



Справедливо и быстро:

Дискуссионный документ УВКБ ООН по ускоренным и упрощенным процедурам в Европейском союзе

СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	2
1. Введение	3
2. Сфера охвата	3
3. Определения	4
4. Обработка ходатайств о предоставлении международной защиты: от регистрации до предоставления защиты или осуществления возвращения.....	6
4.1. Регистрация и идентификация	6
4.2. Распределение дел.....	8
4.3. Оценка.....	9
4.4. Сроки	10
4.5. Привлечение ресурсов и их координация.....	10
4.6. Возвращение	11
5. Надлежащие стандарты процесса	12
6. Рекомендации	13
7. Интеграция рекомендаций в Общую европейскую систему убежища.....	14
8. Заключение	15

РЕЗЮМЕ

В настоящем документе представлены рекомендации государствам-членам и институтам ЕС по ускоренным и упрощенным процедурам. Он основывается на существующей практике европейских государств, а также на опыте УВКБ ООН в мандатном определении статуса беженца, с акцентом на конкретных моделях и инструментах, которые доказали свою эффективность, адаптивность и справедливость для рассмотрения явно обоснованных и явно необоснованных ходатайств.

В документе представлены следующие элементы для рассмотрения в рамках продолжающейся дискуссии о реформировании Общей европейской системы убежища (ОЕСУ).

1. Регистрация по прибытии или в момент подачи ходатайства о предоставлении убежища предполагает фиксацию всех важных данных касательно заявителей, выявление лиц с особыми потребностями или с семейными связями в ЕС, а также перенаправление лиц, для которых существуют альтернативные правовые процедуры.
2. В ситуациях массового прибытия искателей убежища может быть рассмотрен вопрос о централизации процесса предоставления убежища и сопутствующих услуг. Это применимо в случаях, в которых имеет место высокая презумпция предоставления международной защиты, или при наличии очень низких процентных показателей предоставления защиты, а также когда типы ходатайств или категории заявителей достаточно однородны.
3. Ускоренные и упрощенные процедуры рассмотрения дел могут применяться как для явно обоснованных, так и для явно необоснованных ходатайств о предоставлении убежища.
4. Система распределения будет внедрена после анализа типов ходатайств на основе 1) страны происхождения и 2) категорий риска. По результатам этого анализа дела будут передаваться на рассмотрение по разным методам для:
 - i. Явно обоснованных ходатайств;
 - ii. Явно необоснованных ходатайств;
 - iii. Обычных процедур.
5. Как в отношении явно обоснованных, так и в отношении явно необоснованных ходатайств элементы анализа могут быть упрощены, в том числе посредством использования следующих средств:
 - i. Предварительно заполненные формы юридического анализа;
 - ii. Предварительно заполненные формы анализа информации о стране происхождения;
 - iii. Формы заключения по определенным типам ходатайств;
 - iv. Собеседования по упрощенной форме в случае явно обоснованных ходатайств;
6. Доступ к информации, услугам перевода, а также к юридической помощи и услугам юридического представительства предоставляются с момента регистрации до высылки после принятия окончательного отрицательного решения.
7. Чтобы процедуры были эффективными и справедливыми, крайне важно выделить достаточных возможностей и ресурсов как государственным органам, на которых возложена задача по регистрации и рассмотрению ходатайств, так и соответствующим вспомогательным службам (например, оказывающим услуги перевода) и поставщикам юридической помощи.
8. Особое внимание следует уделять детям без сопровождения и разлученным с семьей, обеспечивая соответствующие гарантии.
9. Оперативное исполнение возвращений достигается посредством выдачи решений о возвращении вместе с окончательными решениями об отклонении ходатайства об убежище, предоставляя получившим отказ искателям убежища вариант добровольного выезда и соответствующую помощь.

Эти предложения не предполагают обширный пересмотр правовых документов ОЕСУ, которые обсуждаются в настоящее время. Однако, они потребуют внесения следующих поправок для того, чтобы:

- Приоритизировать воссоединение семьи лиц, ищущих убежища, в самом начале процедуры предоставления убежища и при необходимости - перенаправления их для получения других правовых вариантов.
- Ввести понятие явно обоснованных ходатайств и дать ему определение;
- Расширить применение ускоренных процедур к явно обоснованным ходатайствам наряду с явно необоснованными ходатайствами, к которым уже применяются такие процедуры;
- Ввести положение, определяющее ключевые критерии и гарантии в отношении процесса распределения дел.
- Ввести положения об упрощенных процедурах с указанием конкретных механизмов.

1. Введение

С начала кризиса 2015-2016 годов, когда на территорию Европы прибыло свыше 1 миллиона лиц, ищущих убежища, возрастает интерес к пересмотру существующих моделей обработки дел о предоставлении убежища для обеспечения справедливого и эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении международной защиты с учетом ограниченных возможностей.

Ускоренные и упрощенные процедуры в течение многих лет являются частью права ЕС и национальных процедур предоставления убежища. Тем не менее, значительное увеличение количества ходатайств о предоставлении убежища, поданных в 2015-2016 годах в государствах-членах, привело к разработке новых инструментов для упрощения регистрации и рассмотрения ходатайств и внедрения ускоренных процессов для явно обоснованных и явно необоснованных ходатайств. Этот вопрос приобретает чрезвычайную актуальность в условиях текущей обстановки, характеризующейся смешанными потоками беженцев и мигрантов, которые требуют особого отношения в мероприятиях по защите, которые учитывали бы потребности беженцев и мигрантов, а также соответствующих государств¹.

С учетом вышеизложенного, в документе УВКБ ООН *Эффективнее защищать беженцев в Европе и по всему миру* рекомендуется принять в Европейском союзе ускоренные процедуры, чтобы гарантировать быстрый доступ к международной защите лиц, которые в ней нуждаются, и ускорить возвращение тех, кто в ней не нуждается². Такие процедуры являются важной альтернативой удовлетворения проблем, которые в настоящее время решаются в рамках обязательных процедур определения допустимости, которые были предложены на уровне ЕС.

Цель этого документа - предоставить рекомендации государствам-членам и органам ЕС по моделям и инструментам, которые доказали свою эффективность, но при этом являются гибкими для обеспечения справедливого и эффективного рассмотрения определенных категорий ходатайств о международной защите. Он основывается на существующей практике европейских государств, на опыте УВКБ ООН в процедурах мандатного определения статуса беженца, а также на применимом законодательстве ЕС, включая последние предложения по реформированию Общей европейской системы убежища (ОЕСУ). Эти рекомендации помогут также ускорить передачу окончательных решений об отказе в процедуры возвращения, в соответствии с применимыми международными и европейскими стандартами.

2. Сфера охвата

Чтобы ускоренные и/или упрощенные процедуры были эффективными, они должны быть связаны на начальном этапе с процессами регистрации, идентификации, перенаправления и распределения ходатайств, а также на финальном этапе - с процедурами реализации в суде средств правовой защиты и возвращения для лиц, которые были признаны не нуждающимися в международной защите. В настоящем документе содержатся доводы и рекомендации по каждому из этих шагов, которые также отражены в схемах, приведенных в приложениях³.

Вместе с тем, процедуры определения допустимости⁴, которые также в некоторых случаях могут быть ускорены, не рассматриваются в данном документе. Хотя такие процедурные варианты могут использоваться в определенных случаях, УВКБ ООН не рекомендует предлагаемый нынешний вариант ЕС введения обязательных процедур определения допустимости⁵, в связи с чем возникают нерешенные проблемы правового, политического и практического характера. В этой связи, одним из ключевых отличий между предлагаемыми здесь ускоренными и упрощенными процедурами и процедурами определения допустимости является то, что в первом случае

¹ См. в этом отношении УВКБ ООН, *Защита беженцев и смешанная миграция: 10-компонентный План действий, редакция 2016 г.*, <http://www.unhcr.org/the-10-point-plan-in-action.html>

² Лучше *защитить беженцев в Европе и по всему миру*, <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>

³ См. Приложение I.

⁴ См. ст. 33.2 Директивы Европейского Парламента и Совета ЕС 2013/32/EU от 26 июня 2013 г. об общих процедурах предоставления и лишения международной защиты (переработанная) [далее - ДПУ], <http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html>; ст. 36 Предложения по разработке Регламента Европейского Парламента и Совета, устанавливающего общую процедуру для предоставления международной защиты в Союзе и отменяющий Директиву ЕС 2013/32/EU, COM(2016 г.) 467 окончательный вариант, 13 июля 2016 г., [далее - Предложение по ДПУ], <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-467-EN-F1-1.PDF>.

⁵ См. ст. 36 Предложения по РПУ.

возвращение будет осуществляться исключительно в страну происхождения, а не в третью страну. Несмотря на существование в международном праве⁶ обязанности по реадмиссии собственных граждан, возвращения лиц в третьи страны остаются спорными с юридической точки зрения, сложными в практическом плане и, как оказалось, особенно трудноосуществимыми.

3. Определения

Недавно УВКБ ООН издало глоссарий по методам рассмотрения дел, включающий основные термины и понятия, применимые к процессу определения статуса беженца⁷. Следующие определения имеют отношение к настоящей дискуссии:

Ускоренная процедура определения статуса беженца - это процедура, предусматривающая индивидуализированное рассмотрение/анализ по существу ходатайства о предоставлении статуса беженца, но при этом ускоренный порядок применяется ко всем или некоторым срокам в этом процессе. Это может означать, что сокращается срок с момента регистрации до проведения собеседования с заявителем по существу его/ее ходатайства, или что сокращается период времени между собеседованием и вынесением решения (либо сочетание обоих этих условий). Ускоренный порядок может иметь место на апелляционной стадии путем сокращения сроков для подачи апелляционного заявления или рассмотрения апелляции.

Ускоренные процедуры могут сочетаться с **упрощенными процедурами ОСБ**. Упрощенные процедуры предполагают применение ряда средств, представленных ниже, с целью сокращения времени рассмотрения ходатайства при сохранении индивидуализированной процедуры ОСБ. Она предполагает индивидуальное рассмотрение ходатайства по сути и предоставляет заявителям соответствующие процедурные гарантии. Другими словами, ускоренные процессы предполагают только сокращение процедурных сроков, тогда как упрощенные процедуры упрощают методологию и средства, используемые для оценки ходатайства.

Концепция приоритизации сама по себе не влияет на сроки рассмотрения, а предполагает первоочередную обработку определенных типов дел, например, дел лиц с особыми потребностями либо лиц, нуждающихся в срочных мерах защиты (например, заявителей с выявленными повышенными потребностями в физической или юридической защите). Это понятие следует отличать от ускорения процесса, вместе с тем, дела, которые были приоритизированы, также могут обрабатываться в ускоренном порядке.

