

Эффективное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища:

Рекомендации практического характера и примеры передового опыта





Данный документ предназначен для общего пользования. Все права защищены. Перепечатывание и перевод публикации разрешены, за исключением коммерческих целей, при условии ссылки на источник.

Фото на обложке: © УВКБ ООН/Анни Саккаб

© УВКБ ООН 2022 год

Резюме

За последние несколько лет системы предоставления убежища разных стран сталкиваются с нарастающей нагрузкой из-за увеличивающегося количества ходатайств о предоставлении убежища и проблем, вызванных пандемией COVID-19. Если государства не предпримут меры по усовершенствованию своих систем, существует серьезный риск того, что объем накопленных нерассмотренных ходатайств будет продолжать увеличиваться. Затянувшееся накопление нерассмотренных дел и длительные задержки при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища могут подорвать доверие общественности к системе предоставления убежища и затруднить процесс репатриации тех, кто не нуждается в международной защите.

Основная цель настоящего документа — предоставить соответствующие варианты и меры, инициированные национальными органами власти по вопросам предоставления убежища (в странах с развитой практикой регулирования деятельности по предоставлению убежища), для эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища при соблюдении основных принципов обеспечения защиты и надлежащих стандартов процесса. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) призывает к внедрению такого передового опыта, который впоследствии может быть имплементирован на региональном или национальном уровнях в рамках практических и оперативных мер реагирования государств на увеличивающиеся или более масштабные перемещения населения.

В документе подчеркивается важность увеличивающегося объема передового опыта, которым могут руководствоваться национальные органы власти по вопросам предоставления убежища, в соответствии с обязательным гарантированием международной защиты и содействием разделению ответственности. Такой подход соответствует положениям Глобального договора о беженцах и одной из его специальных инициатив — Группы поддержки потенциала предоставления убежища.

Как свидетельствуют приведенные в настоящем документе примеры Канады, Италии, Испании, Швеции и Швейцарии, эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища можно добиться за счет усовершенствования системы, инновационных инструментов и мер, а также практического реагирования на проблемы системного характера. Тесное координирование действий между соответствующими субъектами, такими как служба пограничного контроля, полиция и органы власти по вопросам предоставления убежища, а также участие субъектов, оказывающих юридическую помощь, и представителей гражданского общества с момента начала процедуры предоставления убежища могут еще больше ускорить процесс и сделать его более справедливым. Установление надлежащих процессов регистрации, подготовительная работа по сбору данных и управление данными, более широкое использование цифровых технологий и внедрение функционально совместимых и интегрированных систем являются дополнительными средствами по обеспечению справедливости и эффективности процесса.

Другой метод эффективного управления процессом рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища иллюстрируется в рамках представленных в данном документе примеров, касающихся распределения дел, что может снизить рабочую нагрузку на системы предоставления убежища, вызванную вновь прибывающими лицами, а также ожидающими рассмотрения делами. Распределение дел подразумевает задействованность органов власти, занимающихся вопросами предоставления убежища, которые анализируют группы заявителей по разным критериям и направляют ходатайства на рассмотрение по разным процедурам.

Кроме того, в документе освещаются ключевые принципы и процедурные стандарты, которые необходимо учитывать при разработке систем предоставления убежища и процессов ведения дел.

Приведенные в документе примеры демонстрируют, какие устойчивые к изменениям и адаптируемые системы предоставления убежища можно создать, сохраняя при этом справедливость и целостность процедуры рассмотрения дел. Создание четко работающих

структур позволит государствам эффективно справляться с существующим объемом накопленных нерассмотренных дел в процессе работы с вновь прибывающими лицами в условиях широкомасштабного вынужденного перемещения населения во всем мире.

Содержание

Резюме.....	3
Справочная информация и обоснование	6
<u>I.</u> Регистрация, подготовительная работа по сбору данных и управление данными.....	8
<u>II.</u> Распределение дел и диверсифицированные методы рассмотрения дел.....	19
<u>III.</u> Надлежащие стандарты процесса	37
<u>IV.</u> Проблемы системного характера, связанные с эффективным рассмотрением дел	42
Заключение	53
Приложение 1: Блок-схема	54
Приложение 2: Сокращения	56

Справочная информация и обоснование

1. По оценкам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН), по состоянию на конец 2020 года вынужденно перемещенными лицами стали 34,2 миллиона человек, которые покинули пределы своих стран вследствие преследования, ситуации конфликтов, нарушений прав человека и событий, серьезно нарушающих общественный порядок¹. Во всем мире государственные системы предоставления убежища столкнулись с требующей неотложного решения проблемой увеличения количества ходатайств о предоставлении убежища². Даже с историческим сокращением (на 45%) в 2020 году количества новых индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища из-за ограничений на передвижение, связанных с пандемией COVID-19, во многих странах количество накопленных нерассмотренных ходатайств о предоставлении убежища продолжало увеличиваться. Если государства не усовершенствуют свои системы предоставления убежища в срочном порядке, существует серьезный риск того, что ситуация с накопившимися нерассмотренными ходатайствами выйдет из-под контроля, как только количество подаваемых ходатайств снова выйдет на уровень, существовавший до пандемии COVID. Затяжной период рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, из-за которого лица, ищущие убежища, пребывая в неопределенности, ждут по несколько лет окончательного решения по их ходатайству, может нанести непоправимый ущерб и без того хрупким системам предоставления убежища. Задержки в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища также могут подорвать доверие общественности к этим системам и затруднить процесс репатриации или поиска других решений для тех, кто не нуждается в международной защите³.
2. По состоянию на конец 2020 года количество ожидающих рассмотрения дел о предоставлении убежища — около 4,15 млн — практически не изменилось по сравнению с 2019 годом. Заслуживающими внимания исключениями, когда странам удалось сократить количество нерассмотренных дел в 2020 году, стали Германия (на 66 100 ходатайств или на 21% меньше), Греция (на 43 200 ходатайств или на 41% меньше) и Канада (на 18 970 ходатайств или на 22% меньше). В некоторых странах органам власти по вопросам предоставления убежища удалось повысить свою продуктивность в течение 2020 года, приняв больше решений по существу в индивидуальном порядке о предоставлении статуса беженца, чем в 2019 году. К таким странам относятся Бразилия (на 21% больше, приняв 26 800 решений)⁴, Мексика (на 49% больше, приняв 22 500 решений)⁵ и Нидерланды (на 16% больше, приняв 12 500 решений)⁶. Это увеличение количества принятых решений было связано с внедрением адаптированных мер и инновационных инструментов для дистанционного рассмотрения дел и, что наиболее важно, с внедрением упрощенных методов.

¹ UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2020* [УКГВ ООН, *Мировые тенденции: вынужденное перемещение населения в 2020 году*], www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020.

² К национальной системе предоставления убежища относятся все стратегии, законы, программы, планы действий, ресурсы и ведомства, которые осуществляют реагирование государства на ищущих убежища лиц и беженцев. В данном документе основное внимание уделяется некоторым частям системы предоставления убежища, которые касаются конкретно процессов приема, регистрации и определения статуса заявителей.

³ UNHCR, *Global trends: Forced displacement in 2020* [УКГВ ООН, *Мировые тенденции: вынужденное перемещение населения в 2020 году*], www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020, стр. 43.

⁴ Информацию о передовом опыте Бразилии см. на портале UNHCR ACSG portal: Simplified procedures [УВКБ ООН - *Группа поддержки потенциала предоставления убежища: упрощенные процедуры*], <https://acsg-portal.org/tools/55071/>.

⁵ Информацию о передовом опыте Мексики см. на портале UNHCR ACSG portal: Simplified procedures [УВКБ ООН - *Группа поддержки потенциала предоставления убежища: упрощенные процедуры*], <https://acsg-portal.org/tools/55487/>; *ускоренные процедуры*, <https://acsg-portal.org/tools/mexico-expedited-procedures/> и *Creation of COI unit [создание Группы по сбору и анализу ИСП]*, <https://acsg-portal.org/tools/mexico-creation-of-the-coi-unit/>.

⁶ UNHCR Operational Data Portal, *COVID-19 Platform, Temporary Measures and Impact on Protection* [Портал оперативных данных УВКБ ООН, *Платформа COVID-19, Временные меры и последствия в отношении защиты*] (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://data2.unhcr.org/en/dataviz/127>.

