



**УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ
ЖЕНЕВА**

**Стратегия УВКБ ООН в отношении детей-беженцев
6 августа 1993 г.**

I. Введение

1. Приблизительно половина беженцев в мире – дети. Деятельность Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в сфере защиты этих детей и заботы о них занимает центральное место среди решаемых Управлением задач. В настоящем документе представлена стратегия, которой УВКБ ООН будет руководствоваться в реализации своей деятельности в интересах детей-беженцев.

2. Хотя данная стратегия, прежде всего, включает в себе перечень обязанностей для сотрудников УВКБ ООН, можно надеяться, что она также будет служить руководством к действию для других субъектов, занимающихся проблемами детей-беженцев, таких как правительства, другие агентства ООН, международные и национальные неправительственные организации (НПО), а также группы беженцев. Именно таким образом данная стратегия должна способствовать надлежащим, основанным на сотрудничестве действиям всех сторон по обеспечению защиты детей-беженцев и заботы о них.

3. Согласно Конвенции о правах ребенка¹ УВКБ ООН определяет ребенка как лицо, «не достигшее 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее»². Тем не менее, если оценка фактических потребностей беженцев, достигших совершеннолетия в соответствии с национальным законодательством, но не старше 18 лет, выявляет необходимость реализации мер, обычно применяемых к детям-беженцам, то применяется данная стратегия. Если не указано иного, то термин «ребенок-беженец», используемый в данной стратегии, может обозначать любого ребенка, подпадающего под мандат Верховного комиссара, включая детей, являющихся беженцами, возвращающимися лицами, ищущими убежища лицами, а также перемещенными лицами, подмандатными УВКБ ООН.

4. Деятельность в области защиты и деятельность в области оказания помощи в действительности связаны между собой. По существу, во всех действиях УВКБ ООН присутствует компонент защиты или ее следствия, будь то определение статуса беженцев,

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 44/25.

² Там же, ст. 1.

удовлетворение их непосредственных потребностей или оказание им помощи в реализации долгосрочных решений. Оценка потребностей, а также планирование и оказание помощи может привести к дискриминации в отношении одной или нескольких категорий бенефициаров, особенно наиболее уязвимых, если данная оценка не проводится с должной тщательностью. В силу этого они часто влияют на личную безопасность беженцев или даже определяют ее.

5. В следующих трех разделах изложена информация, необходимая для понимания «Стратегии в отношении детей-беженцев». В разделе II разъясняются предпосылки к формулированию данной стратегии, а в разделе III описаны особые потребности детей-беженцев, которые удовлетворяются с ее помощью. В разделе IV представлена правовая база, лежащая в основе особого внимания УВКБ ООН к потребностям детей-беженцев, и описаны нормативные обязательства, вытекающие из нее. В разделе V изложена сама стратегия, включая цели УВКБ ООН, принципы, которыми сотрудники УВКБ ООН руководствуются в достижении этих целей, и конкретные задачи, поставленные Управлением перед своими сотрудниками для обеспечения защиты детей-беженцев и заботы о них.

II. Предпосылки

6. Многое из изложенного ниже может быть знакомым тем, кто имеет отношение к правам детей в общем или непосредственно к работе УВКБ ООН с детьми-беженцами, и поэтому покажется очевидным. Хотя многие из компонентов этой стратегии можно найти в «Руководящих принципах в отношении детей-беженцев» УВКБ ООН³ или в Конвенции ООН о правах ребенка, их внедрение в глобальную политику Управления отражает новый уровень приоритетности, который Верховный комиссар определил для удовлетворения конкретных потребностей детей-беженцев в защите и помощи.

7. В то же время, эта стратегия стала логичным шагом в деятельности УВКБ ООН, осуществляемой в интересах детей-беженцев. За прошедшие годы Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара (далее – «Исполком») принял ряд заключений и решений в отношении детей-беженцев. В 1988 г. УВКБ ООН были изданы «Руководящие принципы в отношении детей-беженцев» (далее – «Руководящие принципы»), в которые были включены международные нормы, касающиеся защиты детей-беженцев и заботы о них, основные элементы соответствующих заключений Исполкома и технические рекомендации Рабочей группы УВКБ ООН по делам детей-беженцев. В подготовке вышеупомянутого документа принимали участие многочисленные НПО и ряд специализированных агентств ООН.