Явно необоснованные ходатайства - это ходатайства о предоставлении статуса беженца, которые «явно не имеют отношения к критериям статуса беженца» и дополнительным формам защиты или которые «явно носят характер мошенничества или злоупотребления»⁸. К категории ходатайств, носящих характер злоупотребления, или мошеннических ходатайств относятся ходатайства, поданные лицами, которые явно не нуждаются в международной защите, а также ходатайства, построенные на обмане или намерении ввести в заблуждение, что обычно указывает на недобросовестность со стороны заявителя. Во всех из вышеприведенных ситуаций возникает презумпция необоснованности и могут быть применены ускоренные процедуры для проверки этого предположения⁹.

⁶ См. ст. 22 Проекта Положения Комиссии международного права по высылке иностранцев, с комментариями, в котором предусматривается, что «иностранец, подлежащий высылке, должен быть выслан в государство, гражданином которой он/она является, или любое другое государство, имеющее обязательство согласно международному праву принять этого иностранца [...]». В своем комментарии, Комиссия международного права отметила: «не подлежит сомнению, что Государство [то есть государство гражданской принадлежности] согласно международному праву имеет обязательство принять этого иностранца», Доклад Комиссии международного права Шестьдесят шестой сессии (5 мая - 6 июня и 7 июля - 8 августа 2014 г.), Генеральная Ассамблея, Приложение №10 (A/69/10) с официальным протоколом Шестьдесят шестой сессии, страница 32, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/69/10>. ГА ООН рассмотрит форму, которую должен принять устав, на своей 75-й Сессии, см. Резолюция ГА ООН. 72/117, 7 декабря 2017 г. См. также Нью-Йоркская декларация по беженцам и мигрантам, пункт 42, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1.

⁷ УВКБ ООН, *Памятка и глоссарий: методы рассмотрения дел, термины и понятия, применяемые к процедурам ОСБ в рамках мандата УВКБ ООН (Глоссарий)*, 2017 г., <http://www.refworld.org/docid/5a2657e44.html> (См. Приложение III).

⁸ Исполнительный комитет УВКБ ООН, *Проблема явно необоснованных или недобросовестных ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища*, 20 октября 1983 г., No 30 (XXXIV) – 1983 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae68c6118.html> спес.: «(d) решил, что эти национальные процедуры для определения статуса беженца могут включать специальное положение по обработке в ускоренном порядке ходатайств, которые считаются настолько очевидно не имеющих под собой оснований, что не заслуживают полного рассмотрения на каждом этапе процедуры».

⁹ Верховный Комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ ООН), *Глобальные консультации по международной защите/Третья версия: Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры убежища)*, 31 мая 2001 г., EС/GC/01/12,

Последующие ходатайства, которые могут быть определены как «последующее ходатайство о международной защите, поданное после принятия окончательного решения по предыдущему ходатайству». Они обычно признаются недопустимыми согласно праву ЕС, в том числе в случаях, когда такие ходатайства носят характер злоупотребления или мошенничества, кроме случаев, когда заявитель представил новые элементы или аргументы¹⁰.

Явно обоснованные ходатайства - это ходатайства о предоставлении убежища, которые, на первый взгляд, явно указывают на то, что данное лицо соответствует определению беженца согласно Конвенция 1951 г. о статусе беженцев или критериям дополнительной защиты. Это может иметь место в связи с тем, что лицо подпадает под категорию людей, в отношении которых применяется *презумпция включения в сферу международной защиты*¹¹, или в связи с определенными фактами, выявленными в ходатайстве о международной защите этого лица. Тем не менее, при этом должна быть проведена обстоятельная проверка вопроса об исключении из сферы международной защиты.

Как подчеркивается во Введении, в этом документе рекомендуется применять ускоренные процедуры как к явно обоснованным, так и к явно необоснованным ходатайствам. Ускоренные процедуры традиционно используются в ЕС для рассмотрения явно необоснованных ходатайств¹² и продолжают повсеместно рассматриваться как составляющая более широкого арсенала мер, направленных на сохранение целостности системы убежища путем сдерживания недобросовестных ходатайств¹³. Несмотря на то, что в Директиве о процедурах предоставления убежища и Предложении по разработке Регламента предусмотрено, что государства-члены могут принимать решение о рассмотрении в приоритетном порядке ходатайства, которое «вероятно является явно обоснованным», или ходатайства, поданного уязвимым лицом или лицом, нуждающимся в особых процедурных гарантиях, особенно в случае детей без сопровождения¹⁴, анализ методологий, используемых в настоящее время в государствах-членах ЕС, доказал, что это положение не так широко используется, как статья 31.8, предусматривающая, *в частности*, возможность ускорения процедур предоставления убежища в делах, которые считаются явно необоснованными.

Рост в 2015-2016 годах количества ходатайств от искателей убежища, очевидно имеющих явные потребности в международной защите, привел к увеличению числа государств-членов, которые аналогичным образом используют ускоренные и/или упрощенные процедуры по отношению к явно обоснованным ходатайствам¹⁵. Это имело смысл, с учетом того, что предыдущий подход ставил заявителей с обоснованными ходатайствами в явно невыгодное положение, поскольку существовала тенденция рассматривать их ходатайства после ходатайств заявителей с необоснованными ходатайствами. Введение ускоренных и упрощенных процессов для явно обоснованных ходатайств - это эффективный способ сократить количество накопившихся нерассмотренных дел; и общей стоимости обработки с учетом содействия быстрой интеграции лиц, которые были признаны нуждающимися в международной защите. В настоящее время Германия, Греция, Италия, Нидерланды, Швеция и Швейцария¹⁶ приняли четкие методы

<http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>, пп. 30-31; Верховный Комиссар ООН по делам беженцев (ВКБ ООН), Позиция УВКБ ООН по явно необоснованным ходатайствам о предоставлении убежища, 1 декабря 1992 г., 3 Серия материалов по Европе 2, п. 397, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b31d83.html>

¹⁰ См. ст. 2 (q), 40 и 42 ДПУ.

¹¹ В соответствии с Глоссарием УВКБ ООН, можно утверждать, что презумпция включения (иногда называемая презумпцией соответствия критериям) существует, если объективные доказательства относительно ситуации в стране происхождения указывают на то, что заявители с определенными характеристиками, вероятно, будут соответствовать критериям, определенным в статье 1(A)2 Конвенции 1951 г., или расширенным критериям статуса беженца, установленным УВКБ ООН. Это означает, что если установлено, что лицо принадлежит к определенной группе или подпадает под определенную категорию, то это лицо будет подпадать под опровержимую презумпцию того, что оно нуждается в защите. Ходатайства о предоставлении убежища, в отношении которых существуют признаки того, что они являются явно обоснованными, будут подпадать под презумпцию включения, см. сноска 7 выше, п. 21.

¹² См. ст. 31.8 ДПУ. Аналогичный подход преобладает в Предложении Комиссии, см. ст. 40 Предложения по ДПУ и п.8

Пояснительного меморандума

¹³ См. Предложение Комиссии, сноска 4 выше, п.8.

¹⁴ См. ст. 31.7 ДПУ; Ст. 33.5 Предложения по ДПУ.

¹⁵ См. в этом отношении, УВКБ ООН, *Заявление касательно права на эффективное средство правовой защиты в связи с ускоренной процедурой предоставления убежища*, изданное в контексте решения Суда Европейского союза, вынесенного по преюдициальному запросу от Административного Трибунала Люксембурга относительно толкования ст. 39, Директивы о предоставлении убежища (ДПУ); и ст. 6 и 13 ЕКПЧ, п. 7, <http://www.refworld.org/pdfid/4bf67fa12.pdf>.

¹⁶ В случае Швейцарии новый закон о предоставлении убежища, который предусматривает принятие решений по ускоренной процедуре в отношении дел, по которым решение о признании статуса либо об отказе могут быть приняты в оперативном порядке, на момент подготовки данной публикации, все еще осуществляется на экспериментальной основе и еще не применяется на уровне всей страны. В случае Германии один из «кластеров» занимается делами из стран происхождения, имеющих высокие процентные показатели предоставления защиты (50% или выше). См. Приложение II для ознакомления с соответствующей практикой государств.

рассмотрения дел, включая ускоренные и/или упрощенные процедуры, для явно обоснованных ходатайств.

4. Обработка ходатайств о предоставлении международной защиты: от регистрации до предоставления защиты или осуществления возвращения

4.1. Регистрация и идентификация

Регистрация и идентификация является одним из важнейших этапов всего процесса и состоит в фиксации и проверке информации заявителей, ходатайствующих о предоставлении международной защиты¹⁷. С точки зрения эффективности и справедливости важно, чтобы с самого начала соответствующие данные и информация фиксировались точным и тщательным образом для обеспечения целостности систем защиты и противодействия мошенничеству. Это также крайне важно для эффективного распределения дел в качестве основы для их передачи для рассмотрения в различные процедуры.

Несмотря на то, что в статье 6.1 ДПУ предусматривается, что ходатайство должно быть зарегистрировано в течение трех дней¹⁸, в ней отсутствует какая-либо дополнительная информация о процессе регистрации. Этот вопрос рассматривался в Предложении Комиссии по разработке Регламента о процедурах предоставления убежища, в котором предусматривается, что «органы власти, ответственные за прием и регистрацию ходатайств о предоставлении международной защиты, должны незамедлительно зарегистрировать ходатайство не позднее, чем в течение трех рабочих дней с момента его подачи. Они также должны зарегистрировать следующую информацию:

- (a) имя, дату рождения, пол, гражданство и другие персональные данные заявителя;
- (b) тип и номер удостоверения личности или проездного документа заявителя;
- (c) дату ходатайства, место, где оно было подано и наименование органа власти, в который подано ходатайство¹⁹.

Помимо вышеуказанного положения, с целью идентификации должны быть зафиксированы другие данные, включая:

- Наличие особых потребностей, которые могут привести к приоритетному рассмотрению ходатайств²⁰;
- Существование родственных связей, особенно в странах Европейского союза.

Эти данные также будут использоваться после подачи ходатайства о предоставлении убежища для определения того, является ли государство-член ответственным за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища в соответствии с Дублинским регламентом²¹.

Согласно европейскому законодательству «государства-члены должны учитывать особое положение уязвимых лиц, таких как несовершеннолетние, несовершеннолетние без сопровождения, инвалиды, пожилые люди, беременные женщины, одинокие родители с несовершеннолетними детьми, жертвы торговли людьми, лица с тяжелыми заболеваниями, лица с психическими расстройствами и лица, подвергшиеся пыткам, изнасилованию или другим

¹⁷ Следует отметить, что в ст.6 ДПУ предусматривается три отдельных этапа, т.е. «составление», «регистрация» и «подача» ходатайства о предоставлении убежища.

¹⁸ В ст. 6 ДПУ также предусматривается, что если ходатайство о предоставлении международной защиты адресовано другому органу власти, к компетенции которого относится прием подобного рода ходатайств, как например полиция, служба пограничного контроля, органы по вопросам иммиграции и/или сотрудники мест содержания под стражей, срок регистрации может быть увеличен до шести рабочих дней.