3. Основываясь на примерах устойчивых к изменениям и адаптируемых систем⁷ по сокращению накопленных нерассмотренных дел и эффективному подходу по их рассмотрению, в этом документе представлены рекомендации практического характера для государств касательно возникающих проблем, практических решений и инструментов для последующего усовершенствования их систем предоставления убежища и повышения продуктивности при сохранении процедурной справедливости, качества и целостности процесса рассмотрения ходатайств. В основе рекомендаций, представленных в этой публикации, лежит передовой опыт стран, имеющих практику регулирования деятельности по предоставлению убежища, внедривших инновационные инициативы и внесших изменения на основе извлеченных уроков, которые могут служить примером и быть воспроизведены в других системах. Данная публикация призвана стать «живым документом», в который со временем будет добавляться практический опыт других национальных систем сферы предоставления убежища⁸. В данном документе представлен опыт УВКБ ООН и результаты взаимодействия с широким кругом национальных систем по всему миру, а также опыт УВКБ ООН по реализации процедур определения статуса в рамках его полномочий.

4. Цель данного документа - помочь государствам выполнять свои обязательства по предоставлению международной защиты лицам, ищущим убежища, находящимся на их территории⁹, а также предоставить рекомендации относительно надлежащих механизмов по решению более широкого круга вопросов, связанных с миграционным передвижением населения¹⁰. Подход, изложенный в этом документе, соответствует Глобальному договору о беженцах (GCR), который направлен, среди прочего, на усовершенствование функционирования режимов, применяемых в отношении беженцев, и подчеркивание необходимости справедливого и эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении международной защиты в соответствии с применимыми международными и региональными стандартами^{11, 12}.



⁷ К адаптируемости относится процесс подготовки, осуществляемый для адаптации ведомств, занимающихся вопросами предоставления убежища, к прогнозируемым изменениям во внешней и внутренней обстановке. Для того чтобы адаптация носила устойчивый характер, в соответствующем ведомстве должны существовать системы оценки положительных и отрицательных последствий каких-либо изменений, обеспечивая при этом непрерывное совершенствование рабочего процесса. См. Forced Migration Review Issue 65, *Institutional adaptability in the time of COVID-19* (page 56) [Обзор вынужденной миграции населения, выпуск 65, Институциональная адаптация в период COVID-19 (стр. 56)], ноябрь 2021 г., www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/recognising-refugees.pdf.

⁸ Более подробную информацию о передовом опыте, внедренном в национальные системы предоставления убежища, см. на портале UNHCR ACSG portal [УВКБ ООН - Группа поддержки потенциала предоставления убежища], <https://acsg-portal.org/tools-and-reference-material/>

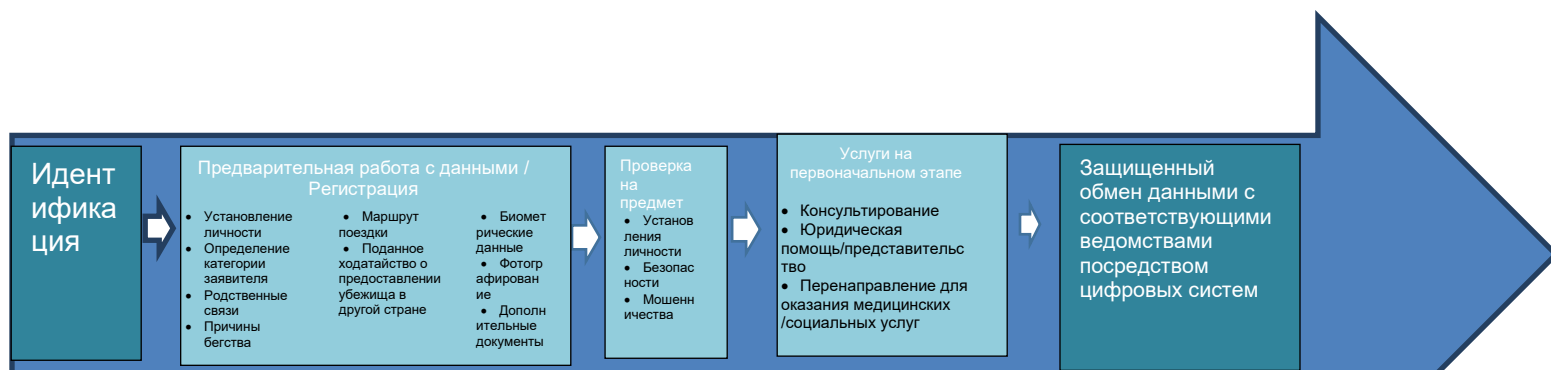
⁹ Как отмечается в Записке УВКБ ООН касательно «экстернализации» международной защиты, основная ответственность за выявление и оценку потребностей в международной защите лежит на государстве, в которое ищущее убежища лицо прибывает и претендует на защиту. Вопросы, связанные с экстернализацией, в рамках данной публикации не освещаются. Более подробная информация представлена в UNHCR Note on "Externalization" of International Protection [Записка УВКБ ООН касательно «экстернализации» международной защиты], 28 мая 2021 г., www.refworld.org/docid/60b115604.html.

¹⁰ Более подробную информацию о миграционном передвижении населения см. в публикации UNHCR, *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action* [УВКБ ООН, Защита беженцев и смешанная миграция: десятикомпонентный план действий], обновленная редакция 2016 г., www.refworld.org/docid/5b1a38374.html.

¹¹ Важность справедливых и эффективных процедур предоставления убежища была признана Исполнительным комитетом УВКБ ООН, в том числе в его заключениях, которые содержат рекомендации по соблюдению ряда основных требований в ходе осуществления процедур предоставления убежища на государственном уровне: Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №71 (XLIV) - 1993 г., п. (i), Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №74 (XLV) - 1994 г., п. (i), Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №81 (XLVII) - 1997 г., п. (h), Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №82 (XLVIII) - 1997 г., п. (d)(iii), Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №85 (XLIX) - 1998 г., п. (q), Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №103 (LVI) 2005, п. (r).

5. В рамках структуры данной публикации рассматриваются четыре направления (см. блок-схему в [Приложении 1](#)): (i) Регистрация, подготовительная работа по сбору данных и управление данными, (ii) Распределение дел и диверсифицированные методы рассмотрения дел, (iii) Надлежащие стандарты процесса и (iv) Системные меры реагирования для эффективного рассмотрения дел.

I. Регистрация, подготовительная работа по сбору данных и управление данными



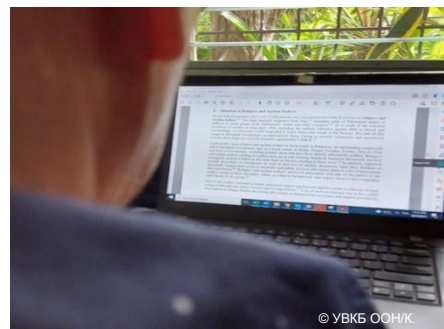
6. Регистрация имеет решающее значение для эффективного осуществления процессов ведения дел по упрощенной процедуре. Крайне важно, чтобы информация, касающаяся личности лица, ищущего убежища (основные биографические сведения, состав семьи и т. д.), а также конкретных потребностей и проблем, связанных с обеспечением защиты, была собрана на максимально раннем этапе процесса. В основе справедливой и эффективной системы предоставления убежища лежат четко налаженные процессы регистрации и управления данными. Ненадлежащего уровня регистрация стала причиной ряда проблемных моментов во многих национальных системах предоставления убежища. Такие проблемные моменты на начальном этапе могут впоследствии негативно сказаться на других этапах процесса предоставления убежища. Надлежащая разработка системы и распределение ресурсов, в том числе для кадрового обеспечения, процесса обучения, технологий и программных систем, являются основополагающими для обеспечения качественной регистрации и предварительной работы по сбору данных.
7. Информация о процедуре предоставления убежища на понятном заявителю языке, консультации и юридическая помощь/юридическое представительство также должны быть предоставлены в максимально сжатые сроки, чтобы лица, ищущие убежища, хорошо понимали процесс предоставления убежища и имеющиеся в их распоряжении услуги, что ведет к повышению качества и эффективности процесса регистрации (см. далее [п. 29](#)).

Основной принцип

¹² Деятельность Группы поддержки предоставления убежища (ACSG), созданной в качестве специальной инициативы в рамках Глобального договора о беженцах - оказание поддержки отдельным странам в удовлетворении их потребностей в предоставлении убежища. В рамках работы ACSG заверения или запросы какого-либо государства о поддержке сопоставляются с соответствующими заверениями или предложениями поддержки. Такие страны, как Канада и Швейцария, передовой опыт которых представлен в этом документе, также предлагают поддержку потенциала другим государствам на двусторонней основе или в рамках других многосторонних инициатив, см.: <https://acsq-portal.org/>.

