

Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе

Описание второго этапа (2015-2017)

ВСТУПЛЕНИЕ И ЦЕЛЬ

Первый этап проекта Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе, реализованный УВКБ ООН в 2013-2015 гг., был направлен на совершенствование пространства убежища в регионе (**Армения, Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова и Украина**) путем улучшения практики принятия решений в первой инстанции за счет трех следующих взаимодополняющих компонентов: контроля качества, создания потенциала и предоставления информации о стране происхождения (ИСП) на русском языке. Проект был нацелен на улучшение пространства убежища и методов предоставления защиты беженцам и искателям убежища в регионе, особенно процедур определения статуса беженца (ОСБ), в соответствии с требованиями международных стандартов. После завершения пилотного первого этапа проекта Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе (2013-2015 гг.) для сотрудников органов власти, занятых в сфере предоставления убежища, страны-участницы предложили продолжить проект во втором этапе (2015-2017 гг.).

ОБОСНОВАНИЕ ВТОРОГО ЭТАПА

Опираясь на прогресс, достигнутый в первом этапе ИКСУ, страны, участвующие в проекте, предложили продолжить его для приведения систем убежищ в регионе в соответствие с международными и европейскими нормами. Среди проблем, выделенных для следующего этапа ИКСУ, были выбраны следующие приоритетные направления:

- Необходимость дополнительной подготовки по положениям законодательства о предоставлении убежища, таких как оценка возможного риска, бремя доказывания и толкование сомнений в пользу заявителя;
- Необходимость выработки методов/решений касательно того, как эффективно справляться с возросшей загруженностью государственных учреждений, отвечающих за предоставление убежища, в связи с продолжающимися конфликтами в Украине, Сирии и Ираке, сохраняя при этом качество процедуры ОСБ;
- Необходимость решить проблему высокой текучести кадров, задействованных в процессе принятия решений, в том числе проблемы выгорания и викарных травм;
- Необходимость непрерывной подготовки персонала, включая вступительных тренингов для новых сотрудников;
- Необходимость укрепления внутренних механизмов контроля в органах, отвечающих за предоставление убежища;

- Необходимость укрепления потенциала судебного пересмотра для рассмотрения дел, о предоставлении убежища и уточнения толкования правовых норм путем установления правовых прецедентов и гармонизации процесса принятия судебного решения;
- Необходимость расширения потенциала пограничных служб каждой из участвующих стран для обеспечения доступа на территорию и расширения их знаний основных принципов международного законодательства о правах беженцев, в частности, о принципе невысылки.

МЕТОДОЛОГИЯ ВТОРОГО ЭТАПА

Подход и методология второго этапа опираются на опыт предыдущего пилотного этапа ИКСУ и двух финансируемых ЕС региональных проектах по обеспечению качества убежища в Восточной и Южной Европе. Второй этап также будет предполагать достаточную гибкость, чтобы позволить странам разрабатывать цели и рабочие планы, ориентированные на наиболее актуальные для них проблемы, и которые будут соотноситься с их конкретными законодательными рамками. Проект опирается на самостоятельную деятельность правительств стран, которая будет осуществляться в тесном сотрудничестве с УВКБ ООН и национальными органами, ответственными за предоставление убежища.

Структура проекта:

Советы по реализации проекта (СРП), созданные в ходе первого этапа, будут сохранены и включают в себя координаторов из национальных органов, ответственных за предоставление убежища, УВКБ ООН, и, если это будет уместно для конкретной страны-участницы, из пограничной службы и/или судебных органов. Данный Совет будет осуществлять руководство в определении и реализации мероприятий, направленных на обеспечение качества в каждой стране, а также, совместно с Региональным руководителем проекта от УВКБ ООН, представителями/сотрудниками представительств УВКБ ООН в целевых странах и/или высшими должностными лицами проводить регулярный мониторинг деятельности и оценку качества. Национальные координаторы УВКБ ООН в каждой из стран-участниц продолжат проводить большую часть рабочего времени в органах по предоставлению убежища, проводя мониторинг качества решений по ОСБ (в первой и второй инстанции процедуры предоставления убежища), а также обеспечивая конструктивную обратную связь и курирование. Они также будут оказывать помощь в пересмотре судебных решений, а также предоставлять обзоры и рекомендации касательно областей, нуждающихся в улучшении.

