

**34-я СЕССИЯ**

Доклад  
CG34(2018)13prov  
13 марта 2018 г.

**Несопровождаемые дети-беженцы: роль и ответственность местных и региональных органов власти**

Комитет по актуальным вопросам

Докладчик<sup>1</sup>: Навел РАФИК-ЭЛМРИНИ, Франция (СОЦ, М)

Проект резолюции (для голосования).....	2
Проект рекомендации (для голосования) .....	5

*Резюме*

На основании оценки Стратегии Совета Европы по правам ребенка на 2016-2020 годы, в соответствии с которой дети, затрагиваемые миграцией, являются одной из уязвимых групп в Европе, в докладе рассматривается, каким образом местные и региональные органы власти, как публичные органы, находящиеся на передовой линии приема беженцев, могут защитить права детей-беженцев путем развития услуг, укрепления стандартов качества и поощрения позитивного отношения сообщества к беженцам. В докладе подчеркивается, что местные и региональные власти играют ключевую роль в обеспечении доступа к правам и процедурам, адаптированным для детей, обеспечивая интеграцию детей.

Конгресс призывает все уровни управления принять подход, исходящий из обеспечения прав детей (недискриминация, наилучшие интересы ребенка, право на жизнь, выживание и развитие, а также право быть услышанным) в отношении всех детей на протяжении их нахождения в стране. Конгресс призывает государства-члены положить конец заключению детей под стражу и разрабатывать подходящие альтернативные методы ухода в отношении несопровождаемых детей и детей, разделенных со своими семьями. Он призывает правительства в ускоренном порядке рассматривать запросы на предоставление убежища со стороны уязвимых детей и семей, признавая их в качестве приоритетной группы во всех национальных стратегиях в сфере здравоохранения, образования и защиты.

<sup>1</sup> М: Палата местных властей / Р: Палата регионов  
ЕНП/КСЕ: Группа Европейская народная партии в Конгрессе  
СОЦ: Группа социалистов  
ГНЛД: Группа независимых либеральных демократов  
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформистов  
НП: Делегаты, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

**ПРОЕКТ РЕЗОЛЮЦИИ<sup>2</sup>**

1. Начиная с 2015 года, в государства-члены Совета Европы прибыло более 1 миллиона людей, стремящихся найти убежище от войн, конфликтов и бедности. Хотя их число в 2017 году снизилось, дети и их семьи по-прежнему сталкиваются с трудностями, насилием и домогательствами на своем пути в Европу в поисках лучшей жизни. Однако, поскольку детские службы в большинстве государств не были готовы к таким масштабам вновь прибывающих или к спектру проблем, которые необходимо решать, большинство детей до сих пор не добились стабильности в семье и безопасности. Напротив, отсутствие должного реагирования во многих странах создает для детей риски и подрывает социальную сплоченность.

2. *Стратегия по правам ребенка (2016-2021)*<sup>3</sup> Совета Европы подчеркивает, что дети, затронутые миграцией, являются одной из наиболее уязвимых групп в Европе, и поэтому в Стратегии предлагается поддержка и рекомендации для усилий государств-членов по защите детей-беженцев на основании ряда документов и докладов, итогом чего стало принятие на конференции министров *Плана действий по защите детей-беженцев и мигрантов в Европе* в мае 2017 года в Никосии, Кипр.

3. Несмотря на то, что реагирование и планирование в отношении беженцев обычно относится к видению центральных государственных органов, в соответствии с национальным законом и политикой в сфере представления убежища, тем не менее, предоставление ухода, размещение и услуг в сфере образования для беженцев на практике обычно возлагается на местные и региональные органы власти.

4. Местные и региональные власти имеют полномочия, потенциал и ответственность по защите прав детей-беженцев благодаря развитию услуг, повышению стандартов качества и поощрению позитивного отношения сообщества к беженцам. Это возлагает на них важнейшую роль в обеспечении доступа к правам и адаптированным к интересам детей процедурам, обеспечении эффективной защиты и совершенствованию интеграции детей, которые хотят остаться в Европе.

5. Государства в Европе по-прежнему принимают законодательство, политику и стратегию, учитывая последствия растущего потока беженцев в Европу, начиная с 2015 года. Местные и региональные органы власти во многих странах разрабатывают новые модели для оказания поддержки, содействия и расширения доступа беженцев к качественным услугам по охране здоровья, образованию, социальной и иной защите. Такие модели должны исходить из адаптированного к правам детей подхода, оказывать долгосрочное и максимально эффективное воздействие в интересах детей и сообщества.

6. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы подчеркнул то особое значение, которое должно уделяться интересам и основным правам беженцев и мигрантов, и принял в

---

<sup>2</sup> Предварительный проект резолюции и рекомендации, утвержденные Комитетом по актуальным вопросам 18 октября 2017 г.