Предварительная работа с данными означает сбор на ранней стадии взаимодействия человека с системой предоставления убежища подробной информации о заявителе и причине (причинах) бегства, а также получение биометрических данных и сбор документации в подкрепление ходатайства о предоставлении убежища. Такой подход позволяет более эффективно осуществлять распределение дел, использовать дифференцированные методы рассмотрения дел и перенаправлять их в другие службы с самого начала процесса предоставления убежища¹³. Учитывая эти преимущества, предварительная работа по сбору данных в отношении определенных аспектов и предоставление услуг на этапе регистрации все чаще становится нормой.

8. Для того, чтобы **предварительная работа с данными** была эффективной, важно определить, какие массивы данных необходимо собрать на самом раннем этапе, чтобы обеспечить надежный анализ и разработку системы управления делами. Методика сбора имеющей значение информации должна иметь степень безопасности и соответствовать применимым стандартам защиты данных. В идеале идентификация массивов данных должна проводиться в процессе консультации с соответствующими работниками системы предоставления убежища, включая координаторов/сотрудников службы пограничного контроля, с осуществлением проверки, регистрации и процедуры на предмет соответствия установленным критериям.
9. При идентификации массивов данных для их внесения при регистрации следует учитывать своевременную, актуальную и надежную информацию о стране происхождения (ИСП) (см. ниже п. 19), беря за основу положение дел в стране происхождения и причины бегства из нее, а также нормативно-правовую базу страны убежища. Четкий массив данных на начальном этапе важен для распределения дел и определения соответствия требованиям. Стандартный набор данных может включать дату рождения, информацию о семье, пол, сексуальную ориентацию, этническую принадлежность, вероисповедание, профессию/специальность и политическую принадлежность. Также уместно собирать информацию о соответствующих группах риска (таких как политические деятели, правозащитники, журналисты, военнослужащие, лица, уклоняющиеся от призыва и т. д.) в зависимости от ситуации в стране происхождения, а также для выявления конкретных потребностей и уязвимых категорий. Необходимо провести анализ всех имеющихся источников данных для последующих этапов процесса, таких как распределение дел (см. ниже п. 15). Такая информация, как правило, собирается посредством проведения регистрации, проверки обеспечения защиты/собеседования с отдельными лицами и обращения к сообществам/партнерам.
10. Во многих национальных системах предоставления убежища регистрация и первичное выявление особых потребностей осуществляются сотрудниками полиции или службы пограничного контроля. Создание специализированных подразделений, ориентированных на предоставление защиты, по вопросам регистрации, идентификации личности и оказания помощи лицам, ищущим убежища, и другим лицам из группы риска является более целесообразной практикой. Для обеспечения качественного процесса регистрации и справедливого обращения с лицами, претендующими на предоставление убежища, необходимо осуществлять повышение квалификации должностных лиц на предмет основных надлежащих процедурных стандартов процесса предоставления убежища и принципов предоставления международной



¹³ Предварительная работа с данными должна быть сосредоточена на проведении мероприятий, включая социально-экономическую интеграцию и возможности получения источников средств к существованию, а также пути решения проблем посредством подхода, основанного на правах человека и потребностях. См. раздел 7.3 публикации UNHCR *Guidance on Registration and Identity Management [Рекомендации УВКБ ООН по вопросам регистрации и управления процессом идентификации]*, www.unhcr.org/registration-guidance/chapter7/registration-data-for-protection-programming/.

защиты. Такие обучающие мероприятия могут проводиться при поддержке гражданского общества и других заинтересованных сторон, обладающих опытом.

11. Система ведения дел о предоставлении убежища, в рамках которой может осуществляться сбор тщательно продуманного массива данных, позволит лучше и более целенаправленно собирать данные, а также принимать более взвешенные меры по защите, оказывать помощь уязвимым категориям и устанавливать родственные связи с целью поиска родственников и/или воссоединения семьи. УВКБ ООН отмечает важность обеспечения наличия процедур для **раннего выявления лиц с особыми потребностями и уязвимых категорий, их консультирования и сбора информации о них**, чтобы можно было принимать оперативные и надлежащие меры, включая установление приоритетности рассмотрения их ходатайств в зависимости от обстоятельств¹⁴.

Пример практики одной из стран: Швеция

В Швеции регистрация ходатайства о предоставлении убежища, фотографирование и сбор биометрических данных (отпечатков пальцев) заявителя осуществляется рассматривающим дело сотрудником¹⁵, работающим в отделе подачи ходатайств при региональных центрах по вопросам предоставления убежища Миграционной службы Швеции. После регистрации ходатайства о предоставлении убежища в Миграционной службе Швеции, по данному ходатайству проводится собеседование в форме беседы между рассматривающим дело сотрудником и заявителем, в ходе которого рассматривающий дело сотрудник собирает первичную информацию о личности заявителя, требованиях о предоставлении статуса беженца/защиты, маршруте поездки и родственных связях.

Такая беседа первичного характера дает возможность оценить, есть ли у заявителя какие-либо особые потребности и просьбы об особом рода помощи, на каком языке заявитель хочет говорить во время собеседования о предоставлении убежища и есть ли у него какие-либо особые просьбы в отношении должностного лица-мужчины/женщины. На этом этапе также предоставляются консультации и информация о процессе предоставления убежища и доступ к медицинскому обслуживанию. Также заявителю предоставляется возможность задать вопросы о процессе предоставления убежища.

Цель такого собеседования на этапе подачи ходатайства - получить первичное представление о требовании предоставления статуса беженца/защиты, чтобы иметь возможность подготовиться к собеседованию о предоставлении убежища, и выяснить, имеет ли лицо, ищущее убежища, право на государственного адвоката, и направить дело в нужное «русло» (см. ниже п.15). Это также позволяет на раннем этапе выявить конкретные потребности и присутствие членов семьи, которые могут привести к воссоединению семьи в Швеции или в других странах Европы.

На этом этапе не собирается подробная информация, связанная с требованием о предоставлении убежища, хотя тип задаваемых вопросов зависит от ситуации.

¹⁴ Многие национальные системы предоставления убежища часто называют расстановку приоритетов «сокращенной процедурой».

¹⁵ Рассматривающий дело сотрудник, как правило, имеет образование в области права, политологии или смежных областях. Рассматривающий дело сотрудник может впоследствии быть назначен должностным лицом, принимающим решение.

Миграционная служба Швеции регулярно проводит анализ качества собеседований по подаче ходатайств, чтобы оценить, сколько времени требуется для завершения процесса, какие темы были затронуты во время беседы, а также убедиться, что рассматривающие дело сотрудники не заходят слишком далеко и не задают вопросы, связанные с основаниями для предоставления убежища, которые раскрываются в ходе последующего собеседования о предоставлении убежища.

12. **Использование цифровых технологий и внедрение систем ведения дел о предоставлении убежища, которые являются функционально совместимыми или позволяют осуществлять своевременный обмен информацией с другими государственными системами** являются дополнительными мерами, которые могут усовершенствовать целостность, качество и эффективность систем предоставления убежища. Такие подходы позволяют соответствующим государственным ведомствам защищенно осуществлять обмен информацией и данными в режиме реального времени, что может повысить точность и доступность данных, а также значительно сократить дублирование сведений при сборе и хранении данных.

Основные принципы

К **цифровым решениям** относится широкий спектр автоматизированных процедур, например, цифровые интернет-решения, которые позволяют заявителям записываться на прием, подавать ходатайство о предоставлении убежища и/или соответствующие документы, проверять статус своих ходатайств и/или получать уведомления о решении первой инстанции посредством Интернета.

К **функциональной совместимости** относится базовая способность компьютеризированных систем легко подключаться друг к другу и взаимодействовать, даже если они были разработаны совершенно разными производителями разных отраслей. Примерами таких систем с **функциональной совместимостью** являются системы полиции пограничной службы и предоставления убежища. Также в целях интеграции может быть полезно создать системы функционально совместимые между системами предоставления убежища и службами регистрации актов гражданского состояния или, помимо прочего, бюро по трудоустройству/социальными службами.

13. Использование цифровых технологий и усовершенствованная интеграция различных систем требуют тщательного планирования и межведомственного координирования действий. Внедрение таких подходов влечет за собой выделение и распределение ресурсов и инвестиций в технологии и разработку систем на местах для обеспечения защиты и сохранности данных, а также расширенные структуры управления данными. Это, в свою очередь, потребует инвестиций для набора и обучения персонала на всех уровнях, чтобы эти системы использовались должным образом и чтобы вводимые в системы данные были точными. Несмотря на такого рода инвестиции на начальном этапе, такой подход обеспечивает экономию затрат в долгосрочной перспективе. По этой причине несколько национальных систем предоставления убежища в настоящее время рассматривают вопрос о том, как в большей степени упростить и усовершенствовать использование цифровых технологий и функциональную совместимость.

