

## РЕКОМЕНДАЦИЯ 1703 (2005)<sup>1</sup>

### **О защите и помощи для детей в поиске убежища, оставшихся без попечения взрослых**

1. Половину беженцев и перемещенных лиц в мире составляют дети, определяемые Конвенцией ООН о правах ребенка 1989 г. как лица в возрасте до 18 лет. Они покинули родной дом, спасаясь от преследований, нарушений прав человека, эксплуатации, издевательств или стихийных бедствий; за истекшее десятилетие более двух миллионов детей погибло в войнах; во время недавнего цунами в Юго-Восточной Азии тысячи детей погибли, а оставшиеся в живых травмированы, дезориентированы и могут стать добычей нечистоплотных торговцев живым товаром.
2. Дети представляют собой уязвимую категорию населения, особенно если в поисках убежища они оказались в другой стране и разлучены со своими родителями или с теми, кто по закону осуществлял бы заботу о них. Дети без попечения взрослых составляют около 4 процентов лиц, находящихся в Европе в поиске убежища; в некоторых странах, в том числе в тех, где иммиграция как явление возникла относительно недавно, их доля может составлять до 10 процентов.
3. Парламентская Ассамблея полагает, что положение детей без попечения взрослых, оказавшихся в поисках убежища в государствах-членах Совета Европы, заслуживает пристального внимания. В законодательстве, политике и практике государств отсутствует система мер, призванная обеспечивать интересы этой категории лиц, нуждающихся в защите, т.е. как детей, как детей, лишенных семьи и тех, кто по закону осуществлял бы заботу о них, и как детей в поиске убежища.
4. Хотя все государства-члены Совета Европы являются сторонами Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка, при выработке и реализации механизмов предоставления убежища ряд ее положений ими зачастую игнорируется. Это касается принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка (ст. 3), которому согласно формулировке Конвенции, должно уделяться первоочередное внимание; принципа недопустимости дискриминации, в том числе по признаку национального происхождения (ст. 2); содействия воссоединению семей (ст. 10); права ребенка выражать свое мнение по всем затрагивающим его вопросам (ст. 12); права на особую защиту для детей, считающихся беженцами или желающих получить статус беженца (ст. 22).

---

<sup>11</sup>. *Обсуждение в Ассамблее 28 апреля 2005 года (14-е заседание). См. док. 10477 – доклад Комиссии по миграции, беженцам и народонаселению (докладчик: г-н ван Тейн). Текст, принятый Ассамблеей 28 апреля 2005 года (14-е заседание).*

5. Учитывая, что дети без попечения взрослых в поиске убежища разлучены с родителями или с теми, кто обычно осуществляет заботу о них, в отношении них должны незамедлительно назначаться опекуны (попечители), призванные защищать их интересы и обеспечивать их благополучие; они должны помещаться в детские приемные учреждения или патронажные семьи сообразно их возрасту и степени умственного и физического развития. В то же время, законодательство государств-членов не всегда предусматривает создание соответствующей системы опеки (попечительства) для детей-иностранцев. Даже при наличии надлежащей правовой базы угрозу для безопасности детей представляют различные административные проволочки, в результате чего они могут превратиться в предмет торговли или их права могут быть иным образом нарушены. Кроме того, в подавляющем большинстве государств-членов Совета Европы на период рассмотрения вопроса о предоставлении убежища дети содержатся под стражей, что является безусловным нарушением обязательства о помещении их в детские приемные учреждения или патронажные семьи с учетом их возраста, а также ст. 37 Конвенции ООН о правах ребенка, гласящей, что содержание под стражей допускается лишь как крайняя мера и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени.

6. Что касается системы предоставления убежища, Ассамблея с сожалением отмечает, что в силу действующего законодательства дети без попечения взрослых зачастую лишены возможности воспользоваться эффективной защитой от недопущения на территорию страны назначения: в большинстве государств-членов Совета Европы действует порядок, по которому ребенок может быть не допущен на территорию страны под тем предлогом, что путь его следования пролегал через территорию государства, отвечающего требованиям безопасности, где он мог бы обратиться за предоставлением убежища; его заявление о предоставлении убежища может рассматриваться на предмет приемлемости или в упрощенном порядке; ему не всегда может оказываться юридическая помощь; кроме того, на практике в большинстве государств-членов Совета Европы такие специфические формы нарушения прав детей, как принудительный призыв в армию, принудительный детский труд, нанесение увечий женским половым органам, принудительный брак или беременность не признаются как составляющие акт преследования по смыслу положений Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г.

7. Ряд рекомендаций и руководящих принципов, направленных на укрепление защиты детей в поиске убежища, оставшихся без попечения взрослых, принят различными специализированными учреждениями и органами, в том числе Комитетом по правам ребенка, Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), программой Separated Children in Europe («Дети без попечения взрослых в Европе»). Ассамблея полагает, что Совет Европы должен призвать свои государства-члены выполнять стандарты, рекомендуемые такими учреждениями и органами.