Члены Комитета:

*Г. Нефф* (председатель), *М. Рира*, *Ж. Мигель Вила Бастида \**, *Э. Ерицян*, *А. Рабл*, *Х. Сондереггер*, *С. Хусейнова*, *И. Рзаева*, *А. Туртеблум*, *К. Дейонге*, *М. Махмутбегович*, *Г. Стоянова*, *А. Миленов*, *В. Флего*, *Л. Перикли\**, *А. Антосова*, *А. Дуфек*, *П.Б. Андерсен*, *Е. Фливхолм*, *Л. Сиеманн*, *П. Каума*, *М. Рио*, *В. Шарбоно*, *Ф. Биерри*, *П. Ааче*, *Н. Рафик-Элмрини*, *Г. Ткемаладзе*, *Ж. Фрей*, *М. Мюллер*, *Х. Кун-Тейс*, *М. Манке*, *Ж. Нейман*, *Г. Иоакеймидис*, *И. Доуру*, *Ж. Пфеффер*, *А. Магьяр*, *Х. Халлдорссон*, *П. Ханд \**, *К. Качиари*, *П. Фассино*, *Д. Леодори*, *Б. Точе*, *В. Ниро*, *А. Равинс*, *Е. Руделиене\**, *П. Вейдиг\**, *М. Фава*, *Г. Поличинчи (заместитель В. Романюк)*, *Ф. Гамердингер*, *С. Никевич\**, *Л. Компьер*, *Ж. Ван ден Хаут*, *Т. Брансдал*, *К. Матьячук*, *Г. Гржелак*, *Б. Хорта*, *Ж. Коуто*, *Н. Росу*, *Е. Р. Молдован*, *М.С. Лука*, *И. Мещин*, *М. Ковтун*, *В. Сырова*, *С. Орлова*, *Т. Ромашова*, *З. Драгункина*, *Ф. Биззоччи*, *А. Попович*, *Д. Давидович*, *Б. Ковачова*, *В. Пребилик*, *А. Кабаллеро Альварес*, *Р. Гонсало Лопес*, *К. Гамарра Руис-Клавио*, *Ж. Наваррете Перес*, *И. Линге*, *И. Ренстром*, *Д. Гислетта*, *Ж. Фер*, *З. Дамьяновски\**, *Н. Алтун*, *Ф. Гезмис*, *И. Челик*, *М. Субасиоглу*, *М. Кокателе*, *Д. Энсиври*, *О. Синкевич*, *С. Бохатырчук-Кривко*, *В. Атрошенко*, *О. Калюжана*, *Д. Симмонс*, *К. Мак-Келли*, *Е. Аткинсон*, *М. Фодор*, *Ж. Вармишем*, *Е. Кембелл-Кларк*.

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: *С. Канчокак*, Секретарь Комитета, и *М. Гриммайссен*, сосекретарь Комитета.

<sup>3</sup> *Стратегия Совета Европы по правам ребенка (2016-2021)* (март 2016 года), Страсбург, стр. 9.

марте 2017 года<sup>4</sup> доклад «От приема до интеграции: роль местных и региональных властей, столкнувшихся с миграцией». Цель настоящей Резолюции состоит в том, чтобы предоставить местным и региональным органам власти рекомендации в отношении того, как они могут и далее укреплять защиту детей-беженцев и несопровождаемых несовершеннолетних, а также обеспечивать, чтобы время, проведенное ими в принимающих странах, стало позитивным опытом.

7. С учетом вышесказанного, Конгресс, признавая, что каждое государство имеет суверенное право, с учетом его международных обязательств, определять, кого принимать на своей территории, призывает местные и региональные власти в государствах-членах:

*a.* исходить из подхода, основанного на соблюдении прав ребенка (недискриминация, наилучшие интересы ребенка, право на жизнь, выживание и развитие, а также право на то, чтобы быть услышанным) в отношении каждого ребенка на протяжении его пребывания в стране, независимо от юридического статуса или позиции в процессе предоставления убежища, с целью содействия быстрому направлению и включению ребенка в основные детские и семейные службы, а не путем создания параллельных или альтернативных систем, структур или служб, которые сохраняют разрыв между принимающим сообществом и беженцами, что замедляет усилия по интеграции;

*b.* сознавать, что при разработке политики и осуществлении действий, следует учитывать общие аспекты, выявляемые в успешных местных инициативах, что включает сильное участие НПО и гражданское общество, тесное сотрудничество между разными уровнями управления, а также между государственными службами, предоставление услуг по поддержке и снятие административных и практических барьеров на пути к получению услуг;

