



Международная конвенция о защите прав всех трудящихся- мигрантов и членов их семей

Distr.: General
16 November 2017
Russian
Original: English

Конвенция о правах ребенка

Комитет по защите прав всех трудящихся-
мигрантов и членов их семей

Комитет по правам ребенка

Совместное замечание общего порядка № 3 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 22 (2017) Комитета по правам ребенка об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции*

I. Введение

1. Настоящее совместное замечание было принято одновременно с совместным замечанием общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения. Хотя упомянутое выше и настоящее замечания общего порядка представляют собой самостоятельные документы, они дополняют друг друга и подлежат совместному прочтению и осуществлению. В рамках составления данного замечания в период с мая по июль 2017 года в Бангкоке, Бейруте, Берлине, Дакаре, Женеве, Мадриде и Мехико был организован ряд глобальных и региональных консультаций с представителями основных заинтересованных сторон и специалистами, включая детские организации и организации мигрантов. Помимо этого, за период с ноября 2015 года по август 2017 года Комитет получил более 80 письменных материалов от государств, учреждений и структур Организации Объединенных Наций, организаций гражданского общества, национальных правозащитных учреждений и других заинтересованных сторон из всех регионов мира.

2. Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенция о правах ребенка содержат юридически связывающие обязательства, которые в целом и в частности касаются защиты прав человека детей в контексте международной миграции.

3. В контексте международной миграции дети могут оказаться в ситуации двойной уязвимости – как просто дети и как дети, затронутые миграцией, которые а) являются мигрантами сами по себе или вместе со своими семьями, б) родились у родителей-мигрантов в странах назначения или с) остаются в

* Настоящее совместное замечание общего порядка подлежит прочтению в совокупности с совместным замечанием общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения.



стране происхождения, в то время как один или оба родителя мигрировали в другую страну. Дополнительные факторы уязвимости могут быть связаны с их национальным, этническим или социальным происхождением; полом; сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью; религией; инвалидностью; миграционным статусом или видом на жительство; возрастом; экономическим положением; политическими и иными убеждениями; или иным статусом.

4. Оба комитета приняли решение разработать эти совместные замечания общего порядка в силу своих взаимодополняющих мандатов и общей приверженности укреплению защиты всех детей в контексте международной миграции. Хотя данное замечание исходит из положений обеих конвенций, важно подчеркнуть, что нормы в области прав человека, разъясняемые в настоящем документе, опираются на положения и принципы Конвенции о правах ребенка. Таким образом, авторитетные руководящие указания, содержащиеся в настоящем совместном замечании общего порядка, в равной мере применимы ко всем государствам – участникам Конвенции о правах ребенка и/или Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

А. Справочная информация

5. Настоящее совместное замечание общего порядка разработано исходя из того, что оба комитета уделяют повышенное внимание правам детей в контексте международной миграции посредством ряда инициатив, включая:

а) принятое Комитетом по правам ребенка замечание общего порядка № 6 (2005) об обращении с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, которое содержит ряд конкретных рекомендаций в отношении этих несопровождаемых и разлученных детей-мигрантов за пределами страны их происхождения;

б) проведение Комитетом по правам ребенка дня общей дискуссии в Женеве в сентябре 2012 года, посвященной правам всех детей в контексте международной миграции, для которой Комитет подготовил справочный документ и утвердил доклад с выводами и рекомендациями¹;

в) одобрение Комитетом по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в 2016 году рекомендуемых руководящих принципов действий в отношении детей в процессе транзита и других детей, затронутых миграцией². Кроме того, оба комитета являются членами Межучрежденческой рабочей группы по искоренению практики лишения свободы детей за нарушение иммиграционного законодательства;

г) увеличение числа вынесенных обоими комитетами в последние годы рекомендаций государствам-участникам соответствующих конвенций по широкому кругу правозащитных проблем, затрагивающих права детей в контексте международной миграции.

6. Настоящее совместное замечание общего порядка разработано также исходя из других резолюций и докладов Организации Объединенных Наций, различных документов механизмов Организации Объединенных Наций в области прав человека и инициатив Организации Объединенных Наций, межправительственных организаций и гражданского общества, касающихся детей в контексте международной миграции, в том числе:

а) заявления Комитета по экономическим, социальным и культурным правам об обязанностях государств по отношению к беженцам и мигрантам согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (E/C.12/2017/1), в котором Комитет напомнил, в частности, что «защита

¹ См. www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx.

² Имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle_EN.pdf.

от дискриминации не может зависеть от урегулированного правового статуса лица в принимающей стране», а также напомнил, что «все дети, находящиеся в каком-либо государстве, в том числе не имеющие документов, удостоверяющих их личность, имеют право на получение образования, а также доступ к надлежащему питанию и доступному здравоохранению»;

b) Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, в которой главы государств и правительств взяли на себя обязательство защищать права человека и основные свободы всех детей-беженцев и детей-мигрантов независимо от их статуса и во всех случаях руководствоваться в первую очередь интересами детей и соблюдать свои обязательства по Конвенции о правах ребенка³.

В. Цель и сфера охвата совместного замечания общего порядка

7. Цель настоящего совместного замечания общего порядка заключается в том, чтобы предоставить авторитетные руководящие указания по законодательным, политическим и другим надлежащим мерам, которые должны быть приняты для обеспечения полного соблюдения обязательств по конвенциям в интересах всесторонней защиты прав детей в контексте международной миграции.

8. Комитеты признают, что феномен международной миграции затрагивает все регионы мира и все общества и все чаще миллионы детей. Миграция может нести позитивные результаты для отдельных лиц, семей и целых общин в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, однако побудительные причины миграции, особенно небезопасной и/или иррегулярной миграции, зачастую прямо связаны с нарушениями прав человека, включая права ребенка, признаваемые в ряде договоров по правам человека, в частности в Конвенции о правах ребенка.

