



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Committee of Ministers
Comité des Ministres

**Рекомендация Rec (2007)9
Комитета Министров государствам-членам
по проектам жизнеустройства несовершеннолетних мигрантов без сопровождения**

*(Принята Комитетом министров 12 июля 2007 года
на 1002 заседании заместителей министров)*

Комитет Министров, в соответствии с положениями статьи 15.b Устава Совета Европы,

Считая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его государствами-членами;

Ссылаясь на Конвенцию 1950 года о защите прав человека и основных свобод (ETS No. 5) и протоколы к ней;

Ссылаясь на Европейскую социальную хартию (пересмотренную) (ETS No. 163) 1996 года;

Ссылаясь на Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 года (CETS No. 197);

Ссылаясь на Конвенцию Организации Объединенных Наций о правах ребенка 1989 года и два ее факультативных протокола;

Ссылаясь на Конвенцию Организации Объединенных Наций о беженцах 1951 года и Протокол к ней 1967 года;

Ссылаясь на Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности 2000 года и два ее протокола;

Принимая во внимание замечание общего порядка No. 6 Комитета по правам ребенка Организации Объединенных Наций от 2005 года по вопросу обращения с детьми, оставшихся без попечения за пределами страны их происхождения;

Принимая во внимание Руководящие принципы в отношении несопровождаемых и разлученных с семьями детей, принятых в 2004 году Международным комитетом Красного Креста (МККК), Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ), Международным комитетом спасения (МКС), организациями Save the Children UK и World Vision International;

С учетом принятых Верховным комиссаром по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН) в 1997 году Руководящих принципов по политике и процедурам, применимых в отношении детей без сопровождения взрослых, ищущих убежище, а также Руководящих принципов по формальному определению интересов ребенка, подготовленных УВКБ ООН в 2006 году;

Принимая во внимание следующие рекомендации Парламентской ассамблеи Совета Европы: Рекомендацию 1596 (2003) о положении молодых мигрантов в Европе и рекомендацию 1703 (2005) о защите и помощи детям в поиске убежища, оставшихся без попечения взрослых;

Принимая во внимание Двадцать руководств по вопросу принудительного возвращения, принятых Комитетом министров Совета Европы в 2005 году;

Учитывая заявление о передовой практике программы «Дети, разлученные со своими семьями, в Европе», принятом европейским отделением международного альянса Save the Children и Верховным комиссаром по делам беженцев Организации Объединенных Наций в 2004 году;

Принимая во внимание работу Региональной конференции Совета Европы, состоявшейся в г. Малага (Испания) 27 и 28 октября 2005 года, «Миграция несовершеннолетних лиц без сопровождения: действуя в интересах ребенка», и в особенности ее выводы;

Учитывая тот факт, что в государствах-членах Совета Европы, а также в странах, с ними граничащих, растет число несовершеннолетних мигрантов, которые, оказавшись в одиночку, в уязвимом положении, вдали от привычного окружения, разлученными со своими родителями и семьями, подвергаются различным рискам;

Принимая во внимание тот факт, что миграционная политика в целом и, в частности, в отношении несопровождаемых несовершеннолетних мигрантов не может быть ограничена контролем границ и действиями, направленными против нелегальной миграции;

Подчеркивая необходимость улучшить управление миграцией несовершеннолетних без сопровождения с тем, чтобы помочь государствам-членам, на попечении которых они находятся, преодолеть существующие сложности;

Учитывая необходимость снизить уровень угрозы вреда здоровью, развитию и, в некоторых случаях, жизни, с которыми сталкиваются несовершеннолетние мигранты без сопровождения;

Учитывая необходимость поддержать усилия стран происхождения по предоставлению информации о риске, опасностях, уязвимости, возникающих при миграции несовершеннолетних лиц без сопровождения, и по предотвращению их миграции;

Учитывая то, что при решении любых вопросов по их поводу интересы несовершеннолетних мигрантов без сопровождения должны учитываться в первую очередь, а также то, что любые действия, принятые в отношении таких мигрантов,