*c.* рекомендовать местным и региональным властям развивать альтернативные пути вместо размещения семей под стражей и предоставлять альтернативные структуры ухода для несопровождаемых и разделенных с семьями детей, учитывая соответствующие рекомендации (в частности, по оценке возраста, опекунству и альтернативным мерам вместо содержания детей под стражей) и сборники эффективной практики и другие ресурсы (пособия и учебные материалы), которые будут готовиться в контексте Плана действий Совета Европы по защите детей-беженцев и мигрантов в Европе (2017-2019);

*d.* участвовать в подготовке национальных планов расселения таким образом, чтобы лучше готовить службы, сообщества и специалистов к прибытию детей-беженцев (благодаря подготовке, набору сотрудников, разработке рекомендаций и т.д.) и взять на себя обязательство охватывать несопровождаемых и уязвимых детей для обеспечения того, чтобы у них полный доступ к услугам в сфере здравоохранения, образования и защиты, когда они прибывают на место, а также содействовать их полной интеграции в местные сообщества в долгосрочном плане;

*e.* поощрять региональные органы власти, в полномочия которых входит образование, в том, чтобы обеспечивать, чтобы минимальный пакет в сфере образования для детей-беженцев включал немедленный доступ к основному школьному образованию и предоставление соответствующих услуг поддержки в сфере языка и обучения, в том числе помощь со стороны учителей;

*f.* поощрять региональные власти, чьи полномочия включают вопросы здравоохранения, принимать основные пакеты по охране здоровья, включающие автоматическое включение в базовые национальные программы здравоохранения, консультативные службы и скорую помощь и уход, а также основные социальные пакеты защиты для доступа к основному социальному обеспечению, семейным пособиям и пособиям на жилье для семей с детьми; отделять, предоставляя материальную помощь, от условий предоставления убежища или требований проживания;

*g.* работать совместно с сообществами и гражданским обществом для ликвидации препятствий в доступе семей-беженцев к услугам в сфере здравоохранения, образования и защиты (например, путем решения вопроса о трехмесячном перерыве во многих странах до того, как дети в поисках убежища могут записаться в школу, или же путем автоматического включения всех матерей и детей в услуги здравоохранения) и путем развития широких услуг поддержки для обеспечения легкого и своевременного доступа к основным услугам и поощрения быстрой интеграции в местное сообщество (включая медиаторов в сфере культуры,

---

<sup>4</sup> Резолюция 411 (2017), Рекомендация 394 (2017):  
[https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e) .

службы переводов, языковой подготовки и, возможно, подготовки и ориентирования существующих сотрудников, специалистов и менеджеров);

*h.* снимать ограничения в доступе к убежищу для бездомных и к другим местным структурам, основываясь на статусе проживания и/или визы, а также развивая структуры для тех беженцев и мигрантов, которые подверглись сексуальному и гендерному насилию;

*i.* сотрудничать с местными учреждениями по защите детей в отношении надзора за ними и обеспечения того, чтобы, когда дети содержатся в такой структуре, они находились под уходом местных органов по защите детей, а также для развития альтернативного ухода и служб, занимающихся вопросами проживания, для предупреждения, снижения уровня, уменьшения срока и сокращения размещения детей в закрытых местах содержания;

*j.* поощрять местные власти в развитии и поддержании местных служб опеки, адаптированных к местному контексту и ресурсам, а также создавать особые советы по опеке для продвижения услуг, предоставления поддержки, помощи и подготовки, проводить кампании по найму и регулировать споры и трудности.

## ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ<sup>5</sup>

1. Начиная с 2015 года, более одного миллиона детей прибыли в государства-члены Совета Европы, спасаясь от войны, конфликтов и бедности. И хотя их число в 2017 году снизилось, дети и их семьи по-прежнему идут на риск трудностей, насилия и домогательств, в поисках лучшей жизни в Европе. Однако, поскольку детские службы в большинстве государств не были подготовлены к таким масштабам прибывающих или серьезности стоящих перед ними проблем, большинство детей еще не достигли стабильности в семье и безопасности. Напротив, отсутствие должного реагирования во многих странах создает для детей риски и подрывает социальную сплоченность.

2. Совет Европы давно признавал, что дети, которых затрагивает миграция, являются одной из наиболее уязвимых групп в Европе, и заявил об этом в своей Стратегии по правам ребенка (2016-2021)<sup>6</sup>. Совет Европы предложил поддержку и рекомендации в усилиях государств-членов для защиты детей-беженцев благодаря ряду документов и докладов, итогом которых стала принятие на конференции министров Плана действий по защите детей-беженцев и мигрантов в Европе в мае 2017 года в Никосии, Кипр.

