

№ 107 (LVIII) — 2007 ГОД: ДЕТИ В ЗОНЕ РИСКА

Исполнительный комитет,

ссылаясь на свои заключения № 47 (XXXVIII), 59 (XL) и 84 (XLVIII) непосредственно о детях и/или подростках из числа беженцев, заключение № 105 (LVI) по вопросу о женщинах и девочках в условиях риска, заключение № 106 (LVI) по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов, заключение № 94 (LIII) по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища, заключение № 98 (LIV) по вопросам защиты от принуждения к сексуальным отношениям и сексуальной эксплуатации, заключение № 100 (LV) по вопросам международного сотрудничества и разделения бремени и ответственности в ситуациях массового притока, а также на все положения, имеющие отношение к защите детей-беженцев, изложенные в других заключениях, многие из которых актуальны в отношении других детей, находящихся в сфере ведения УВКБ ООН,

принимая во внимание последние международные изменения в связи с защитой детей, в частности два Факультативных протокола к Конвенции о правах ребенка (КПР) 1989 г., резолюции 1612, 1674 и 1325 Совета Безопасности, Парижские обязательства по защите детей от незаконной вербовки или использования вооруженными силами или вооруженными группами и исследование Организации Объединенных Наций по вопросу о насилии в отношении детей,

признавая важную работу, проделанную Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и неправительственными организациями (НПО) в связи с защитой детей,

указывая, что дети в силу своего возраста, социального положения и физического и умственного развития зачастую в большей степени уязвимы, чем взрослые, в ситуациях насильственного перемещения; *признавая*, что насильственное перемещение, возвращение в условия постконфликтных ситуаций, интеграция в новое общество, длительная продолжительность ситуации перемещения и безгражданство могут усиливать уязвимость детей в целом; *принимая во внимание* особую уязвимость детей-беженцев, которых могут насильственно подвергать риску получения физических увечий и психологических травм, эксплуатации и гибели в контексте вооруженного конфликта; и *признавая*, что в результате воздействия более общих и индивидуальных факторов риска, особенно при их сочетании, дети могут оказываться в ситуациях повышенного риска,

признавая, что, хотя и девочки, и мальчики сталкиваются во многом с одними и теми же рисками в плане защиты, для них также возникают специфические трудности в области защиты, обусловленные их полом, и подтверждая, что, хотя многие риски могут существовать в любых обстоятельствах, условия проживания в лагерях и городах могут формировать иные потребности в области защиты,

отмечая, что настоящее заключение распространяется на детей, согласно определению, содержащемуся в статье 1 КПР, которые являются лицами, ищущими убежища, беженцами, внутренне перемещенными лицами или репатриантами, получающими помощь и защиту от УВКБ ООН, или апатридами, особенно касаясь положения детей в зоне повышенного риска¹,

напоминая, что защита детей в первую очередь является обязанностью государств, полное и эффективное сотрудничество, действия и политическая решимость которых необходимы для того, чтобы позволить УВКБ ООН выполнять свои уставные функции,

признавая наличие различных средств и возможностей у принимающих стран; и вновь подтверждая свой призыв к международному сообществу в сотрудничестве с УВКБ ООН и другими международными организациями мобилизовать необходимые финансовые и другие ресурсы, в том числе для поддержки принимающих общин, в целях обеспечения защиты и материальной помощи и выработки долговременных решений на основе международной солидарности, сотрудничества и распределения бремени и ответственности, а также понимания того, что неадекватная защита или неадекватная, неуместная и неудовлетворительно распределяемая помощь может увеличить риски, с которыми сталкиваются дети,

а) *принимает* настоящее заключение, которое служит оперативным руководством для государств, УВКБ ООН и других соответствующих учреждений и партнеров, в том числе благодаря выявлению компонентов, которые могут являться частью всеобъемлющей системы защиты ребенка, в целях укрепления защиты детей в зоне риска.