¹⁹ Кроме того, в Регламенте о системе «Евродак» предусматривается, что государства-члены должны незамедлительно брать отпечатки всех пальцев у каждого лица, ходатайствующего о международной защите, достигшего 14-летнего возраста, и должны, максимально быстро и не позднее 72 часов после подачи этим лицом ходатайства о предоставлении международной защиты, передать их вместе с другими соответствующими данными в Центральную систему; см. ст. 9(1) и 11 Регламента (ЕУ) № 603/2013 Европейского Парламента и Совета ЕС от 26 июня 2013 г. о создании системы «Евродак» для сравнения отпечатков пальцев с целью эффективного применения Регламента (ЕУ) № 604/2003, устанавливающего критерии и механизмы определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, поданного в одном из государств-членов ЕС гражданином третьей страны или лицом без гражданства, и о запросах о сравнении с данными системы «Евродак» со стороны правоохранительных органов государств-членов ЕС и Европола в правоприменительных целях, изменяющий Регламент (ЕУ) № 1077/2011 о создании Европейского агентства по оперативному управлению крупномасштабными ИТ-системами в области свободы, безопасности и справедливости (переработанный) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0603&from=EN>.

²⁰ См. ст.20.1 Предложения по РПУ.

²¹ См. ст. 20 Регламента (ЕС) № 604/2013 Европейского парламента и Совета ЕС, устанавливающего критерии и механизмы определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, поданного в одном из государств-членов ЕС гражданином третьей страны или лицом без гражданства (переработанный) [далее Дублинский регламент III], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:EN:PDF>: см. также ст. 34 Дублинского регламента III, в которой подробно описывается вид данных, которые могут быть предоставлены государствами-членами при определенных условиях.

серьезным формам психологического, физического или сексуального насилия, например жертвы калечащих операций на женских половых органах»²². Способность выявлять конкретные потребности и перенаправлять людей, не ходатайствующих о международной защите, для предоставления альтернативных механизмов, может способствовать большей эффективности и результативности процедур предоставления убежища²³. Для содействия этому процессу, когда это целесообразно, могут быть созданы группы реагирования с участием многих заинтересованных сторон. Это, например, ресурсы и профессиональные знания для выявления и перенаправления детей, в том числе детей без сопровождения и разлученных с семьей, для прохождения процедур определения наилучших интересов, а также соответствующие варианты устройства детей, другие услуги, предоставление консультаций и оказание медицинской помощи жертвам сексуального и гендерно-обусловленного насилия, других видов пыток и психологических травм, а также лицам, имеющим потребности в медицинской помощи²⁴. Кроме того, в статьях 31.7 b) ДПУ и 20 Предложения по РПУ предусматривается, что дело любого лица с особыми потребностями должно рассматриваться в приоритетном порядке.

Кроме того, для устранения некоторых препятствий для воссоединения семьи в соответствии с действующим Дублинским регламентом III, собранная на этапе регистрации информация о существовании родственных связей в рамках регламента «Дублин» должна использоваться для приоритизации воссоединения заявителей с членами их семей в другом государстве-члене ЕС до дальнейшего рассмотрения их дела²⁵.

Вследствие стремительно роста количества ходатайств о предоставлении убежища в 2015-2016 годах многие государства-члены приняли новые меры для ускорения процессов регистрации и идентификации. Все более распространенной особенностью регистрации и идентификации является «оперативная централизация» процесса. В Швейцарии, например, новый ускоренный процесс предполагает централизацию на уровне Конфедерации, при этом все соответствующие ведомства находятся в «одном месте». В Германии были созданы «центры прибытия», в которых проводится регистрация и проверка личности, медицинский осмотр, собеседования по вопросам предоставления убежища, а также первичное консультирование по вопросам трудоустройства.

В некоторых странах и регионах УВКБ ООН объединило регистрацию с мандатным определением статуса беженца, однако только в отношении типов дел, к которым применяется подход по принципу «*prima facie*»²⁶ или «презумпция

²² См. ст. 21 Директивы 2013/33/EU от 26 июня 2013 года Европейского парламента и Совета ЕС, устанавливающей стандарты приема лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты (переработанная), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN>.

²³ УВКБ ООН, *Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план действий, редакция 2016 года*, Глава 6, страница 142, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d06f7/10-point-plan-action-2016-update-chapter-6-differentiated-processes-procedures.html>.

²⁴ Более подробно о механизмах проверки и перенаправления см. УВКБ ООН, *Десятикомпонентный план действий, Защита беженцев и смешанная миграция, редакция 2016 года*, Глава 5, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d0207/10-point-plan-action-2016-update-chapter-5-mechanisms-screening-referral.html> и Глава 6, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d06f7/10-point-plan-action-2016-update-chapter-6-differentiated-processes-procedures.html>; о выявлении, регистрации и оценке возраста см. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), *Меры по укреплению политики и практики, применяемые в отношении детей без сопровождения и разлученных с семьей в Европе*, июль 2017 г., <http://www.refworld.org/docid/59633afc4.html>; детей без сопровождения и разлученных с семьей, см. пункт 31, Комитет ООН по правам ребенка (КПР), *Замечание общего порядка №6 (2005): Обращение с детьми без сопровождения и разлученными с семьей за пределами страны их происхождения*, 1 сентября 2005 г., CRC/GC/2005/6, <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>; см. также ст. 25.1 ДПУ; о выявлении лиц с особыми потребностями см. <https://ipsn.easo.europa.eu/easo-tool-identification-persons-special-needs>; см. также ст. 11.4 Директивы 2011/36/EU от 5 апреля 2011 года о предотвращении и пресечении торговли людьми и защите ее жертв, и заменяющая Рамочное решение Совета ЕС 2002/629/JHA, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>, в которой предусматривается, что «государства-участники должны принимать необходимые меры для создания надлежащих механизмов, направленных на скорейшее выявление жертв, оказание им помощи и поддержки, при сотрудничестве с соответствующими оказывающими поддержку организациями».

²⁵ Ст. 8-10 Дублинского регламента III; см. также Директива Совета ЕС 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. Европейского парламента и Совета ЕС о праве на воссоединение семьи <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN>.

²⁶ Подход по принципу *prima facie* означает признание статуса беженца на основании очевидных и объективных обстоятельств, имеющих место в стране происхождения (или - в случае искателей убежища без гражданства - в стране их предыдущего постоянного проживания), указывая, что лица, спасающиеся бегством от подобных обстоятельств, подвергаются опасности причинения вреда, вследствие чего они подпадают под применимое определение «беженец», а не вследствие проведения индивидуальной оценки. Подход по принципу *prima facie* на основании группового определения/групповых признаков действует только при признании статуса беженца; для принятия решения об отказе требуется индивидуальная оценка. Подход по принципу *prima facie* применяется в ситуациях массового прибытия беженцев, однако его применение может быть целесообразным в отношении групп лиц, находящихся в аналогичном положении, прибытие которых не имеет массовый характер, однако в отношении них существует общая опасность причинения вреда. См. также УВКБ ООН, *Рекомендации по предоставлению международной защиты №11: Признание статуса беженца по принципу prima facie*, 24 июня 2015 г., HCR/GIP/15/11, <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.

о включении в сферу международной защиты»²⁷. Такие подходы используются в ситуациях большого притока искателей убежища из одной группы стран или категории заявителей, а также когда определение статуса беженца в индивидуальном порядке не представляется возможным ввиду ограниченных ресурсов УВКБ ООН по сравнению с ресурсами государств. В таком случае в ходе одного собеседования проводится сбор биометрических данных и другой соответствующей информации, как правило, собираемой при регистрации, в том числе информация об особых потребностях и уязвимости, а также информация для оценки наличия права на международную защиту у ходатайствующих лиц. Оно предполагает опрос относительно места происхождения или гражданства, причин выезда, элементов, имеющих значение для рассмотрения вопроса о возможном исключении из сферы международной защиты (например, военная служба, звание, членство в определенных политических партиях или группах, занимаемая должность в органах власти, признаки преступного поведения в прошлом и т.д.). Любые «противоречивые признаки», возникающие в связи с сомнениями относительно гражданства или потенциальных критериев, обуславливающих исключение из сферы международной защиты, приводят к тому, что дело передается для рассмотрения в рамках обычной процедуры.

Как в ДПУ, так и в Предложении по РПУ, предусмотрены также меры по разрешению ситуаций, когда за международной защитой обращается большое количество людей, и в первую очередь установлены продление сроков рассмотрения ходатайств о предоставлении международной защиты. В статье 27 (2) Предложения по РПУ также предусматривается, что дополнительные данные, необходимые для рассмотрения ходатайства, могут быть собраны уже во время регистрации.

4.2. Распределение дел

Основной предпосылкой ускоренных и упрощенных процедур является дифференциация между типами дел с целью их передачи на рассмотрение с помощью определенных методов обработки дел. Таким образом, процесс распределения дел является основным элементом процесса.

Распределение дел предполагает анализ дел по стране происхождения, а также по конкретным категориям заявителей, особенно это касается тех стран происхождения, в отношении которых отсутствует достаточная степень однородности в процентных показателях предоставления «общей защиты» (например, признание в качестве беженцев, предоставление дополнительной защиты и гуманитарных статусов). Этот процесс будет охватывать анализ условий в стране происхождения, а также процентные показатели предоставления общей защиты в отношении какой-либо конкретной страны, которые более точно отражают количество лиц из определенной страны происхождения, имеющих потребности в международной защите. В дополнение к Руководству УВКБ ООН по оценке потребностей в международной защите, Рекомендации по вопросу международной защиты и информация о стране происхождения, ИСП EASO и отчеты разведслужб стран, а также другие отчеты из надежных источников, являются дополнительным источником информации²⁸.

В зависимости от результатов анализа, ходатайства будут передаваться с учетом соответствующих методов рассмотрения дела или, как это уже сделано в нескольких государствах-членах ЕС (например, в Швейцарии²⁹, Швеции или Нидерландах), по разным направлениям или «профилям». Группы лиц, а также лица определенных категорий, имеющие высокие и очень низкие процентные показатели предоставления защиты, будут направляться для прохождения ускоренных и/или упрощенных процедур, тогда как решение по другим делам будет приниматься в рамках обычной процедуры. Заявители также будут перенаправляться для прохождения обычной процедуры, если в

²⁷ См. сноску 11 выше, а также Глоссарий УВКБ ООН по ОСБ, сноска 7 выше.