должны защищать их права, обеспечивать их безопасность и способствовать их личностному развитию;

Подчеркивая что разнообразие и неоднородность положения несовершеннолетних мигрантов без сопровождения вследствие разницы их происхождения, половой принадлежности, личной истории, культурного разнообразия, юридического статуса и других факторов, должны быть приняты во внимание в соответствии с индивидуализированным, междисциплинарным и обобщенным подходом;

Будучи убеждены, что государства-члены Совета Европы и государства, не являющиеся членами организации, могут - путем укрепления своего сотрудничества - способствовать поиску долгосрочных решений для и вместе с несовершеннолетними мигрантами без сопровождения, что поможет последним создать проекты жизнеустройства, гарантирующие им лучшее будущее,

Рекомендует правительствам государств-членов:

а. принять меры по осуществлению в политике, законодательстве и практике принципов и мер, изложенных в приложении к настоящей рекомендации;

б. содействовать воплощению этих принципов и мер соответствующими государственными учреждениями и органами, занимающихся прямо или косвенно разработкой и осуществлением национальной политики в отношении несовершеннолетних мигрантов без сопровождения взрослых;

в. ратифицировать в кратчайшие возможные сроки Конвенцию Совета Европы 2005 года о противодействии торговле людьми, если это еще не было сделано.

Приложение к Рекомендации Rec (2007)9

i. Понятия и определения

Проекты жизнеустройства

1. Проекты жизнеустройства нацелены на развитие потенциала несовершеннолетних, что позволит им приобрести и развить навыки, необходимые для того, чтобы стать независимыми, ответственными и активными членами общества. Для достижения этой цели проекты жизнеустройства, в полном соответствии с интересами ребенка, как это определено Конвенцией по правам ребенка, ставят своей целью социальную интеграцию детей и подростков, развитие их личности, культурное развитие, предоставление жилья, заботу о здоровье, образование, профессиональную подготовку и трудоустройство.

2. Проекты жизнеустройства - это индивидуальные разработки, основанные на взаимных обязательствах несовершеннолетних мигрантов без сопровождения и компетентных органов и действующие ограниченный временной срок. Они определяют перспективы несовершеннолетнего на будущее, содействуют наилучшему обеспечению прав ребенка без дискриминации и обеспечивают долгосрочный ответ на потребности как несовершеннолетнего, так и других заинтересованных сторон.

3. Проекты жизнеустройства – это долгосрочное решение как для государств-членов, так и для самих несовершеннолетних лиц без сопровождения проблем, порожденных их миграцией. Проекты должны, следовательно, быть таким интегрированным политическим инструментом в распоряжении государств-членов, который дает им возможность удовлетворять потребности несовершеннолетних и решать те многие трудные вопросы, которые возникают при такого рода миграции.

Несовершеннолетние мигранты без сопровождения взрослого

4. Данная рекомендация касается несовершеннолетних мигрантов без сопровождения взрослого, находящихся за пределами страны их происхождения, все зависимости от их статуса, причин их миграции, и того, действительно ли они ищут убежище. Под «несовершеннолетними мигрантами без сопровождения взрослого» подразумеваются также дети и подростки, которые были разлучены со своими семьями и оставлены на произвол судьбы уже после их въезда на территорию государства-члена.

5. Несовершеннолетние без сопровождения - это дети и подростки в возрасте до 18 лет, которые были разлучены с обоими родителями и другими родственниками, и ответственность за которых несет теперь – в соответствии с законом или традицией - другой взрослый.

6. Разлученные дети – дети в возрасте до 18 лет, разлученные с обоими своими родителями, или с иными лицами, являвшимися их попечителями по закону или в соответствии с традицией, но при этом не обязательно разлученными со своими другими родственниками. Таким образом, они могут являться детьми в сопровождении других взрослых членов семьи.

ii. Проекты жизнеустройства: интегрированный политический инструмент

7. Каждый проект жизнеустройства основан на всеобъемлющем, целостном и, как следствие, мультидисциплинарном подходе.