9. В настоящем совместном замечании общего порядка рассматриваются права человека всех детей в контексте международной миграции независимо от того, мигрировали ли они вместе со своими родителями или основными обеспечивающими уход лицами, являются ли они несопровождаемыми или разлученными, вернулись ли в свою страну происхождения, родились у родителей-мигрантов в странах транзита или назначения, или же остались в стране своего происхождения, в то время как один или оба родителя мигрировали в другую страну, независимо от миграционного статуса или статуса проживания (далее – миграционный статус) их родителей. Закрепленный в Конвенции о правах ребенка принцип недискриминации обязывает государства-участники уважать и обеспечивать предусмотренные в Конвенции права для всех детей вне зависимости от того, считаются ли они, в частности, мигрантами в урегулированной или иррегулярной ситуациях, просителями убежища, беженцами, апатридами и/или жертвами торговли людьми, в том числе в ситуациях возвращения или депортации в страну происхождения, независимо от гражданства, миграционного статуса или безгражданства родителей или законных опекунов ребенка⁴.

10. Настоящее замечание общего порядка подлежит прочтению вместе со всеми другими замечаниями общего порядка Комитета; с учетом этих замечаний и меняющихся вызовов, с которыми сталкиваются дети в контексте международной миграции, его следует также воспринимать в качестве разработанного комитетами авторитетного руководства в отношении прав детей в контексте международной миграции.

³ Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи, пункт 32.

⁴ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 6, пункт 12.

II. Общие меры по осуществлению Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Конвенции о правах ребенка в связи с защитой детей в контексте международной миграции

11. Государствам следует обеспечить, чтобы с детьми в контексте международной миграции в первую очередь обращались как с детьми. Государства – участники конвенций должны выполнять свои предусмотренные в конвенциях обязательства по уважению, защите и выполнению прав детей в контексте международной миграции вне зависимости от миграционного статуса их родителей или законных опекунов.

12. Обязательства государств-участников по конвенциям применяются к каждому ребенку под их юрисдикцией, включая юрисдикцию, вытекающую из осуществления государством эффективного контроля за пределами своих границ. Эти обязательства не могут подлежать произвольному и одностороннему ограничению ни путем исключения каких-либо зон или районов из территории государства, ни путем определения каких-либо зон или районов как не подпадающих под его юрисдикцию или подпадающих под нее лишь частично, в том числе в международных водах или в других транзитных зонах, где государства вводят в действие механизмы миграционного контроля. Эти обязательства применяются в пределах границ государства, в том числе в отношении тех детей, которые попадают под его юрисдикцию, когда они пытаются въехать на его территорию.

13. Комитеты подчеркивают примат прав ребенка в контексте международной миграции и соответственно необходимость того, чтобы конвенции были включены государствами в нормативные базы, стратегии, практическую деятельность и/или другие меры в области миграции.

14. Комитеты призывают государства-участники обеспечить, чтобы органы, ответственные за права ребенка, играли ведущую роль и обладали четкими директивными полномочиями в определении политики, практических мер и решений, затрагивающих права детей в контексте международной миграции. Всеобъемлющие системы охраны детства на национальном и местном уровнях должны повсеместно учитывать в своих программах положение всех детей в контексте международной миграции, в том числе в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения. В дополнение к полномочиям органов по охране детства, учреждения, отвечающие за миграционную и другую связанную с ней политику, которая затрагивает права детей, также должны систематически оценивать и учитывать воздействие своей деятельности на детей в контексте международной миграции и их потребности на всех этапах разработки и осуществления своей политики.

15. Государствам-участникам следует разработать политику, направленную на выполнение прав всех детей в контексте международной миграции, в частности в том, что касается целей управления миграцией или других административных или политических соображений.

16. Государствам-участникам следует разработать с позиций правозащитного подхода систематическую политику сбора и широкого распространения качественных и количественных данных обо всех детях в контексте международной миграции, которые могли бы быть положены в основу всеобъемлющей политики защиты их прав. Такие данные должны быть дезагрегированы по признаку гражданства, миграционного статуса, пола, возраста, этнической принадлежности, инвалидности и всем другим соответствующим признакам для отслеживания перекрестной дискриминации. Комитеты подчеркивают важность создания показателей для измерения степени осуществления прав всех детей в контексте международной миграции, в том числе посредством правозащитного подхода к

сбору и анализу данных о причинах небезопасной миграции детей и/или семей. Такая информация должна быть доступна для всех заинтересованных сторон, включая детей, в условиях полного соблюдения права на неприкосновенность частной жизни и стандартов защиты данных. Организации гражданского общества и другие заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в процессе сбора и оценки данных.

17. Личные данные детей, в частности биометрические данные, должны использоваться только для целей защиты детей при строгом соблюдении надлежащих правил сбора, использования и хранения данных и предоставления доступа к ним. Комитеты настоятельно призывают к должному соблюдению соответствующих гарантий при создании и внедрении информационных систем и осуществлении обмена данными между государственными органами и/или странами. Государствам-участникам следует создать барьер для предотвращения доступа и запретить обмен или использование для целей иммиграционного контроля личных данных, собранных для других целей, например для защиты, оказания помощи, регистрации гражданского состояния или доступа к услугам. Это необходимо для соблюдения принципов защиты данных и охраны прав ребенка, предусмотренных в Конвенции о правах ребенка.

18. Комитеты считают, что для выполнения прав всех детей в контексте международной миграции разрабатываемые и применяемые стратегии и практические меры должны включать в себя следующие компоненты: а) комплексные межведомственные стратегии с участием органов по вопросам защиты детства и благосостояния детей и других ключевых органов, в том числе социальной защиты, здравоохранения, образования, правосудия, миграции и гендерной проблематики, а также региональных, национальных и местных органов управления; б) адекватные ресурсы, в том числе бюджетные ассигнования, призванные гарантировать эффективное осуществление политики и программ; и с) постоянную и систематическую подготовку должностных лиц, работающих в сфере защиты детей, миграции и смежных областях, по вопросам прав детей, мигрантов и беженцев и вопросам безгражданства, включая перекрестную дискриминацию.

