



ДОЛГОСРОЧНЫЕ РЕШЕНИЯ И НАИЛУЧШЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕДУР ВОЗВРАЩЕНИЯ

СЕНТЯБРЬ 2019

Опубликовано при поддержке:



Эта публикация получила финансовую поддержку из средств программы Европейского Союза по вопросам занятости и социальной инновационности EaSI 2014-2020. Более подробная информация доступна по ссылке <http://ec.europa.eu/social/easi>



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

SIGRID RAUSING TRUST

Информация, содержащаяся в данной публикации, не обязательно отражает официальную позицию Европейской Комиссии.

Этот перевод стал возможен благодаря Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Сентябрь 2019

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 2 |
| КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ..... | 2 |
| ПРОЦЕДУРА ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАИЛУЧШИХ ИНТЕРЕСОВ ДЛЯ ПОИСКА ДОЛГОСРОЧНОГО РЕШЕНИЯ: ШЕСТЬ КЛЮЧЕВЫХ ШАГОВ | 3 |
| ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВ РЕБЕНКА В СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКЕ | 8 |
| ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ, ЗАСЛУЖИВАЮЩИЙ ВНИМАНИЯ | 11 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 14 |

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка и Хартией ЕС об основных правах, государства обязаны, в первую очередь, учитывать наилучшие интересы каждого ребенка при принятии любого затрагивающего его решения, включая решения о возвращении.¹ В последнее время законодательство, которое интегрирует принцип наилучших интересов ребенка в политику ЕС, было улучшено, (см. таблицу на стр. 6) а также было признано, что при определении долгосрочных решений для детей-мигрантов и детей-беженцев учет наилучших интересов ребенка в случае является основополагающим². Вместе с тем сохраняются серьезные пробелы в имплементации этих правовых и политических обязательств в интересах детей на практике.

В этом кратком руководстве дается обзор дальнейших необходимых мер, и обоснование, почему они необходимы. В нем разъясняются основные шаги для имплементации конкретных процедур возвращения, которые соответствуют правам ребенка. В нем кратко излагаются основные проблемы в области прав ребенка в современной практике на основе опыта детей, и приводятся практические примеры мер, которые предпринимаются некоторыми государствами-членами ЕС для улучшения процедур и более эффективной защиты детей.

КЛЮЧЕВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

- Предварительным условием для любого возвращения ребенка, будь то несопровождаемый ребенок, разлученный с семьей или в семье, является то, что его наилучшие интересы были изучены, и что возвращение соответствует его наилучшим интересам. Это требует применения конкретных процедур в каждом процессе принятия решений, которые могут привести к возвращению ребенка, до принятия решения о возвращении.
- Личные обстоятельства и наилучшие интересы многих детей в рамках процедур по возвращению должным образом не учитываются. Дети могут иметь право на проживание в стране в соответствии с нормами прав человека или иным образом иметь возможность урегулировать свой статус.
- Повышение качества процессов принятия решений до утверждения решений о возвращении в значительной степени сократят число невыполнимых решений о возвращении.
- Основой эффективной и устойчивой политики по возвращениям являются надежные процедуры с надлежащими процессуальными гарантиями, а также их осуществление посредством добровольного выезда с надлежащей и ориентированной на детей помощью в области реинтеграции.
- Поиск долгосрочного решения, отвечающего наилучшим интересам ребенка, создает условия для того, чтобы дети могли в полной мере реализовать свой потенциал.

ПРОЦЕДУРА ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАИЛУЧШИХ ИНТЕРЕСОВ ДЛЯ ПОИСКА ДОЛГОСРОЧНОГО РЕШЕНИЯ: ШЕСТЬ КЛЮЧЕВЫХ ШАГОВ

Для определения того, соответствует ли возвращение в страну происхождения³ наилучшим интересам ребенка, необходимы индивидуальные и эффективные процедуры, учитывающие наилучшие интересы ребенка. Комитет Организации Объединенных Наций по правам ребенка вновь неоднократно заявлял, что общие интересы иммиграционного контроля не могут иметь приоритета над правами человека ребенка.

Управлениями Организации Объединенных Наций, межправительственными организациями и организациями, занимающимися вопросами прав ребенка⁴, было разработано более подробное **«Руководство по соблюдению прав детей в политике и практике по возвращению: Фокус на законодательство ЕС»⁵**. В руководстве разъясняется, каким образом следует осуществлять принцип наилучших интересов ребенка с помощью процедуры определения наилучших интересов ребенка и определения долгосрочного решения до утверждения решения о возвращении, возможные результаты процедуры и то, каким образом осуществлять решение в случае, если возвращение в страну происхождения является в наилучших интересах ребенка. Основные положения кратко излагаются ниже в шести основных этапах.

1 Предмет и сроки

Разработка и реализация процедуры определения наилучших интересов ребенка и нахождения долгосрочного решения должна иметь место как можно скорее после его идентификации в стране, независимо от того, находится ли ребенок в семье или является несопровождаемым или разлученным. Эта процедура обеспечения наилучших интересов должна применяться в тех случаях, когда органы власти:

- идентифицируют ребенка, семью или родителя с несовершеннолетними детьми как нерегулярно присутствующих на территории, или
- Принимают окончательное негативное решение по ходатайству о международной защите или пребыванию в стране, или аннулируют или принимают решение не продлевать существующее разрешение на проживание ребенку, семье или родителю с несовершеннолетними детьми на территории страны.

Решение о возвращении должно приниматься только в том случае, если в результате процедуры определяется, что возвращение отвечает наилучшим интересам ребенка.