²⁸ В ст. 10 ДПУ предусматривается, что в целях изучения ходатайства о предоставлении убежища: «... (b) точная и обновленная информация поступает из различных источников, в числе которых Европейское бюро по вопросам предоставления убежища, УВКБ ООН и соответствующие правозащитные организации, в отношении общей ситуации, сложившейся в странах происхождения заявителей [...]». В ст. 33.2 Предложения по РПУ вводится аналогичная формулировка о роли Европейского офиса по вопросам предоставления убежища, см. в этой связи Предложение по Регламенту Европейского парламента и Совета ЕС о создании Европейского офиса по вопросам предоставления убежища и отменяющий Регламент (ЕС) №439/2010 4.5.2016 COM(2016) 271 окончательно https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf.

²⁹ В Швейцарии все заявители первоначально направляются для прохождения ускоренной процедуры, которая не предусматривает проведение собеседования с заявителем. Если ходатайство слишком сложное для вынесения решения в короткие сроки, установленные для ускоренной процедуры, оно подлежит рассмотрению в рамках расширенной процедуры (*erweitertes Verfahren*).

³¹ Это касается как показателей предоставления статуса беженца, так и предоставления дополнительной защиты на основании данных «Евростат».

их ходатайстве будут возникать элементы, которые со всей очевидностью свидетельствуют о том, что тип дел, в отношении которого применяются ускоренные/упрощенные процедуры, не имеет определенной степени однородности. Это в том числе касается тех лиц, чьи ходатайства на начальном этапе были явно обоснованными, однако в отношении их ходатайства возникают сомнения о достоверности и/или применимы критерии, обуславливающие исключение из сферы международной защиты при его более тщательной проверке.

Крайне важно, чтобы были установлены четкие, прозрачные, и при этом достаточно гибкие критерии по упорядочению процесса распределения дел, чтобы избежать большого количества сложностей правового характера и чрезмерной нагрузки при осуществлении ускоренных/упрощенных процедур со сложными делами, что ухудшило бы их эффективность.

Как отмечалось выше, в нескольких государствах-членах уже внедрены комплексные системы распределения дел, например, в Нидерландах, Швейцарии и Швеции³⁰. В Греции, например, упрощенные ускоренные процедуры используются как в отношении явно обоснованных ходатайств, поданных гражданами Сирии, так и в отношении граждан других стран, имеющих низкий процентный показатель предоставления защиты³¹, например, это касается граждан Албании и Грузии.

4.3. Оценка

На этапе оценки могут использоваться упрощенные инструменты рассмотрения дела для повышения эффективности процесса.

Руководствуясь практикой УВКБ ООН и существующей практикой государств, упрощенная процедура рассмотрения дела должна в основном использоваться в отношении типов ходатайств или категорий заявителей, когда возможно провести специальное собеседование и/или использовать шаблоны и предварительно заполненные формы, как например:

- Группы заявителей с **высокими процентными показателями предоставления общей защиты** (как например группы/категории заявителей, в отношении которых может применяться презумпция включения) и высокой степенью схожести категорий риска;
- Группы заявителей с **очень низкими процентными показателями предоставления общей защиты** и высокой степенью схожести ходатайств.

Важно подчеркнуть, что упрощенные процедуры ОСБ не должны использоваться в отношении групп заявителей, которые не имеют высокую степень однородности.

К упрощенным механизмам относятся формы с предварительно внесенными в них юридическим анализом и/или ИСП, в том числе формы оценки конкретной группы заявителей. В качестве примера может служить Италия, где были разработаны упрощенные формы для проведения собеседования, шаблоны и информационные анкеты о стране происхождения для искателей убежища из Бангладеш, Сенегала и Северной Нигерии, в то же время разрабатываются другие формы для стран с высокими процентными показателями предоставления защиты, таких как Афганистан, Эритрея, Сомали и Сирия.

Другой подход может быть в проведении собеседований по упрощенной форме, в которых основное внимание уделялось бы основным элементам ходатайства, таким как гражданство/национальность, регион происхождения, этническая принадлежность, религия или другие характеристики, подлежащие защите. Личное собеседование остается, тем не менее, важным, поскольку оно предоставляет заявителю возможность объяснить всесторонне и непосредственно органам власти причины подачи ходатайства и дает возможность определяющему решению органу установить, насколько это возможно, все соответствующие факты и оценить достоверность устных доказательств. Кроме того, непроведение собеседования вызывает сомнения в отношении идентификации и аспектов исключения из сферы международной защиты. Это также может усложнить процесс пересмотра, аннулирования или прекращения статуса на более позднем этапе, поскольку полный отчет о причинах выезда, который имеет значение при осуществлении данных процессов, может отсутствовать.

³⁰ См. Приложение II.

³¹ Это касается как показателей предоставления статуса беженца, так и предоставления дополнительной защиты на основании данных «Евростат».

В этой связи УВКБ ООН не одобряет непроведение никакого собеседования, за исключением очень ограниченного числа случаев и исключительно, если речь идет о намерении удовлетворить ходатайства. В таких случаях письменное ходатайство может считаться предоставлением заявителю процедурного стандарта «право быть выслушанным», а от проведения собеседования можно отказаться.

4.4. Сроки

Четкие сроки рассмотрения дела имеют важное значение для продвижения процесса вперед. В этой связи, в Предложении по РПУ предусматривается, что регистрация должна быть завершена в течение трех рабочих дней, ходатайство о предоставлении убежища должно быть подано в течение десяти рабочих дней, тогда как решения по ходатайствам в рамках ускоренных процедур должны быть вынесены в течение двух месяцев после подачи ходатайства. Заявителям, чьи ходатайства были направлены для рассмотрения по ускоренной процедуре, предоставляется две недели с момента получения уведомления, чтобы подать апелляцию на отказ, а решения второй инстанции должны быть вынесены в течение двухмесячного периода³². Несмотря на такие сжатые сроки, они не являются, *ipso facto*, необоснованными или несправедливыми. При этом они могут быть соблюдены, если соблюдаются надлежащие методы, а также, если для рассмотрения дела выделены надлежащие ресурсы.

Несколько государств-членов, а также Швейцария уже осуществили реформы, предусматривающие сжатые сроки. В рамках эксперимента, проведенного в Швейцарии, подготовительный этап до фактического начала ускоренной процедуры длится 21 день, тогда как решение в первой инстанции должно быть вынесено в течение восьми дней после начала ускоренной процедуры. Заявители имеют право на бесплатную юридическую помощь. Максимальная продолжительность всей ускоренной процедуры - 140 дней. Первые результаты экспериментального этапа показывают, что система, по всей видимости, работает хорошо с точки зрения справедливости и эффективности, хотя некоторые трудности имеют место.

Что касается сроков использования средств правовой защиты, то Суд Европейского союза (СЕС) счел, что 15 дней для подачи апелляции в рамках ускоренной процедуры, не представляется, как правило, достаточным на практике³³. «Важным аспектом», по мнению Суда, «является то, что предусмотренный срок должен быть достаточным на практике, чтобы дать заявителю возможность подготовить и осуществить эффективные меры»³⁴. Однако СЕС оставил на усмотрение национальных судов определение того, будут ли эти сроки достаточными с учетом *индивидуальных обстоятельств*. УВКБ ООН рекомендует увеличить срок подачи апелляции на решение, принятое в рамках ускоренной процедуры, до одного месяца.

4.5. Привлечение ресурсов и их координация

Для того чтобы иметь предполагаемое воздействие, необходимо выделение достаточных ресурсов и их координация на всех этапах процесса. В том числе это касается кадрового обеспечения, обучения персонала, планирования, установления целей, применения программных систем и наличия инфраструктуры³⁵. Опыт показал, что эти первоначальные вложения в долговременной перспективе финансово обоснованы, сокращая количество апелляций.

Достаточные ресурсы - ключевой аспект, гарантирующий не только эффективность этого процесса, но и сохранение его качества, особенно в отношении соблюдения изложенных ниже процедурных стандартов. Отвечая на вопросы, направленные УВКБ ООН, государства-члены сошлись во мнении, что снижение качества неизбежно скажется на эффективности, что повлечет накопления дел на этапе их рассмотрения во второй инстанции³⁶.

«Выделение» ресурсов для регистрации, распределения дел и проведения оценки в первой инстанции может

³² См. ст. 27.1, 28.1, 40.2, 53.6 b) и 55.1.b) Предложения по РПУ.

³³ *Брахим Самба Диуф против Министра труда, занятости и миграции населения (Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration)*, Дело C-69/10, Европейский союз: Суд Европейского союза, 28 июля 2011 г., пункты 49 и 67 http://www.refworld.org/cases/E CJ_4e37bd2b2.html.

³⁴ См. *Самба Диуф (Samba Diouf)*, сноска 33 выше, пункты 66-68.

³⁵ См. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), *Определение статуса беженца. Предотвращение накопления нерассмотренных дел и сокращение их количества*, январь 2018 г., RPLA/2018/03, [далее, *Предотвращение накопления нерассмотренных дел и сокращение их количества*] <http://www.refworld.org/docid/5b1a38374.html>.

³⁶ Там же.

значительно повысить общий уровень эффективности процесса. Нехватка ресурсов и, как следствие, ненадлежащий процесс регистрации или рассмотрения дел в первой инстанции, вероятно, повлекут необходимость в повторных собеседованиях и повторном рассмотрении дела³⁷. В Нидерландах было выделено достаточно ресурсов, чтобы обеспечить сбор всей соответствующей информации до этапа распределения дел. Стоит также отметить, что в статье 5(4) Предложения по РПУ предусматривается, что органу, осуществляющему регистрацию, могут оказывать помощь органы других государств-членов или эксперты, привлекаемые со стороны будущего Европейского агентства по вопросам предоставления убежища.

Подготовка кадров всегда была и остается основной составляющей таких усилий. Например, для этапа распределения дел необходимо, чтобы сотрудники, работающие с определенными группами заявителей, имели более специализированные знания, и в этой связи может потребоваться специальная подготовка. Аналогичным образом, использование упрощенных механизмов предусматривает, что лица, принимающие решения, должны иметь высокую степень осведомленности о конкретных типах ходатайств или категории заявителей и о существовании надлежащих механизмов контроля. В некоторых государствах-членах были созданы отдельные подразделения, работа которых направлена на рассмотрение определенных типов дел³⁸.

Для надлежащего выделения ресурсов, уже широко используются критерии оценки или другие параметры по определению потребностей в кадрах в отношении предполагаемого количества ходатайств. В целом, при том, что принятие решения единолично (а не группой) может являться действенным подходом, любое разделение труда между проводящим собеседование сотрудником и принимающим решение сотрудником показало себя неэффективным, поскольку это увеличило необходимость в повторных собеседованиях и привело к росту уровня удовлетворения апелляций.