8. Опираясь на целостный подход, каждый проект жизнеустройства должен учитывать конкретную ситуацию, в которой находится ребенок. Он должен принимать во внимание следующее:

- i. личные характеристики несовершеннолетнего: возраст, пол, самоидентификацию, юридический статус, его родную культуру, уровень образования, уровень умственного развития и зрелости, травмы, которые, возможно, были ему нанесены, состояние здоровья, профессиональный опыт и навыки;
- ii. миграционный путь несовершеннолетнего: причины его или ее отъезда, обстоятельства поездки, срок пребывания и условия жизни в транзитных странах и в Европе;
- iii. семейное окружение несовершеннолетнего и, в частности, характер его или ее отношений в семье;
- iv. ожидания, желания и представления несовершеннолетнего;
- v. ситуация в стране происхождения: политический, законодательный, социально-экономический, образовательный и культурный контекст, ситуация с правами человека (с учетом этнической, религиозной и половой дискриминации и других потенциальных угроз), наличие надлежащей опеки и попечения, включая прием по возвращении;
- vi. особые гарантии, предоставляемые несовершеннолетним лицам, ищущим убежище, в частности в отношении *не выдачи*, и определение долгосрочных решений;
- vii. ситуация в принимающей стране: политический, законодательный, социально-экономический контекст; наличие возможностей для несовершеннолетнего, учитывая то, в какой мере и в каком объеме ему может быть оказана поддержка; возможность остаться в принимающей стране; возможности интеграции в принимающей стране.

9. Несовершеннолетние мигранты без сопровождения должны получить все права, закрепленные соответствующими международным и европейским стандартами и, в частности, Конвенцией Организации Объединенных Наций по правам ребенка, именно это является предпосылкой для реализации их проектов жизнеустройства. В целях обеспечения эффективного доступа к этим правам государства-члены должны принять меры в области своей политики, законодательства, здравоохранения, образования и экономики.

10. Для того, чтобы проекты жизнеустройства были реализованы в полной мере, должна произойти увязка теории с практикой. Соответственно, государства-члены должны принять меры, изложенные ниже:

- i. создать и /или оказать содействие национальным органам по координации работы различных учреждений, занимающихся несовершеннолетними мигрантами без сопровождения, и при необходимости выделить необходимые материальные, человеческие и финансовые ресурсы для создания таких органов;
- ii. создать и обеспечить функционирование европейских сетей обмена информацией с участием не только стран происхождения, транзита и назначения, но и соответствующих международных организаций и представителей гражданского общества;
- iii. укрепить сотрудничество с государствами, которые, не будучи членами, являются основными странами происхождения несовершеннолетних мигрантов без сопровождения, с тем, чтобы установить с ними долгосрочные доверительные отношения, базирующиеся на основе четкого определения обязанностей сторон по осуществлению проектов жизнеустройства несовершеннолетних.

11. В двусторонних соглашениях должны быть установлены минимально необходимые условия, при которых несовершеннолетние мигранты без сопровождения могут осуществлять свои проекты жизнеустройства в странах происхождения; такие соглашения должны также обеспечить обмен между социальными работниками, специализирующихся на помощи и опеке над несовершеннолетними.

12. В рамках своего сотрудничества государства-члены должны воздержаться от разглашения информации о беженцах и лицах, ищущих убежище.

13. Наряду с государственными программами сотрудничества со странами происхождения, следует предоставить поддержку и обеспечить дальнейшее развитие взаимодействию органов местной власти и представителей неправительственных организаций, непосредственно вовлеченных в работу с несовершеннолетними без сопровождения.