2 Ключевые гарантии

При разработке и осуществлении этой процедуры необходимы процедурные и специальные гарантии, чтобы обеспечить надлежащее рассмотрение наилучших интересов детей. В частности, процедура должна характеризоваться следующим:

- являться **официальной, индивидуальной**, в рамках которой рассматриваются все аспекты ситуации ребенка.
- Являться **независимой и беспристрастной, с привлечением для принятия решений субъектов**, которые занимаются вопросами защиты детей и без конфликта интересов, связанных с защитой ребенка (например, интересы иммиграционного контроля, которые могут противоречить интересам ребенка).

- применять **междисциплинарный подход**; **обеспечить реальное** участие законного представителя ребенка, родителей, опекуна, субъектов, занимающихся защитой детей, и других лиц по мере необходимости.
- обеспечить, чтобы **мнение ребенка** было услышано и должным образом учтено на протяжении всего процесса.
- **информация** должна предоставляться на языке и в форме, понятной детям, а также должна обеспечиваться консультативная помощь и поддержка.
- **независимая, бесплатная и качественная юридическая помощь, должна быть доступна для детей** на протяжении всего процесса.
- ребенку и членам семьи должны предоставляться **документы**, подтверждающие их участие в процедуре и позволяющие им получить доступ к услугам.
- в ее рамках **должны рассматриваться все возможные долговременные решения** проживание и (дальнейшая) интеграция в стране текущего проживания, возвращение в страну происхождения и реинтеграция в ней или переезд в третью страну и интеграция в ней (например, для воссоединения семей), не зависящие от существующего места проживания и/или программ переселения.
- предусматривать **дискуссию** с ребенком, родителями, законными представителями и опекуном, а также разработку подробного плана относительно предлагаемого долгосрочного решения.
- предусматривать **решение с причинами, разъясненными в документах**, которое может быть обжаловано, а его исполнение приостановлено на время обжалования.
- индивидуальные потребности ребенка, личные характеристики, которые могут привести к дискриминации или конкретным потребностям или рискам для ребенка (например, сексуальная ориентация и гендерная идентичность и самовыражение, инвалидность, принадлежность к меньшинству/этнической группе), гражданство или отсутствие гражданства и мнение ребенка.
- ситуация в семье (например, в тех случаях, когда есть лица, обеспечивающие опеку, то качество взаимоотношений между ребенком и лицами, обеспечивающими опеку), надлежащие механизмы опеки. (Примечание: в процедуре розыска семьи, необходимы определенные процессуальные гарантии.⁶)
- уровень интеграции ребенка в стране проживания (например, продолжительность проживания, общественные связи, языковые навыки, зачисление в школу, профессиональная подготовка и т.д.)
- среда и условия в стране происхождения, в частности в отношении физической, материальной, психосоциальной и правовой безопасности.⁷ Это включает доступ к образованию и другим услугам, в том числе к здравоохранению в стране происхождения.

4 Добровольный выезд при поддержке, оказываемой для реинтеграции до отъезда

Если возвращение отвечает наилучшим интересам ребенка, то оно должно осуществляться путем добровольного выезда с учетом потребностей ребенка и оказанием адресной помощи для того, чтобы возвращение действительно отвечало наилучшим интересам ребенка. Сотрудничество с соответствующими учреждениями в стране возвращения необходимо для обеспечения наличия, финансирования и доступности механизмов реинтеграции без дополнительных административных процедур.

С помощью консультаций и помощи сроки и другие аспекты возвращения должны быть максимально согласованы, что позволит семьям подготовиться к отъезду и обеспечить детям непрерывный доступ к образованию, организовав выезд в конце учебного семестра или года. Для несопровождаемых детей критически важным является участие опекуна и официальная передача обязанностей по уходу и опеке доступным институтам опеки в соответствии с договоренностями.

3 Информация о ситуации ребенка

Необходимо собрать углубленную информацию, чтобы определить наилучшие интересы ребенка и найти долгосрочное решение, которое наилучшим образом поддержит его развитие. Степень исследования будет зависеть от сложности дела, однако в любом случае необходимы про-активные действия. К числу факторов, которые должны быть учтены, относятся следующие:

Если другое долгосрочное решение определено как соответствующее наилучшим интересам ребенка, оно должно исполняться.

5 Процессуальные и оперативные гарантии в случае, если добровольный выезд не происходит

Если добровольный отъезд не происходит как запланировано, необходимо соблюдать и обеспечивать процессуальные и оперативные гарантии, перед и во время принятия решения о высылке, а также в ходе ее реализации.

Те же лица, которые участвовали в процедуре определения наилучших интересов, должны рассмотреть ситуацию и, в частности, следующее: почему период добровольного выезда не был соблюден, произошли ли какие-либо изменения в обстоятельствах, лежащих в основе решения о том, что возвращение отвечает наилучшим интересам ребенка, а также учесть мнение ребенка и других заинтересованных лиц. В зависимости от индивидуальной ситуации ребенка, например, может быть продлен срок добровольного выезда.

6 Основные гарантии и требования касательно реинтеграции при рассмотрении вопроса о высылке

Лица, принимающие решения, должны рассматривают высылку только в качестве крайней меры в случае, если она без сомнения является в наилучших интересах ребенка. В этом случае они должны оценить и обеспечить доступность, наличие и реализацию основных процессуальных гарантий, предусмотренных условий возвращения и реинтеграции, и помощи, в соответствии с наилучшими интересами ребенка.

Как и в случае добровольного выезда, это включает немедленный доступ к надлежащему жилью, к обеспечению основных потребностей и к медицинской помощи, включая, в случае необходимости, психосоциальную помощь. В соответствии с индивидуальным планом для устойчивой реинтеграции ребенка должно быть обеспечено содействие быстрому зачислению в школу, финансовая и социальная поддержка, адресные меры по защите ребенка от всех форм насилия и обеспечение доступа к правосудию. Должна существовать возможность обжаловать решение о высылке с тем, чтобы его реализация была приостановлена на время обжалования.