Основы защиты ребенка

б) *признает*, что в основе стратегий и действий, осуществляемых согласно настоящему оперативному руководству, должны лежать следующие принципы и подходы, в частности:

- i) дети должны в числе первых получать защиту и помощь;
- ii) государствам следует поощрять разработку и внедрение систем защиты ребенка в соответствии с международными обязательствами соответствующих государств, к которым дети, находящиеся под их юрисдикцией, должны иметь доступ без дискриминации;
- iii) поддержка, предоставляемая УВКБ ООН и другими соответствующими учреждениями и партнерами в порядке оказания государствам помощи в выполнении ими своих обязательств, должна дополнять и укреплять национальную систему защиты ребенка в тех областях, где существуют пробелы, и оказываться в духе

партнерства, опираясь на сравнительные преимущества каждого участника в интересах усиления благотворного воздействия на защиту детей;

iv) государства, УВКБ ООН и другие соответствующие учреждения и партнеры обеспечивают ребенку, способному сформулировать свои собственные взгляды, право свободно выражать эти взгляды по всем вопросам, затрагивающим этого ребенка, причем взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью ребенка, а также обеспечивают наличие механизмов для информирования и детей, и взрослых о правах и возможностях детей;

v) принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка является одним из главных соображений во всех действиях в отношении детей;

vi) должное внимание следует уделять важности семьи и структур оказания поддержки семьям в интересах защиты детей;

vii) следует обеспечить осуществление без дискриминации прав и право каждого ребенка на жизнь, а также в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие каждого ребенка на основе заботливого и охранительного семейного окружения и абсолютного неприятия любых форм насилия в отношении детей;

viii) активная пропаганда равенства полов имеет важное значение для защиты девочек и мальчиков, особенно в зоне повышенного риска;

ix) следует уделять повышенное внимание детям при установлении приоритетов в области финансовых и других необходимых ресурсов;

x) основанный на правах подход, в рамках которого дети признаются в качестве активных субъектов прав и в соответствии с которым все действия согласуются с обязательствами государств по соответствующему международному праву, включая сообразно обстоятельствам международное право беженцев, международное право в области прав человека и международное гуманитарное право, и признание того, что КПР обеспечивает важную правовую и нормативную основу для защиты детей;

xi) признавая, что содержание под стражей может сказываться на физическом и психическом благополучии ребенка и усиливать его уязвимость, государства должны воздерживаться от помещения под стражу детей и делать это лишь в качестве крайней меры и на возможно более короткий надлежащий период времени, учитывая при этом соображения обеспечения наилучших интересов ребенка;

xii) двуединый подход, включающий: 1) учет половозрастной специфики и многообразия во всех программах, политике и операциях УВКБ ООН и 2) осуществление целенаправленных действий в интересах обеспечения того, чтобы все дети, девочки и мальчики из разных слоев общества, могли пользоваться защитой на равной основе; и

xiii) коллективный подход, в соответствии с которым все заинтересованные участники совместными усилиями добиваются: выявления рисков, с которыми сталкиваются дети; проведения совместного анализа создавшегося положения и комплексного анализа пробелов в целях выявления и оценки факторов в более широком контексте защиты и индивидуальных факторов, из-за которых дети подвергаются повышенному риску, и принятия мер; и документального оформления информации и обмена ею при надлежащем соблюдении правил конфиденциальности.

Выявление детей в зоне риска

c) *призывает* государства, УВКБ ООН и другие соответствующие учреждения и партнерские структуры создать соответствующим образом условия для скорейшего и постоянного выявления детей, находящихся в зоне повышенного риска. Факторы риска, из-за которых дети оказываются в ситуации повышенного риска, могут включать как риски в более широком контексте защиты, так и риски, обусловленные индивидуальными обстоятельствами, принимая во внимание совокупные последствия наличия ряда факторов риска, например:

i) факторы риска в более широком контексте защиты, в том числе, но не исчерпывающим образом: небезопасные условия; недостаточный доступ к процедурам предоставления убежища, учитывающим специфику потребностей ребенка; ситуации перемещения, особенно длительные; безгражданство; дефицит долговременных решений; нищета и отсутствие у семей возможностей для самообеспечения; неадекватный доступ к таким услугам, как образование и здравоохранение, и недостаточное использование таких услуг; нарушение структур семейной и общинной поддержки; распространенность вредной для детей традиционной практики; дискриминация, нетерпимость, ксенофобия и неравенство полов; и недостаточное документальное оформление связи между родителями и ребенком с помощью регистрации рождения и выдачи свидетельств о рождении; и

ii) индивидуальные факторы риска, в том числе, но не исчерпывающим образом: несопровождаемые и разлученные дети, в частности живущие в домашних хозяйствах, возглавляемых детьми, а также дети в сопровождении взрослых, допускающих жестокое обращение или эксплуатацию; дети-апатриды; подростки, в частности несовершеннолетние матери и их дети; дети — жертвы торговли и сексуального насилия, включая порнографию, педофилию и проституцию; дети, выжившие после пыток; дети, пережившие насилие, в частности сексуальное насилие и насилие по признаку пола и другие формы надругательств и эксплуатации; дети, вступившие в брак, не достигнув возраста, оговоренного в национальном законодательстве, и/или дети в насильственном браке; дети, которые в настоящее время связаны или были связаны с вооруженными силами или группами; дети, находящиеся в заключении; дети, являющиеся жертвами социальной дискриминации; дети