Пример практики одной из стран: Канада

Основная цель Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев (IRB) - ускорение стратегии применения цифровых технологий¹⁶. Примером того, что Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев уделяет особое внимание данному вопросу¹⁷ являются постоянные меры по улучшению обмена информацией, предоставляемой в электронном виде через обеспечивающую защищенность данных службу «ePost Connect» почты Канады¹⁸ и портал Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев «My Case Portal» [Портал - мое дело] (Портал). Портал представляет собой обеспечивающую защищенность данных онлайн-приложение, которое позволяет юристу просматривать статус или информацию о делах, находящихся на рассмотрении в Канадском совете по делам иммигрантов и беженцев¹⁹. Кроме того, юрист может безопасно обмениваться документами через портал Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев. Работа Портала была запущена с базовой функциональностью в 2019 году, и постепенно добавлялись дополнительные функции. На этом этапе проекта он позволяет адвокатам добавлять представителей в свои учетные записи (например, штат юристов/адвокатов). В настоящее время Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев рассматривает возможность расширения возможностей предоставляемой услуги, чтобы позволить регистрироваться непосредственно заявителям. Инструкцию по использованию платформы можно найти в пособии для пользователя в рубрике «My Case User Guide»²⁰.

Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев работает в основном с личными делами в цифровом формате, что было достигнуто путем сканирования существующих во всех подразделениях инвентарных дел и принятия дополнительных мер по оцифровке материалов личных дел. Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев также сформировал Консультативный комитет по работе в цифровом формате для взаимодействия с заинтересованными сторонами в рамках своих инициатив по использованию цифровых технологий²¹.

В 2019 году Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев получил бюджет в размере 3,8 млн. долларов США на поддержку Проекта по обеспечению функциональной совместимости данных в сфере предоставления убежища²², который планируется полностью реализовать к июню 2022 года. Некоторые из основных целей данного проекта следующие:

- усовершенствование существующих процессов обмена информацией между Иммиграционной службой по делам беженцев и гражданства Канады (IRCC), Управлением пограничных служб Канады (CBSA) и Канадским советом по делам

¹⁶ The IRB, *2021-22 Departmental Plan* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *План работы ведомства на 2021-2022 гг.*] (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://bit.ly/3g4FUCd>.

¹⁷ The IRB, *Plan of Action for Efficient Refugee Determination* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *План действий по эффективному определению статуса беженца*] (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://bit.ly/3Hpb2IR>.

¹⁸ The IRB, *Canada Post's secure epost Connect service* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Защищенная услуга «ePost Connect» почты Канады*] (дата обращения - 20 января 2022 г.), <https://irb.gc.ca/en/contact/Pages/epost.aspx>.

¹⁹ The IRB, *My Case Portal* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Портал My Case Portal*] (дата обращения - 20 января 2022 г.), <https://my-case-mon-dossier.irb-cisr.gc.ca/en/Pages/login-connexion.aspx>.

²⁰ The IRB, *My Case User Guide* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Пособие по процедуре и оформлению дела «My Case User Guide»*] (дата обращения - 20 января 2022 г.), <https://my-case-mon-dossier.irb-cisr.gc.ca/en/Pages/faq.aspx>.

²¹ The IRB, *Digitization Advisory Committee (IRBCC sub-Committee)* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Консультативный комитет по работе в цифровом формате*] (дата обращения - 20 января 2022 г.), <https://bit.ly/33ZbG0T>.

²² The IRB, *Asylum Interoperability Project (AIP)* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Проект по обеспечению функциональной совместимости данных в сфере предоставления убежища (AIP)*] (дата обращения - 21 января 2022 г.) <https://bit.ly/3IK31y9>.

иммигрантов и беженцев (IRB) для более эффективного обмена данными в электронном формате;

- усовершенствование системы отчетности о высылке, что позволяет оперативно осуществлять обмен информацией между Канадским советом по делам иммигрантов и беженцев и Иммиграционной службой по делам беженцев и гражданства Канады касательно приказов о высылке за счет оптимизации обмена данными посредством Проекта по обеспечению функциональной совместимости данных в сфере предоставления убежища²³;
- улучшение существующей функциональности системы (за счет автоматизации и работы в цифровом формате вместо бумажной обработки информации);
- создание онлайн-приложений, позволяющих юристам и клиентам подавать заявления/ходатайства, обновлять информацию и обмениваться документами.

Наконец, используется метод интегрированной обработки данных посредством эффективного обмена информацией с использованием интерфейса NOVA-GCMS (NGI). NGI — это автоматизированное приложение, которое позволяет отдельным системам ведения дел Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев и Иммиграционной службы по делам беженцев и гражданства Канады взаимодействовать друг с другом и обмениваться информацией. В рамках системы NGI работают следующие функции:

- получение и отправка данных из системы ведения дел Иммиграционной службы по делам беженцев и гражданства Канады в отношении дел, которые ведет отдел по вопросам защиты беженцев (RPD) или отдел по вопросам апелляций беженцев (RAD).
- создание дела и обновление материалов дел в рамках системы ведения дел Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев (включая любое новое направление дела в отдел по вопросам защиты беженцев).
- получение и отправка решений, принятых отделом по вопросам защиты беженцев (RPD) или отделом по вопросам апелляций беженцев (RAD) Иммиграционной службы по делам беженцев и гражданства Канады (IRCC), Службы пограничного контроля Канады (CBSA) и Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев посредством автоматической загрузки между соответствующими системами ведения дел каждого подразделения²⁴.

На перспективу цель состоит в том, чтобы расширить сферу действия системы, не ограничивая ее отделом по вопросам защиты беженцев (RPD) или отделом по вопросам апелляций беженцев (RAD), и передавать данные/документы почти в «реальном времени» между всеми тремя службами (т. е. Иммиграционной службой по делам беженцев и гражданства Канады (IRCC), Службой пограничного контроля Канады (CBSA) и Канадским советом по делам иммигрантов и беженцев (IRB)).

²³ IRCC, PACP – Supplementary Estimates (A), 2020-2021 – Information Technology – Nov 24, 2020 [Иммиграционная служба по делам беженцев и гражданства Канады (IRCC), Постоянный комитет по государственным счетам (PACP) – *Дополнительные сметы расходов (A), 2020-2021 гг. – Информационные технологии* – 24 ноября 2020 г]. (дата обращения — 20 января 2022 г.), <https://bit.ly/3IK31y9>.

²⁴ The IRB, *Information sharing and system interfaces* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Распространение информации и системные интерфейсы*] (дата обращения - 22 января 2022 г.), <https://bit.ly/3AG7bV5>.

Пример практики одной из стран: Швейцария

Для того чтобы эффективнее коммуницировать и обрабатывать материалы в рамках процедуры предоставления убежища, Государственный секретариат по вопросам миграции **Швейцарии** ввел электронные формы прохождения процедуры для новых ходатайств о предоставлении убежища с использованием приложений ИТ (информационных технологий) ZEMIS eGov - eAsyl и eRetour. Они используются для обработки материалов дел, бизнес-контроля и ведения документооборота. Модуль eAsyl²⁵ позволяет осуществлять регулируемый доступ к процедурам вплоть до этапа принятия окончательного решения по ходатайству о предоставлении убежища, включая апелляционную инстанцию. Модуль eRetour используется для процедур, связанных с выполнением приказа о высылке.

Содержание и функционал: Доступ к приложениям ZEMIS eGov - eAsyl и eRetour осуществляется через так называемый портал SSO Федерального департамента юстиции и полиции. Приложение получает персональные данные заявителя и соответствующие процедурные данные из базы данных ZEMIS. В eAsyl по каждому ходатайству о предоставлении убежища или процедуре открывается так называемый «проект». Проект может быть зарегистрирован на одного человека или на несколько лиц (семью). Каждый проект может содержать несколько действий, которые могут выполняться последовательно или параллельно. Таким образом, посредством модулей eGov персонал Государственного секретариата по вопросам миграции может непрерывно выполнять необходимые процедурные шаги в рамках своей компетенции и немедленно документировать их и придавать им формат документа. Кроме того, сотрудники данного Секретариата могут поручать выполнение каких-либо действий (задач/поручений) другим лицам с указанием срока. На начальном экране пользователям высвечивается список всех действий по их вопросу, выполнение которых еще не завершено.

Пользователи могут персонализировать поисковые запросы и отображение на экране в списке действий и использовать их в соответствии со своими потребностями (например, фильтры, выбор и порядок столбцов, сохранение отображений). Все процедурные материалы личного дела загружаются в eDossier через ZEMIS eGov - eAsyl в формате PDF и, таким образом, доступны для всех авторизованных пользователей в любое время, поскольку существует множество вариантов экспорта данных. Индекс личного дела создается автоматически и разбивается на страницы непосредственно в ZEMIS eGov - eAsyl. Некоторые материалы личного дела, например, удостоверяющие личность документы, проездные документы и другие документы, также физически хранятся в системе под названием «N-Box».