8. Кроме того, в дополнение к этим стандартам Совет Европы должен принять единый обобщающий документ по проблеме детей в поисках убежища, оставшихся без попечения взрослых. В таком документе следует отразить действующие рекомендации Ассамблеи и Комитета Министров по конкретным

аспектам положения детей-беженцев и попытаться закрыть пробелы в системе охраны их прав.

9. Исходя из вышеизложенного, Ассамблея рекомендует, чтобы Комитет Министров:

i. поручил одному или нескольким специализированным комитетам провести углубленное исследование по проблемам доступа на территорию и порядку предоставления убежища для детей без попечения взрослых, прибывающих в поиске убежища в государства-члены Совета Европы, а также наличия системы осуществления над детьми опеки (попечительства);

ii. поручил одному или нескольким специализированным комитетам изучить практику государств-членов в вопросах специфических форм преследования детей;

iii. во взаимодействии и по согласованию с УВКБ ООН, Save the Children Alliance («Союзом за спасение детей») и программой Separated Children in Europe («Дети без попечения взрослых в Европе»), выработал рекомендацию, призывающую государства-члены:

a. признать приоритет принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка при решении вопросов предоставления убежища, допуска на территорию страны, при осуществлении соответствующих процедур, практических и законодательных мер в отношении несовершеннолетних;

b. признать и применять на практике принцип недопустимости дискриминации с тем, чтобы все дети без исключения, находящиеся на их территории или под их юрисдикцией, могли пользоваться всеми правами;

c. воздерживаться от отказа детям без попечения взрослых во въезде на их территорию на каких-либо основаниях;

d. внести изменения в законодательство и снять имеющиеся административные барьеры с тем, чтобы детям без попечения взрослых могли в срочном порядке назначаться требуемые по закону опекуны (попечители) и представители их законных интересов – не позднее чем через 2 недели после того, как властям страны становится известно об их нахождении на территории страны;

e. обеспечивать детям возможность их заслушивания в ходе процедуры предоставления убежища – либо непосредственно, либо через назначенного по закону опекуна (попечителя), причем при проведении с ними собеседования должен учитываться их возраст, степень физического и умственного развития и их психическое состояние;

f. внести в действующее законодательство необходимые изменения с тем, чтобы исключить рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поступающих от детей без попечения взрослых, в ускоренном порядке или на предмет их приемлемости;

g. признать специфические формы преследования детей в качестве преследования по смыслу Женевской конвенции о статусе беженцев 1951 г.;

h. детям, подвергшимся специфическим формам преследования и не признанным в качестве беженцев, предоставлять вид на жительство на особых основаниях или по гуманитарным соображениям;

i. содействовать воссоединению семей в интересах детей без попечения взрослых в соответствии с рекомендацией 1596 (2003) «О положении молодых мигрантов в Европе»;

j. допускать содержание детей без попечения взрослых под стражей лишь как крайнюю меру и в течение как можно более короткого периода времени, как указано в рекомендации (2003) 5 Комитета Министров о мерах по содержанию под стражей лиц в поиске убежища;

k. добиваться того, чтобы возвращение детей без попечения взрослых в страну происхождения допускалось лишь тогда, когда это в наибольшей степени соответствует интересам ребенка и при этом не нарушаются гарантии, изложенные в рекомендациях Ассамблеи 1547 (2002) «О процедурах выдворения, соответствующих требованиям прав человека и выполняемых с соблюдением норм безопасности и человеческого достоинства» и 1596 (2003) «О положении молодых мигрантов в Европе»;

iv. в рамках борьбы с торговлей людьми и на соответствующей законодательной основе поддерживать организацию и осуществление программ целевой профессиональной подготовки адвокатов, сотрудников государственных служб и других специалистов, работающих с детьми без попечения взрослых в процессе решения вопроса о предоставлении им убежища;

v. призвать государства-члены выполнять рекомендации, принятые УВКБ ООН, Save the Children Alliance («Союзом за спасение детей») и программой Separated Children in Europe («Дети без попечения взрослых в Европе») и пересмотренный Statement of Good Practice on Separated Children Seeking Asylum («Свод передового опыта в отношении детей без попечения взрослых в поиске убежища»);

vi. призвать государства-члены продолжать сотрудничество с УВКБ ООН, Save the Children Alliance («Союзом за спасение детей») и программой Separated Children in Europe («Дети без попечения взрослых в Европе») с тем, чтобы:

a. обеспечить внедрение единого формуляра регистрации детей без попечения взрослых с указанием возраста, пола, страны происхождения, что упростило бы установление их личности, местонахождения ближайших родственников и способствовало бы унификации собираемой информации;

b. обеспечить внедрение единых стандартов оценки возраста детей без попечения взрослых;

с. унифицировать сбор статистических данных о детях в поисках убежища, оставшихся без попечения взрослых, с указанием пола, возраста, страны происхождения и того, предоставлено ли им убежище, и сообщать такую информацию в УВКБ ООН и другие соответствующие организации.