III. Основопологающие принципы конвенций в отношении прав детей в контексте международной миграции

19. Государства – участники Конвенции о правах ребенка обязаны обеспечить полное отражение и наделение юридической силой ее принципов и положений в соответствующих законодательных актах, политике и практике на внутригосударственном уровне (статья 4). Во всех действиях в отношении детей государствам следует руководствоваться сквозными принципами недискриминации (статья 2); наилучшего обеспечения интересов детей (статья 3); обеспечения права на жизнь, выживание и развитие (статья 6), а также права ребенка выражать свои взгляды по всем затрагивающим его вопросам и рассчитывать на то, что его взгляды будут приняты во внимание (статья 12). Государствам следует принять меры, в том числе из арсенала законодательной и иной политической регламентации, чтобы обеспечить соблюдение этих принципов на практике и их включение во все стратегии, затрагивающие детей в контексте международной миграции, а также их учет при толковании и анализе конкретных обязательств, как это разъясняется в совместном замечании общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения.

20. Комитеты подтверждают применение статьи 41 Конвенции о правах ребенка и статьи 81 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и вновь заявляют о том, что в случаях различий между стандартами применяются те положения внутригосударственного и международного права, которые в наибольшей степени благоприятствуют реализации прав всех детей в контексте международной миграции. Кроме того, для обеспечения эффективного осуществления конвенций, а также уважения, защиты и выполнения прав всех детей на фоне растущих вызовов, с которыми сталкиваются дети в процессе миграции, конвенции подлежат динамичному толкованию на базе детоцентристского подхода.

А. Недискриминация (статьи 1 и 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; статья 2 Конвенции о правах ребенка)

21. Принцип недискриминации имеет основополагающее значение и применяется к детям в контексте международной миграции во всех своих аспектах⁵. Все дети, участвующие в международной миграции или затрагиваемые ею, вправе пользоваться своими правами вне зависимости от возраста, пола, гендерной идентичности или сексуальной ориентации, этнического или национального происхождения, инвалидности, религии, экономического положения, миграционного статуса/наличия документов, безгражданства, расы, цвета кожи, семейного положения, состояния здоровья или иного социального статуса, рода занятий, выражаемых взглядов или убеждений самих этих детей, их родителей, законных опекунов или членов семьи. Этот принцип в полной мере распространяется на каждого ребенка и его родителей независимо от причины для миграции и того, является ребенок сопровождаемым или несопровождаемым, находится он в пути или же в ситуации оседлости, с документами или без них либо любого иного состояния.

22. Принцип недискриминации должен занимать центральное место во всех миграционных стратегиях и процедурах, включая меры пограничного контроля, и вне зависимости от миграционного статуса детей или их родителей. Любое различие в обращении с мигрантами должно быть законным и пропорциональным, соответствовать достигаемой тем самым легитимной цели, а также наилучшим интересам ребенка и международным нормам и стандартам прав человека. Аналогичным образом, государствам-участникам следует обеспечить интеграцию детей-мигрантов и их семей в жизнь принимающих стран путем эффективного осуществления их прав человека и обеспечения доступа к услугам наравне с гражданами самой страны.

23. Комитеты рекомендуют государствам-участникам принять надлежащие меры по борьбе с дискриминацией по любому признаку и защите детей от множественных и перекрестных форм дискриминации на протяжении всего миграционного процесса, в том числе в процессе возвращения и после возвращения в страну происхождения, а также/или в силу их миграционного статуса. Для достижения этой цели государствам-участникам следует активизировать усилия по борьбе с ксенофобией, расизмом и дискриминацией и принять все необходимые меры для борьбы с такого рода представлениями и практикой, а также для сбора и распространения точных, достоверных и обновленных данных и информации по этому вопросу. Государствам следует также содействовать социальной инклюзии и полной интеграции семей, затронутых международной миграцией, в общество принимающей страны и осуществлять программы, направленные на улучшение знаний о миграции и устранение любых негативных представлений о мигрантах, в целях защиты детей, затронутых международной миграцией, и их семей от насилия, дискриминации, притеснений и издевательств и реализации их возможностей для осуществления прав, закреп-

⁵ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 6, пункт 18.

ленных в этих конвенциях и других конвенциях, ратифицированных каждым государством⁶. Особое внимание при этом следует уделять гендерным и любым другим проблемам и факторам уязвимости, которые могут пересекаться друг с другом.

24. Государствам-участникам следует проводить тщательную гендерную экспертизу конкретного воздействия миграционной политики и программ на детей любой гендерной принадлежности. Государствам-участникам следует пересмотреть и изменить любые дискриминационные гендерные ограничения, которые де-юре и де-факто сужают возможности девочек или не признают их способность и самостоятельность принимать свои собственные решения.

25. Комитеты рекомендуют государствам-участникам уделять особое внимание стратегиям и связанным с ними нормативным положениям по вопросам предупреждения дискриминационной практики в отношении детей-мигрантов и детей-беженцев с инвалидностью и осуществлению необходимых стратегий и программ, направленных на обеспечение полного соблюдения всех прав человека и основных свобод детей-мигрантов и детей-беженцев с инвалидностью на основе равенства с детьми, которые являются гражданами государства, и учитывать положения, закрепленные в Конвенции о правах инвалидов.