Анализ пробелов:

В начале следующего периода стороны подтвердят свое участие во втором этапе ИКСУ путем заключения официального Меморандума о взаимопонимании с УВКБ ООН или обмена письмами, которые закрепят их обязательства продолжать участие в проекте ИКСУ на его втором этапе. В начале первого этапа ИКСУ (2013 г.) СРП провели объективное оценивание того, как в их странах выносились решения по ходатайствам о предоставлении убежища, и

подготовили анализ пробелов соответствующих процедур предоставления убежища. Затем они разработали ряд рекомендаций, направленных на закрытие выявленных пробелов, выделили из них приоритетные и разработали рабочие планы по их реализации. В конце первого этапа сотрудниками УВКБ ООН, задействованными в проекте, был составлен отчет о достигнутых результатах. Этот отчет, указывающий на оставшиеся пробелы (в том числе на уровне судебной систем и пограничных служб), должен быть обсужден и согласован с представителями государственных органов участвующих стран. После этого СРП решат, каким рекомендациям следует уделять первоочередное внимание во втором этапе.

Обмен передовой практикой между странами:

Освоение «передовых практик» других стран было неотъемлемой частью проекта, в ходе которой страны-участницы имели возможность обмениваться опытом, а также получить обучение и консультации специалистов в сфере убежища из Швеции, Германии, Польши и Румынии. На следующем этапе проекта ИКСУ будет продолжен обмен опытом со странами ЕС, их «передовыми практиками», который также будет включать, по крайней мере, один учебный визит и трениговую сессию по методу «учись учить» из учебной программы Европейского бюро по вопросам предоставления убежища (EASO). Вопросы, нуждающиеся в рассмотрении, будут согласованы в соответствии с потребностями стран. Учебные визиты предоставят чиновникам варианты и практические идеи того, как можно улучшить практику предоставления убежища в своих странах.

ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ

Второй этап проекта будет проходить с 1 ноября 2015 г. по 31 декабря 2017 г.

ЦЕЛЕВЫЕ ГРУППЫ

Процесс принятия решения о предоставлении убежища начинается с момента, когда искатель убежища появляется на границе государства, и продолжается рассмотрением ходатайства в первой инстанции и различных стадиях пересмотра. Следовательно, на заключительной конференции первого этапа ИКСУ, которая прошла в мае 2015 г. в Киеве, Украина, было решено, что второй этап проекта продолжит ориентироваться на сотрудников, принимающих решение в первой инстанции, однако к его целевым группам также будут добавлены судьи, участвующие в рассмотрении дел, связанных с предоставлением убежища, а также сотрудники пограничных служб каждой из стран-участниц. Эти дополнительные целевые группы должны будут включены в отдельные специально разработанные сегменты ИКСУ, исходя из их опыта и потребностей. Предполагается, что в мероприятиях второго этапа ИКСУ примут участие около 100 служащих органов, занимающихся вопросами убежища, из **Армении, Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы и Украины**, а также около 100 пограничников и судей.

Лица, принимающие решения в первой инстанции:

При всей важности расширения участия в ИКСУ судей и пограничников, важной задачей остается поддержание результатов, достигнутых в отношении сотрудников, принимающих

решение в первой инстанции. Выбор правильного решения в первой инстанции а) указывает на более экономную и эффективную систему, поскольку в большинстве дел ресурсы будут расходоваться только на первой инстанции; б) улучшает защиту беженцев, поскольку те из них, чей статус будет признан настоящим, получают доступ к более широкому объему прав на ранней стадии; и в) уменьшает стресс, переживаемый беженцами и их неуверенность в своем будущем.

Сотрудники судебной системы:

Хотя создание эффективного процесса принятия решений в первой инстанции является важной задачей, также признается и то, что судебная система предоставляет существенную гарантию качества принятия решений органами, связанными с предоставлением убежища. Процедура судебного пересмотра не только защищает беженцев, чьи ходатайства могли быть ошибочно отклонены, но также помогает определить направление и правовую ясность лицам, принимающим решение в первой инстанции, касательно их будущих решений.

Пограничники:

Работа с пограничниками, направленная на обеспечение доступа к территории, является важнейшим аспектом в защите беженцев. Работа в этом направлении затрагивает важнейшие вопросы защиты лиц, ищущих убежища, такие как доступ к процедурам убежища, содержание под стражей и защита прав беженца, не забывая также о необходимости гарантий, что они также будут выполнять свои обязательства.

ТРИ КОМПОНЕНТА ИКСУ

Как и первый этап ИКСУ, второй этап также будет ориентироваться на три взаимодополняющих компонента: контроль качества, создание потенциала и предоставление информации о стране происхождения (ИСП) на русском языке.

Контроль качества – Обеспечение справедливости и эффективности предусматривалось за счет внедрения механизмов контроля качества на первом этапе. Контрольные списки, стандартные операционные процедуры (СОП), изменения в структуре учреждений, занимающихся вопросами убежища, призваны были обеспечить контроль и проверку качества на основании руководств, подготовленных EASP, IARLJ и УВКБ ООН.