с психическими или физическими недостатками; ВИЧ-инфицированные дети или дети со СПИДом, или дети, страдающие другими серьезными заболеваниями; и дети, не охваченные школьным образованием;

d) признает трудности, связанные с выявлением детей в зоне повышенного риска, поскольку зачастую они менее заметны, чем взрослые, и могут не иметь возможности или не решаться сообщать об инцидентах в сфере защиты, особенно если они происходят в частной сфере и/или связаны с социальным остракизмом или табу; признает необходимость обеспечения для детей доступа ко взрослым, обладающим опытом проведения собеседований с учетом возрастной и половой специфики и навыками общения, для обеспечения того, чтобы мнения детей принимались во внимание, а их потребности и риски в плане защиты выявлялись должным образом с принятием необходимых мер;

e) признает, что индивидуальная, внимательная и оперативная регистрации детей может выступать для государств, УВКБ ООН и других соответствующих учреждений и партнеров полезным инструментом выявления детей в зоне повышенного риска;

f) признает, что систематический сбор и анализ данных с разбивкой по возрасту и полу и данных о детях с особыми потребностями, например о несопровождаемых и разлученных детях, могут выступать для государств, УВКБ ООН и других соответствующих учреждений и партнеров полезным инструментом выявления детей в зоне повышенного риска.

Предупреждение, меры реагирования и решения

g) рекомендует, чтобы государства, УВКБ ООН и другие соответствующие учреждения и партнеры в тесном сотрудничестве прилагали усилия в целях недопущения попадания детей в ситуации повышенного риска и по мере необходимости осуществляли соответствующую деятельность с помощью мер общего предупреждения, реагирования и решений, неисчерпывающий перечень которых приводится ниже:

i) в рамках соответствующих существующих в государствах систем защиты ребенка использовать надлежащие процедуры определения наилучших интересов ребенка, облегчающие адекватное участие ребенка без дискриминации: в которых взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью; в которых участвуют лица, принимающие решения, обладающие опытом в соответствующих областях; и в которых взвешенно учитываются все соответствующие факторы в интересах анализа наилучшего варианта;

ii) УВКБ ООН проводить процедуры определения наилучших интересов с соблюдением требований существующих в государствах систем защиты ребенка в сотрудничестве с другими соответствующими учреждениями и партнерами;

iii) включить потребности и права детей в механизмы раннего предупреждения, сигналы тревоги и чрезвычайные планы и обеспечить интеграцию анализа риска для детей в межучрежденческие оценки, касающиеся детей в зоне риска, и стратегии и планы сотрудничества в области развития;

iv) разработать конфиденциальные, доступные и удобные для работы с учетом детской и гендерной специфики системы подачи жалоб и их передачи на рассмотрение, в сотрудничестве в необходимых случаях с национальными органами, с четким определением функций для получения, передачи на рассмотрение и направления жалоб, получаемых от детей или о них, с обеспечением безопасности соответствующих детей и для обработки досье с материалами; дети должны быть должным образом проинформированы о возможности использования механизмов подачи жалоб и судебной защиты;

v) содействовать внедрению механизмов для мониторинга сферы защиты детей в зоне риска, особенно детей, находящихся в учреждениях альтернативного ухода;

vi) соответствующим образом укреплять комитеты по защите ребенка или содействовать их созданию с обеспечением равноправного и реального участия девочек и мальчиков;

vii) облегчать доступ к административным или судебным процедурам государств, которые соответствуют их международным обязательствам и предусматривают судебное преследование лиц, совершивших преступления против детей, и в рамках которых решения о целесообразности отделения детей от родителей или опекунов, виновных в жестоком обращении или отсутствии заботы, выносятся на основе определения наилучших интересов ребенка;

viii) разработать национальные процедуры предоставления убежища с учетом детской и гендерной специфики, когда это возможно, и процедуры определения статуса УВКБ ООН с адаптированными процедурами, включая соответствующие требования в отношении доказательств, приоритетную обработку дел лиц, ищущих убежища, несопровождаемых и разлученных детей, квалифицированное бесплатное юридическое или иное представление интересов несопровождаемых и разлученных детей, и рассмотреть возможность применения Конвенции 1951 г. с учетом возрастной и гендерной специфики посредством признания специфических для детей проявлений и форм преследования, включая вербовку несовершеннолетних, торговлю детьми и калечащие операции на женских половых органах;

ix) обеспечить, чтобы оценки возраста проводились лишь в тех случаях, когда имеются сомнения относительно возраста ребенка, и при их проведении учитывались как физическая внешность, так и психическая зрелость индивидуума; чтобы они проводились на научной основе безопасным, учитывающим детскую и гендерную специфику и добросовестным образом с должным уважением человеческого достоинства; и чтобы при их