8. В свете пятилетнего опыта использования Руководящих принципов и событий, произошедших после их выпуска, подготовка комплексной стратегии по работе УВКБ ООН с детьми-беженцами считается особенно своевременной. В Конвенции ООН о правах ребенка, принятой в 1989 г., систематизированы нормы в отношении прав всех детей, в том числе и тех, которые являются беженцами. В последние годы Управление было задействовано в разрешении беспрецедентных чрезвычайных ситуаций, в которых дети подвергались особой опасности. Кроме того, отражая более согласованные усилия по обеспечению благополучия таких детей, УВКБ ООН учредило должность Старшего координатора по делам детей-беженцев.

³ УВКБ ООН, 1988 г.

III. Задача: особые потребности детей-беженцев

9. Дети, в том числе и дети-беженцы, – это будущее. Им необходима особая защита и забота для реализации их потенциала.

10. Особые потребности детей-беженцев обусловлены тремя взаимосвязанными факторами: их зависимостью, уязвимостью и потребностями, возникающими в ходе их развития (т.е. их потребностями в отношении здорового роста и развития в разном возрасте). Дети, особенно в раннем возрасте, в плане удовлетворения основных потребностей для выживания зависят от своих родителей или других взрослых. Более того, национальным и международным правом они признаны юридически зависимыми от своих родителей или опекунов в плане надлежащего руководства и воспитания.

11. Уязвимость детей частично является результатом этой зависимости. Физически и психологически они менее способны, нежели взрослые, обеспечивать собственные потребности или защищаться от опасности. Следовательно, они должны полагаться на заботу и защиту со стороны взрослых. Психологически они подвергаются большой опасности вследствие травм, характерных для ситуаций, которые заставляют людей покидать родные места, и вследствие самого этого явления оторванности. Дети младшего возраста, в отличие от взрослых и подростков, физически менее способны переживать болезни, недоедание или отсутствие предметов первой необходимости. Если ресурсов не хватает, то они умирают первыми.

12. Девочки-беженки во многих случаях более уязвимы, чем мальчики-беженцы. В некоторых культурных и социальных контекстах девочек ценят меньше, чем мальчиков, и поэтому они чаще страдают от беспризорности и жестокого обращения. Их участие в образовательных программах часто прекращается преждевременно. Они в большей степени, нежели мальчики, подвержены сексуальному насилию, посягательствам физического характера и эксплуатации.

13. Во многих ситуациях, с которыми сейчас сталкивается УВКБ ООН, жизнь, здоровье и безопасность детей, которые страдают от уязвимости и при обычных обстоятельствах оказываются под угрозой. Условия жизни, особенно в чрезвычайных обстоятельствах, часто нестабильны. В некоторых случаях выживание детей должно гарантироваться в разгар вооруженного конфликта. Дети часто становятся не только случайными жертвами войны, но иногда они являются ее непосредственной целью. Во многих ситуациях военные и вооруженные группировки вербуют детей. Необходимы колоссальные усилия для защиты их в условиях вооруженных конфликтов.

14. Самые уязвимые среди детей-беженцев – это дети, которых не сопровождает взрослый, признанный законом ответственным за их заботу. В отсутствие целенаправленных усилий по контролю и защите их благополучия основные потребности несопровождаемых детей-беженцев часто остаются неудовлетворенными, а права их нередко нарушаются. Несомненно, присутствие несопровождаемых детей и потребность в принятии особых мер от их имени следует предвидеть в каждой ситуации, касающейся беженцев.

15. Потребности детей во время их развития – это непреложная реальность, которую часто не учитывают при оказании помощи. Для того чтобы нормально расти и развиваться, у детей существует ряд потребностей, определяемых возрастом, которые

должны быть удовлетворены. Основные услуги здравоохранения, питания и образования широко признаны необходимыми для физического и интеллектуального развития детей. Однако здоровое психосоциальное развитие в значительной степени зависит от воспитания и поощрения детей по мере их роста, а также от обеспечения им возможностей изучения и освоения новых навыков. В отношении детей-беженцев здоровое психосоциальное развитие также требуется, чтобы они могли эффективно справляться с многочисленными эмоциональными травмами, связанными с потерями, оторванностью, а часто с еще более губительными переживаниями. Одним словом, если потребности детей в развитии не удовлетворяются надлежащим образом, это может привести к трагическим длительным последствиям.

