⁷³. Однако, несмотря на то, что региональные соглашения о свободе передвижения через границы (единая центральноамериканская виза «Центральная Америка-4») способствуют повышению мобильности внутри региона, необходимо прилагать усилия для эффективной защиты прав человека и реализации стратегий и действий по вопросам миграции в обществе центральноамериканских стран.

78. В ответ на просьбу, сформулированную в 2011 году государствами – членами Южноамериканского общего рынка, которыми в тот период являлись Аргентина, Бразилия, Парагвай и Уругвай, в 2014 году Межамериканский суд по правам человека вынес консультативное заключение ОС-21/14 о правах детей и предоставляемых им гарантиях в контексте миграции и/или потребности в международной защите. 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 можно назвать поистине региональным достижением: оно содержит новые руководящие принципы, определяющие и расширяющие сферу охвата прав и интересов детей-мигрантов.

79. Определенное институциональное взаимодействие в области защиты ищущих убежища несопровождаемых детей существует и в Европе. В регламенте Европейского союза по вопросам воссоединения семьи «Дублин III» подчеркивается необходимость сотрудничества в рамках каждого конкретного случая.

80. В южной части Африки активизировалась работа по осуществлению совместных проектов с участием всех трех стран региона. В качестве примера можно привести кампанию «Направление неизвестно» (Destination unknown), которая проводится в Мозамбике, Южной Африке и Зимбабве и финансируется организацией «Планета людей – Германия». В то же время для защиты несопровождаемых детей-мигрантов необходимо серьезно наращивать региональные усилия и улучшать координацию⁷⁴.

VII. Роль гражданского общества

81. Многие страны, которые сталкиваются с серьезными миграционными проблемами, начинают укреплять 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 прав человека. В то же время в других докладах, в том числе в докладе отделения организации «Каритас» в Мьянме, внимание обращается на по-прежнему недостаточно активное взаимодействие между государственными структурами, международными и национальными НПО и учреждениями Организации Объединенных Наций.

82. Гражданское общество играет важную роль в судьбе несопровождаемых детей-мигрантов: оно выявляет проблемы отсутствия безопасности, предоставляет услуги и формирует сеть институтов, имеющих опыт решения миграционных проблем, а также следит за тем, чтобы государство гарантировало все основные права таких детей.

83. 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 работают над тем, чтобы дети имели легально выданные документы, а также над поиском путей долговременного удовлетворения их особых потребностей

⁷³ Комиссия была создана по инициативе Региональной конференции по миграции.

⁷⁴ Источник: организация «Планета людей», Зимбабве.

с учетом их наилучших интересов. 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, допущенных по вине правительственных учреждений.

84. Международные НПО и глобальные сети, такие как «Каса Альянса» и сеть «За искоренение детской проституции в азиатском туризме» («ЭКПАТ Интернэшнл»), предлагают сотрудникам и экспертам полиции, социальным работникам и представителям органов социального обеспечения, занимающимся проблемами молодежи, специальные программы подготовки, обучая их методам защиты детей-беженцев от торговли людьми и сексуальной эксплуатации, а также общим принципам защиты прав человека.

85. Гражданское общество обладает значительным опытом информационной работы и пропаганды необходимости уважать права человека детей-мигрантов. 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.

86. 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, МОМ, ЮНИСЕФ и Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры. Кроме того, существует Региональная сеть организаций гражданского общества по вопросам миграции, которая принимает участие в глобальных форумах, представляя организации гражданского общества и частных лиц из 11 стран Латинской Америки.

87. В Африке организация гражданского общества «Планета людей» выполняет функцию объединяющей структуры для всех НПО, занимающихся защитой прав детей, например в Зимбабве. Зимбабвийское отделение организации отвечает за координацию деятельности и представляет правительству рекомендации по защите прав детей-мигрантов. Она проводит мониторинг и оценку всех принимаемых мер, и результаты этой работы находят отражение в периодических докладах о положении дел с правами детей в Зимбабве, которые затем направляются Комитету по правам ребенка и Рабочей группе по универсальному периодическому обзору Организации Объединенных Наций, Африканскому комитету экспертов по правам и благосостоянию ребенка и Сообществу по вопросам развития стран юга Африки⁷⁵.

88. Федеральная ассоциация, оказывающая помощь несопровождаемым несовершеннолетним беженцам, работает над улучшением правового статуса детей, прибывающих в Германию без поддержки со стороны опекуна. Ассоциация реализует проект, направленный на содействие активной интеграции молодых беженцев в жизнь Германии. На пути такой интеграции нередко возникают многочисленные препятствия. Тем не менее многим подросткам удается вести активную и общественно полезную жизнь, добиваясь и своих личных целей⁷⁶.