К числу основных процессуальных гарантий относятся:

- **Информация и подготовка**, в том числе в отношении времени (задержания не должны проводиться в ночное время, а в то время и в месте, которые обеспечат благополучие и защиту детей, оправданные оперативными планами) и составление графика выдворения (обеспечение непрерывного доступа к образованию и т.д.);
- **неприменение содержания под стражей, по причинам связанным только с миграционным статусом;**
- **неразлучение детей** с их родителем (родителями);
- **неприменение силы, физических ограничений или других форм принуждения;**
- **сопровождающие лица**, должны пройти подготовку в области прав детей и их защиты, должны быть одеты в штатское с именными идентификаторами, и среди сопровождающих должен быть специалист по защите детей;
- **независимые наблюдатели процесса возвращения;**
- **обеспечение особых потребностей ребенка** во время поездки;
- **отдельные зоны** для детей и семей;
- **эффективные механизмы рассмотрения жалоб.**

На всех этапах процедуры ребенок и/или семья должны получать информацию в понятной им форме и на понятном им языке, иметь доступ к бесплатной качественной юридической помощи. Они должны иметь возможность пользоваться способами урегулировать свой статус, на который они могут иметь право в соответствии с национальным законодательством, включая процедуры международной защиты, процедуры определения безгражданства и другие процедуры определения статуса. Кроме того, семьи должны иметь возможность добровольно вернуться, в том числе в рамках программ добровольного возвращения и реинтеграции.

ШАГИ, ДЛЯ ПРОЦЕДУРЫ, И ЕЕ РЕАЛИЗАЦИЯ, ЕСЛИ ВОЗВРАЩЕНИЕ ЯВЛЯЕТСЯ ДОЛГОСРОЧНЫМ РЕШЕНИЕМ В НАИЛУЧШИХ ИНТЕРЕСАХ РЕБЕНКА

Когда миграционные службы:

ДОЛГОСРОЧНЫЕ РЕШЕНИЯ И НАИЛУЧШЕЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА В КОНТЕКСТЕ ПРОЦЕДУР ВОЗВРАЩЕНИЯ

или
ребенку (несопровождаемому, разделенному с семьей или с семьей)
или родителю с ребенком, пребывающим на территории страны

ВЫДАЮТ ОКОНЧАТЕЛЬНОЕ НЕГАТИВНОЕ РЕШЕНИЕ ПО ВОПРОСУ ПРЕБЫВАНИЯ ИЛИ АННУЛИРУЮТ, ИЛИ ОТЗЫВАЮТ В ПРОДЛЕНИИ РАЗРЕШЕНИЯ НА ПРЕБЫВАНИЕ (НА ЛЮБЫХ ОСНОВАНИЯХ)

ПРОЦЕДУРА ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАИЛУЧШИХ ИНТЕРЕСОВ РЕБЕНКА ДЛЯ НАХОЖДЕНИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО РЕШЕНИЯ

ИНТЕГРАЦИЯ В МЕСТНОМ СООБЩЕСТВЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГАРАНТИРОВАННОГО СТАТУСА

или

ВОЗВРАЩЕНИЕ И РЕИНТЕГРАЦИИ В СТРАНЕ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ИЛИ

или

ИНТЕГРАЦИЯ В ДРУГОЙ СТРАНЕ

ДОБРОВОЛЬНЫЙ ВЫЕЗД С ОКАЗАНИЕМ ПОДДЕРЖКИ В РЕИНТЕГРАЦИИ

Если возвращение в течение установленного периода добровольного выезда не происходит

ВЫДВОРЕНИЕ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ГАРАНТИЙ

ПЕРЕСМОТР РЕШЕНИЯ СУБЪЕКТАМИ, КОТОРЫЕ ПРИНИМАЛИ РЕШЕНИЕ О НАИЛУЧШЕМ ИНТЕРЕСЕ РЕБЕНКА, С СОБЛЮДЕНИЕМ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ

АЛЬТЕРНАТИВНОЕ ДОЛГОСРОЧНОЕ РЕШЕНИЕ

ОБЖАЛОВАНИЕ

ОБЖАЛОВАНИЕ

* Более подробно см.: «Процедура наилучших интересов ребенка для поиска долгосрочного решения: шесть ключевых шагов».

Следующие факторы являются существенно важными с начала процедуры:

- ✓ любое лицо, утверждающее, что оно является ребенком, должно рассматриваться как таковое (за исключением случаев и до тех пор, пока, в случае необходимости, в результате междисциплинарной и неинвазивной возрастной оценки лицо не будет определено как взрослый)
- ✓ информация, предоставляется в манере и на языке, понятным детям.

Всегда должна существовать возможность - в любое время в ходе процесса - для ребенка и/или семьи обращаться с ходатайством о предоставлении им разрешения на проживания в рамках других механизмов (включая процедуры международной защиты) или участвовать в программах добровольного возвращения и реинтеграции (AVRR).

Основные характеристики процедуры определения наилучшего интересов для нахождения долгосрочного решения:

- ✓ нацелена на определение долгосрочного решения (с учетом всех вариантов)
- ✓ Официальная индивидуальная процедура, рассматривающая все аспекты ситуации ребенка
- ✓ Независимая и беспристрастная с привлечением лиц, принимающих решение, без конфликта интересов с правами ребенка
- ✓ междисциплинарная (в ней участвуют субъекты, занимающиеся вопросами защиты детей, законные представители, родители, опекуны, другие, по мере необходимости)
- ✓ мнение ребенка должным образом заслушивают и учитывают на протяжении всей деятельности с учетом интересов ребенка
- ✓ информация, консультирование и поддержка в манере понятной для ребенка
- ✓ правовая помощь
- ✓ документация в ходе процедуры (отсутствие принудительных действий в отношении ребенка или членов его семьи) и доступ к услугам
- ✓ независимо от типа долгосрочного решения, обсуждение и разработка плана
- ✓ приводит к обоснованному, документированному решению с правом обжалования и приостановлением действия решения на время обжалования.