14. Создание интегрированных систем с несколькими субъектами предоставления услуг на разных этапах (так называемый подход «одного окна» или «под одной крышей») в момент приема/регистрации, является еще одним способом максимизации эффективности обмена информацией и сотрудничества между разными субъектами. В рамках осуществления подхода «под одной крышей» может быть охвачен следующий ряд услуг: (i) регистрация в индивидуальном порядке, (ii) сбор идентификационной информации, биометрических данных и фотографирование, (iii) определение конкретных потребностей и направление в соответствующие службы, (iv) выдача документов, (v) процедура на предмет соответствия установленным критериям для рассмотрения ходатайства в первой инстанции и при подаче апелляции, (vi) предоставление юридической помощи и юридического представительства, а также (vii) консультирование, предоставляемое

²⁵ Государственный секретариат по вопросам миграции (SEM), SR 142.513 - Verordnung vom 12. April 2006 über das *Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung)* (admin.ch) (дата обращения - 23 января 2022 г.), www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de, и SEM, *Änderung der Ausführungsverordnungen zu den Verfahrensregelungen und Informationssystemen, Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen*, 28.03.2019, Anhang 1 Ziffer IV (дата обращения - 23 января 2022 г.), www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/303/de.

различными заинтересованными сторонами, такими как УВКБ ООН, Международная организация по вопросам миграции (МОМ) и неправительственные организации (НПО)/гражданское общество, среди прочих.

Пример практики одной из стран: Швейцария

В результате реформы системы предоставления убежища и после двух пилотных этапов продолжительностью в несколько лет в марте 2019 года **Швейцария** ввела новую процедуру предоставления убежища. Новая процедура направлена на сокращение продолжительности процедур предоставления убежища за счет реструктуризации процедур, а также изменений организационных вопросов. Теперь для прохождения процедуры все основные действующие лица и процедурные функции объединены «под одной крышей» в федеральном центре по вопросам предоставления убежища²⁶.

Для поддержки согласованной и стандартизированной процедуры во всех шести регионах были смоделированы основные процессы Дублинского соглашения и предоставления убежища, которые доступны для персонала внутренней структуры Государственного секретариата по вопросам миграции. Внедрено централизованное управление процессами для обработки и реализации запросов на внесение изменений. Новые процедуры можно резюмировать следующим образом:

- 1) При подаче ходатайства о предоставлении убежища заявитель сначала размещается для проживания в федеральном центре по предоставлению убежища с процедурными функциями. На начальном подготовительном этапе Государственный секретариат по вопросам миграции регистрирует заявителя, записывает его персональные данные и снимает отпечатки пальцев, которые сравниваются с базой данных Eurodac. Также Государственный секретариат по вопросам миграции документирует и проводит перекрестную проверку этой информации²⁷. Кроме того, проводится медицинское обследование состояния здоровья.

В течение этого подготовительного этапа, который длится максимум 21 день (10 дней для дублинских процедур), заявитель получает информацию и консультации о процедуре предоставления убежища, своих правах и обязанностях от субъекта предоставления бесплатной юридической помощи (неправительственной организации) и посещает предварительное собеседование с представителями Государственного секретариата по вопросам миграции на предмет определения может ли другое государство нести ответственность в соответствии с Дублинской системой, осуществляется сбор информации о личности, маршруте поездки и кратко о причинах бегства.

- 2) После подготовительного этапа Государственный секретариат по вопросам миграции занимается рассмотрением каждого ходатайства в индивидуальном порядке. Существует три направления процедур Государственного секретариата по вопросам миграции для рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища с установленными сроками, а именно:
 - a. Дублинская процедура с 10-дневным сроком для принятия решения;
 - b. ускоренная процедура для менее сложных дел и восемь рабочих дней для принятия решения; и

²⁶ Посмотрите анимационный видеоролик под названием «Ускоренные процедуры предоставления убежища», в котором объясняются новые процедуры предоставления убежища с интерактивными картами и видео: www.sem.admin.ch/sem/en/home/asy/asyverfahren.html.

²⁷ Если результаты предварительного расследования указывают, что другое государство-член ЕС может нести ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища в соответствии с Регламентом Дублин III, соответствующему государству подается запрос о принятии/возврате такого обязательства. Федеральные центры по вопросам предоставления убежища, не имеющие процедурных функций, в основном обеспечивают проживание у себя ищущих убежища лиц, которые должны быть переданы другому государству-участнику Дублинского соглашения в соответствии с Регламентом Дублин, или тех, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены в первой инстанции, а некоторые из них ожидают решения по апелляции. Они находятся в федеральных центрах, если только они не могут быть высланы из Швейцарии в течение установленного периода в 140 дней. Через 140 дней их переводят в один из кантонов. Структуры кантонов не придерживаются подхода «под одной крышей».

с. расширенная процедура для более сложных дел и решение по делу должно быть принято в течение двух месяцев после окончания подготовительного этапа и не позднее одного года (эта процедура имеет менее строгие сроки, чтобы учесть необходимость дополнительных собеседований, проверки информации и т. д.).

3) Если не инициирована Дублинская процедура, после завершения подготовительного этапа с собеседованием на предмет предоставления убежища, проводимым специалистом Государственного секретариата по вопросам миграции, начинается ускоренная процедура, составляются проекты решений и уведомления о решениях направляются в федеральные центры по вопросам убежища, выполняющие процедурные функции.

Государственный секретариат по вопросам миграции может провести дополнительное собеседование и получить дополнительные разъяснения, связанные, например, с личностью и происхождением человека, предполагаемыми медицинскими проблемами и документами, представленными для оценки достоверности или в этой связи. Лица, ищущие убежища, могут бесплатно обратиться в юридическую консультацию кантона или к назначенному законному представителю по ускоренной процедуре, чтобы получить поддержку на этапах процедуры в первой инстанции, особенно если проводится дополнительное собеседование по вопросам предоставления убежища²⁸.

Признавая необходимость некоторых усовершенствований, результаты независимых исследований²⁹ и оценок, проведенных по заказу органов власти Швейцарии³⁰, было отмечено несколько преимуществ подхода Швейцарии «под одной крышей», в том числе повышение эффективности и результативности надлежащих стандартов процесса. Согласно результатам этих исследований:

- Подход «под одной крышей» обеспечивает своевременный доступ заявителя к информации о процедурах предоставления убежища путем систематического информирования заявителей о процедурах, их правах и обязанностях на начальном этапе, что позволяет лучше понять процесс и то, что ожидается. Предоставление информации также дает заявителям более реалистичное представление об их шансах в процессе предоставления убежища. Кроме того, тот факт, что такая информация предоставляется неправительственными субъектами, повышает приемлемость предоставленной информации³¹.

Внедрение формата личного дела в электронном или цифровом виде (см. передовой опыт по применению цифровых технологий выше в п. 12) для обработки материалов дела позволяет эффективно коммуницировать и обмениваться материалами личных дел и информацией.

- В большинстве федеральных центров по предоставлению убежища новый подход также позволяет улучшить координирование действий и обмен информацией между различными субъектами, в том числе между переводчиками, юридическими

²⁸ См. Asylum Information Database (AIDA), *Country Report; Switzerland 2020* [Информационная база данных по вопросам убежища, Отчет по стране; Швейцария-2020 г.], <https://bit.ly/3Gd14sq>.

²⁹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies* [Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП), Процедура подачи апелляции о предоставлении убежища согласно целям систем и политики предоставления убежища в Европе], январь 2020 г., <https://bit.ly/3G9moik>

³⁰ Более подробную информацию см в публикациях Evaluation PERU, *Protection juridique et qualite des decisions, Rapport final*, август 2021 г., <https://bit.ly/3KUsaYP> и Evaluation PERU; *Sous Project Qualite des processus. Rapport final*, август 2021 г., <https://bit.ly/3lJZcsL>.

³¹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies* [Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП), Процедура подачи апелляции о предоставлении убежища согласно целям систем и политики предоставления убежища в Европе], январь 2020 г., стр. 38, <https://bit.ly/3G9moik>.

представителями, сотрудниками Государственного секретариата по вопросам миграции, а именно отделов процедуры предоставления убежища, и персоналом, занимающимся вопросами проживания, в том числе социальными/медицинскими службами, среди прочих. Однако было отмечено, что координирование действий в рамках работы Государственного секретариата по вопросам миграции всех регионов предоставления убежища, обмен информацией о центрах убежища и процедурах с органами власти кантонов могут быть усовершенствованы. Как можно и улучшить координирование действий между Государственным секретариатом по вопросам миграции и субъектами предоставления юридической помощи, а также между самими субъектами оказания юридической помощи.