⁷⁵ Источник: организация «Планета людей», Зимбабве.

⁷⁶ Источник: Организация «За искоренение детской проституции в азиатском туризме», Германия.

VIII. Передовая практика

89. В 2015 году в Италии появилась новая система приема беженцев, предусматривающая создание приемных центров первой помощи для детей-мигрантов. Прибывающие в Италию дети-мигранты вначале проходят диспансеризацию, включающую в себя ряд стандартных процедур выявления физических и/или психосоциальных проблем на самых ранних стадиях, что позволяет предоставить ребенку необходимую медицинскую и учебную помощь во время его нахождения в центре приема. В связи с психологическими и физическими тяготами и испытаниями, выпадающими на долю детей-мигрантов в пути, и их болезненным личным опытом им требуется психосоциальная поддержка на основе индивидуального подхода. Итальянский парламент недавно принял новый закон о защите несопровождаемых детей-мигрантов.

90. В некоторых странах до начала процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища к несопровождаемым детям-мигрантам прикрепляется социальный работник, опекун, воспитатель или другой законный представитель. Этим лицам поручено сопровождать ребенка с самого начала процедуры (первое собеседование) на протяжении всего процесса рассмотрения ходатайства вплоть до вынесения и обеспечения исполнения окончательного решения⁷⁷. В соответствии с законом дети, обращающиеся с ходатайством о предоставлении убежища, с самого начала имеют доступ к правовой информации.

91. Во многих странах сотрудники центров для просителей убежища несут ответственность за организацию школьного обучения и оказание других услуг детям в целях сохранения и развития приобретенных ими навыков. В законах об образовании ряда стран закреплены гарантии равного доступа всех мигрантов к образованию всех уровней. Так, многие дети-мигранты хотят попасть в Германию, где их привлекают оказываемая им поддержка и особое отношение со стороны органов социального обеспечения, работающих с молодежью⁷⁸.

92. В Азербайджане в некоторых приютах детям предлагаются трехразовое питание, специальная медицинская помощь, кров и курсы местного языка. Кроме того, представитель Уполномоченного по правам человека имеет право посетить любой центр размещения без предварительного уведомления и высказать свои пожелания, которые должны быть выполнены в течение установленного срока. Тем не менее далеко не ко всем несопровождаемым детям-мигрантам в Азербайджане относятся уважительно и надлежащим образом.

93. 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. Таким же образом обстоят дела и в Испании, где дети-мигранты зачастую содержатся вместе с испанскими детьми, нуждающимися в защите.

94. В Литве эффективная координация между государственными учреждениями в основном проявляется в случаях возвращения детей-мигрантов без должного учета пожеланий ребенка и той ситуации, в которой он может оказаться у себя на родине. В случае если несопровождаемый ребенок-мигрант не возвращается на родину, ему предоставляется временное разрешение на проживание на срок не более одного года⁷⁹.

⁷⁷ В Соединенных Штатах законный представитель назначается детям только в определенных случаях. Соединенные Штаты не являются государством – участником Конвенции о правах ребенка. Тем не менее в процессе рассмотрения их дел у детей есть право быть представленными адвокатом, и в стране действуют различные программы оказания им поддержки.

⁷⁸ Организация «За искоренение детской проституции в азиатском туризме», Германия.

⁷⁹ Источник: Уполномоченный по правам человека Литвы.

95. 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.

96. В Германии Федеральный закон о защите молодежи распространяется на всех лиц в возрасте до 18 лет. Таким образом он охватывает и несопровождаемых детей-мигрантов. Местные органы по делам молодежи несут ответственность за принятие конкретных мер по обеспечению благополучия ребенка. Вместе с тем, как только человек достигает 18 лет, он перестает пользоваться комплексной защитой⁸⁰.

97. 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, из этого правила существует одно исключение: в случае сомнений в возрасте прибывшего на границу молодого мигранта он может быть задержан на три рабочих дня (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.

98. 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.

99. В рамках инициативы по возрождению национальной культуры и самобытности азербайджанских мигрантов Уполномоченный по правам человека Азербайджана провел встречу с представителями азербайджанской диаспоры в Норвегии и Праге и передал им в дар учебники для средней школы и материалы по истории и литературе Азербайджана⁸¹.