Решение должно привести к принятию необходимых мер по реализации избранного долгосрочного решения в интересах ребенка:

- ✓ интеграция или реинтеграция в другой стране обычно осуществляется в целях воссоединения семей.

Если выясняется, что возвращение отвечает наилучшим интересам ребенка, оно должно осуществляться путем добровольного выезда с оказанием помощи в реинтеграции. Основные меры на данном этапе включают:

- ✓ поддержку и консультирование
- ✓ сроки и другие аспекты возвращения согласованы в как можно большей степени (с большим количеством времени для подготовки и обеспечения непрерывного доступа к образованию)
- ✓ обеспечение помощи и сотрудничества с соответствующими субъектами для создания условий для возвращения в качестве долгосрочного решения, отвечающего наилучшим интересам ребенка. *

Если возвращение в течение согласованного периода добровольного выезда не происходит - в целях обеспечения наилучших интересов ребенка, - необходимо пересмотреть решение в следующих аспектах:

- почему не был соблюден срок добровольного выезда
- любые изменения обстоятельств, лежащих в основе решения, что возвращение отвечает наилучшим интересам
- мнение ребенка и других субъектов
- имеются ли основные гарантии для рассмотрения вопроса о высылке.

Если лица, принимающие решения, рассматривают высылку в качестве крайней меры, они должны оценить и обеспечить наличие как основных процессуальных гарантий, так и предусмотренных условий для возвращения и реинтеграции и оказания помощи. К числу основных процессуальных гарантий относятся:

- ✓ информирование, подготовка, поддержка и помощь
- ✓ неприменение иммиграционного задержания (только на основании миграционного статуса)
- ✓ неприменение силы или физических ограничений
- ✓ неразлучение с семьей
- ✓ ряд других мер. *

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВ РЕБЕНКА В СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКЕ

Непосредственный опыт и доклады ЮНИСЕФ,⁸ MOM, Save the Children,⁹ ECRE¹⁰, PICUM,¹¹ и других свидетельствуют о нарушениях прав детей при осуществлении политики по возвращению в Европе. Недавние изменения в европейской политике по возвращению создают серьезные риски увеличения числа таких нарушений.¹²

Принятие решений

Процедуры и практика принятия решений о возвращении или решений покинуть территорию страны, а также решений о выдворении различны в разных странах Европы.

Однако почти повсеместно не проводится полная индивидуальная оценка ситуации человека. Лицу может быть отказано в разрешении на работу или в международной защите, и это, как правило, не включает оценку того, существуют ли причины, связанные с правами человека, или практические препятствия для возвращения в страну происхождения. Эта оценка также не проводится до принятия решения о возвращении. Это лицо может также иметь другие возможности для урегулирования своего статуса в рамках существующих процедур.¹³

О каком количестве детей идет речь?

Достоверные оценки числа детей, нерегулярно проживающих в Европе, отсутствуют, а данные о возвращении детей крайне ограничены. Имеются данные о числе детей (лиц в возрасте до 18 лет), которые, как было установлено, нерегулярно находятся в 28 государствах-членах ЕС (Евростат).¹⁴

Государства-члены также представляют данные о возвращениях. Однако эти данные не дезагрегированы, поэтому невозможно узнать, сколько детей участвовало в добровольном возвращении и выдворении.



Это означает, что есть лица, в отношении которых приняты решения о возвращении или решение о том, что они должны покинуть территорию, но у которых есть основания для пребывания, в силу норм прав человека, в том числе на основе принципа невыдворения, запрета пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, а также права на частную и семейную жизнь, среди прочего.¹⁵ Обжалования первоначальных решений являются единственным способом рассмотрения таких оснований и защиты прав человека. Это создает значительные риски нарушения прав человека и налагает ненужное бремя на системы правосудия. Это также контрпродуктивно с точки зрения организации возвращений и приводит к увеличению числа невыполнимых решений о возвращении.

Эта ситуация затрагивает детей в большей степени, чем взрослых. Статус ребенка, как правило, зависит от статуса родителей. Хотя чиновники, принимающие решения обязаны учитывать наилучшие интересы ребенка при принятии затрагивающих их решений, налицо отсутствие процедур для подлинного изучения последствий решений о предоставлении статуса, отказе в нем или его лишении для прав ребенка. Кроме того, при рассмотрении ходатайств о предоставлении международной защиты для семьи, редко уделяется должное внимание личным обстоятельствам ребенка, включая риски, которым подвергаются дети.

Все это создает ситуацию, когда детям не обеспечена справедливая процедура, и они вынуждены полагаться на обжалование для надлежащего учета их наилучших интересов. Некоторые из них имеют право находиться в стране своего проживания или могли бы иным образом урегулировать свой статус¹⁶, однако в отношении них было вынесено решение о возвращении, и им грозит выдворение в нарушение их прав.

Кроме того, дети имеют мало возможностей для получения долгосрочного и безопасного статуса как в детском возрасте, так и в возрасте 18 лет.

Опыт возвращения

Ущерб, причиняемый нынешней практикой, является явным и существенным. Даже в тех случаях, когда выдворение не планируется, дети часто чувствуют тревогу и страх задержаний и депортаций или разлу-

чения с семьями из-за ареста и депортации одного из родителей или братьев и сестер. Угроза и риск выдворения оказывают негативное воздействие на здоровье, благополучие, доступ к услугам и взаимодействие с властями, включая опеку и размещение несопровождаемых детьми.