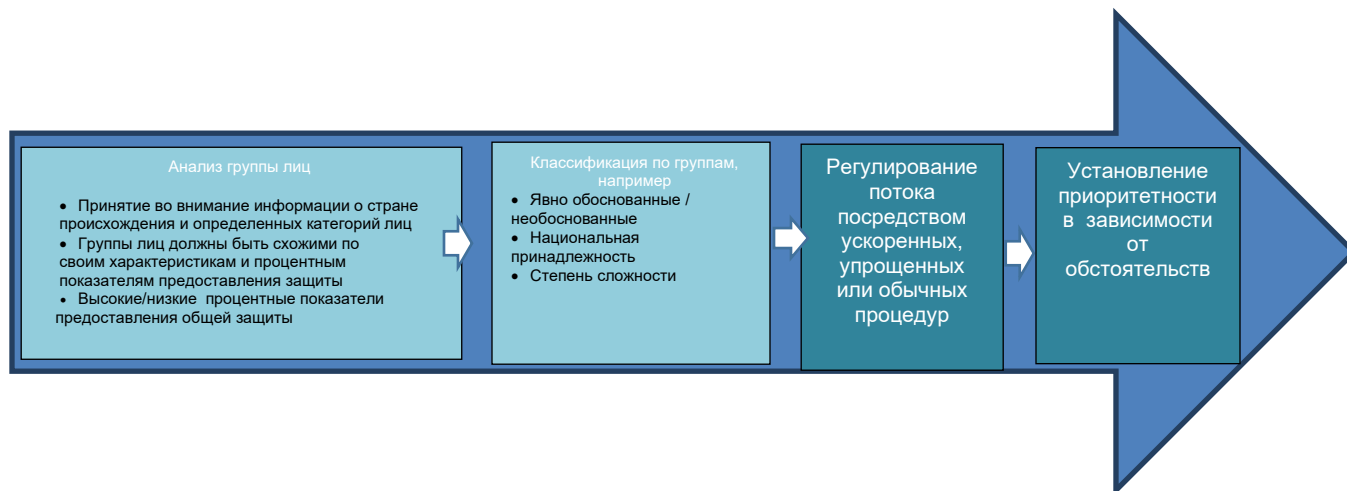
- Несмотря на то, что система в определенной степени является гибкой, федеральные центры предоставления убежища могут рассмотреть ограниченное количество новых ходатайств о предоставлении убежища³². В случае превышения верхних пределов по численности размещения ищущих убежища лиц должны приниматься различные меры, например, передача лиц, ищущих убежища, в соответствии с национальной процедурой в кантоны без слушания или принятого решения³³. Для того чтобы иметь возможность справляться с изменяющимся количеством ходатайств о предоставлении убежища, необходимо подключать субъектов, оказывающих юридическую помощь, в частности, когда речь идет о финансовых аспектах. Кроме того, порядок действий должен быть тесно согласован со службами предоставления юридической помощи, особенно когда происходят непредвиденные изменения объема дел о предоставлении убежища³⁴.

³² Согласно плану и установленным контрольным показателям на 2014 год, Государственный секретариат по вопросам миграции может обрабатывать от 15 до 29 тыс. ходатайств о предоставлении убежища в рамках обычных процедур, исходя из 5 тыс. мест для проживания заявителей. Более подробную информацию см. в публикации *Themen- und Kantonsfaktenblätter* (admin.ch) (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://bit.ly/3o6JoiF>.

³³ Evaluation PERU; *Sous Project Qualite des processus*. Rapport final, август 2021 г., стр. 59, <https://bit.ly/3IJZcsl>.

³⁴ *Evaluation PERU, Rechsschutz und Entscheidqualität Schlussbericht*, август 2021 г., <https://bit.ly/3HbBa9E>.

II. Распределение дел и диверсифицированные методы рассмотрения дел



15. **Распределение дел** — важный инструмент управления рабочей нагрузкой, который может усовершенствовать процесс реагирования и снизить рабочую нагрузку на системы, вызванную вновь прибывающими лицами, а также ожидающими рассмотрения ходатайствами. Распределение дел по разным потокам обработки дел (также называемыми «каналами» в национальных системах предоставления убежища), как правило, начинается на этапе регистрации и зависит от наличия высококачественных регистрационных/идентификационных данных. Распределение дел включает в себя нанесение на карту данных об ищущих убежища лицах и анализ группы заявителей по странам происхождения и конкретным категориям с учетом процентных показателей предоставления общей защиты и своевременных, надежных и актуальных ИСП для таких категорий. Как в отношении групп заявителей, так и в отношении категорий лиц с высоким или низким процентным показателем предоставления защиты могут применяться как распределение дел, так и дифференцированные методы рассмотрения дела, в том числе упрощенные и ускоренные процедуры определения статуса беженца (ОСБ).
16. Дела могут быть распределены по разным потокам исходя из высоких и низких процентных показателей предоставления защиты, а также других концепций рассмотрения дел (описание которых приводится ниже), таких как **явно обоснованные**, **явно необоснованные** и дела с **презумпцией о включении в сферу международной защиты**, и они могут быть рассмотрены посредством **упрощенной** и/или **ускоренной процедуры ОСБ**. Дела, по которым стоит вопрос о различных степенях защиты, или более сложные дела направляются, как правило, на рассмотрение в рамках обычной ОСБ. В отношении определенных типов дел также может быть установлена приоритетность (или рассмотрение в рамках сокращенной процедуры) в зависимости от индивидуальных потребностей и повышенных рисков в плане защиты.

Основные принципы

Можно сказать, что **презумпция включения в сферу международной защиты** (или презумпция 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. Презумпция включения является опровержимой, поэтому она не означает, что каждый заявитель в рамках своей категории или принадлежности к определенной группе будет автоматически признан беженцем или иным образом нуждающимся в международной защите. Тем не менее, группы лиц или категории заявителей, в отношении которых существует презумпция включения в сферу международной защиты, имеют, как правило, очень высокие процентные показатели предоставления защиты и их ходатайства зачастую обрабатываются по принципу *prima facie*³⁵, а также в рамках упрощенных и/или ускоренных процедур.

Явно обоснованные ходатайства — это ходатайства о предоставлении убежища, которые, на первый взгляд, явно указывают на то, что данное лицо соответствует критериям статуса беженца или критериям дополнительной защиты. Это может иметь место в связи с тем, что заявитель подпадает под категорию лиц, в отношении которых применяется презумпция включения в сферу международной защиты или в связи с конкретными фактами, указанными в ходатайстве этого лица о предоставлении международной защиты. Такого рода дела имеют, как правило, высокие процентные показатели предоставления защиты и могут быть рассмотрены в рамках упрощенных и/или ускоренных процедур.

Явно необоснованные ходатайства — это ходатайства о предоставлении статуса беженца, которые «явно не имеют отношения к критериям статуса беженца» либо другому статусу предоставления защиты или которые «явно носят характер мошенничества или злоупотребления». Следует отметить, что ходатайство может считаться «носящим явно мошеннический характер» лишь в том случае, если заявитель делает, как представляется, ложные утверждения существенного или содержательного характера, которые имеют значение для определения его или ее статуса, и само ходатайство явно не содержит других элементов, требующих дальнейшего изучения»³⁶. Такого рода дела будут иметь очень низкие процентные показатели предоставления защиты и могут рассматриваться посредством ускоренных процедур, а при наличии определенной степени однородности — посредством упрощенных процедур.

³⁵ 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. УВКБ ООН, *Рекомендации по предоставлению международной защиты №11: Предоставление статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (prima facie)*, 24 июня 2015 г., HCR/GIP/15/11, www.refworld.org/docid/555c335a4.html.

³⁶ УВКБ ООН, Заключение № 30 (XXXIV) — 1983 год: Проблема явно не обоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища, в котором, среди прочего, говорится: (d) «...в национальные процедуры по определению статуса беженца может быть полезно включить конкретные положения об ускоренном рассмотрении ходатайств, которые считаются столь явно не обоснованными, что не заслуживают всестороннего рассмотрения на всех стадиях данной процедуры»; и (e...) «Исполнительный комитет признал, что решение о том, что ходатайство о предоставлении статуса беженца явно не обосновано или носит характер злоупотребления, касается существа вопроса, что ошибочное решение имеет серьезные последствия для заявителя и, следовательно, необходимо, чтобы такое решение сопровождалось надлежащими процессуальными гарантиями» к которым относятся: личное собеседование и решение, вынесенное квалифицированным должностным лицом органа, уполномоченного определять статус беженца, а также пересмотр решения до получения отказа на границе или насильственного выдворения, хотя пересмотр может быть осуществлен в рамках упрощенной процедуры

Определение приоритетов (или сокращенная процедура) в делах предполагает первоочередность обработки определенных типов дел, например, дел лиц с особыми потребностями, либо лиц, явно нуждающихся в мерах защиты (к примеру, заявителей с установленными повышенными потребностями в физической или юридической защите, включая лиц, которые могут подвергнуться риску немедленной высылки или произвольного ареста либо помещению под стражу в принимающем государстве).