26. Комитеты придерживаются мнения о том, противодействие одной лишь дискриминации де-юре не обязательно обеспечит равенство де-факто. Поэтому государства-участники должны выполнять закрепленные в конвенциях права детей в контексте международной миграции путем принятия позитивных мер по недопущению, сокращению и искоренению условий и взглядов, которые провоцируют или увековечивают в их отношении дискриминацию де-факто. Им следует систематически регистрировать случаи дискриминации в отношении детей и/или их семей в контексте международной миграции и надлежащим и эффективным образом расследовать такие деяния и наказывать за них.

В. Наилучшее обеспечение интересов ребенка (статья 3 Конвенции о правах ребенка)

27. Пункт 1 статьи 3 Конвенции обязывает государственные и частные учреждения, занимающиеся вопросами социального обеспечения, суды, административные или законодательные органы уделять первоочередное внимание наилучшему обеспечению интересов ребенка во всех действиях в отношении детей. Комитет по правам ребенка в пункте 6 своего замечания общего порядка № 14 указал, что право ребенка на то, чтобы его наилучшие интересы принимались во внимание в качестве первоочередного соображения, является одним из основных прав, нормативным принципом и правилом и он распространяется как на отдельно взятых детей, так и на группы детей. В этом замечании общего порядка, которое впоследствии рассматривалось в качестве основного ориентира для государств-участников по этому вопросу, Комитет также затрагивает вопрос о реализации принципа обеспечения наилучших интересов ребенка.

28. Признавая, что наилучшие интересы ребенка – подлежащие оценке и определению – способны вступать в противоречие с другими интересами или правами (например, других детей, общественности, родителей) и что возможные коллизии в каждом конкретном случае подлежат устранению при строгом соблюдении баланса интересов всех сторон в поисках подходящего компромисса, Комитет подчеркивает в пункте 39 своего замечания общего порядка № 14, что право ребенка на то, чтобы его наилучшие интересы принимались во внимание в качестве одного из главенствующих соображений, означает высокую приоритетность интересов ребенка, которые не просто являются одним из факторов, требующих учета в ряду с другими соображениями. Таким образом, вопросу о том, что лучше всего подходит для ребенка, следует придавать больше

⁶ Там же, пункт 70.

веса. Он далее указывает в пункте 82, что цель оценки и определения наилучших интересов ребенка заключается в том, чтобы гарантировать полную и эффективную реализацию прав, признанных в Конвенции о правах ребенка, а также всестороннее развитие ребенка.

29. Государства-участники обеспечивают, чтобы наилучшие интересы ребенка полностью учитывались в иммиграционном законодательстве, в процессе планирования, осуществления и оценки миграционной политики и при принятии решений по отдельным делам, в том числе при предоставлении разрешений на въезд или проживание в стране или отказе в них, принятии решений, касающихся исполнения миграционного законодательства и ограничений на доступ детей и/или их родителей или законных опекунов к социальным правам, а также решений, касающихся единства семьи и опеки над детьми, когда наилучшие интересы ребенка должны быть одним из главенствующих соображений и, следовательно, иметь высокий приоритет.

30. В частности, наилучшие интересы ребенка должны обеспечиваться в явной форме посредством индивидуальных процедур в качестве неотъемлемой части любого административного или судебного производства по делам о въезде, предоставлении вида на жительство или возвращении ребенка, его размещении или опеке за ним либо заключения или высылки одного из родителей в связи с его собственным миграционным статусом.

31. В целях соблюдения принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка в рамках связанных с миграцией процедур или решений, которые могут отразиться на детях, комитеты подчеркивают необходимость проведения на систематической основе оценок и процедур для определения наилучших интересов ребенка при принятии связанных с миграцией и иных решений, затрагивающих детей-мигрантов. Как отметил Комитет по правам ребенка в своем замечании общего порядка № 14, при принятии решения должны быть произведены оценка и определение наилучших интересов ребенка. «Оценка наилучших интересов» предполагает оценку и соотнесение всех элементов, необходимых для принятия в конкретной ситуации решения по данному ребенку или группе детей. «Определение наилучших интересов» означает оговоренную строгими процессуальными гарантиями формализованную процедуру определения наилучших интересов ребенка на основе оценки наилучших интересов. Кроме того, оценка наилучших интересов ребенка представляет собой нестандартизированную процедуру, которая осуществляется в каждом отдельном случае с учетом конкретных обстоятельств каждого ребенка или группы детей, включая возраст, пол, степень зрелости, принадлежность к тому или иному меньшинству, а также социокультурную среду, в которой находится ребенок или дети.

32. Комитеты подчеркивают, что государствам-участникам следует:

a) уделять первоочередное внимание наилучшему обеспечению интересов ребенка в своем законодательстве, политике и практике;

b) обеспечить соответствующую интеграцию, последовательное толкование и применение принципа наилучших интересов ребенка во всех законодательных, административных и судебных процедурах и решениях, а также во всех миграционных стратегиях и программах, имеющих отношение к детям и оказывающих на них воздействие, включая политику и услуги в области консульской защиты. Необходимо выделять надлежащие ресурсы для обеспечения применения этого принципа на практике;

c) обеспечить, чтобы при проведении и подготовке всех оценок и определений наилучших интересов соответствующий вес придавался выполнению – в краткосрочной и долгосрочной перспективах – прав ребенка в процессах принятия затрагивающих детей решений; и обеспечить надлежащие процессуальные гарантии, включая право на бесплатное, квалифицированное и независимое юридическое представительство. Оценка наилучших интересов должна проводиться независимыми от миграционных властей акторами на междисциплинарной основе, в том числе при конструктивном участии органов