УВКБ ООН и EASO укрепили координирование и сотрудничество, чтобы оказать поддержку государствам-членам в подготовке кадров. В Италии EASO и УВКБ ООН совместно проводят специальную подготовку сотрудников органов власти, при этом представители EASO привлекаются для оказания поддержки органам, занимающимся регистрацией и рассмотрением ходатайств о предоставлении убежища. EASO и УВКБ ООН также сотрудничают в Греции, где эксперты УВКБ ООН по вопросам обеспечения качества проводят с EASO дополнительную подготовку кадров по конкретным тематическим вопросам. Такое сотрудничество может быть продублировано и внедрено в других государствах-членах, в которых системы убежища сталкиваются с давлением, а совместная работа EASO-УВКБ ООН может принести пользу. Поддержка со стороны EASO-УВКБ ООН могла бы также включать в себя совместную разработку и внедрение стандартных операционных процедур, шаблонов и других инструментов рассмотрения дел, а также операционных планов (объединение ресурсов и опыта), направленных на ускорение и/или упрощение процедур и повышение эффективности в рассматриваемом государстве-члене.

Принятие мер по планированию на случай чрезвычайных обстоятельств и создание «реестра оперативного реагирования» или резервных или временных кадровых соглашений в ситуации более масштабного притока новых ищущих убежища лиц, также может помочь предотвратить накопление нерассмотренных дел³⁹. При этом важно сохранять баланс между постоянным и временным персоналом для обеспечения качества и эффективности процесса⁴⁰. Реалистичная оценка потенциала государств-членов по эффективному применению ускоренных процедур должна базироваться на различных источниках, в соответствии с которыми мнения всех действующих субъектов на местах, включая УВКБ ООН, служат дополнением к полномочиям соответствующих органов. Расширенная роль ведомств ЕС в области заблаговременного оповещения и обеспечения готовности, как например оценка степени уязвимости, проводимая агентством Frontex, и создание групп быстрого реагирования, а также прогнозируемая роль EASO/ЕОПУ по подготовке плана действий на случай чрезвычайных обстоятельств, могут служить хорошей основой для разработки осуществимых и эффективных планов на случай чрезвычайных обстоятельств и рассмотрения дел.

4.6. Возвращение

Чтобы сохранить доверие к какой-либо системе убежища, люди, которые признаны не нуждающимися в международной защите и которым было вынесено окончательное отрицательное решение в рамках справедливой процедуры, должны незамедлительно вернуться в свою страну происхождения. В своем Заключении 2003 года по

³⁷ Там же.

³⁸ Там же.

³⁹ См. *Лучше защитить беженцев в Европе и по всему миру*, сноска 2 выше, стр. 8-9.

⁴⁰ *Предотвращение накопления нерассмотренных дел и сокращение их количества*, сноска 35 выше. [ts-non-refugees.html](https://www.unhcr.org/ru/press/2017/04/ts-non-refugees.html).

вопросу о международной защите Исполнительный комитет УВКБ ООН отметил, «что эффективное и оперативное возвращение лиц, которые, как было установлено, не нуждаются в международной защите, является принципиальным моментом в системе международной защиты в целом, а также в отношении контроля за нелегальной миграцией и предотвращением ввоза таких лиц и торговли ими». Комитет выразил обеспокоенность в отношении трудностей, с которыми сталкиваются многие страны убежища при осуществлении возвращения лиц, которые, как было установлено, не нуждаются в международной защите⁴¹.

Ускоренный/упрощенный процесс предоставления убежища будет иметь ограниченное влияние, если он не будет привязан к своевременному вынесению и осуществлению решений о возврате. Поэтому целесообразно, чтобы по мере возможности и с учетом работы соответствующих региональных и национальных структур, решения о возврате принимались вместе с окончательными решениями о возврате или незамедлительно после их принятия, как это уже предусмотрено в статье 6.6 Директивы о возвратах⁴².

Программы по содействию добровольному возвращению доказали свою эффективность в этом отношении, как это предусмотрено в Директиве о возвращении ЕС⁴³. Расширение охвата, повышение осведомленности и консультирование, в том числе со стороны Международной организации по вопросам миграции (МОМ), могут способствовать более широкой доступности в отношении содействия добровольной помощи.

5. Надлежащие стандарты процесса

При осуществлении ускоренных и упрощенных процедур, с самого начала процесса должны соблюдаться основные процедурные гарантии, предусмотренные международным правом и законодательством ЕС.

К соответствующим надлежащим стандартам процесса относятся:

- Право заявителя на получение информации о характере процедуры, его/ее правах и обязанностях, включая применимые сроки и соответствующие средства правовой защиты;
- Право на подготовку ходатайства, юридическую помощь и юридическое представительство;
- Право на перевод;
- Право быть выслушанным;
- Право на получение решений, обоснованных должным образом в письменной форме и на понятном заявителю языке;
- Право на доступ к эффективным средствам правовой защиты и в случаях, когда апелляция не имеет автоматического приостанавливающего действия, право добиваться приостановления исполнения отрицательного решения и оставаться в стране убежища до принятия окончательного решения.

Кроме того, государства обязаны предоставлять УВКБ ООН доступ к заявителям, в том числе содержащимся под стражей на пограничных пунктах и в транзитных зонах; предоставлять УВКБ ООН доступ к информации об индивидуальных ходатайствах о предоставлении международной защиты при условии согласия заявителя; и разрешить УВКБ ООН представить свое мнение компетентным органам в отношении индивидуальных ходатайств о предоставлении международной защиты на любом этапе процедуры⁴⁴.

Дополнительные гарантии также применяются к лицам с особыми потребностями, в том числе к лицам, получившим психологическую травму, и к детям, особенно это касается детей без сопровождения и разлученным с семьей⁴⁵.

⁴¹ Заключение по вопросу о возвращении лиц, которые признаны не нуждающимися в международной защите, No.96 (LIV) – 2003 г., <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3f93b1ca4/conclusion-return-persons-found-need-international-protection.html>; см. также УВКБ ООН, *Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план действий*, редакция 2016 года, Глава 9, Варианты возвращения лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции, <http://www.unhcr.org/publications/manuals/5846d2957/10-point-plan-action-2016-update-chapter-9-return-arrangements-non-refugees.html>.

⁴² Директива ЕС 2008/115/EU Европейского парламента и Совета от 16 декабря 2008 г. по общим стандартам и процедурам в государствах-членах ЕС для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран [далее Директива о возвращении] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=RO>; см. также статью 31 преамбулы Предложения по РПУ.

⁴³ См. ст. 7 Директивы о возвращении.

⁴⁴ См. ст. 29 ДПУ; см. также Заключение общего порядка Исполнительного комитета УВКБ ООН №108 (2008), документ ООН А/АС.96/1063, <http://www.unhcr.org/excom/exconc/49086bfd2/general-conclusion-international-protection.html> пункт (d).

⁴⁵ См. ст. 20 Предложения по РПУ.

Право на получение информации и право на юридическую помощь являются ключевыми факторами для обеспечения эффективности и должны быть гарантированы на всех этапах процесса. Непредоставление заявителям надлежащей информации, рекомендаций и поддержки только усложнит процесс и задержит его осуществление, а также потенциально может привести к тому, что последующие ходатайства будут необоснованными.

Многие государственные инициативы и инициативы гражданского сообщества применили новые технологии для улучшения доступа к информации посредством мобильных приложений и взаимодействия информационных систем, обеспечивая, при этом, надлежащую защиту персональных данных. К числу наиболее популярных (и устойчивых) систем относится *Refugee.info*, разработанная для всей Европы Международным комитетом спасения, и которая также имеет страницу в Facebook и в Messenger, где ищущие убежища лица могут получить прямые ответы на свои вопросы. Мобильное приложение *Ankommen* в Германии стало весьма успешным, и представительство по вопросам убежища в Германии сообщило, что количество загрузок данного приложения составило 200 000 раз. УВКБ ООН также запустило свой собственный веб-сайт для предоставления конкретной информации ищущим убежища лицам, *help.unhcr.org*, который в настоящее время доступен в Германии, Турции, Греции и на Кипре и будет распространяться по всему региону. Нередко самой важной чертой этих инструментов является информация о доступе к соответствующим услугам, например, языковые курсы, образование, жилье, работа и т. д. Опыт показывает, что, хотя эти инструменты облегчают предоставление правовой информации, они не могут заменить индивидуальную юридическую консультацию с учетом элементов ходатайства.

Предложение Комиссии по РПУ содержит подробные положения о праве на получение информации с момента регистрации⁴⁶ и о гарантиях, с некоторыми исключениями - о доступе к бесплатной юридической помощи на всех этапах процедуры, что является важным прогрессом в сравнении с ДПУ⁴⁷. В Швейцарии новая процедура предоставления убежища, которая осуществляется на экспериментальное основе в Цюрихе, предусматривает, что юридическая помощь и юридическое представительство должны предоставляться в течение всего периода данного процесса. Официальные лица считают это ключевым фактором для его эффективности. Также крайне важно, чтобы юристы обладали достаточным потенциалом и имели ресурсы для оказания надлежащей помощи в целях обеспечения целостности процесса.

К эффективному средству правовой защиты в делах, связанных с предоставлением убежища, относится право обжаловать решение, принятое в рамках ускоренной процедуры. Согласно соответствующим международным и региональным стандартам и связанной с ними прецедентной практике, для того, чтобы быть эффективной, апелляция на решение о возврате, которое может повлечь за собой опасность подвергнуться обращению, противоречащему статье 3 ЕКПЧ, должна либо иметь автоматическое приостанавливающее действие, либо должна существовать возможность, чтобы человек прибегнул к срочной процедуре для предотвращения исполнения распоряжения о депортации, в ожидании результатов по обычной апелляции⁴⁸. Эта точка зрения была недавно подтверждена Генеральным адвокатом СЕС, который напомнил, что в судебной практике СЕС предусматривается, что апелляция должна иметь приостанавливающее действие, если она подается в отношении решения о возврате, которое, в случае его осуществления, может подвергнуть гражданина третьей страны опасности стать жертвой применения смертной казни, пыток или других форм бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. Несмотря на то, что это касается решений о возврате, принятым в соответствии с Директивой о возвращении, а не к решениям, отклоняющим ходатайство о предоставлении убежища, даже если впоследствии будет вынесено решение о возврате, в данном случае излагается общий принцип⁴⁹.

⁴⁶ Ст. 26 Предложения по РПУ.

⁴⁷ См. ст. 15 Предложения по РПУ.

⁴⁸ *Конка против Бельгии (Conka v. Belgium)*, 51564/99, Совет ЕС: Европейский суд по правам человека, 5 февраля 2002 г., пункты 83-85, http://www.refworld.org/cases/ECHR_3e71fdfb4.html. См. также УВКБ ООН, *Заявление касательно права на эффективное средство правовой защиты в связи с применением ускоренных процедур предоставления убежища*, изданное в контексте решения Суда Европейского союза, вынесенного по преюдициальному запросу от Административного Трибунала Люксембурга относительно толкования ст. 39 Директивы о процедурах предоставления убежища (ДПУ); а также статей 6 и 13 ЕКПЧ, пункт 24, <http://www.refworld.org/pdfid/4bf67fa12.pdf>.