Для тех, кого коснулось выдворение, оно может стать травмирующим событием. Выдворение часто сопровождается ночными рейдами с участием лиц с военной или полицейской форме, минимальное время, предоставляемое семьям для сбора вещей, включая оформление документов, связанных с образованием и здоровьем детей, дети подвергаются и/или становятся свидетелями насилия в отношении родителей или братьев и сестер, а также подвергаются административным задержаниям или длительным ожиданиям в депортационных центрах и/или аэропортах. Если высылка происходит в течение учебного года, обучение детей также прерывается.

Даже несколько лет проживания являются формирующим фактором в развитии детей и молодежи и могут оказать значительное влияние на их адаптацию и интеграцию в другой стране. Часто страна возвращения не рассматривается ребенком в качестве своего «дома», и они вынуждены покинуть свои дома, друзей, школы и общины. Некоторые из них не говорят на языке страны возвращения или никогда не были в стране или регионе, куда их отправляют. Некоторые сталкиваются с дискриминацией и издевательствами, а также с ограниченным доступом к основным услугам, включая образование и здравоохранение.

В немногих программах реинтеграции внимание уделяется конкретным социальным, образовательным или медицинским потребностям возвращающихся детей, и отсутствует независимый контроль за их результатами. Заранее согласованная помощь в реинтеграции не всегда оказывается доступной на практике, и существуют серьезные пробелы в предоставлении информации детям, поиске семей и обеспечении того, чтобы семьи имели жилье и чтобы несопровождаемые дети получали надлежащий прием по прибытию.

Этот опыт в детстве может также иметь долгосрочные последствия для когнитивного, психосоциального и физического развития, а также для перспектив образования и трудоустройства.

По их собственным словам...

В 4-5 утра полиция пришла, чтобы нас арестовать. Они сломали мне два ребра. Один полицейский держал меня за руки, другой прижал меня коленом и ударил. – Дрен

Они пришли в 2 ночи. Они постучались в дверь так громко, как только могли. Я думал, они сломают дверь. Никто не спрашивал нас, хотим ли мы уехать. Но они приходили не только в ночь нашей депортации, но и много раз. Миграционные офицеры путали наши фамилии с другими семьями. – Эдита

Воспоминания постоянно

возвращаются. Мне часто снится, что полиция приходит к нам домой, чтобы забрать нас. Каждый раз, когда я думаю об этом, я начинаю плакать. Тогда я думаю только о том, чтобы убить себя. Я хотела бы вскрыть свою голову и избавиться от всех этих воспоминаний и мыслей. Но это невозможно.

– Маригона

Мой родной язык - немецкий, а мой дом - Гоппинген. Я действительно не понимаю, почему они привезли меня сюда. – Седат

Возвращение в Нигерию

было очень травматичным, погода была неприветливой, окружение было настолько странным, и я едва могу спать ночью, я чувствовала себя плохо постоянно. Спасибо моей маме за то, что она всегда заботилась обо мне. Я очень скучала по своей школе и друзьям и надеюсь увидеть их однажды снова. – Эмпресс

Цитаты из PICUM 'Услышьте наши голоса' ('Hear Our Voices') (2016) и 'Безмолвное Зло' 'Silent Harm' (2012) (Юнисеф)

Мониторинг после возвращения практически не осуществляется, однако выводы исследования, проведенные ЮНИСЕФ¹⁷ и организацией Save the Children¹⁸ среди детей, репатриированных соответственно в Косово и Афганистан, следующие:

Дети, репатриированные в Косово:

- У одного из трех детей наблюдались симптомы посттравматического стрессового расстройства (ПТСР), 44% клинической депрессии и 26% думали о самоубийстве.
- В течение года одна из трех семей повторно мигрировала по причине дискриминации в доступе к услугам, отсутствия жилья или дохода.

Дети вернулись в Афганистан:

- Трое из четырех детей заявили, что они не чувствовали себя в безопасности во время процесса возвращения, причем более половины из них сообщили о случаях принуждения или насилия, в том числе те, которые вернулись добровольно.
- Почти половина из них прибыла в Афганистан в одиночку или в сопровождении полиции.
- Только трое детей получили специальный план по реинтеграции.
- Три четверти не исключали повторную миграцию в следующем году.
- В то время как 45 из 53 детей посещали школу в Европе, только 16 из них продолжали учебу по возвращении в Афганистан. Три четверти указали на то, что они нуждаются в образовании.
- Почти каждый пятый ребенок заявил, что кто-то пытался завербовать его для участия в боевых действиях, совершения актов насилия или вступления в контакт с вооруженной группой после возвращения.

ЛУЧШИЕ ПРАКТИКИ, ЗАСЛУЖИВАЮЩИЕ ВНИМАНИЯ

Многие аспекты описанной процедуры определения наилучших интересов для выбора долгосрочного решения уже существуют или разрабатываются в некоторых странах. Некоторые примеры такой многообещающей политики и практики приводятся в настоящем разделе.

Недавние изменения политики ЕС в отношении детей в миграции указывают на необходимость процедур поиска долгосрочных решений в наилучших интересах ребенка¹⁹

Сообщение Европейской комиссии о защите детей в миграции, апрель 2017 года:

«Долгосрочные решения имеют решающее значение для установления нормальности и стабильности для всех детей в долгосрочной перспективе. При определении долгосрочных решений следует учитывать все варианты, такие, как интеграция в государстве-члене, возвращение в страну происхождения, переселение или воссоединение с членами семьи в третьей стране. Крайне важно, чтобы во всех случаях проводилось тщательное определение наилучших интересов».

«В тех случаях, когда это отвечает их наилучшим интересам, дети должны быть возвращены в страну их происхождения или воссоединены с членами семьи в другой третьей стране. Решения о возвращении детей в страну их происхождения должны приниматься при соблюдении принципов невыдворения и в наилучших интересах ребенка, должны основываться на индивидуальной оценке и справедливой и эффективной процедуре, гарантирующей их право на защиту и недискриминацию».