охраны детства и социального обеспечения и других соответствующих акторов, включая родителей, опекунов и законных представителей, а также ребенка;

d) разработать процедуры и определить критерии для предоставления всем участвующим в миграционных процедурах лицам руководящих указаний относительно определения наилучших интересов ребенка и придания им должного веса в качестве одного из главенствующих соображений, в том числе в рамках рассмотрения дел о въезде, выдаче вида на жительство, переселении и возвращении, и разработать механизмы по отслеживанию надлежащего осуществления этих мер на практике;

e) оценивать и определять наилучшие интересы ребенка на различных этапах процедур, связанных с миграцией и предоставлением убежища, которые могут привести к лишению свободы или депортации родителей в силу их миграционного статуса⁷. Процедуры определения наилучших интересов должны быть интегрированы в процессы принятия любых решений о разлучении детей с их семьями, и те же самые стандарты должны применяться в делах об опекуновстве, когда наилучшие интересы ребенка должны являться одним из главенствующих соображений. В делах об усыновлении наилучшие интересы ребенка должны быть самым главным соображением;

f) проводить оценку наилучших интересов в каждом конкретном случае, с тем чтобы принимать, в случае необходимости и в соответствии с Руководящими указаниями по альтернативному уходу за детьми⁸, решение о характере размещения, которое является наиболее подходящим для несопровождаемого или разлученного ребенка или детей с родителями. В этом процессе приоритетное внимание следует уделять вариантам общинного размещения. Любые меры, ограничивающие свободу детей в целях их защиты, например при их помещении в учреждение интернатного типа, должны осуществляться в рамках системы охраны детства с применением тех же стандартов и гарантий; являться строго необходимыми, законными и соразмерными цели защиты каждого конкретного ребенка от нанесения ущерба самому себе или окружающим; быть частью всеобъемлющего плана ухода; и не быть связанными с политикой, практикой и органами по исполнению миграционного законодательства;

g) проводить процедуру определения наилучших интересов ребенка по делам, которые могут вести к высылке семей мигрантов в силу их миграционного статуса, с тем чтобы оценить последствия депортации для прав детей и их развития, в том числе их психического здоровья;

h) обеспечить оперативное выявление детей органами пограничного и другого миграционного контроля под юрисдикцией государства и применение презумпции ребенка к любому лицу, утверждающему, что оно является ребенком, его безотлагательную передачу органам охраны детства и другим соответствующим службам и назначение опекуна в случае несопровождаемых или разлученных с родителями детей;

i) дать указания всем соответствующим органам относительно применения принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка в отношении детей-мигрантов, включая транзитных детей, и разработать механизмы по отслеживанию его надлежащего осуществления на практике;

j) разработать и реализовать на практике в отношении несопровождаемых детей и детей с семьями процедуру определения наилучших интересов с целью выявления и применения всеобъемлющих, надежных и устойчивых ре-

⁷ См. Комитет по правам ребенка, доклад о дне общей дискуссии о правах всех детей в контексте международной миграции (2012 год), пункты 73–74. Имеется по адресу www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf.

⁸ Резолюция 64/142 Генеральной Ассамблеи, приложение.

шений⁹, включая дальнейшую интеграцию и урегулирования статуса в стране нынешнего проживания, репатриацию в страну происхождения или переселение в третью страну. Такие решения могут включать в себя варианты на среднесрочную перспективу и обеспечивать наличие у детей и семей возможности получать доступ к гарантированному виду на жительство в наилучших интересах ребенка. Процедуры определения наилучших интересов должны применяться под эгидой органов охраны детства в рамках систем охраны детства. Возможные варианты и планы следует обсуждать и разрабатывать вместе с ребенком, дружественным ему образом и с учетом его интересов в соответствии с замечанием общего порядка № 12 (2009) Комитета по правам ребенка о праве ребенка быть заслушанным;

к) в случае принятия решения о том, что наилучшим интересам ребенка отвечает вариант его возвращения, следует подготовить индивидуальный план его устойчивой реинтеграции, по возможности с участием самого этого ребенка. Комитеты подчеркивают, что странам происхождения, транзита, назначения и возвращения следует разработать всеобъемлющие рамочные программы, обеспеченные целевым финансированием, для реализации стратегий и всеобъемлющих механизмов межучрежденческой координации. Такие рамочные программы должны гарантировать – в случае детей, возвращающихся в свои страны происхождения или в третьи страны, – их эффективную реинтеграцию с позиций правозащитного подхода, в том числе немедленные меры защиты и долгосрочные решения, в частности эффективный доступ к образованию, медицинскому обслуживанию, психосоциальной поддержке, семейной жизни, социальной интеграции, правосудию и защите от всех форм насилия. Во всех таких ситуациях необходимо обеспечить качественные последующие правозащитные меры со стороны всех заинтересованных органов, в том числе независимый мониторинг и оценку. Комитеты подчеркивают, что меры по возвращению и реинтеграции должны быть устойчивыми с точки зрения права ребенка на жизнь, выживание и развитие.

33. Государства-участники в соответствии со статьей 3 Конвенции о правах ребенка обязаны обеспечить, чтобы любое решение о возвращении ребенка в его страну происхождения в каждом конкретном случае основывалось на подкрепленных доказательствами соображениях и принималось в соответствии с процедурой, предусматривающей надлежащие процессуальные гарантии, в том числе тщательную оценку и определение наилучших интересов ребенка. Эта процедура, в частности, призвана обеспечивать безопасность ребенка после возвращения и предоставление ему надлежащего ухода и возможности для осуществления своих прав. Соображения, касающиеся, в частности, осуществления общего миграционного контроля, не могут превалировать над соображениями наилучшего обеспечения интересов ребенка. Комитеты подчеркивают, что вариант возвращения представляет собой лишь одно из ряда устойчивых решений для несопровождаемых и разлученных с семьями детей и детей со своими семьями. Другие варианты включают в себя интеграцию в странах проживания – временно или на постоянной основе – в зависимости от обстоятельств каждого ребенка, расселение в третьей стране, например по соображениям воссоединения семей, или другие решения, которые могут быть определены на индивидуальной основе с использованием существующих механизмов сотрудничества, таких как Конвенция о юрисдикции, применимом праве, признании, правоприменении и сотрудничестве в вопросах родительской ответственности и мерах по защите детей.