Создание потенциала (подготовка) – Во время первого этапа проекта четыре модуля из учебной программы EASO были переведены на русский язык и предложены соответствующим сотрудникам, участвующим в процедуре определения статуса беженца в первой инстанции, в странах-участницах. Отдельные сотрудники были определены для прохождения тренингов по методу «учись учить» и целевой подготовки, также, в соответствии со всеми рекомендациями DIB, в дополнение к модулям учебной программы EASO на национальном уровне было предусмотрено проведение мероприятий, направленных на профессиональное развитие. На втором этапе тренинги для трех выбранных целевых групп будут продолжаться таким же образом. Кроме того, на втором этапе участникам будет предоставлены переведенные на русский язык для более удобного использования практические руководства EASO по

проведению собеседования, оценке доказательств, выявления наиболее уязвимых групп лиц и доступу к процедуре.

Информация о стране происхождения (ИСП) на русском языке – ИСП, являющаяся неотъемлемой частью процедуры определения статуса беженца, рассматривалась как важный дополнительный инструмент, используемый соответствующими сотрудниками в их работе во время первого этапа. Так как большинство этих сотрудников не владели свободно английским языком, они были ограничены отсутствием возможности использовать доступные базы данных ИСП на понятном для них языке. Следовательно, для обеспечения точной, объективной и актуальной ИСП из различных источников, во время первого этапа проекта была запущена русская версия ресурса Refworld, которая должна продолжать развиваться на втором этапе инициативы. Второй этап также предполагает осуществления перевода публикаций EASO касательно по ИСП на русский язык.

МЕРОПРИЯТИЯ, ЗАПЛАНИРОВАННЫЕ НА ВТОРОЙ ЭТАП

Региональный подход ИКСУ позволяет проводить обучение и использовать материалы на двух языках (русском и английском) во всех шести странах и содействует сотрудничеству и обмену лучшими практиками. Открытые дискуссии, а также обмен идеями и опытом будем поддерживаться в дальнейшем с помощью проведения регулярных региональных конференций/семинаров и международных/региональных тренингов, что позволит укрепить региональную сеть профессионалов в сфере убежища. Проект будет координироваться региональным отделом содействия правовой защите в Тбилиси, Грузия, и персоналом УВКБ ООН в соответствующих национальных представительствах.

Во время второго этапа все три целевые группы (сотрудники, принимающие решение в первой инстанции, судьи и пограничники), где это уместно, будут собираться вместе для более общих тренингов/семинаров, при этом будут сохранены отдельные учебные программы для каждой целевой группы, подготовленные в соответствии с их опытом, знаниями и выявленными потребностями.

КОМПОНЕНТ I: КОНТРОЛЬ КАЧЕСТВА

Мероприятия для сотрудников, принимающих решение в первой инстанции:

1. *Структура контроля качества:* на первом этапе СРП разработал структуру контроля качества для систем убежища каждой из стран, которая будет взята за основу и расширена на втором этапе. Основные компоненты структуры, в частности, включают: (i) вступительную подготовку и регулярное непрерывное обучение; (ii) программы наставничества для новых сотрудников; (iii) обеспечение руководствами, информационными и оценочными контрольными списками, инструкциями и СОП; (iv) проведение регулярные встреч сотрудников для обсуждения дел или конкретных тем; (v) предоставление последних обновлений из судебной практики; и (vi) предоставление структуры и контрольных списков для проведения оценки качества управления.

2. *Механизм внутреннего пересмотра*: создание и внедрение механизмов внутреннего пересмотра для обеспечения того, что инструменты качества, задействованные в национальных системах убежища, поддерживаются благодаря контролю качества, имеет ключевое значения для построения эффективной и прозрачной системы принятия решений. В идеале, контроль качества должен проводится внутренним отделом/персоналом, имеющим большой опыт и знания в области международной правовой защиты, национальной политики и процедур. Учитывая обширные знания и опыт УВКБ ООН в сфере внутреннего пересмотра процедур ОСБ, СРП, возможно, примет решение создать механизм пересмотра, аналогичный тому, который использует УВКБ ООН. Каждый отдел/ответственный сотрудник, который осуществляет пересмотр, должен самостоятельно подготовить письменные замечания по делам, а также встретиться с соответствующими сотрудниками для обсуждения передовые практики и решения проблем, которые были выявлены в рассмотренных делах, а также получить от них обратную связь.