К **сложным делам** относятся, как правило, ходатайства, по которым возникают вопросы в плане включения в сферу международной защиты, правдоподобности и/или исключения из сферы международной защиты и которые требуют более подробного собеседования и юридического анализа. Такого рода дела должны, как правило, рассматриваться в рамках обычных процедур ОСБ (см. ниже п. 17).

17. Опубликовав *Памятку и глоссарий: методы процессуального ведения дел, термины и понятия, применяемые к процедурам определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН*³⁷, УВКБ ООН стремилось обеспечить последовательность и единое понимание в использовании терминологии и понятий, которые при **распределении дел и применении диверсифицированных методов рассмотрения дел** целесообразно учитывать для целей ведения дел. В данной публикации приводятся соответствующие определения, как-то упрощенная процедура ОСБ, ускоренная процедура ОСБ, объединенные процессы, а также обычная процедура ОСБ.

Основные принципы

Упрощенная процедура ОСБ может использоваться во многих случаях в отношении группы лиц или категорий, когда имеется определенная степень однородности ходатайств и очень высокие процентные показатели предоставления защиты (в том числе когда существует презумпция включения в сферу международной защиты или ходатайства, которые явно обоснованы), а также в ситуациях, когда есть группы заявителей с очень низкими процентными показателями предоставления защиты (в том числе применительно к явно необоснованным ходатайствам). Способы осуществления упрощения могут включать, в частности, разработку форм оценки для ОСБ с предварительно внесенным в них юридическим анализом и (или) предварительно внесенной информацией о стране происхождения (ИСП) или проведение собеседований, затрагивающих только основные аспекты ходатайства, как-то район происхождения, этническая принадлежность или вероисповедание.

³⁷ UNHCR, *Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate* (the Glossary [УВКБ ООН, *Памятка и глоссарий: методы процессуального ведения дел, термины и понятия, применяемые к процедурам определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН* (Глоссарий)], 2020 г., www.refworld.org/docid/5a2657e44.html)

Обычная процедура ОСБ означает процедуру ОСБ, при которой ходатайства заявителей всесторонне изучаются в индивидуальном порядке. Применение обычной процедуры ОСБ наилучшим образом подходит в отношении всех дел деликатного характера или сложных дел, или других дел, по которым возникают вопросы включения в сферу международной защиты, вопросы достоверности или исключения из сферы международной защиты; или когда применение ускоренной или упрощенной процедуры неприемлемо. Несмотря на невозможность составить исчерпывающий список таких дел, к некоторым типичным категориям заявителей могут относиться лица, которые длительный период находились на военной службе, политические деятели или высокопоставленные должностные лица правительства, или полицейские, или аналогичного рода лица.

Ускоренная процедура ОСБ означает процедуру ОСБ, которая предусматривает изучение/оценку ходатайства о предоставлении статуса беженца по существу и в индивидуальном порядке, но с ускорением осуществления всех или некоторых этапов процесса ОСБ. Она зачастую применяется в тех же ситуациях, что и упрощенная процедура ОСБ, однако может использоваться в сочетании с большинством других типов процедур ОСБ. Данный тип процедуры также часто применяется в отношении ходатайств, когда речь идет об особых потребностях или о повышенных потребностях в физической или юридической защите. Следует отметить, что рассмотрение дела может быть приоритизировано и ускорено одновременно.

18. В то время как для представителей определенных национальностей и категорий заявителей может быть необходимо определить только один или два существенных элемента, чтобы обеспечить эффективное распределение дел с точки зрения методов их рассмотрения, для других категорий заявителей может потребоваться определение дополнительных элементов. Важно установить четкие и прозрачные, но достаточно гибкие критерии для управления процессом распределения дел и, при необходимости, его адаптации. Это будет способствовать прозрачности и целостности процесса и позволит избежать рабочей перегрузки при использовании упрощенных методов рассмотрения сложных дел, которая делает процесс неэффективным. На местах должны быть предусмотрены процедуры перенаправления дел на их рассмотрение в рамках обычной процедуры ОСБ, если будет установлено, что дело не подлежит рассмотрению по упрощенной и/или ускоренной процедуре ОСБ.
19. **Информация о стране происхождения** и, если имеется, руководство УВКБ ООН по той или иной стране, является ключевым компонентом процесса и будет способствовать распределению дел и использованию методов рассмотрения дел. При наличии руководств УВКБ ООН по той или иной стране, в том числе таких публикаций как «Рекомендации УВКБ ООН по оценке потребностей в международной защите», «Рекомендации по вопросу международной защиты» и «Позиция УВКБ ООН относительно возвращения населения», эти материалы следует использовать для обоснования решений о распределении дел. Во всех случаях необходимо учитывать своевременную, актуальную и надежную ИСП при установлении категорий заявителей и подготовке инструментов и шаблонов для распределения дел, а также для рассмотрения дел по упрощенной и/или ускоренной процедуре. База данных ИСП, одобренная УВКБ ООН, называется *ecoi.net*³⁸ и находится в ведении Австрийского центра исследований и документации в сфере информации о странах происхождения и по вопросам убежища (ACCORD). В данной базе данных содержится ИСП из первоисточников, а также подборки ИСП, предоставленные УВКБ ООН



³⁸ European Country of Origin Information Network [Европейская информационная сеть по вопросам информации о странах происхождения], www.ecoi.net/.

его партнерским организациям ACCORD и Исследовательскому центру по вопросам убежища (ARC)³⁹, а также подборки ИСП, подготовленные другими организациями, среди которых Агентство Европейского Союза по вопросам убежища (EUAA)⁴⁰ и подразделения в отдельных странах убежища, занимающиеся подготовкой ИСП (например, в Бельгии Управление Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (CEDOCA)⁴¹, Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев⁴², и расположенный в Норвегии LandInfo - Центр информации о странах происхождения⁴³ и т.п.).

Пример практики одной из стран: Канада

В Канаде с 2017 года Совет по делам иммигрантов и беженцев расширил способы сортировки дел и сокращенного варианта рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца⁴⁴ до слушания посредством изучения представленных документов или короткого слушания⁴⁵. После проверки на предмет безопасности применяются два метода сокращенного варианта рассмотрения дел: (i) решения по ходатайствам принимаются без слушания (процесс рассмотрения материалов личного дела) или (ii) имеет место проведение короткого слушания⁴⁶. Для принятия решения по ходатайству без слушания, само ходатайство должно соответствовать критериям, изложенным в Инструкции по регулированию потока ходатайств меньшей степени сложности (Инструкция)⁴⁷. В Инструкции предусмотрено, что отдел по вопросам защиты беженцев Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев должен принять во внимание существующие в стране условия, чтобы определить, какие ходатайства подходят для сокращенной процедуры. Ходатайства из определенных стран или типы ходатайств, могут, как правило, быть рассмотрены без слушания, если:

- личность человека установлена посредством достоверных документов;
- доказательства не носят двусмысленный характер в отношении риска, которому подвергаются заявители;
- в ходе слушаний не часто возникают сложные вопросы фактического и правового характера; и,
- страна или тип ходатайства имеет коэффициент приемлемости 80% или больше⁴⁸.

В интересах соблюдения процедурной справедливости в связи с проведением устного слушания, если возникает вопрос о достоверности, отрицательное решение не может быть принято без слушания. В конечном итоге, посредством изучения материалов личного дела решение принимается только в отношении ходатайств, которые соответствуют вышеуказанным требованиям. Отдел по вопросам защиты беженцев не будет принимать решение, руководствуясь лишь

³⁹ Asylum Research Centre (ARC) [Исследовательский центр по вопросам убежища (ARC)], <https://asylumresearchcentre.org/>.

⁴⁰ European Union Agency for Asylum (EUAA) [Агентство Европейского Союза по вопросам убежища (EUAA)], <https://euaa.europa.eu/>

⁴¹ Belgium, Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless persons (CEDOCA) [Бельгия, Управление Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (CEDOCA)], <https://bit.ly/3IK5V69>.