3. Государства в Европе по-прежнему принимают законодательство, политику и стратегию в результате повышенного потока беженцев в Европу, начиная с 2015 года. Реагирование и планирование в поддержку беженцев как правило относится к полномочиям государственных центральных органов, в соответствии с национальными законами и политикой в отношении предоставления убежища. Все большее число женщин и детей, которых это затрагивает, а также более длительные сроки, которые они проводят в принимающей стране до принятия решения об убежище, неизбежно оказывает давление на местные учреждения, связанные с детьми, по включению их в основные услуги и для оказания поддержки семьям, которые живут вне центров лиц в поисках убежища и беженцев.

4. Помимо обеспечения четких, конкретных и эффективных законодательных и политических рамок на национальном и местном уровне, другие факторы, которые способствуют успеху или провалу различных форм реагирования на потребности детей-беженцев, включают общественные отношения к беженцам; силу органов по защите прав детей в стране; опыт обществ в сфере миграции и убежища; а также то, как воспринимается ценность вновь прибывающих для местной экономики и имеющиеся финансовые, человеческие и другие ресурсы.

5. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы подчеркнул особое внимание, которое должно уделяться интересам и основным правам беженцев и мигрантов, и принял в марте 2017 года<sup>7</sup> доклад «От приема до интеграции: роль местных и региональных властей, столкнувшихся с миграцией». Цель настоящей Рекомендации состоит в том, чтобы предложить меры, которые могут дополнительно укрепить защиту детей-беженцев и несопровождаемых несовершеннолетних лиц, а также обеспечить, чтобы время, которое они проведут в принимающих странах, стало позитивным опытом.

6. Исходя из вышесказанного, Конгресс предлагает государствам-членам Совета Европы:

a. срочно провести оценку национальных процессов миграции и убежища для определения того, где в наибольшей степени риску подвергаются дети и где они больше всего нуждаются в защите (как это определено в Конвенции ООН о правах ребенка), и затем разработать совместную программу действий между органами по защите детей и по миграции/убежищу для ликвидации рисков и укрепления гарантий;

b. срочно согласовать на международном уровне общее определение "содержание под стражей" и провести картографирование всех закрытых учреждений на своей территории, обеспечивая, чтобы они соответствовали международным стандартам ухода и защиты, подвергались регулярному внешнему надзору и открытой общественной подотчетности, и чтобы все дети, в них содержащиеся, имели доступ к бесплатным юридическим консультациям и поддержке, а также разрабатывать альтернативы вместо содержания для семей и должные

<sup>5</sup> См. сноску 2.

<sup>6</sup> Стратегия Совета Европы по правам ребенка (2016-2021) (март 2016 года), Страсбург, стр. 9.

<sup>7</sup> Резолюция 411 (2017), Рекомендация 394 (2017):

[https://search.coe.int/congress/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e](https://search.coe.int/congress/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680703e5e)

альтернативные условия ухода для несопровождаемых детей и детей, разделенных с семьями;

*c.* разрабатывать политику и стандарты, которые обеспечивают последовательное соблюдение качественных, эффективных услуг, отвечающих потребностям детей и соблюдающих их права;

*d.* взять обязательство принимать несопровождаемых несовершеннолетних или детей без семей и работать совместно над ускоренными процедурами рассмотрения заявлений о предоставлении убежища от уязвимых детей и семей, признавая их в качестве приоритетной группы во всех национальных стратегиях в сфере охраны здоровья, образования и защиты, а также в планах действий, при этом выделяя соответствующие ресурсы;

*e.* четко и конкретно определить, что составляет основной пакет прав на получение помощи для детей-мигрантов или беженцев, независимо от их юридического статуса для предупреждения ограничений в отношении доступа, в связи с нерегулярной обработкой или путаницей в отношении прав на помощь, и предоставлять эту информацию для прибывающих беженцев и лиц в поиске убежища;

*f.* обеспечивать, аналогичным образом, чтобы минимальный пакет в сфере образования включал незамедлительный доступ к основному школьному образованию и предоставление соответствующих услуг по поддержке при изучении языка и в сфере образования, в том числе поддержку со стороны учителей;

*g.* обеспечивать, чтобы дети-беженцы имели полный доступ к системе правосудия и им предоставлялось соответствующее адекватное юридическое представительство на всех этапах процесса рассмотрения просьбы об убежище, для того чтобы опекуны могли сосредоточиться на сопровождении, уходе и поддержке детей;

*h.* предоставить возможность местным органам по защите детей в Европе предпринимать инициативные действия для разработки общих стандартов для центров приема, транзита и содержания в своем регионе, разрабатывать протоколы, механизмы информирования и отчетности, а также обеспечивать постоянную подготовку и поддержку;

*i.* поощрять эти органы в разработке новых услуг на местах, ориентированных на детей, а также содействовать моделям работы, основанным на правах, которые опираются на сильные стороны и устойчивое развитие местных сообществ и беженцев.