Выводы Европейского Совета касательно защиты детей в миграции, июнь 2017 года:

«Подчеркивается, что наилучшее обеспечение интересов ребенка должно быть главным соображением во всех действиях или решениях, касающихся детей, и при оценке уместности всех долговременных решений; переселение, интеграция или возвращение в зависимости от их конкретной ситуации и потребностей».

Справочник ЕС по вопросам возвращения, 27 сентября 2017:

В Справочнике по вопросам возвращения подчеркивается важность долгосрочных решений и содержатся рекомендации о том, как следует разрабатывать и осуществлять процедуры, определяющие наилучшие интересы, применительно к несопровождаемым детям. Аналогичный акцент делается в этом руководящем документе Европейской комиссии, разработанном в консультации с государствами-членами и заинтересованными сторонами, на необходимости того, чтобы дети были услышаны, а также чтобы индивидуальная оценка проводилась на междисциплинарной основе с участием опекуна и/или компетентного органа по защите детей (см. стр. 44-45).

Законодательство некоторых стран включают конкретные гарантии против принудительного возвращения некоторых детей в тех случаях, когда это не отвечает их наилучшим интересам.

Законодательство ЕС требует, чтобы принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка применялся в процессе принятия решений о возвращении и их осуществления.²⁰ Это должно быть воплощено в конкретные правовые гарантии и процедуры для обеспечения того, чтобы возвращение отвечало наилучшим интересам ребенка, что было сделано некоторыми странами.

Половина государств - членов ЕС²¹ и Норвегия сообщают о наличии правовых или политических положений, обязывающих оценивать наилучшие интересы ребенка до принятия решения о возвращении несопровождаемых детей.²²

В Италии в отношении несопровождаемых детей закон²³ предусматривает, что решение

о «добровольном возвращении с оказанием помощи» может приниматься судом по делам несовершеннолетних, если воссоединение семьи в стране происхождения или в третьей стране отвечает наилучшим интересам ребенка, после заслушивания и учета мнения ребенка и его опекуна, результатов социальной оценки семейной ситуации в стране происхождения или третьей стране, а также положения ребенка в Италии. Дети не могут быть депортированы вне зависимости от их права следовать за своими родителями, если последние депортированы, за исключением случаев, связанных с общественным порядком и государственной безопасностью.²⁴ На практике это означает, что некоторые семьи, не имеющие документов, подвергаются депортации, однако существуют определенные правовые гарантии.²⁵

Шведское миграционное агентство и муниципалитеты сотрудничают в целях предоставления детям более полной информации и оказания им поддержки в подготовке к возвращению

Шведское агентство по миграции с августа 2017 года до июня 2020 года совместно с некоторыми муниципалитетами осуществляет проект, направленный на то, чтобы сделать процесс возвращения несопровождаемых детей более устойчивым, путем улучшения информированности, координации и обучения.²⁶

В то время как ранее почти всем несопровождаемым детям предоставлялся постоянный статус в Швеции, в настоящее время все больше детей получают отрицательные решения или лишь временный статус.

Этот проект предусматривает координацию между людьми, которые на муниципальном уровне вовлечены в опеку над несопровождаемыми

детьми, включая опекунов. В его рамках создаются общие знания о законах и нормативных актах, процедурах, ролях и возможных результатах, а также о том, что отвечает наилучшим интересам ребенка. Это достигается посредством обеспечения учебных и вспомогательных ресурсов, включая обучение через интернет; вспомогательных материалов, учебных пособий и пособий для специалистов; а также путем создания цифровой платформы и проведения конференций.

Это призвано улучшить информированность о процедуре, предоставляемой ребенку с самого раннего этапа, и поддержку и подготовку к возможному решению о возвращении и будущему в стране происхождения.

Процесс возвращения семьи в Соединенном Королевстве включает подробные и урегулированные этапы, на каждом из которых предоставляются конкретные гарантии для детей

После того, как в 2010 правительство Соединенного Королевства взяло на себя обязательство положить конец иммиграционному задержанию детей, была разработана новая процедура возвращения семей.²⁷ Процедура в отношении семьи начинается после того, как механизмы обжалования исчерпаны или когда они заявляют о своем желании добровольно вернуться. Этот процесс не пересматривает решение о возвращении, а направлен на расширение участия семей в добровольном возвращении и содействия добровольному возвращению (Assisted Voluntary Return AVR), и на обеспечение того, чтобы интересы благосостояния детей и семьи в целом учитывались в любых правоприменительных мерах. Он также направлен на улучшение подготовки семей к возвращению и предоставление им возможность взять на себя ответственность за их возвращение, а также на предоставление семьям возможности подавать дополнительные ходатайства и добиваться судебного пересмотра до начала правоприменительных действий.

Процесс состоит из трех основных этапов:

- «возвращение с оказанием помощи», когда семье оказывается определенная поддержка для возвращения;
- «требуемое возвращение» (required return), когда для семьи забронированы рейсы и может быть обеспечен транспорт до аэропорта, но семья по-прежнему рассматривается как член общества; и
- «гарантированное возвращение» (ensured return), когда все организовано, включая сопровождение семьи.

Хотя некоторые элементы этого процесса и практики должны быть усовершенствованы с перспективы прав ребенка, и серьезной проблемой является отсутствие независимых консультаций для семей по процедуре добровольного возвращения, существуют аспекты процедуры, в которых первоочередное внимание уделяется наилучшим интересам ребенка, в том числе:

- Осуществление процедуры специализированными и целевыми группами по вопросам взаимодействия с семьями, тесно сотрудничающими с сотрудниками правоприменительных органов.
- Предпочтение для варианта «возвращения с оказанием помощи» (assisted return) при предоставлении финансовой помощи и поддержки для организации поездок:
 - Обращение к семейному врачу — каждому члену семьи предоставляется форма медицинского согласия, на основе четкого разъяснения

о том, как будет использоваться эта информация, — чтобы узнать о любых проблемах и потребностях в области здоровья, а также о последующих мерах по оказанию поддержки.