Мероприятия для пограничников:

Представляется возможным оказать руководителям пограничных служб стран-участниц помощь в составлении контрольных списков, которых следует придерживаться при работе с лицом, ищущим убежище, на границе, уделяя при этом особое внимание удовлетворению потребностей и процедурам перенаправления наиболее уязвимых искателей убежища. Также на втором этапе планируется перевести и внедрить практический инструмент EASO по процедурам доступа, а также рассмотреть возможности партнерства с Frontex.

Мероприятия для работников судебной системы:

В рамках деятельности в этой области предполагается изучить материалы и возможности использования инструменты по подготовке/контроле качества судей, разработанные EASO, включая те, что были созданы в сотрудничестве с IARLJ. Инструменты контроля качества, разработанные EASO в рамках проекта дальнейшего повышения качества убежища в Европейском Союзе, могут быть взяты за основу для мероприятий по контролю качества для судей в рамках второго этапа.

КОМПОНЕНТ II: СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА

Для поддержания высоких стандартов в сфере принятия решений по предоставлению убежища, будут проведены следующие мероприятия по созданию потенциала для содействия сотрудникам, принимающим решение в первой инстанции, судьям и пограничникам в повышении уровня их знаний и опыта в сфере международного законодательства о беженцах и определения статуса.

Мероприятия для сотрудников, принимающих решение в первой инстанции:

1. *Подготовка в рамках учебной программы EASO*: УВКБ ООН планирует продолжить сотрудничество с EASO, то есть использовать переведенные на русский язык тренинги по методу «учись учить» и модули для создания в странах-участницах широкой сети

сертифицированных EASO тренеров, которые впоследствии будут проводить тренинги на национальном и региональном уровне. В дополнение к четырем модулям учебной программы EASO, переведенных и использованных на первом этапе в рамках тренинговых сессий «учись учить»: Включение в международную правовую защиту, Методы проведения собеседования, Оценка доказательств, а также Подготовка и принятие решений, для перевода и использования в тренингах в ходе консультаций с национальными властями, занимающимися вопросами предоставления убежища, и EASO будут отобраны дополнительные модули и соответствующие руководства, разработанные для них. Российские версии модулей которые были изменены/обновлены с времени проведения тренингов на первом этапе, будут обновляться соответственно. В то же время, страны-участницы продолжают проводить на национальном уровне тренинги по переведенным ранее модулям учебной программы EASO, нацеленных на новых сотрудников органов, ответственных за вопросы предоставления убежища, пограничников и судей. Кроме того, проект будет рассматривать возможность перевода практических руководств и пособий EASO по вопросам, касающимся ОСБ.

2. *Подготовка на национальном уровне:* координаторы УВКБ, занимающиеся мониторингом документов на регулярной основе, определяют области, где необходимо провести целевое обучение, с тем, чтоб в каждой стране, исходя из ее выявленных потребностей, подтвержденных рабочими планами, разработанными и согласованными СРП, были проведены дополнительные тренинги на определенные темы. Возможные темы могут включать в себя, без ограничений, все аспекты включения в правовую защиту, методов проведения собеседований, оценки правдоподобности, предоставления перевода в контексте процедур ОСБ, работы и проведения собеседования с уязвимыми группами искателями убежища, исключения из международной защиты. Также подготовка должна включать специальный тренинг для сотрудников, участвующих в ОСБ, на тему профессионального выгорания и викарной травмы. Тренинги могут задействовать международных специалистов и экспертов УВКБ ООН по заданным вопросам.
3. *Тренинг по вопросам информации о стране происхождения (ИСП):* приоритетом второго этапа остается надежный доступ к качественной ИСП и подготовка сотрудников, принимающих решение, для эффективного использования этой информации. Подготовка персонала по вопросам ИСП (сотрудников, принимающих решение и исследователей ИСП) повысит качество ОСБ и судебного пересмотра дел о предоставлении убежища в регионе. Соответственно, подготовка по всем аспектам ИСП и ее использования с помощью и участием ведущих агентств, занимающихся ИСП, таких как EASO, АККОРД, УВКБ ООН, остается приоритетом второго этапа.
4. *Сотрудничество и обмен опытом стран, которые известны своими «передовыми практиками»:* богатые опытом страны ЕС могли бы предоставить рекомендации касательно своих методов набора персонала, определения необходимых качеств и проведения вводной подготовки для новых сотрудников для содействия достижению меньшей сменяемости персонала в органах, занимающихся вопросами предоставления убежища стран-участниц. «Лучшие практики» непрерывного профессионального развития персонала, участвующего в принятии решений о предоставлении убежища в соответствующих органах власти разных стран мира, а также лучшие практики из стран ЕС

могут быть использованы для того, чтоб помочь соответствующим чиновникам из стран-участниц разработать методику для предотвращения высокой текучести кадров.