проведении в случае неуверенности соответствующий индивидуум признавался ребенком;

x) разрабатывать и/или осуществлять кодексы поведения, в том числе предусматривающие абсолютное неприятие детской эксплуатации и злоупотреблений в отношении детей для всех гуманитарных сотрудников, в том числе занимающихся оказанием услуг, и других сотрудников, облеченных властными полномочиями, таких как пограничники, и обеспечивать наличие конфиденциальных и доступных систем подачи жалоб, включая проведение с учетом детской и гендерной специфики расследований и принятие последующих мер, с тем чтобы содействовать раскрытию информации о злоупотреблениях и эксплуатации в случае действий, не совместимых с такими кодексами поведения;

xi) решать на первоочередной основе проблемы детей, длительно находящихся в положении беженцев, в том числе посредством активизации усилий по изысканию долговременных решений, понижающих уровень риска, с которым сталкиваются дети;

xii) поддерживать усилия принимающих стран по расширению услуг в области образования и здравоохранения и оказанию других базовых услуг в районах, затронутых проблемой беженцев, а также расширять национальный потенциал защиты для удовлетворения, в частности, потребностей детей; и

xiii) мобилизовывать соответствующим образом финансовые и другие необходимые ресурсы, в том числе путем действий, призванных обеспечить предоставление защиты и материальной помощи и своевременное изыскание долговременных решений на основе международной солидарности, сотрудничества, а также распределения бремени и ответственности;

h) *рекомендует далее*, чтобы государства, УВКБ ООН и другие соответствующие учреждения и партнеры принимали перечисленные ниже неисчерпывающим образом меры в области предупреждения, реагирования и изыскания решений для учета специфических факторов риска в более широком контексте защиты или индивидуальных факторов риска:

i) предоставлять по возможности детям, ищущим убежища, и детям-беженцам индивидуальные документы, подтверждающие их статус;

ii) регистрировать рождения и выдавать детям свидетельства о рождении или другие соответствующие свидетельства в качестве средства удостоверения личности;

iii) облегчать для детей возможность жить в условиях единства семьи, вводя процедуры, препятствующие разлучению, и в случае несопровождаемых и разлученных детей облегчать поиск и воссоединение членов семей в соответствии с наилучшими интересами соответствующего ребенка при надлежащем соблюдении национального законодательства соответствующих государств;

iv) поощрять обеспечение альтернативного ухода и возможностей размещения для несопровождаемых и разлученных детей и облегчать назначение опекуна или консультанта при выявлении несопровождаемого или разлученного ребенка;

v) прилагать все усилия для обеспечения безопасных условий, в том числе посредством выбора безопасных мест размещения лагерей и поселений как можно ближе к местной инфраструктуре, проводя благоустройство территории с учетом детской и гендерной специфики;

vi) принимать необходимые меры для предупреждения незаконной вербовки или использования детей вооруженными силами или группами и добиваться безусловного освобождения из вооруженных сил или групп всех детей, завербованных или незаконно используемых вооруженными силами или группами, и их защиты и реинтеграции;

vii) принимать эффективные надлежащие меры, в том числе законодательные, административные и судебные меры, для предотвращения и ликвидации вредной для детей традиционной практики, принимая во внимание причиняемый ребенку физический и психический вред и различные последствия для девочек и мальчиков;

viii) поощрять вовлечение всех детей в программы образования и расширять возможности детей, в том числе обеспечивая равный доступ к качественному обучению для девочек и мальчиков на всех стадиях перемещения и в ситуациях безгражданства; содействовать обеспечению безопасных, не подталкивающих к насилию и способствующих пропаганде культуры, мира и диалога условий для занятий и школьного обучения; выделять удобные для детей территории в лагерях и городских поселениях; содействовать, когда это возможно и целесообразно, обеспечению доступа к дальнейшему образованию после завершения начального, поощрять приобретение подростками навыков самостоятельности и их профессиональное обучение и оказывать поддержку в целях организации досуга, спортивных мероприятий, игр и культурной деятельности;

ix) прилагать все усилия для обеспечения комплексных мероприятий в области здравоохранения и питания и доступа к достаточному питанию на основе мер, направленных на устранение глубинных причин отсутствия продовольственной безопасности и недоедания, в том числе расширяя возможности самообеспечения семей, системы распределения продовольствия с учетом возрастной и гендерной специфики, адресные программы питания для беременных женщин и детей в течение решающе важных первых лет развития ребенка и лечение детей, не получающих полноценного питания;

x) прилагать все усилия для обеспечения доступа к удобным для использования детьми услугам здравоохранения, в рамках которых обеспечивается надлежащий медицинский и психосоциальный уход за