100. Некоторые государства – члены Европейского союза осуществляют программы предупреждения миграции и содействия развитию в третьих странах, пытаясь на месте найти решение проблем несопровождаемых несовершеннолетних мигрантов, стремящихся попасть в Европейский союз. Испания реализует проект по предотвращению незаконной миграции из Сенегала; Словения разработала двусторонний проект с Афганистаном; Бельгия направила несколько информационно-просветительских миссий в страны происхождения основных групп мигрантов. Нидерланды разработали двусторонний проект с Афганистаном.

101. Мексика имеет конкретный институциональный механизм 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.

102. 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. В Испании в отношении детей-мигрантов, как сопровождаемых, так и нет, действует режим, обязывающий администрацию учитывать наилучшие интересы ребенка во всех касающихся его процедурах.

103. Система помощи молодежи, несмотря на ее частный характер, представляет собой сеть организаций, созданную по аналогии со структурой региональ-

⁸⁰ Источник: Организация «За искоренение детской проституции в азиатском туризме», Германия.

⁸¹ Источник: Уполномоченный по правам человека Азербайджана.

ной власти в Бельгии. Через эту структуру НПО организуют оказание услуг самостоятельно, однако они признаются и финансируются правительством. Все дети независимо от их возраста и на любом этапе процесса приема могут в любое время быть переданы на попечение службы помощи молодежи при условии, что у них есть «особые потребности», которые признаются властями.

104. В Сальвадоре создан официальный механизм взаимодействия с детьми, позволяющий учитывать их мнения. 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 потребностях⁸².

105. В Италии находящимся в уязвимом положении детям, не получившим статуса беженца, в настоящее время предоставляются гуманитарные визы. Выдача этих гуманитарных виз осуществляется в соответствии с итальянским законодательством.

106. В Греции новые политические и законодательные меры открывают доступ к образованию для 80 000 детей-беженцев и детей-мигрантов. Были оборудованы помещения для размещения свыше 250 000 детей, адаптированные к их особым потребностям, а также открыты новые школы и образовательные учреждения, где несопровождаемые дети и подростки могут получать образование на своем родном языке⁸³.

IX. Рекомендации

107. С точки зрения прав человека, страны происхождения, транзита и назначения имеют одинаковые обязанности по защите несопровождаемых детей-мигрантов. Права человека детей не имеют ни национальности, ни границ. Миграция и насилие в отношении детей тесно взаимосвязаны и зачастую являются частью непрерывного процесса, начинающегося в стране происхождения и продолжающегося в странах транзита и назначения.

108. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о насилии в отношении детей обратила внимание на вызывающую тревогу связь между миграцией и насилием, о которой говорится в настоящем докладе. В этой связи государствам настоятельно рекомендуется принимать превентивные меры и эффективно реагировать на различные формы насилия, которому подвергаются дети-мигранты, особенно когда они путешествуют в одиночку. Крайне важно, чтобы никто не уходил от ответственности за подобные акты насилия, идущие вразрез с требованиями международных договоров.

109. Консультативный комитет рекомендует государствам происхождения активизировать правовые, административные, бюджетные и политические усилия, с тем чтобы уделять первоочередное внимание правам детей, поскольку неудовлетворенность их базовых потребностей, в том числе в питании, образовании, профессиональной подготовке и особой защите от всех форм насилия и дискриминации, является главной причиной, по которой дети решаются покинуть родные места. Обязательства государств гарантировать права детей в своих странах должны подкрепляться реальным и достаточным финансированием и, прежде всего, увеличением инвестиций в высококачественное образование и помощь семьям, которые воспитывают своих детей в неблагоприятных условиях. Местные, национальные, региональные и международные системы защиты необходимо реформиро-

⁸² Источник: ответы Сальвадора на вопросник Консультативного комитета, посвященный проблемам несопровождаемых детей-мигрантов и правам человека.

⁸³ Источник: информация, представленная представителем Греции Консультативному комитету, 21 февраля 2017 года.

вать и укреплять. В большинстве случаев проблема заключается не в отсутствии законодательства или программ для защиты детей-мигрантов, а в недостаточной эффективности их применения⁸⁴.

110. Руководящим принципом при разработке и осуществлении миграционной политики должен стать наилучший учет интересов ребенка, и финансирование усилий по решению проблем детской миграции должно быть заложено в бюджете основных правительственных учреждений. Принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка на практике применяется непоследовательно и зачастую понимается неверно; поэтому практическую работу по применению этого принципа необходимо направлять. Ответственность за оказание помощи несопровождаемым детям необходимо незамедлительно передать национальным органам по защите детей, а не оставлять на сотрудниках пограничной службы или иммиграционных властей.