⁴⁹ Заключение Генерального адвоката, г-на Ива Бота (Yves Bot), представленные 24 января 2018 г., дела C-175/17 и C-180/17, пункты 44-49, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198742&pageIndex=0&doclang=fr&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

6. Рекомендации

Исходя из существующей в европейских государствах и УВКБ ООН практики применения изложенных выше ускоренных и упрощенных процедур, можно обозначить следующие основные рекомендации:

1. Регистрация по прибытии или в момент подачи ходатайства о предоставлении убежища предполагает фиксацию всех важных данных касательно заявителей, выявление лиц с особыми потребностями или с семейными связями в ЕС, а также перенаправление лиц, для которых существуют альтернативные правовые процедуры.
2. В ситуациях массового прибытия искателей убежища может быть рассмотрен вопрос о централизации процесса предоставления убежища и сопутствующих услуг. Это применимо в случаях, в которых имеет место высокая презумпция предоставления международной защиты, или при наличии очень низких процентных показателей предоставления защиты, а также когда типы ходатайств или категории заявителей достаточно однородны.
3. Ускоренные и упрощенные процедуры рассмотрения дел могут применяться как для явно обоснованных, так и для явно необоснованных ходатайств о предоставлении убежища.
4. Система распределения будет внедрена после анализа типов ходатайств на основе 1) страны происхождения и 2) категорий риска. По результатам этого анализа дела будут передаваться на рассмотрение по разным методам для:
 - i. Явно обоснованных ходатайств;
 - ii. Явно необоснованных ходатайств;
 - iii. Обычных процедур.
5. Как в отношении явно обоснованных, так и в отношении явно необоснованных ходатайств элементы анализа могут быть упрощены, в том числе посредством использования следующих средств:
 - i. Предварительно заполненные формы юридического анализа;
 - ii. Предварительно заполненные формы анализа информации о стране происхождения;
 - iii. Формы заключения по определенным типам ходатайств;
 - iv. Собеседования по упрощенной форме в случае явно обоснованных ходатайств.
6. Доступ к информации, услугам перевода, а также к юридической помощи и услугам юридического представительства предоставляются с момента регистрации до высылки после принятия окончательного отрицательного решения.
7. Чтобы процедуры были эффективными и справедливыми, крайне важно выделение достаточных возможностей и ресурсов как государственным органам, на которых возложена задача по регистрации и рассмотрению ходатайств, так и соответствующим вспомогательным службам (например, оказывающим услуги перевода) и поставщикам юридической помощи.
8. Особое внимание следует уделять детям без сопровождения и разлученным с семьей, обеспечивая соответствующие гарантии.
9. Оперативное исполнение возвращений достигается посредством выдачи решений о возвращении вместе с окончательными решениями об отклонении ходатайства об убежище, предоставляя получившим отказ искателям убежища вариант добровольного выезда и соответствующую помощь.

7. Интеграция рекомендаций в Общую европейскую систему убежища

Вышеуказанные рекомендации основываются на соответствующем законодательстве ЕС и не требуют радикального реформирования Общей европейской системы убежища и различных законодательных предложений, обсуждаемых в настоящее время. Не умаляя значение рекомендаций, которые будут подготовлены УВКБ ООН в отношении Предложения по РПУ и уже опубликованных рекомендаций в отношении реформы Дублинского регламента⁵⁰, эти рекомендации главным образом предполагают внесение определенных поправок в вышеупомянутые правовые документы, а именно:

- Приоритизировать воссоединение семьи лиц, ищущих убежища, в самом начале процедуры предоставления

⁵⁰ Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), *Замечания УВКБ ООН к предложению Европейской комиссии по Регламенту Европейского парламента и Совета ЕС, устанавливающему критерии и механизмы определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, поданного в одном из государств-членов ЕС гражданином третьей страны или лицом без гражданства (переработанный)* – COM (2016) 270, декабрь 2016 г., <http://www.refworld.org/pdfid/585cdb094.pdf>

- убежища и при необходимости - перенаправления их для получения других правовых вариантов;
- Ввести понятие явно обоснованных ходатайств и дать ему определение⁵¹;
 - Расширить применение ускоренных процедур к явно обоснованным ходатайствам наряду с явно необоснованными ходатайствами, к которым уже применяются такие процедуры⁵²;
 - Ввести положение, определяющее ключевые критерии и гарантии в отношении процесса распределения дел;
 - Ввести положения об упрощенных процедурах с указанием конкретных механизмов.

8. Заключение

Как показывает практика европейских государств и УВКБ ООН, ускоренные и упрощенные процедуры в отношении как явно обоснованных, так и явно необоснованных ходатайств, могут обеспечить эффективность процесса рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища с сохранением качества и справедливости. Они являются чрезвычайно важным инструментом для обработки большого количества ходатайств о предоставлении убежища и имеют явные преимущества по сравнению с обязательными процедурами определения допустимости, основанными на концепции безопасной третьей страны, которые остаются спорными с юридической точки зрения и сложными в реализации.

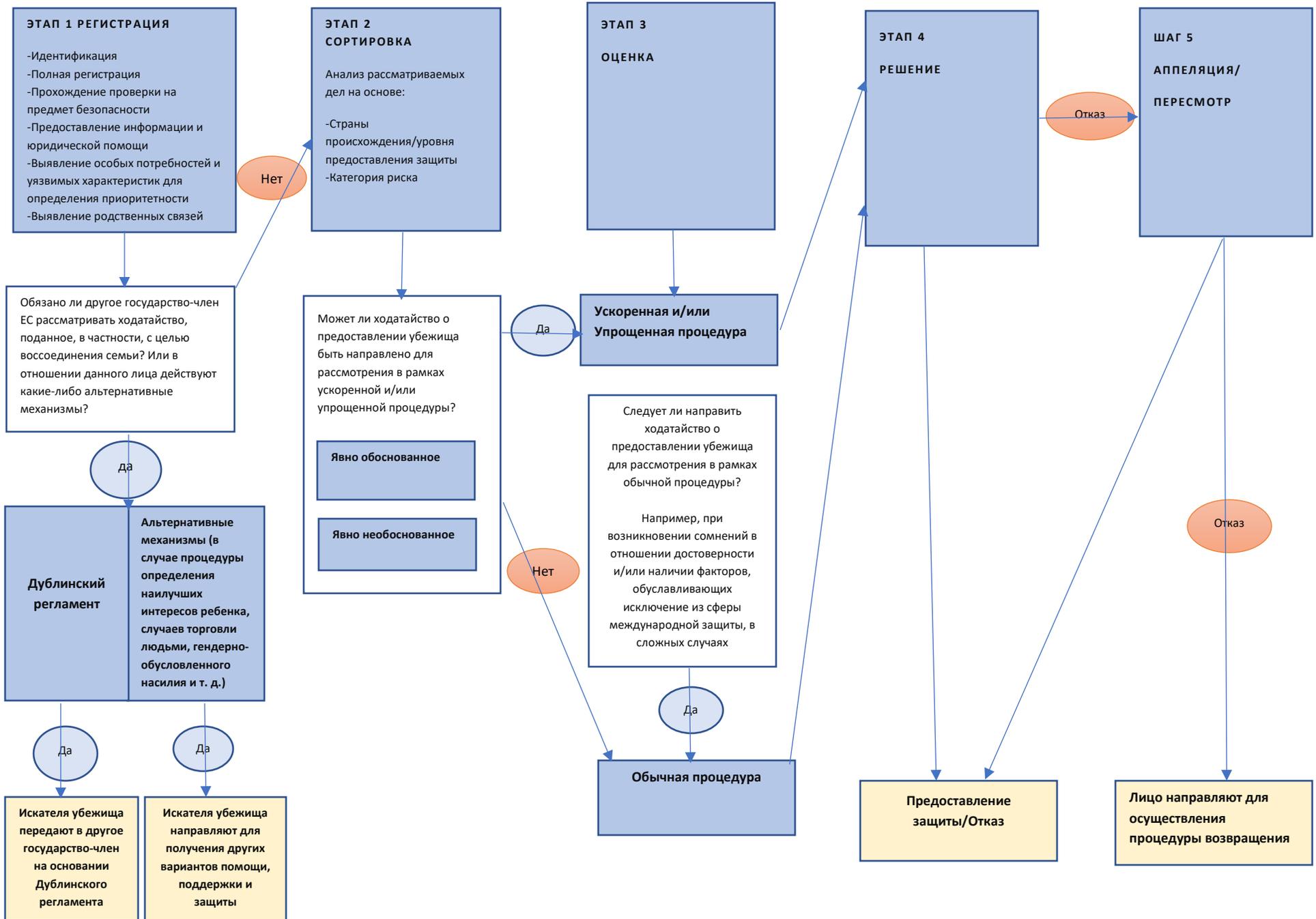
Исходя из вышеизложенного, УВКБ ООН рекомендует внести поправки в действующее предложение Европейской Комиссии по разработке Регламента о процедурах предоставления убежища, с тем чтобы обеспечить использование ускоренных и упрощенных процедур в отношении явно обоснованных и необоснованных ходатайств.

*Европейское региональное бюро,
май 2018 г.*

⁵¹ В ст. 31(8) ДПУ и предлагаемой ст. 40 Предложения по РПУ предусматривается ускоренное рассмотрение, в частности, «явно необоснованных» ходатайств. Ускоренное рассмотрение явно обоснованных ходатайств не предусмотрено ни в ДПУ, ни в РПУ. Однако в обоих этих документах предусматривается возможность «приоритетного рассмотрения» таких ходатайств, см. ст. 31(7) ДПУ и 33(5) РПУ.