IV. Основополагающие принципы действий

A. Правовые основы действий

16. Основания для принятия особых мер в интересах детей-беженцев четко прописаны в национальном и международном законодательстве. Дети-беженцы обладают определенными всеобщими правами, как и остальные люди, а также имеют дополнительные права как дети и особые права как беженцы. Из-за их зависимости, уязвимости и потребностей во время развития национальное и международное законодательство предоставляет детям конкретные гражданские, экономические, социальные и культурные права. Кроме того, дети-беженцы имеют право на международную защиту и помощь УВКБ ООН.

17. Конвенция о правах ребенка устанавливает всеобъемлющие рамки для обязанностей государств-участников в отношении всех детей, находящихся в пределах их границ, включая тех, которые подпадают под мандат УВКБ ООН. Более того, будучи конвенцией ООН, она образует нормативную систему координат для деятельности УВКБ ООН. Следовательно, изложенная ниже стратегия согласуется с Конвенцией о правах ребенка. В ней также представлены параметры действий, дополняющие приведенные в Конвенции и направленные на то, чтобы обеспечить надлежащую защиту и помощь детям, находящимся под опекой Верховного комиссара.

18. Основополагающим для этой стратегии принципом международного права является главная ответственность родителей или законных опекунов заботиться о детях. Кроме того, государства отвечают за защиту прав человека всех лиц, находящихся на их территории, включая детей-беженцев, а также за оказание взрослым, ответственным за этих детей, поддержки, необходимой для выполнения их обязанностей.

B. Обязательства в отношении детей-беженцев

19. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев обязано защищать всех детей, подпадающих под его компетенцию, и надлежащим образом обеспечивать их потребности. В дополнение к мерам, принятым Управлением и очерченным в приведенной выше справочной информации, Исполком УВКБ ООН принял два Заключения специально по вопросу детей-беженцев. В первом из них, Заключении № 47 (XXXVIII), принятом в 1987 г., Исполком предложил осуществлять меры, направленные на обеспечение прав человека и потребностей детей, являющихся беженцами; подчеркнул особую уязвимость несопровождаемых детей-беженцев и детей-беженцев с инвалидностью, а также необходимость принятия со стороны УВКБ ООН действий по предоставлению им защиты и помощи; рекомендовал регулярно оценивать и

анализировать потребности детей-беженцев в индивидуальном порядке; признал необходимость содействия сотрудничеству между Управлением и другими заинтересованными учреждениями и органами; отметил важность дальнейшего изучения в целях определения дополнительных программ поддержки, а при необходимости – для переориентации существующих.

20. В 1989 г. в Заключении № 59 (XL)⁴ Исполком вновь подтвердил и подчеркнул необходимость уделять повышенное внимание потребностям детей-беженцев; привел примеры того, как эти потребности можно оценивать, контролировать и удовлетворять; обратил особое внимание на то, что УВКБ ООН должно прилагать усилия для обеспечения права детей-беженцев на образование, а также для их защиты от вербовки в вооруженные силы и незаконного усыновления. Исполком призвал УВКБ ООН активизировать усилия по информированию общественности об этих вопросах – в частности, о влиянии преследований и вооруженных конфликтов на детей-беженцев – и по разработке учебных материалов для расширения возможностей персонала, работающего на местах, по выявлению и удовлетворению потребности детей-беженцев в защите и помощи. Наконец, Исполком напомнил о просьбе к Верховному комиссару регулярно докладывать ему о потребностях детей-беженцев и о существующих и предлагаемых программах, призванных служить их интересам.

V. Стратегия: комплексный подход к потребностям детей

21. Эффективное управление вопросами предоставления беженцам защиты и помощи со стороны УВКБ ООН требует, чтобы действия его сотрудников учитывали различные потребности и возможности всех беженцев – детей, женщин, мужчин, лиц с инвалидностью, пожилых людей и других групп с особыми потребностями. Их потребности удовлетворяются недостаточно полно, если к беженцам относятся – особенно в чрезвычайных ситуациях – как к недифференцированной людской массе.

22. Дети-беженцы, как и взрослые беженцы, испытывают потребность в защите и помощи. Вместе с тем, у детей есть и другие потребности и права по сравнению с взрослыми. Безусловно, необходимо обеспечить, чтобы те, кто стремится защищать беженцев и оказывать им помощь, осознавали, понимали и удовлетворяли эти особые потребности и права. До тех пор, пока это не станет нормой для всех лиц, работающих с беженцами, необходимы конкретные указания в отношении детей-беженцев.