детьми, пережившими насилие, в том числе за детьми-инвалидами, предпринимать шаги к обеспечению доступа к возможностям, профилактике, лечению, уходу и поддержке в связи с ВИЧ и СПИДом, включая антиретровирусную терапию и предупреждение передачи инфекции от матери к ребенку; и для подростков — доступа к разработанным с учетом возрастной специфики программам охраны репродуктивного здоровья, а также к информационным и просветительским материалам по вопросам охраны здоровья и ВИЧ;

xi) создать необходимые программы психологической поддержки и подготовки и обеспечить к ним доступ, чтобы лучше подготовить детей к реинтеграции в общество;

xii) установить высокий приоритет для усилий, призванных дать возможность детям-инвалидам иметь доступ к программам специальной помощи и адекватным услугам в области здравоохранения и социальным услугам, включая психосоциальное восстановление и реинтеграцию в общество;

xiii) развивать потенциал и повышать компетентность по вопросам защиты ребенка на основе подготовки правительственных должностных лиц, персонала УВКБ ООН и партнеров-исполнителей и оперативных партнеров в целях углубления знания прав ребенка, основ защиты ребенка и гендерного анализа;

xiv) облегчать предоставление в удобной для детей форме информации об условиях в местах возвращения, чтобы дети из числа беженцев и внутренне перемещенных лиц, в частности несопровождаемые и разлученные дети и другие дети в зоне повышенного риска, могли участвовать в принятии решений о их возвращении; содействовать защите имеющихся у детей прав наследования; и осуществлять, по возможности и по мере необходимости, разработанные и адаптированные с учетом детской и гендерной специфики программы реинтеграционной поддержки по вопросам интеграции и участия в жизни общин, в которые дети возвращаются, имея в виду и признавая особые потребности возвращающегося ребенка;

xv) в контексте добровольного возвращения беженцев предпринимать необходимые шаги для обеспечения того, чтобы несопровождаемые или разлученные дети не возвращались, прежде чем не будут адекватным образом организованы прием и уход;

xvi) содействовать интеграции внутренне перемещенных детей в местах поселения на основе осуществления адресных мероприятий в поддержку их интеграции в качестве полноценных членов общины, в том числе посредством мер по устранению дискриминации, с которой сталкиваются дети из числа внутренне перемещенных лиц;

xvii) в контексте как переселения, так и интеграции в местные общины способствовать интеграции детей-беженцев посредством организации адресной поддержки в школах, особенно для подростков, и посредством организации для детей-беженцев занятий по изучению языка и просвещения по вопросам культуры и социальных структур в принимающей стране; оказывать поддержку детям-беженцам в зоне повышенного риска, нацеленную на удовлетворение их особых потребностей; и в тех случаях, когда задача интеграции решена, по возможности, облегчать натурализацию детей-беженцев в соответствии с национальными законами и правилами;

xviii) расширять использование варианта переселения в качестве инструмента защиты и долговременного решения для детей в зоне риска; в надлежащих случаях гибко подходить к вопросу единства семьи, в том числе на основе рассмотрения возможности одновременной обработки досье членов семей в различных местах, а также к определению членов семей в порядке предпочтения для защиты детей, живущих в семье с двумя родителями; и признавать роль УВКБ ООН в определении наилучших интересов ребенка, которые должны учитываться при принятии решений в отношении переселения, в том числе в ситуациях, когда переселяется лишь один родитель и споры по вопросу о попечении по-прежнему не решены из-за отсутствия компетентных властей или невозможности получения доступа к ним или из-за неспособности получить официальные документы из страны происхождения, поскольку это может поставить под угрозу безопасность беженца или родственников такого лица; и

xix) гарантировать право каждого ребенка на получение гражданства и обеспечить осуществление этого права в соответствии с национальными законами и обязательствами, согласно соответствующим международным договорам в этой области, особенно в тех случаях, когда иначе ребенок окажется апатридом; и рассмотреть возможность активного распространения информации о доступе к процедурам натурализации.