⁵² См. ст. 31.8 ДПУ и 40 Предложения по РПУ.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 – БЛОК-СХЕМА



ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

	Ускоренные – сокращенные - или упрощенные процедуры	Прибытие - Регистрация	Сортировка	Рассмотрение дел - оценка	Конечные сроки	Апелляции	Возвращение
Франция	<p>Ускоренная процедура инициируется автоматически в отдельных случаях, другие случаи рассматриваются префектурой¹ или OFPRA.</p> <p><i>«Ускоренная обработка»:</i> Приоритетность ходатайств, в которых уязвимые категории лиц указали «особые потребности в отношении условий приема или или «особые потребности в отношении</p>	<p>Процедура в аэропорту (2 дня).</p> <p>Если дело отклоняется как явно необоснованное или неприемлемое, заявителю отказывают во въезде.</p>	<p>Дела сортируются при регистрации и направляются в разные процедуры.</p> <p>При рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища OFPRA имеет полномочия направлять ходатайство на рассмотрение по ускоренной процедуре, если:</p> <p>а. Искатель убежища предоставил (-а) поддельные документы, удостоверяющие личность, или проездные документы, либо неверную информацию о своем гражданстве или условиях своего въезда</p>	<p>По аналогии с обычной процедурой, собеседования в режиме видео могут проводиться с заявителями, подавшими ходатайства в зарубежных департаментах, с заявителями, содержащимися в центрах административного задержания, большинство из которых до сих пор направлялись для прохождения ускоренной процедуры, а также в случаях, когда искатель убежища не может присутствовать на собеседовании по состоянию здоровья или по семейным обстоятельствам.</p>	<p>Первая инстанция: искатель убежища должен подать ходатайство в течение 21 дня. Решения OFPRA должны быть вынесены в течение 15 дней (96 часов, если искатель убежища содержится в центре административного задержания). Апелляция должна быть подана в течение 30 дней.</p>	<p>Процедура апелляции в CNDA аналогична существующей в рамках обычной процедуры: апелляция должна быть подана в течение 30 дней и имеет приостанавливающее действие. При ускоренной процедуре решение должно быть вынесено одним судьей в течение 5 недель.</p>	

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

	процедуры».		<p>b. на территорию Франции либо подал (-а) несколько ходатайств о предоставлении убежища по разным удостоверениям личности;</p> <p>c. Искатель убежища подкрепил (-а) свое ходатайство исключительно не относящимися к делу вопросами касательно самого ходатайства;</p> <p>или</p> <p>d. Искатель убежища предоставил (-а) явно противоречивые, непоследовательные, явно неправдивые или недостаточно правдоподобные сведения, которые противоречат информации о стране происхождения.</p>				
--	-------------	--	--	--	--	--	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

Германия	<p>Ускоренные процедуры для граждан определенных стран (из списка безопасных стран происхождения) и в определенных ситуациях, например в случаях подделки удостоверения личности.</p> <p>Решение в течение одной недели после подачи ходатайства, в противном случае – обычная процедура².</p> <p>Процедура в аэропорту (2 дня).</p>		<p>Процедуры в аэропорту (2 дня), если дело отклонено как явно необоснованное, человеку отказывают во въезде.</p> <p>Сокращенные процедуры (1 неделя).</p>	<p>Концепция интеллектуальной поддержки проведения собеседования (шаблоны проведения собеседования).</p> <p>Централизация внутренних каналов запроса информации для сотрудников, проводящих собеседования, и лиц, принимающих решения. Система основных данных⁶.</p> <p>Региональные серверы для удаленного перевода (перевода в режиме видео).</p> <p>Цифровая связь между государственными офисами по предоставлению убежища и административными судами.</p>	<p>Для ходатайств, которые признаны явно необоснованными, апелляция должна быть подана в течение 7 дней.</p>	<p>Отсутствие автоматического приостанавливающего действия в отношении решения, по которому ходатайство признано явно необоснованным.</p>	<p>Интегрированная концепция управления, связанная с возвращением.</p> <p>Лица, чьи дела признаны явно необоснованными, должны покинуть страну в течение одной недели.</p>
-----------------	---	--	--	---	--	---	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

	<p>Введение «кластерной системы» A³, B, C, D⁴.</p> <p>Особые процедуры для граждан определенных стран⁵.</p>				<p>Разработка предварительных шаблонов собеседований для граждан отдельных стран происхождения.</p> <p>Централизованные внутренние информационные каналы для сотрудников, проводящих собеседования, и лиц, принимающих решения.</p> <p>Программа работы к 2020 году в цифровом режиме государственного офиса по предоставлению убежища.</p> <p>Мобильное приложение и веб-сайт для искателей убежища с соответствующей информацией о системе убежища и интеграции.</p> <p>Обновление центрального реестра иностранных граждан для включения более широкой базы данных с отпечатками пальцев.</p>
--	--	--	--	--	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

Греция	<p>Разные методы:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ускоренная процедура в зависимости от характера ходатайства (30 дней)⁷. - Процедуры ускоренного пересечения границы, используемые для транзитных зон (аэропортов и портов) (28 дней). - Исключительная ускоренная процедура пересечения границы (в центрах приема и идентификации на островах) (решение в течение 1 дня после собеседования). - Упрощенная быстрая процедура в рамках обычной процедуры. 	<p>Перенаправление Службой приема и идентификации (СПИ) новоприбывших лиц, которые выражают желание подать ходатайство о предоставлении убежище посредством онлайн-регистрации.</p> <p>Проверка СПИ особых потребностей и уязвимых характеристик.</p>	<p>Совместная регистрация/собеседование для быстрой процедуры по Сирии при наличии факторов, обуславливающих исключение из сферы международной защиты.</p> <p>Дела сортируются после регистрации ходатайства о предоставлении убежища и распределяются по разным процедурам.</p>	<p>Шаблоны используются для разных стран/ходатайств.</p>	<p>В первой инстанции: рассмотрение и принятие решения в порядке ускоренной процедуры – 30 дней; в рамках прохождения ускоренных процедур в транзитных зонах – 28 дней; в ускоренном режиме на границе – через 1 день после собеседования</p>	<p>Срок подачи апелляций уменьшен до 15 дней в ускоренных процедурах и 5 дней в исключительных ускоренных процедурах пересечения границы.</p> <p>Решения по апелляции должны быть вынесены в течение 40 дней в рамках ускоренной процедуры; 3 дней - в рамках ускоренной сокращенной процедуры на границе.</p>	<p>Заявители, чьи ходатайства были отклонены, подлежат возвращению в Турцию (реадмиссии) или в страну гражданства либо проживания.</p> <p>Программа МОМ СДВР для добровольного возвращения.</p>
---------------	--	---	--	--	---	--	---

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

Италия	<p>Ускоренная процедура для отдельных случаев; предполагает сокращение продолжительности каждого процедурного этапа⁸.</p> <p>Процедуры приоритетного рассмотрения для явно обоснованных дел или для дел лиц с особыми потребностями (несопровождаемых /разлученных с семьей детей), жертв пыток и т. д.).</p>	<p>Проверка особых потребностей в рамках СОП «Hotspot» с использованием общего шаблона⁹.</p> <p>Определение приоритетности рассмотрения ходатайств заявителей, чьи ходатайства явно обоснованы и/или особо уязвимой категории заявителей возможно на основе информации, полученной на этапе регистрации.</p> <p>Взаимодействие между регистрирующим органом (полицейскими управлениями) и территориальными</p>	<p>В случае явно обоснованных дел и дел о предоставлении дополнительной защиты¹⁰ возможно исключение этапа проведения собеседования и предоставление статуса беженца.</p>	<p>Упрощенные формы собеседования/бюллетени с ИСП/шаблон решений для отдельных стран происхождения (с низкими показателями предоставления статуса или в случае явно обоснованных ходатайств).</p> <p>Стандартная форма оценки.</p> <p>Видеозапись собеседования в первой инстанции предусмотрена законом (будет осуществлено в 2018 году).</p>	<p>Первая инстанция: искатель убежища должен подать ходатайство в течение 9 дней.</p> <p>Апелляция должна быть подана в течение 15 дней.</p>	<p>Для заявителей, которые распределены для прохождения ускоренной процедуры или ходатайства которых признаны явно необоснованным и, установлены более сжатые сроки для подачи апелляции (15 дней).</p> <p>Более того, приостанавливающее действие не является автоматическим и должно быть определено судьей.</p>	
---------------	--	---	--	--	--	--	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

	<p>комиссиями полностью компьютеризовано путем применения программного обеспечения («Vestanet»).</p> <p>Упрощенные формы собеседования для граждан отдельных стран происхождения.</p> <p>Стандартная форма оценки.</p>					
--	--	--	--	--	--	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

<p>Нидерланды</p>	<p>Система процедур для явно необоснованных дел¹¹.</p> <p>Упрощенная процедура для дел с высокой вероятностью положительного решения (<i>процедура в настоящее время неактивна</i>)¹².</p>	<p>Дела сортируются при регистрации и распределяются по разным процедурам.</p>	<p>Сортировка дел с низкой вероятностью положительного решения, которые распределяются по процедурам (см. ниже) только в тех случаях, когда Служба иммиграции и натурализации устанавливает наличие уязвимых характеристик или когда данная Служба не может принять решение в ходе общей процедуры предоставления убежища относительно того, будет ли искатель убежища перенаправлен для прохождения расширенной процедуры предоставления убежища¹³.</p>		<p>Рассмотрение дела по ускоренной процедуре должно быть завершено в течение 14 рабочих дней (4 дня для регистрации и максимум 10 дней для проведения ускоренной процедуры); этот процесс состоит из 8 процедурных этапов.</p> <p>Апелляция должна быть подана в течение 7 дней.</p>	<p>В принципе, заявитель не может ждать ответа по апелляции в Нидерландах.</p> <p>После отклонения ходатайства приостанавливающее действие не применяется.</p> <p>На практике это не реализуется.</p>	<p>Если отклонено ходатайство заявителя из безопасной страны происхождения; он/она должен немедленно покинуть территорию Нидерландов, право на убежище прекращается, и он/она получают запрет на въезд в ЕС сроком на два года.</p>
<p>Норвегия</p>	<p>Ускоренные процедуры применяются ко всем этапам процесса предоставления убежища:</p>	<p>Ходатайства сортируются при регистрации и распределяются по разным</p>	<p>Первоначальное собеседование, проводимое PU для установления личности, въезда/маршрута следования в Норвегию, фотографирования и снятия отпечатков пальцев.</p>	<p>Новая технология для улучшения планирования.</p> <p>Упорядоченная система предоставления</p>	<p>Апелляция должна быть подана в течение трех недель с момента принятия</p>	<p>Заявитель должен подать ходатайство о применении приостанавливающего действия в течение трех</p>	<p>Заявители, чьи ходатайства были отклонены, будут</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

	<p>48-часовая ускоренная процедура для явно необоснованных дел на основе списка стран происхождения¹⁴.</p>	<p>процедурам.</p>	<p>Граждане могут получить информацию о процедуре предоставления убежища в общественных организациях¹⁶.</p>	<p>убежища, по которой оценка будет проведена в течение трех недель¹⁷.</p> <p>Организованный сбор данных через системы «Eurodac» и «DUF» при регистрации¹⁸. Существует информационный фильм на разных языках о норвежской системе и процессе предоставления убежища, различных основаниях для получения защиты.</p>	<p>решения Управления по делам иммиграции Норвегии.</p> <p>Если ходатайство считается явно необоснованным, заявитель должен подать апелляцию в течение одной недели с момента принятия решения.</p>	<p>часов после получения уведомления об отрицательном решении.</p> <p>По аналогии с другими ходатайствами, апелляции в соответствии с 48-часовой процедурой обрабатываются Норвежским апелляционным советом по иммиграционным делам.</p>	<p>немедленно возвращены в страну гражданства или проживания.</p>
	<p>3-недельная ускоренная процедура для отдельных категорий дел¹⁵.</p>			<p>Персональные беседы информационного характера с каждым искателем убежища.</p> <p>В случае принятия положительного решения заявитель незамедлительно отправляется в интеграционный центр для прохождения интенсивных программ профессиональной</p>			