Мероприятия для сотрудников судебной системы:

1. *Тренинги EASO/IARLJ для судей:* при выборе программы подготовки для сотрудников судебной системы, УВКБ ООН намерено предложить тренинги по методу «учись учить». Предполагается, что IARLJ (через свое сотрудничество с EASO или самостоятельно) сможет помочь судьям в странах-участницах повысить их умения и знания в сфере законодательства о праве беженцев через (а) подготовку в сфере законодательства и права в сфере беженцев; (б) предоставление судьям, рассматривающих апелляции на решения по ОСБ, руководств и контрольных списков (например, «Судебные критерии оценки ИСП» и «Руководство по судебному подходу к медицинской экспертизе»); (с) создание форума для обмена опытом работников из разных судебных систем. Ожидается, что судьи из стран-участниц присоединятся к Международной ассоциации судей беженского права (IARLJ), будут принимать участие в региональных и всемирных конференциях и получат доступ к интернет-форуму судей. Кроме того, организация семинаров и круглых столов с судьями из стран-участниц и их коллег из стран-партнеров ЕС даст возможность обсудить передовую практику, сосредоточиться на прецедентном праве, а также обменяться знаниями и передовой практикой.
2. *Подготовка на национальном уровне:* координаторы УВКБ, регулярно проводящие анализ решений, определяют сферы, где необходимо целевое обучение, и в каждой стране-участнице, в соответствии с ее выявленными потребностями будут проведены дополнительные тренинги на определенные темы. Возможные темы для тренингов на национальном уровне для судей с большим упором на международное прецедентное право, могут включать, в частности, все аспекты включения в правовую защиту и исключения из нее; правдоподобности и особенностей памяти; использования ИСП; специальных потребностей уязвимых групп искателей убежища.
3. *Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ):* Хотя ЕСПЧ не имеет непосредственного отношения к вопросам убежища как таких, его решения относительно права защиты прав человека имеют далеко идущие последствия для беженцев и искателей убежища в отношении защиты от принудительного возвращения (ст. 3), в вопросах касающихся с допуском и исключением из процедуры, отношения к искателям убежища в принимающих странах, в том числе использования задержания (ст. 5) и доступа к эффективным средствам правовой защиты (ст. 13). Судьи, участвующие в ИКСУ могут воспользоваться возможностью провести ознакомительный визит в ЕСПЧ в Страсбург, во время которого они смогут увидеть заседания Суда и поучаствовать в семинарах и/или обсуждениях на круглых столах с их коллегами из ЕСПЧ, которые будут проходить после вводного курса по судебной практике ЕСПЧ.

Мероприятия для пограничников:

1. *Обучение пограничников законодательству в сфере прав беженцев:* УВКБ ООН имеет надежду, что Frontex, ведущее агентство ЕС по подготовке пограничников, согласится поделиться своим опытом в обучении пограничников из шести стран-участниц по основам

беженского права, с особым акцентом на вопросы доступа на территорию соответственно норм международного и регионального беженского права. Формат подготовки может иметь форму организованной Frontex/EASO тренинговой сессии по методу «учись учить» или тренинга, проводимых экспертом конкретных тренингов на региональном/национальном уровне. В план обучения этой целевой группы также могут входить вопросы касательно элементов национального права, относящиеся к праву просить убежище и получать доступ на территорию, а также регулирование вопросов, касающихся задержания искателей убежища, в международном и национальном праве.

КОМПОНЕНТ III: REFWORLD НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Во время первого этапа, в декабре 2013 года была запущена русская версия базы данных ИСП Refworld (www.refworld.org.ru). Данная платформа была разработана для того, чтобы покрыть существующий дефицит в точной, объективной и актуальной информации на русском языке и обеспечить, чтобы сотрудники, занимающиеся вопросами предоставления убежища, из Восточной Европы и других русскоговорящих стран имели доступ к разносторонним и объективным данным. Исходя из потребностей, выявленных в ходе анализа достигнутых результатов, УВКБ ООН займется переводом ключевых документов ИСП, касающихся стран происхождения, из которых идет наибольший поток искателей убежища в принимающие страны; для перевода также могут быть отобраны правовые и политические документы. Контроль качества перевода будет осуществляться сотрудниками УВКБ ООН с достаточным опытом в сфере международной правовой защиты. Тем не менее, для поддержания успеха проекта, его участники должны продолжать рекомендовать на перевод материалы по беженцам и соответствующим образом их использовать.