111. Государствам происхождения, транзита или назначения настоятельно рекомендуется 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.

112. Государства должны устранить все различия в условиях жизни несопровождаемых детей-мигрантов и детей, за которых несут ответственность органы социального обеспечения. Первые не должны подвергаться дискриминации лишь по причине своего миграционного статуса.

113. Для того чтобы мигранты не воспринимались как уголовные элементы, необходимо принимать меры для изменения негативного отношения к миграции. Во многих странах к проблемам миграции продолжают относиться в первую очередь как к проблемам защиты границ и обеспечения безопасности, а не защиты прав человека.

114. Государствам следует привести внутреннее законодательство в соответствие с международными стандартами. Устаревшие методы работы и нормативные акты должны быть реформированы. Многие страны еще не обеспечивают соблюдение индивидуальных прав, закрепленных в Конвенции о правах ребенка: например, в правилах, регулирующих основания для высылки и ее порядок, о детях может конкретно ничего не говориться. В то же время в законодательстве многих стран, направленном на защиту детей, не учитывается особое положение несопровождаемых детей-мигрантов. Один из практических аспектов применения принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка заключается в признании того, что задержание ребенка из-за иммиграционного статуса родителей не отвечает наилучшим интересам ребенка.

115. Государствам следует создавать наделенные четкими полномочиями 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.

116. При рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища детям государствам рекомендуется должным образом учитывать конкретные формы преследования детей, включая торговлю детьми и другие формы эксплуатации и насилия в отношении детей.

⁸⁴ Источник: Конгрегация милосердной богоматери доброго пастыря, Мексика.

117. Следует стремиться к тому, чтобы на всех уровнях системы контроля миграции и приема мигрантов работали сотрудники, прошедшие специальную подготовку и знакомые с методами работы с детьми и с правами детей. Государствам следует организовывать и проводить регулярную подготовку должностных лиц, обучая их надлежащим методам обращения с несопровождаемыми детьми.

118. Государства должны обеспечить, чтобы центры поддержки, которые первыми вступают в контакт с несопровождаемыми детьми, располагали специальными защищенными жилыми помещениями для размещения исключительно несопровождаемых детей.

119. В центрах помощи детям государствам следует разрабатывать программы, в которых первоочередное внимание уделялось бы социальной интеграции детей-мигрантов. Следует предусмотреть в них курсы изучения языка и интеграции, оказание учебной помощи, образовательные программы и курсы подготовки к самостоятельной жизни.

120. Государства должны предоставлять детям-мигрантам информацию с учетом их возраста и культурного развития, используя простые и четкие формулировки; в случае необходимости им должна оказываться помощь переводчика.

121. Все ходатайства несопровождаемых детей о предоставлении убежища государства должны рассматривать быстро и эффективно; на это время дети должны помещаться в приюты, оборудованные в соответствии с международными стандартами.

122. Консультативный комитет обращается к государствам-членам с призывом продолжать оказывать поддержку несопровождаемым детям-мигрантам после достижения ими совершеннолетия, с тем чтобы содействовать их переходу к взрослой жизни в странах, которые их приняли или где они осели.

123. Консультативный комитет рекомендует государствам учитывать различные категории несопровождаемых детей-мигрантов, их характеристики и положение при разработке политики и программ, направленных на реализацию их прав человека. Однако такое разграничение не должно означать отказ от целостного подхода к правам ребенка.

124. Права детей-мигрантов должны не только декларироваться, но и обеспечиваться на практике. Их соблюдение должно поддаваться количественной оценке на основе конкретных показателей, и они должны действовать в странах происхождения, транзита и назначения, а также на этапе возвращения. В основу этих показателей должны быть положены следующие права и принципы:

- a) наилучшие интересы ребенка;
- b) признание ребенка обладателем прав;
- c) равенство перед законом и недискриминация;
- d) право на жизнь;
- e) право на выживание и развитие;
- f) эффективный доступ к юридической помощи и гарантиям;
- g) право на участие и собственное мнение;
- h) конфиденциальность;
- i) запрет содержания под стражей и принудительного возвращения;
- j) презумпция несовершеннолетия;

- k) принцип недопущения повторной виктимизации;
 - l) принцип постепенного обретения самостоятельности;
 - m) принцип защиты и консульской помощи;
 - n) принцип недопущения ограничений при наделении правами;
 - o) принцип первоочередного внимания.
-