14. Государства-члены вместе со странами происхождения должны способствовать информированности общества, повышению осведомленности о рисках, связанных с детской миграцией, в частности, об опасных криминальных сетях занимающихся нелегальной миграцией, эксплуатацией несовершеннолетних и организованной преступностью.

iii. Проекты жизнеустройства: взаимные обязательства

15. Проекты жизнеустройства должны быть оформлены письменным соглашением с изложением соответствующих обязательств обеих сторон и подписаны этими сторонами и/или опекуном несовершеннолетнего мигранта без сопровождения.

16. Проекты жизнеустройства должны включать в себя цели, сформулированные с учетом конкретного человека, которые, возможно, будут корректироваться в дальнейшем и которые несовершеннолетний обязуется преследовать, механизмы контроля за их осуществлением и регулярную оценку их осуществления на основе взаимодействия несовершеннолетнего и компетентных органов. Такие проекты должны учитывать личные характеристики несовершеннолетнего и его ожидания, как и то,

какие возможности у него или у нее есть как в принимающей стране, так и в стране происхождения.

17. Компетентные органы должны взять на себя заботу по обеспечению мер защиты несовершеннолетних, заложенных в проектах жизнеустройства, с тем, чтобы помочь несовершеннолетним достичь вышеупомянутые цели. Такие меры должны включать в себя:

- надлежащее жилье;
- специализированную поддержку, оказываемую должным образом подготовленным персоналом;
- назначение специально обученных опекунов и/или законных представителей;
- ясную и полную информацию о его или ее положение на понятном ему или ей языке;
- основные услуги, включающие доступ к питанию, медицинскому обслуживанию и здравоохранению.

18. Компетентные органы должны как можно быстрее проанализировать семейную ситуацию несовершеннолетнего мигранта без сопровождения и сделать своей первоочередной задачей поиск родителей, опекунов – ставших ими согласно закону или обычаю - для установления, по мере необходимости и при неизменном соблюдении интересов ребенка, прямых или косвенных контактов с целью возможного воссоединения семьи.

19. Компетентные органы должны обеспечить финансирование всех действий по выявлению, размещению несовершеннолетних, оценке их ситуации и их защите.

20. Проекты жизнеустройства должны создать благоприятные условия для подлинного диалога между компетентными органами и несовершеннолетними мигрантами без сопровождения с тем, чтобы дать последним понять предлагаемые им возможности, гарантировать их участие и вовлеченность на всех стадиях разработки и осуществления их проекта жизнеустройства.

iv. Условия, необходимые для осуществления проектов жизнеустройства

21. Государства-члены должны определить обязанности каждого из партнеров - в частности, национальных и местных властей, социальных служб, ответственных за работу с молодежью, семьи и законных представителей - в деле реализации и мониторинга проектов жизнеустройства, а также обеспечить согласованную работу этих партнеров. Государства-члены должны обеспечить, в особенности, надлежащее финансирование и распределение средств.

22. Государства-члены должны создать или улучшить процедуры, гарантирующие выявление и регистрацию несовершеннолетних мигрантов без сопровождения и выдачу им необходимых документов, включая – в случае необходимости – надлежащих проездных документов.

23. Особое внимание должно быть уделено несовершеннолетним без сопровождения, ищущим убежище. Процедуры по получению статуса беженца не должны влиять на эффективность подготовки и осуществления их проектов жизнеустройства, таким несовершеннолетним нужна еще большая защита, в особенности, в связи с принципом недопустимости их принудительного возвращения.

24. Проекты жизнеустройства могут, в зависимости от их целей, осуществляться либо в стране назначения, либо – как альтернатива – в стране назначения и в стране происхождения, либо в стране происхождения. В особых случаях, в частности в случае воссоединения с родителями, легально проживающими в третьей стране, проекты жизнеустройства могут осуществляться в этой стране. В этом случае, в дополнение к мерам, упомянутых в пунктах 28 и 29, государства-члены должны содействовать отъезду несовершеннолетнего и осуществлению ее или его проекта жизнеустройства в этой стране.