⁹ Всеобъемлющим, надежным и устойчивым решением является решение, которое в максимально возможной степени удовлетворяет долгосрочным наилучшим интересам и благополучию ребенка и с этой точки зрения является устойчивым и безопасным. Конечный результат должен быть направлен на обеспечение возможностей для развития ребенка и его последующего вступления во взрослую жизнь в условиях, которые будут удовлетворять его потребностям и обеспечивать соблюдение его прав, как это определено в Конвенции о правах ребенка.

С. Право быть заслушанным и выражать свои взгляды и право участия (статья 12 Конвенции о правах ребенка)

34. В статье 12 Конвенции о правах ребенка подчеркивается важное значение участия детей, предоставления детям возможности свободно выражать свои взгляды и обеспечения того, чтобы этим взглядам уделялось должное внимание в соответствии с возрастом, зрелостью и развивающимся потенциалом ребенка.

35. Комитет по правам ребенка в своем замечании общего порядка № 12 подчеркивает, что в контексте международной миграции должны приниматься адекватные меры для гарантирования права быть заслушанным, поскольку дети, въезжающие в страну, могут находиться в особо уязвимом и неблагоприятном положении¹⁰. По этой причине крайне важно в полной мере обеспечить осуществление ими своего права на выражение своих взглядов по всем аспектам, затрагивающим их жизнь, в том числе в качестве неотъемлемого компонента иммиграционных процедур и процедур предоставления убежища, а также уделение их мнению должного внимания. У детей могут иметься свои собственные планы и мотивы миграции, и соответствующая политика и решения не могут быть эффективными или адекватными без их участия. Кроме того, Комитет подчеркивает, что такие дети должны получать всю соответствующую информацию, в частности, о своих правах, имеющихся услугах, каналах коммуникации, механизмах рассмотрения жалоб, иммиграционных процедурах и порядке предоставления убежища и их результатах. Соответствующая информация должна своевременно предоставляться на родном языке ребенка с учетом интересов и возраста детей, с тем чтобы их мнение было заслушано и должным образом учтено при рассмотрении соответствующих дел¹¹.

36. Государствам-участникам следует как можно скорее по прибытии детей назначать на безвозмездной основе квалифицированного юридического представителя для всех детей, в том числе находящихся под родительским присмотром, и квалифицированного опекуна для несопровождаемых и разлученных с семьями детей¹². Должны быть обеспечены доступные для детей механизмы подачи жалоб. В ходе всего процесса детям должна быть предоставлена возможность пользоваться услугами переводчика, с тем чтобы они могли выражать свое мнение в полном объеме на родном языке, а также/или получать поддержку от знакомого лица, имеющего общую с ребенком этническую, религиозную и культурную принадлежность. Эти специалисты должны проходить подготовку, связанную с особыми потребностями детей в контексте международной миграции, включая гендерные, культурные, религиозные и другие взаимосвязанные аспекты.

37. Государствам-участникам следует принять все надлежащие меры для всестороннего поощрения и облегчения участия детей, в частности путем предоставления им возможности быть заслушанными в ходе любого административного или судебного разбирательства по касающимся их или их семей делам, в том числе при принятии любых решений относительно ухода, крова или миграционного статуса. Детей следует заслушивать независимо от их родителей, а при рассмотрении семейных дел должны приниматься во внимание их индивидуальные обстоятельства. В рамках этих процедур необходимо проводить конкретные оценки наилучших интересов ребенка и должны учитываться особые мотивы, побуждающие ребенка к миграции. Что касается важной взаимосвязи между правом быть заслушанным и наилучшими интересами ребенка, то, как уже указывал Комитет по правам ребенка, не может быть никакого надлежащего применения статьи 3 без соблюдения компонентов статьи 12. Подобным образом статья 3 повышает функциональность статьи 12 и способствует реализа-

¹⁰ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 12, пункт 123.

¹¹ Там же, пункт 124.

¹² Там же, пункты 123–124.

ции определяющей роли детей при вынесении всех затрагивающих их жизнь решений¹³.

38. Государствам-участникам следует принимать все соответствующие меры, направленные на обеспечение права детей быть заслушанными в ходе иммиграционных процедур в отношении их родителей, в частности в тех случаях, когда решения могут оказать влияние на права детей, например на право не быть разлученными со своими родителями, за исключением случаев, когда такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка (см. Конвенцию о правах ребенка, статья 9).

39. Государствам-участникам следует принимать меры, направленные на поощрение участия всех детей в контексте международной миграции в разработке, осуществлении, мониторинге и оценке стратегий, которые могут прямо или косвенно затрагивать их индивидуально или коллективно, в том числе в таких областях, как социальная политика и социальные услуги. Должны быть приняты инициативы по подготовке девочек и трансгендерных детей к активному и эффективному участию наравне с мальчиками на всех уровнях руководства в социальной, экономической, политической и культурной сферах. В странах происхождения участие детей имеет первостепенное значение для разработки политики и процессов, направленных на устранение побудительных факторов миграции детей и/или их родителей и разработку политики в этой области. Кроме того, государствам следует принимать меры, направленные на расширение прав и возможностей затронутых международной миграцией детей участвовать на различных уровнях, посредством консультаций, сотрудничества и детских инициатив, а также на обеспечение того, чтобы организации гражданского общества, в том числе детские ассоциации и организации, могли эффективно участвовать в диалоге по вопросам политики и процедурах, касающихся детей в контексте международной миграции, на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Необходимо отменить любые ограничения на свободу ассоциации детей, в том числе посредством создания ассоциаций на законных основаниях.