- Предоставление родителям информации о детях, с тем чтобы помочь им объяснить процесс своему ребенку; взаимодействие с ребенком, если он участвует во встречах со специалистом по работе с семьей.
- Если процесс продолжает «гарантированное возвращение» (ensured return):
 - Разрабатывается индивидуальный план возвращения, который включает, информацию о том, как должным образом учитываются наилучшие интересы ребенка, каким образом будут удовлетворяться потребности каждого члена семьи, подробную информацию о каждом этапе возвращения от ареста до прибытия, включая время и маршруты, логистические вопросы, включая вопросы личных вещей, багажа и домашних животных, а также индивидуальные планы действий на случай непредвиденных обстоятельств.
 - Этот план передается и обсуждается с Независимой группой по возвращению семьи (Independent Family Returns Panel IFRP), а также учитывается история иммиграции семьи и другая соответствующая информация (например, сведения о школах, медицинских службах или социальных службах). Группа состоит из опытных специалистов различного профиля, включая экспертов по защите детей. Они выносят рекомендации Министерству внутренних дел о том, как наилучшим образом гарантировать и поощрять благополучие детей в каждом случае возвращения семьи. Никакие действия не могут быть приняты до тех пор, пока не будут получены рекомендации от Независимой группы. Существует презумпция того, что эти рекомендации будут приняты, и группа публично сообщает о любых случаях, когда этого не произошло.
 - Семьи сопровождают от их домашнего адреса, если это возможно. Однако в некоторых случаях по-прежнему применяется задержание на срок до 72 часов²⁸ непосредственно перед отъездом. В недавнем отчете о результатах проверки содержания под стражей семьи в Центре иммиграции Тинсли Хаус было установлено, что арест, задержание и попытка выдворения семей из Соединенного Королевства причиняют вред детям и зачастую неэффективны, - 80% семей впоследствии были освобождены.²⁹

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Необходимо срочно принять ряд мер для более эффективной защиты прав детей в контексте политики и практики возвращения. Надежная и системная процедура обеспечения наилучших интересов — как можно скорее после идентификации и до принятия решения о возвращении — имеет решающее значение для совершенствования процедур принятия решений, выполнения обязательств в области прав ребенка и более эффективного использования государственных ресурсов.

Процедура, кратко изложенная в настоящем документе, предусматривает, что возвращение детей должно происходить только после справедливого разбирательства для определения долгосрочного решения,

наилучшим образом обеспечивающего интересы ребенка. Она также включает процедурные и оперативные гарантии и помощь, с тем, чтобы в тех случаях, когда будет установлено, что возвращение отвечает наилучшим интересам ребенка, решение осуществлялось надлежащим образом, так что возвращение на практике будет отвечать их наилучшим интересам.

Некоторые аспекты процедуры уже функционируют или находятся на стадии разработки на уровне политики ЕС или в различных государствах-членах, что обеспечивает прочную основу для реформирования политики и практики.