Проекты жизнеустройства в стране назначения

25. Если проект жизнеустройства осуществляется в принимающей стране, государство-участник должно гарантировать доступ несовершеннолетнего мигранта без сопровождения к занятиям на языке страны пребывания, к образованию и/или надлежащей профессиональной подготовке на равных условиях с гражданами этой страны. Несовершеннолетний должен также иметь доступ на рынок труда.

26. Когда несовершеннолетний, осуществляющий свой проект жизнеустройства, достигает возраста совершеннолетия и если при этом он или она демонстрирует преданность своей образовательной или профессиональной деятельности и решимость интегрироваться в принимающей стране, ему или ей должно быть выдано разрешение на временное проживание с тем, чтобы проект жизнеустройства был завершен, на срок, необходимый для этого.

Проекты жизнеустройства и в стране назначения, и в стране происхождения

27. Если проект жизнеустройства был начат в стране назначения, а продолжается в стране происхождения, государствам-членам следует предпринять практические меры по обеспечению того, чтобы проект не был прерван и был удовлетворительно завершен.

Проекты жизнеустройства в стране происхождения

28. Если проект жизнеустройства осуществляется в стране происхождения, государства-члены должны определить условия, которые будут гарантировать его успех. Эти условия должны включать в себя по крайней мере следующее:

- i. рассмотрение потребностей в соответствии с возрастом и степенью зрелости;
- ii. прием, защита и надлежащая помощь и поддержка в стране происхождения, гарантированные либо родителями, либо опекуном и/или законным опекуном, либо правительственными или неправительственными органами, при неизменном уважении прав ребенка;

- iii. привлечение местных органов власти к участию в осуществлении проекта жизнеустройства в стране происхождения, в том числе в обеспечении мер по защите несовершеннолетних, социальному обслуживанию, предоставлению услуг здравоохранения и образования, кроме того, местные органы должны определить те органы (например, неправительственные организации (НПО)), которые могут помочь в реализации и обеспечению контроля развития проекта жизнеустройства;
- iv. финансирование – в той мере, в какой это возможно - насколько это возможно – учебных курсов для тех специалистов местных органов, которые заняты в работе по проектам жизнеустройства.

29. В случае возвращения несовершеннолетних в страны их происхождения, государства-члены должны обратиться за поддержкой в НПО или соответствующие международные организации данного профиля в соответствии с их мандатами, такие как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ), Международная организация по миграции (МОМ).

v. *Стратегия коммуникации и дальнейшие действия по рекомендации*

30. Государства-члены должны принять конкретные меры по определению и информированию специалистов, работающих, в частности, в учреждениях, отвечающих за прием, социальную помощь, защиту и мониторинг несовершеннолетних мигрантов без сопровождения. Такое информирование может быть осуществлено через просветительские кампании, тренинги, конференции, семинары, сети по обмену опытом (партнерства) и любыми другими способами, которые помогут специалистам лучше узнать о проектах жизнеустройства и об опыте их осуществления. Государства-члены должны довести до сведения компетентных органов стран происхождения и транзита принципы данной рекомендации.

31. С целью содействия проектам жизнеустройства государства-члены должны широко распространять принципы этой рекомендации, особенно в средствах массовой информации, доводить их до сведения неправительственных организаций и других органов. Цель заключается в повышении осведомленности общества о миграции и о неизбежном присутствии несовершеннолетних мигрантов без сопровождения в государствах-членах, их уязвимости и подверженности рискам, обусловленных сложной ситуацией, в которой они оказались, а также о том, что компетентные органы должны позаботиться о них через проекты жизнеустройства.

32. Государствам-членам предлагается разработать индикаторы для анализа процесса разработки, осуществления и оценки проектов жизнеустройства в своих странах.

33. Государствам-членам предлагается, при наличии такой возможности, предоставить перечень мер, предпринятых для выполнения данной рекомендации в своих национальных отчетах по реализации Конвенции Организации Объединенных Наций по правам ребенка.