D. Право на жизнь, выживание и развитие (статья 9 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся- мигрантов и членов их семей; статья 6 Конвенции о правах ребенка)

40. В статье 6 Конвенции о правах ребенка подчеркиваются обязательства государств-участников обеспечивать право на жизнь, выживание и развитие ребенка, включая физические, психологические, духовные и социальные аспекты его развития¹⁴. В любой момент в ходе миграционного процесса право ребенка на жизнь и выживание может оказаться под угрозой по причине, в частности, насилия, связанного с организованной преступностью, насилия в лагерях, операций по выдворению или перехвату, чрезмерного применения силы со стороны пограничных органов, отказа морских судов проводить операции по их спасению или экстремальных условий передвижения и ограниченного доступа к основным услугам. Несопровождаемые и разлученные дети могут сталкиваться с дополнительными трудностями и быть в большей степени подверженными рискам, включая гендерное, сексуальное и другие формы насилия и торговлю людьми в целях сексуальной или трудовой эксплуатации. Дети, перемещающиеся со своими семьями, также часто оказываются свидетелями и жертвами насилия. Хотя миграция может обеспечить возможности для улучшения условий жизни людей и помочь им избежать посягательств, миграционные процессы могут создавать риски, в том числе физического вреда, психологической

¹³ Там же, пункт 74.

¹⁴ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего характера № 5 (2003) об общих мерах по осуществлению Конвенции, пункт 12.

травмы, маргинализации, дискриминации, ксенофобии и сексуальной и экономической эксплуатации, разделения семей, иммиграционных рейдов и содержания под стражей¹⁵. В то же время препятствия, с которыми могут сталкиваться дети при получении доступа к образованию, надлежащему жилью, достаточному количеству безопасной пищи и воды и медицинским услугам, могут отрицательно влиять на физическое, психическое, духовное, моральное и социальное развитие детей-мигрантов и детей родителей-мигрантов.

41. Комитеты признают, что отсутствие регулярных и безопасных каналов миграции для детей и семей приводит к тому, что дети совершают угрожающие их жизни и чрезвычайно опасные миграционные перемещения. То же самое можно сказать о мерах пограничного контроля и наблюдения, которые ориентированы на репрессивные действия, а не на облегчение, упорядочение и регулирование перемещения, включая практику содержания под стражей и депортации, отсутствие своевременной возможности для воссоединения семей и отсутствие возможностей для легализации статуса.

42. По мнению комитетов, в обязанности государств-участников в соответствии со статьей 6 Конвенции о правах ребенка и статей 9 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей входит предупреждение и сокращение – в максимально возможной степени – связанных с миграцией рисков, с которыми сталкиваются дети и которые могут поставить под угрозу право ребенка на жизнь, выживание и развитие. Государствам, в особенности странам транзита и назначения, следует уделять особое внимание защите не имеющих документов детей независимо от того, являются ли они несопровождаемыми и разлученными детьми или детьми с семьями, а также защите детей – просителей убежища, детей без гражданства и детей, ставших жертвами транснациональной организованной преступности, в том числе торговли людьми, торговли детьми, сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях и детских браков. Государства должны также учитывать особые условия уязвимости, в которых могут оказываться дети-мигранты по причине их пола и других факторов, таких как нищета, этническая принадлежность, инвалидность, религия, сексуальная ориентация, гендерная идентичность или другие, которые могут усугубить уязвимость детей в отношении сексуальных надругательств, эксплуатации, насилия и других нарушений прав человека на протяжении всего процесса миграции. Необходимо разработать конкретные стратегии и меры, включая доступ к ориентированным на интересы детей, учитывающим гендерные аспекты и безопасным судебным и внесудебным средствам правовой защиты, в целях обеспечения полной защиты таких детей и оказания им помощи, с тем чтобы предоставить им возможность вернуться к нормальной жизни при полном соблюдении, защите и осуществлении их прав как детей.

43. Комитеты подчеркивают взаимосвязь между статьями 2, 6 и 27 (пункт 1) Конвенции о правах ребенка; государствам-участникам следует обеспечить, чтобы дети в контексте международной миграции, независимо от их статуса или статуса их родителей, имели уровень жизни, соответствующий потребностям их физического, умственного, духовного и нравственного развития.

44. Комитеты обеспокоены тем, что политика или практика, которые отрицают или ограничивают основные права взрослых мигрантов, включая трудовые права и другие социальные права, по причине их национальности, гражданства, этнического происхождения или миграционного статуса, могут прямо или косвенно затрагивать права детей на жизнь, выживание и развитие. Такая политика будет также препятствовать разработке комплексных миграционных стратегий и предпринимаемым усилиям, направленным на учет вопросов миграции в рамках общей политики в области развития. В этой связи в соответствии со статьей 18 Конвенции о правах ребенка государства-участники долж-

¹⁵ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 20 (2016) об осуществлении прав ребенка в подростковом возрасте, пункт 76.

ны обеспечить, чтобы вопросы развития детей и их наилучшие интересы в полной мере учитывались в рамках политики и решений, направленных на регулирование доступа их родителей к социальным правам независимо от их миграционного статуса. Аналогичным образом, право детей на развитие и их наилучшие интересы необходимо принимать во внимание при рассмотрении государствами – в целом или в индивидуальном порядке – положения мигрантов, незаконно проживающих в стране, в том числе путем применения механизмов урегулирования статуса в качестве средства содействия интеграции и предотвращения эксплуатации и маргинализации детей-мигрантов и их семей.

Е. Невыдворение, запрещение коллективной высылки (статьи 9, 10 и 22 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей; статьи 6, 22 и 37 Конвенции о правах ребенка)

45. Государствам-участникам следует соблюдать обязательства по невыдворению, вытекающие из международного права прав человека, гуманитарного, беженского и обычного международного права¹⁶. Комитеты подчеркивают, что принцип невыдворения толкуется международными органами по правам человека, региональными судами по правам человека и национальными судами в качестве имплицитной гарантии, вытекающей из обязательства уважать, защищать и выполнять права человека. Этот принцип запрещает государствам высылать лиц со своей территории независимо от миграционного статуса, гражданства, убежища или иного положения этих лиц, если им будет угрожать опасность причинения непоправимого вреда в случае возвращения, включая преследования, пытки, серьезные нарушения прав человека или иной непоправимый вред.