Примечания

- 1 В данном руководстве используется следующая терминология в соответствии с Директивой о возвращении: **«Возвращение»:** широкий термин, относящийся к государственной политике и процессам, связанным с возвращением и высылкой неграждан, а также в тех случаях, когда лицо или семья решают вернуться в страну своего происхождения или обычного проживания полностью по своему усмотрению; **«Добровольный выезд»:** выполнение решения о возвращении/выдворении, выданного гражданину третьей страны, нерегулярно пребывающему на территории ЕС. Это соответствует определению, содержащемуся в Директиве о возвращении, а не указанию на то, что выезд в данном случае является полностью добровольным. Описанная процедура всегда включает возвращение и реинтеграционную помощь в лучших интересах ребенка. **«Выдворение»:** реализация решения о высылке в отношении гражданина третьей страны, нерегулярно пребывающего на территории ЕС. **Руководство отражает минимальные стандарты. Национальное законодательство с более широкими гарантиями, включая право на пребывание и невыдворение, должно приниматься во внимание, а соответствующие стандарты должны применяться на национальном и местном уровнях в случае, если они содержат меры, обеспечивающие большую защиту по сравнению со стандартами, включенными в руководство.**
- 2 Долгосрочные решения могут включать поселение и (дальнейшую) интеграцию в стране текущего проживания, возвращение в страну происхождения и реинтеграцию в ней или переезд в третью страну и интеграцию в ней (например, для целей воссоединения семей). Следовательно, поиск долгосрочного решения должен основываться на всеобъемлющем подходе с учетом различных возможных вариантов наилучшего обеспечения интересов отдельного ребенка.
- 3 В каждом конкретном случае страна происхождения может также означать страну обычного проживания, которую обычно понимают как страну, в которой мигрант имеет постоянное место жительства и доступ к возможностям получения средств к существованию.
- 4 ЮНИСЕФ, Управление ООН по правам человека, МОМ, организация „Save the Children“, платформа международного сотрудничества по делам мигрантов без документов PICUM, Европейский совет по правам беженцев и вынужденных мигрантов ECRE и организация „Child Circle“ *Guidance to respect children's rights in return policies and practices: Focus on the EU legal framework*, 2019.
- 5 ЮНИСЕФ, Управление Организации Объединенных Наций по правам человека, МОМ, Save the Children, PICUM, ECRE и Child Circle.
- 6 Поиск семьи должен осуществляться только квалифицированными субъектами после оценки того, что является наилучшим интересом ребенка, так, чтобы восстановление контактов не противоречило наилучшим интересам ребенка и происходило с осознанного согласия ребенка (или, в определенных обстоятельствах, с согласия лица, наделенное родительскими полномочиями). В тех случаях, когда была выявлена семья, для принятия решения о том, отвечает ли воссоединение семьи наилучшим интересам ребенка, необходимо, чтобы лица, занимающиеся вопросами защиты детей, определяли, когда это возможно, на основе оценки семьи, желание и способность семьи принять ребенка и обеспечить надлежащий уход за ним на ближайшую и долгосрочную перспективу, а также учитывать мнение как ребенка, так и семьи о воссоединении.
- 7 Save the Children, *From Europe to Afghanistan, experiences of child returnees*, 2018
- 8 См.: UNICEF, *Children's rights in return policy and practice in Europe - A discussion paper on the return of unaccompanied and separated children to institutional reception or family*, 2015; Verena Knaus et. al (2012) *Silent Harm: A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health*, UNICEF Kosovo & Kosovo Health Foundation.
- 9 См.: *Addressing the Needs of Unaccompanied Minors (UAMs) in Greece*, 2015 или МОМ, *Egyptian Unaccompanied Migrant Children: A case study on irregular migration*, 2016.
- 10 См.: Save the Children, *From Europe to Afghanistan, experiences of child returnees*, 2018.
- 11 См.: ECRE and Save the Children, *Comparative Study on Practices in the Field of Return of Minors*, December 2011.
- 12 См.: PICUM, *Untold Stories: Immigration Detention and Deportation*, 2017; PICUM, *Hear our voices: Undocumented Children and Young People Share their Stories*, 2016; PICUM *Position paper on EU Return Directive*, April 2015.; PICUM, *Protecting undocumented children-Promising policies and practices from governments*, 2015.
- 13 См.: *“New European Union returns policies put children at risk”* совместное заявление для прессы ЮНИСЕФ, МОМ, УВКПЧ, Save the Children, PICUM, End Child Detention Campaign и IDC в ответ на план Европейской Комиссии *European Commission Communication on more effective return policy – a renewed action plan*, от 2 марта 2017 г. (COM(2017) 200 final) и Рекомендации Европейской Комиссии *European Commission Recommendation on making returns more effective*, от 7 марта 2017 г. (C(2017) 1600 final). Многие из мер, содержащихся в Рекомендации, были также учтены Европейской комиссией), *предложение о внесении корректив в Директиву о возвратах*, 12 сентября 2018 г. (COM (2018) 634 final).

- 14 Eurostat, Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded) [migr_eipre] 01-05-2019, EU28, Less than 18 years. Данные по миграции на уровне ЕС обрабатываются в соответствии с регламентом Regulation 862/2007 on Community statistics on migration and international protection, 11 July 2007. Недавно это положение было пересмотрено и принято; согласованный текст еще не опубликован в «Официальном вестнике».
- 15 См. примеры из Австрии, Финляндии, Нидерландов, Португалии и Испании в УВКПЧ и DLA Piper, [Admission and stay based on human rights and humanitarian grounds: a mapping of national practice](#), декабрь 2018 года.
- 16 PICUM, [Executive Summary of the Manual on regularisations for children, young people and families](#), 2018.
- 17 Verena Knaus et. al, [Silent Harm: A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health](#), UNICEF Kosovo in cooperation with Kosovo Health Foundation, March 2012. см. также Verena Knaus, [No Place to Call Home: Repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children](#), UNICEF Kosovo, August 2011; Zevulun, D., Post, W. J., Zijlstra, A. E., Kalverboer, M. E., & Knorth, E. J. (2017), [Migrant and asylum-seeker children returned to Kosovo and Albania: Predictive factors for social-emotional wellbeing after return](#), Journal of Ethnic and Migration Studies, 1-23.
- 18 Save the Children, [From Europe to Afghanistan, experiences of child returnees](#), 2018.
- 19 См.: the EU Action Plan on unaccompanied minors (2010-2014) и EU Anti-Trafficking Directive.
- 20 В частности: Хартия основных прав ЕС (статья 24), Директива ЕС о возвращении (статьи 5 и 10).
- 21 Австрия, Бельгия, Венгрия, Испания, Латвия, Литва, Люксембург, Нидерланды, Словения, Польша, Финляндия, Чешская, Швеция и Эстония.
- 22 European Migration Network, [Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway](#), 2018.
- 23 Закон о мерах защиты несопровождаемых несовершеннолетних ([закон № 47/17](#)).
- 24 Закон об иммиграции Италии ([закон № 286/98](#); статья 19, 2 а)).
- 25 Решения о депортации взрослых могут быть обжалованы в мировом суде, который является наиболее низовым судебным органом в итальянской судебной иерархии (Закон об иммиграции Италии ([закон № 286/98](#); статья 13). Они должны учитывать наилучшие интересы ребенка. Однако в апелляциях часто отказывают в том случае, если ранее было принято постановление покинуть территорию, которая не была соблюдена, или в случае судимости.
- 26 Дополнительную информацию см. в Европейской миграционной сети, [Approaches to Unaccompanied Minors Following Status Determination in the EU plus Norway](#), 2018.
- 27 Дополнительные сведения см. в Общих инструкциях Министерства внутренних дел по перемещению, исполнению решений и содержанию под стражей: [Family returns process \(FRP\) Version 4.0](#).
- 28 Этот срок может быть продлен максимум до 7 дней с разрешения министерства.
- 29 HM Chief Inspector of Prisons, Report on an unannounced inspection of Family detention, Tinsley House Immigration Removal Centre, April 2018

Это совместная публикация с инициативой для Детей в миграции.
Для подробной информации: www.childreninmigration.eu