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

				подготовки и языковых курсов либо постоянно размещается в муниципальном округе.			
Швеция	Ускоренные процедуры для явно необоснованных дел, дел, когда применяется Дублинский регламент и дел с высокой вероятностью получения отказа.	<p>Все искатели убежища перенаправляются в Миграционный орган, который регистрирует все ходатайства.</p> <p>Способ организации «LEAN» по ускоренной системе процедур Миграционного агентства (1 –7)¹⁹.</p> <p>Специальный тренинг касательно детей без сопровождения и разлученных с семьей, женщин-искателей</p>	Дела проходят проверку и сортируются по процедурам в зависимости от конкретного типа.	<p>Проводятся два собеседования, одно из которых касается личных данных заявителя, а другое – оснований для ходатайства о предоставлении убежища.</p> <p>Существуют правовые положения для проведения оценки дел в различных процедурах.</p> <p>Акцент на индивидуальной оценке каждого дела.</p> <p>Шаблоны для</p>	<p>Апелляция должна быть подана в течение 21 дня в Миграционный суд.</p> <p>Постановления Миграционного суда должны быть обжалованы Миграционной службой или заявителем в течение 21 дня.</p>	Процедура апелляции I аналогична обычной процедуре, однако имеет приостанавливающее действие, только если заявитель просит об этом, и до принятия решения апелляционным судом.	<p>Наличие документов, удостоверяющих личность, в начале процесса.</p> <p>Предоставляемое МСШ жилье обеспечивает лучший контакт/диалог с искателем убежища и более тесное сотрудничество между органами размещения и исполнительными органами.</p>

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

	<p>убежища и ЛГБТ-заявителей.</p> <p>Карта LMA (административная идентификационная карта), позволяющая ищателям убежища получать доступ к услугам.</p> <p>Оценка уязвимых характеристик, проводимая для обеспечения необходимых услуг/поддержки (не влияет на процедуру, т. е. скорость обработки).</p> <p>Типовые СОП по процедуре.</p>		<p>структурирования изучения дела</p>			
--	--	--	---------------------------------------	--	--	--

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

Швейцария	<p>Во время первого этапа процедуры предоставления убежища искатель убежища проходит ускоренный этап. Как явно необоснованные, так и обоснованные решения могут быть приняты в ускоренном порядке. Сложные дела направляются для прохождения расширенной процедуры.</p>	<p>Регистрация проходит в рамках «подготовительного этапа»²⁰.</p>	<p>После всестороннего собеседования каждое дело изучается на предмет определения возможности принятия решения в рамках ускоренной процедуры²¹.</p>	<p>Электронная система управления делами.</p> <p>Тестирование возможности проведения собеседования по Скайпу (первого короткого собеседования) для облегчения перевода.</p>	<p>Подготовительный этап до перехода к ускоренному этапу длится не более 21 дня (10 дней, если касается Дублинского регламента).</p>	<p>Срок подачи апелляции в случае ускоренной процедуры составляет 7 рабочих дней. Федеральный административный суд затем должен в течение 20 дней принять решение по апелляции в рамках ускоренной процедуры.</p>
		<p>Централизация всех субъектов.</p>	<p>Те, чьи дела подлежат рассмотрению по ускоренной процедуре, остаются в федеральном центре.</p>	<p>Ускоренный этап длится от 8 до 10 рабочих дней и может быть продлен на несколько дней при необходимости.</p>		
		<p>Бесплатная правовая помощь и юридическое представительство при ускоренной процедуре.</p> <p>Ограниченная бесплатная правовая помощь и юридическое представительство при расширенной процедуре.</p> <p>Приоритетное рассмотрение дел несопровождаемых и разлученных с семьей детей.</p>	<p>В отношении дел несопровождаемых и разлученных с семьей детей, которые подлежат рассмотрению в приоритетном порядке, может возникнуть необходимость в проведении более всестороннего первоначального собеседования и оценки возраста.</p>	<p>Максимальная продолжительность всей процедуры при вынесении решения в рамках прохождения ускоренной процедуры составляет 140 дней</p>		

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

¹ Если префектура сообщает, что: i) искатель убежища отказывается сдавать отпечатки пальцев; ii) при регистрации своего ходатайства искатель убежища предоставил (-а) поддельные документы, удостоверяющие личность, или проездные документы либо ложную информацию о своем гражданстве или условиях въезда на территорию Франции или подал (-а) несколько ходатайств о предоставлении убежища по разным удостоверениям личности; iii) ходатайство не было зарегистрировано в течение 120 дней после въезда иностранного гражданина на территорию Франции; iv) ходатайство было подано только для того, чтобы избежать получения уведомления о принятом распоряжении о высылке или предстоящей высылке; или v) присутствие иностранного гражданина на территории Франции представляет серьезную угрозу для общественного порядка, общественной безопасности или государственной безопасности.

² Статья 30а Закона об убежище от марта 2016 года

³ Поскольку в немецком законодательстве отсутствует термин «обоснованные дела», «кластер А» можно рассматривать как определение «обоснованного дела».

⁴ Кластер А: страны происхождения с высоким уровнем предоставления защиты (50% или выше); кластер В: страны с низким уровнем предоставления защиты (до 20%); кластер С: сложные категории или ситуации; кластер D: дела, касающиеся Дублинского регламента. Для искателей убежища из кластера А или В полная процедура предоставления убежища должна проходить «в одном месте» в так называемом центре прибытия.

⁵ С конца 2015 года до весны 2016 года отдельная процедура применялась в отношении искателей убежища из Сирии, а также некоторых искателей убежища из Ирака (принадлежащих к религиозному меньшинству). Заявители не проходили этап собеседования, и решения о предоставлении защиты беженцам выносились на основании простой письменной процедуры, в ходе которой заявители могли поставить галочку в поле для подтверждения того, что им угрожает преследование согласно критериям Конвенции.

⁶ Сбор и ввод данных и доступ к соответствующим данным для субъектов на федеральном уровне, а также на уровне земель.

⁷ Заявители, прибывающие из безопасных стран происхождения, явно необоснованные ходатайства и различные случаи нарушения процедуры предоставления убежища. Ускоренные процедуры не применяются к обоснованным делам.

⁸ а. Когда искатель убежища содержится в учреждении в ожидании высылки; b. Когда ходатайство является явно необоснованным, так как оно основывается на факторах, которые не имеют отношения к необходимым условиям для предоставления международной защиты; c. В случае недопустимости последующих ходатайств; d. Когда заявитель подал (-а) свое ходатайство после того, как его/ее задержали за уклонение или попытку уклониться от прохождения пограничного контроля, или после выяснения факта его/ее нелегального пребывания с единственной целью задержать или предотвратить выдачу либо принудительную высылку или отказ во въезде.

⁹ Фиксируются обращения о предоставлении международной защиты и выявленные родственные связи.

¹⁰ Возможно для лиц из определенных стран или регионов страны, включенных в специальный список, который должен быть разработан и обновлен Государственной комиссией и которые считаются соответствующими условиям статьи 15С Директивы о предоставлении убежища.

¹¹ Процедура 1 была введена для дел, касающихся Дублинского регламента, а процедура 2 - для искателей убежища из безопасных стран происхождения или искателей убежища с соответствующим статусом в другом государстве-члене ЕС.

¹² Упрощенная процедура была разработана для случаев предоставления убежища с высокой вероятностью положительного решения в ситуациях с большим наплывом мигрантов (процедура 3). Государственный секретарь может требовать применения этой упрощенной процедуры по своему усмотрению, однако пока этого еще не происходило.

¹³ Несопровождаемые дети в возрасте до 12 лет и лица, с которыми невозможно провести собеседование в связи с проблемами со здоровьем, направляются для прохождения расширенной процедуры предоставления убежища в соответствии со ст. 3.113 (5) Постановления об иностранцах от 2000 года. Если с искателем убежища невозможно провести собеседование (например, в связи с проблемами со здоровьем), СИН также может продлить время ожидания до начала процедуры предоставления убежища.

¹⁴ Список 48-часовых процедур состоит из стран, о которых в Управлении по делам иммиграции Норвегии имеется достаточно информации об общей ситуации в области безопасности и прав человека, чтобы предположить, что граждане этих стран в целом не нуждаются в международной защите ни в соответствии с Конвенцией 1951 года, ни в соответствии с другими международными или государственными обязательствами, запрещающими высылку. Последний раз список (land i 48-timersprosedyren) обновлялся 9 ноября 2017 года: доступен по ссылке: <https://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-030/rs-2011-030v/>. Кроме того, для обеспечения того, чтобы каждое

ПРИЛОЖЕНИЕ II – ПРАКТИКА В ГОСУДАРСТВАХ

ходатайство, обработанное в соответствии с 48-часовой процедурой, было рассмотрено по существу основательно и в индивидуальном порядке, соблюдаются основные процессуальные гарантии, применимые к любой процедуре предоставления убежища в Норвегии.

¹⁵ Трехнедельная процедура применяется в случаях, если искатели убежища имеют судимость или в отношении лиц, личность которых вызывает сомнения. Такие заявители проходят собеседование так же, как и искатели убежища по стандартной процедуре. Если есть особые обстоятельства, препятствующие оперативному определению статуса, они могут быть переданы для прохождения обычной процедуры.

¹⁶ Норвежская организация по работе с искателями убежища

¹⁷ Согласно отчету Управления по делам иммиграции Норвегии, 80% ходатайств будут оценены в течение такого короткого срока. Кроме того планируется, что фактическая работа, которая требуется для рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, займет не более 21 дня без учета времени на рассмотрение апелляции.

¹⁸ Организация по вопросам убежища и миграционной политики в Норвегии. Отчет для Европейской сети по вопросам миграции. Доступен по ссылке: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/migration-policies/no_20120412_organisationasylummigrationpolicies_final_en.pdf

¹⁹ По различным процедурам предусмотрены инструкции о том, насколько обширное изучение дела требуется в каждом случае, и, таким образом, обеспечивается эффективность работы.

²⁰ «Подготовительный этап» включает в себя регистрацию, работу с отпечатками пальцев, собеседование с юрисконсультантом, проверку документов, определение происхождения и возраста, короткое первое собеседование относительно личности и причин бегства и медицинское обследование. Определение дел, касающихся Дублинского регламента, проходит на этом этапе.

²¹ Ускоренные процедуры применяются в отношении дел, которые могут быть отклонены в течение короткого времени, но также и для случаев, когда положительное решение может быть достигнуто в краткий период (т. е. обоснованные случаи). Если дело считается неподходящим для ускоренной процедуры, искатель убежища покинет федеральный центр приема и будет переведен в кантон, где будет применяться «расширенная процедура».