46. Комитеты обеспокоены решением некоторых государств-участников руководствоваться узким определением принципа невыдворения. Комитеты уже указывали¹⁷, что государства обязаны воздерживаться от того, чтобы отказывать ребенку во въезде через границу или возвращать его в ту или иную страну при наличии серьезных оснований полагать, что существует реальная опасность того, что либо в стране, в которую намечается переселение, либо в любой стране, в которую ребенок может быть впоследствии переселен, ему может быть причинен непоправимый вред, например, но отнюдь не исключительно, такой, какой оговорен в статьях 6 (пункт 1) и 37 Конвенции о правах ребенка. Такие обязательства по недопустимости принудительного возвращения применяются вне зависимости от того, совершаются ли серьезные нарушения прав, гарантированных в Конвенции, негосударственными субъектами и носят ли такие нарушения целенаправленный характер или же являются косвенным следствием тех или иных действий или бездействия государств-участников.

47. Комитеты напоминают о том, что в пункте 1 статьи 22 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, а также в других международных и региональных договорах по правам человека запрещается коллективная высылка и содержится требование о том, что каждый случай высылки рассматривается и решается в индивидуальном порядке при эффективном соблюдении всех процессуальных гарантий и права на доступ к правосудию. Государствам-участникам следует принять все необходимые меры в целях недопущения коллективной высылки детей и семей мигрантов.

¹⁶ Статья 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, статья 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и статья 16 Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений.

¹⁷ См. Комитет по правам ребенка, замечание общего порядка № 6 (2005), пункт 27, и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, замечание общего порядка № 2 (2013) о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, пункт 50.

IV. Международное сотрудничество

48. Комитеты подчеркивают, что всеобъемлющее толкование конвенций должно побуждать государства-участники к двустороннему, региональному и глобальному сотрудничеству с целью гарантировать права всех детей в контексте международной миграции с учетом руководящих указаний, разработанных в настоящем совместном замечании общего порядка.

49. Комитеты признают важность координации усилий стран происхождения, транзита, назначения и возвращения и их роли и обязанностей в деле удовлетворения потребностей детей в контексте международной миграции и в защите их прав с учетом в первую очередь наилучших интересов ребенка.

50. Комитеты подтверждают, что во всех международных, региональных или двусторонних соглашениях о сотрудничестве в вопросах пограничного контроля и управления миграцией следует должным образом учитывать воздействие таких инициатив на права детей и при необходимости принимать меры по адаптации для обеспечения соблюдения прав ребенка. Комитеты обеспокоены увеличением числа двусторонних или многосторонних соглашений о сотрудничестве, направленных на ограничение миграции и оказывающих явно негативное воздействие на права детей, и вместо этого настоятельно призывают к сотрудничеству, способствующему безопасной, упорядоченной и регулярной миграции при полном уважении прав человека.

51. Для осуществления миграционной политики в отношении детей с учетом настоящего замечания общего порядка государствам-участникам следует также опираться на техническое сотрудничество со стороны международного сообщества, в том числе со стороны учреждений и органов Организации Объединенных Наций и региональных организаций.

V. Распространение и применение совместного замечания общего порядка и отчетность

52. Государствам-участникам следует обеспечить широкое распространение настоящего совместного замечания общего порядка среди всех заинтересованных сторон, в частности в парламенте, в государственных органах, в том числе в органах охраны детства и миграционных службах и среди их персонала, а также в судебных органах на национальном, региональном и местном уровнях. Содержание документа следует довести до сведения детей и всех соответствующих специалистов и заинтересованных сторон, в том числе лиц, работающих с детьми или в их интересах (т.е. судей, юристов, полицейских и других работников правоохранительных органов, учителей, опекунов, социальных работников, персонала государственных или частных учреждений социальной сферы, приютов и учреждений по оказанию медицинской помощи), средств массовой информации и гражданского общества в целом.

53. Настоящее совместное замечание общего порядка следует перевести на соответствующие языки и распространить в вариантах, должным образом адаптированных для понимания детей, и форматах, доступных для людей с инвалидностью. Следует проводить конференции, семинары, симпозиумы и другие мероприятия в целях обмена передовым опытом в области наиболее эффективных методов осуществления данного замечания. Кроме того, настоящее совместное замечание общего порядка следует включить в программу формальной предварительной подготовки и переподготовки всех соответствующих специалистов и технического персонала, а также персонала органов охраны детства, миграционных служб и правоохранительных органов и распространить среди всех национальных и местных учреждений по правам человека и других правозащитных организаций гражданского общества.

54. Государствам-участникам следует включать в свои периодические доклады, представляемые в соответствии со статьей 73 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и статьей 44 Конвенции о правах ребенка, информацию о предписанных в настоящем совместном замечании общего характера мерах, которые они осуществили, и о результатах этих мер.

VI. Ратификация или присоединение к договорам и оговорки

55. Государствам, которые еще не сделали этого, рекомендуется ратифицировать следующие договоры или присоединиться к ним:

a) Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, в том числе сделав обязывающие заявления по статьям 76 и 77;

b) Конвенцию о правах ребенка;

c) Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии;

d) Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах;

e) Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений.

56. Государствам-участникам рекомендуется пересмотреть, изменить или снять оговорки, сделанные при ратификации или присоединении, с тем чтобы дети в контексте международной миграции могли в полной мере пользоваться всеми своими правами, предусмотренными обеими конвенциями.