23. Вместе с тем, потребности детей нельзя рассматривать обособленно. Как правило, они удовлетворяются наиболее эффективно в контексте семьи и сообщества. Более того, благополучие детей тесно связано со здоровьем и безопасностью ответственного опекуна, которым обычно является мать. Следовательно, персонал УВКБ ООН должен укреплять потенциал семей беженцев по удовлетворению их собственных потребностей и улучшению участия и положения женщин-беженек, что, в свою очередь, существенно влияет на благополучие их детей. Сотрудники должны обеспечить действенную реализацию «Стратегии Верховного комиссара в отношении женщин-беженек»⁵ и «Руководящих принципов защиты женщин-беженек»⁶ УВКБ ООН с целью улучшения положения детей-беженцев. Поскольку стратегии Верховного комиссара в отношении детей и в отношении женщин дополняют друг друга, то их осуществление необходимо

⁴ Заключения по вопросу международной защиты беженцев, УВКБ ООН, Женева (1992 г.).

⁵ A/AC.96/754.

⁶ EC/SCP/67.

координировать. Более того, компоненты стратегии в отношении детей-беженцев должны быть интегрированы в общую программу предоставления защиты и помощи беженцам.

24. Сотрудникам УВКБ ООН необходимо удвоить усилия по вовлечению самих детей в процессы предоставления защиты и разработки программ. Дети, при всей их уязвимости, представляют собой ресурс, который может обеспечить большую отдачу. Потенциальным вкладом детей нельзя пренебрегать. Они обладают конкретными правами, у них есть предложения, мнения и способности для участия в принятии решений и осуществлении действий, касающихся их жизни. Усилия, предпринимаемые в интересах детей-беженцев, не достигают цели, если этих детей воспринимают лишь как индивидуумов, которых нужно кормить, которым нужно делать прививки или давать приют, а не как полноправных членов общества.

A. Организационные цели

25. Главные цели УВКБ ООН в отношении детей-беженцев таковы:

- a) обеспечивать защиту и здоровое развитие детей-беженцев;
- b) принимать долгосрочные решения, отвечающие неотложным и долговременным потребностям развития детей-беженцев.

B. Руководящие принципы

26. Ниже изложены основные принципы, которыми персонал УВКБ ООН должен руководствоваться для достижения вышеупомянутых целей:

- a) во всех действиях, осуществляемых в отношении детей-беженцев, первоочередное внимание необходимо уделять правам человека ребенка, в частности, наилучшему обеспечению его или ее интересов;
- b) сохранение и восстановление единства семьи имеет основополагающее значение;
- c) действия, выполняемые в интересах детей-беженцев, должны быть направлены, в первую очередь, на обеспечение ответственным опекунам возможности выполнять свою главную обязанность по удовлетворению потребностей их детей;
- d) если особые потребности детей-беженцев можно эффективно удовлетворить только при помощи мер, ориентированных на детей, то такие меры следует осуществлять при полноценном участии их семей и сообществ;
- e) девочкам-беженкам и мальчикам-беженцам защита и помощь должны гарантироваться на равных условиях;
- f) особое внимание в плане защиты и заботы следует уделять детям-беженцам без сопровождения;
- g) сотрудники УВКБ ООН должны прилагать максимальные усилия как для предотвращения опасности, грозящей детям-беженцам, так и для реализации дополнительных мер по обеспечению выживания и безопасности детей-беженцев, подвергающихся особой опасности.

C. Задачи

27. На основе этих принципов сотрудники УВКБ ООН должны стараться обеспечить, чтобы вопрос защиты прав детей, признанных национальным и международным законодательством, в том числе их прав на личную безопасность и особую помощь, надлежащим образом и последовательно отражался в деятельности Управления по защите и помощи. С этой целью сотрудники УВКБ ООН обязаны выполнять следующие конкретные задачи:

- а) защита детей-беженцев, подвергающихся опасности задержания, вовлечения в вооруженный конфликт, вербовки в вооруженные силы, посягательств сексуального характера и сексуального насилия, проституции, пыток, опасных условий труда или любых иных форм насилия, жестокого или небрежного обращения;
- б) добросовестное соблюдение национального законодательства касательно всех форм насилия и жестокого обращения в отношении детей-беженцев, согласно соответствующим международным правовым обязательствам заинтересованных государств;
- с) при возникновении ситуации, связанной с беженцами, последовательный учет, критериев защиты и помощи на предмет оценки, мониторинга и удовлетворения потребностей и принятия во внимание уязвимости детей-беженцев;
- д) составление и обновление статистической характеристики каждой группы беженцев, находящейся в компетенции Верховного комиссара, с разбивкой по возрасту/полу и выявлением несовершеннолетних без сопровождения, для использования этой информации в планировании действий по защите и помощи;
- е) выявление детей без сопровождения в каждой ситуации, связанной с беженцами, обеспечение им особой защиты и заботы, а также их воссоединение с семьями;
- ф) обучение сотрудников УВКБ ООН и партнеров на предмет понимания и удовлетворения ими, в пределах своей компетенции, особых потребностей детей-беженцев в соответствии с настоящей стратегией и «Руководящими принципами в отношении детей-беженцев»;
- г) обучение сотрудников полиции и вооруженных сил, других государственных служащих, задействованных в обеспечении помощи беженцам и их защиты, взрослого населения и общественных деятелей в отношении конкретных прав человека, наиболее актуальных для благополучия детей-беженцев;
- h) информирование самих детей-беженцев об их конкретных правах;
- і) содействие осведомленности о конкретных потребностях детей-беженцев и реагированию на них посредством информационных стратегий, нацеленных на правительства стран убежища и стран происхождения, доноров, НПО, другие органы ООН и широкую общественность;
- ј) содействие и упрощение силами УВКБ ООН сотрудничества технически компетентных правительственных и неправительственных организаций и других органов ООН в обеспечении детям-беженцам защиты и заботы.

VI. Заключение

28. Ни один ряд целей или задач не является исчерпывающим. Необходим непрерывный процесс пересмотра и обновления, который обеспечит актуальность и практичность действий УВКБ ООН, касающихся защиты и программ по ее реализации. Такой процесс требует постоянного обмена информацией и опытом между всеми субъектами, имеющими отношение к правам и благополучию детей-беженцев.

29. В этом – и многих других отношениях – для успешного осуществления данной стратегии требуется сотрудничество широкого ряда субъектов. «Руководящие принципы в отношении детей-беженцев» в настоящее время обновляются, а их формат пересматривается. В них будут приведены и детализированы основанные на действиях меры, придающие конкретный смысл вышеизложенной стратегии. Все эти меры будут направлены на эффективное управление деятельностью, являющейся ключом к защите детей-беженцев и заботе о них.

30. Дети всегда будут нуждаться в особой защите и заботе, однако Верховный комиссар не призывает удовлетворять потребности детей в отрыве от потребностей других беженцев. Наоборот, стратегия УВКБ ООН сформулирована в надежде на то, что будущие усилия в интересах детей будут настолько глубоко интегрированы во все аспекты планирования и реализации защиты и соответствующих программ, что необходимости в отдельной стратегии для детей не будет. Важным шагом к такой интеграции является подготовка кадров в области планирования, ориентированного на работу с людьми, которую инициировало УВКБ ООН.

31. Ответственное отношение к компонентам стратегии, направленным на наилучшее обеспечение интересов детей, и должный учет этих компонентов – необходимые условия обеспечения их благополучия. Таким образом, бóльшая часть того, что необходимо сделать для детей-беженцев, может быть реализована с помощью ресурсов, обычно предоставляемых правительствами принимающих государств и международным сообществом. Однако для широкомасштабного осуществления стратегии УВКБ ООН могут потребоваться дополнительные ресурсы. К примеру, обеспечение надлежащего и сбалансированного питания детей-беженцев и уважение их права на начальное образование потребует дополнительных финансовых ресурсов, в сравнении с теми, которые предоставлялись до настоящего времени. Таким образом, хотя УВКБ ООН и будет стараться в необходимых случаях дополнять ресурсы правительств и обеспечивать участие и поддержку других субъектов в процессе реализации целей и задач, очерченных в настоящей стратегии, Верховный комиссар также будет рассчитывать на непрерывную поддержку со стороны членов международного сообщества, которые предоставили ему мандат на защиту этих детей и оказание им помощи.