⁴² The IRB, *Country of Origin Information* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB), *Информация о стране происхождения*], <https://irb.gc.ca/en/country-information/Pages/index.aspx>.

⁴³ Норвегия, LandInfo - Центр информации о странах происхождения, <https://landinfo.no/en/>.

⁴⁴ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Инструкции по регулированию потока дел меньшей степени сложности, установленные для отдела по вопросам защиты беженцев* (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://bit.ly/3ABvrHX>.

⁴⁵ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Отчет о работе ведомства за 2019-2020 гг.* (дата обращения - 22 января 2022 г.), <https://bit.ly/3IhNWe>.

⁴⁶ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Дела меньшей степени сложности: процесс короткого слушания и процесс рассмотрения материалов личного дела* (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://bit.ly/3r9YH5C>.

⁴⁷ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Инструкции по регулированию потока дел меньшей степени сложности, установленные для отдела по вопросам защиты беженцев* (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/policies/Pages/instructions-less-complex-claims.aspx>.

⁴⁸ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Критерии в отношении страны или типа ходатайства – Инструкции по регулированию потока ходатайств меньшей степени сложности* (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://irb-cisr.gc.ca/en/legal-policy/procedures/Pages/countries-claim-types-criteria.aspx>.

изучением материалов личного дела, в следующих случаях:

- не получено подтверждение предварительной проверки в плане безопасности;
- Министр подал Уведомление об участии лично в качестве третьей стороны;
- в соответствии с регламентом отдела по вопросам защиты беженцев было направлено уведомление, в котором министра ставят в известность о возможном исключении из сферы международной защиты, неприемлемости ходатайства или о возникших проблемах в плане добросовестности;
- есть вопросы, связанные с установлением личности заявителя, которые требуют дополнительного изучения;
- имеются серьезные проблемные моменты с точки зрения достоверности документов, содержащихся в личном деле;
- ходатайство не согласуется с информацией о стране; или
- существуют сложные вопросы фактического и правового характера, для решения которых необходимо проведение слушания.

Короткое слушание обычно завершается в течение двух часов. Все ходатайства, которые по своим критериям соответствуют тому, чтобы быть рассмотренными в рамках процесса изучения материалов личного дела, аналогичным образом по своим критериям соответствуют тому, чтобы быть рассмотренными в рамках короткого слушания⁴⁹. Ходатайство, как правило, считается соответствующим по своим критериям быть рассмотренным в ходе короткого слушания, если страна или тип ходатайства:

- имеет коэффициент приемлемости 80% или больше или коэффициент приемлемости 20% или меньше;
- требует разрешения, как правило, только одного или двух определяющих вопросов; и
- в ходе слушаний не часто возникают сложные вопросы фактического и правового характера⁵⁰.

Для обеспечения процессов распределения дел и подготовки материалов личного дела к слушанию были наняты специалисты по работе с ходатайствами, которые помогают членам Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев заводить личное дело и подготавливать материалы личного дела, используя выявление основополагающих моментов, руководствуясь имеющимися данными, для целей распределения дел. На основании установленных критериев и информации, имеющейся в материалах личного дела, специалист по работе с ходатайствами может также высказать членам Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев предположение, может ли решение по ходатайству быть принято без слушания, в рамках короткого или полного слушания. Специалисты по работе с ходатайствами считаются исполнителями административной функции и не уполномочены принимать решение по делу. В ходе пилотного проекта было подмечено, что такой имеющий поддержку подход к распределению дел и подготовке материалов дела привел к повышению эффективности и результативности принятия решений членами Совета. Кроме того, Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев создал Целевую группу по гендерным вопросам, состоящую из специальной группы специалистов, которые могут более эффективно проводить слушания и принимать решения по ходатайствам о предоставлении статуса беженца, связанным с вопросами гендерного характера⁵¹. Члены целевой группы Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев прошли обучение на предмет ведения такого типа ходатайств для обеспечения более уважительного подхода с учетом наличия перенесенной психологической травмы.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ The IRB, *Gender Related Task Force* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *Целевая группа по гендерным вопросам*] (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://irb.gc.ca/en/refugee-claims/Pages/gender-related-task-force-rpd.aspx>. Следует отметить, что информация на веб-странице датируется 2020 годом и с тех пор возможности по рассмотрению такого рода ходатайств были расширены. Например, в настоящее время есть 26 членов, которые проводят слушания и принимают решения только по ходатайствам, связанным с гендерной принадлежностью, и 11 дополнительных широкопрофильных специалистов, которые заслушивают и принимают решения как по обычным ходатайствам, так и по ходатайствам, связанным с гендерной принадлежностью.

Субъекты, оказывающие юридическую помощь, как например, организация «Legal Aid Ontario»⁵², и организации гражданского общества, в числе которых Канадская ассоциация юристов, занимающаяся делами беженцев (CARL)⁵³, положительно отметили в основном консультативный характер и структуру обратной связи с гражданским обществом до запуска новых пилотных проектов или механизмов по мере возможности. CARL также отметила, что повышенное внимание к обучению членов Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев на предмет проведения собеседований и вынесения решений по ходатайствам привело к большей эффективности и более целенаправленным и более коротким слушаниям.

Пример практики одной из стран: Италия

В Италии приоритетность рассмотрения дел применяется в отношении обоснованных ходатайств и ходатайств, поданных лицами с особыми потребностями. Однако явно необоснованные ходатайства, в том числе ходатайства, (i) поданные в рамках процедур пересечения границы, (ii) поданные заявителями из безопасных стран происхождения либо содержащимися в центрах в ожидании высылки или (iii) поданные с единственной целью избежать или отсрочить решение о высылке, направляются на рассмотрение в рамках ускоренных процедур с достаточно жесткими временными ограничениями по срокам рассмотрения. В этих случаях решения должны быть приняты в течение девятидневного срока (семь дней для проведения собеседования и два дня для принятия решения), который может быть превышен, как это предусмотрено законом, если это необходимо для обеспечения тщательной оценки дела.

Лица с особыми потребностями, в соответствии с четким положением закона, освобождаются от прохождения ускоренных процедур и от явно необоснованных решений^{54, 55}. В то время как распределение дел проводится на уровне их регистрации сотрудниками полиции, отвечающими за регистрацию, территориальные комиссии, ответственные за ОСБ, могут переадресовывать дела, первоначально направленные на ускоренные процедуры, для рассмотрения в рамках обычной процедуры. Как правило это происходит, когда во время собеседования на предмет ОСБ возникают аспекты, касательно особых потребностей и/или сложности дела. Территориальные комиссии тщательно изучают каждое ходатайство в индивидуальном порядке с целью повышения качества и эффективности работы самой системы и сокращения, насколько это возможно, количества апелляций.

⁵² Организация «Legal Aid Ontario», www.legalaid.on.ca/.

⁵³ Canadian Association of Refugee Lawyers [Канадская ассоциация юристов, занимающаяся делами беженцев], <https://carl-acaadr.ca/>.

⁵⁴ К заявителям с особыми потребностями относятся дети, дети без сопровождения, инвалиды и пожилые люди, беременные женщины, один родитель с детьми до 18 лет, жертвы торговли людьми, лица с серьезными проблемами со здоровьем или психическими расстройствами, жертвы пыток, изнасилования или других тяжелых форм психологического, физического или сексуального насилия или насилия, связанного с их сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью, а также жертвы КОЖПО.

⁵⁵ Статья 17 Законодательного Указа №142/2015, в основе которой использована статья 28bis и статья 28ter Законодательного Указа №25/2008.

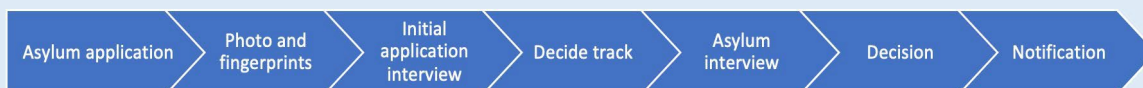
Пример практики одной из стран: Швеция

В 2018 году Миграционная служба Швеции запустила пилотный проект Asylum 360 [Убежище 360] с целью внедрения рассчитанного по времени процесса, определяемого как сосредоточение внимания на контрольных показателях и сроках их выполнения, что требует упреждающего планирования потока процесса. В ходе реализации проекта Asylum 360 заявитель проживает в объектах размещения рядом с местом рассмотрения его дела в течение 30 дней, что еще больше повышает эффективность и оптимизирует затратную сторону процесса, в том числе это приводит к сокращению количества отмененных собеседований и транспортных расходов. Основная цель рассчитанного по времени процесса заключается в том, чтобы общий период рассмотрения дела был максимально коротким и чтобы в результате заявитель был уведомлен о решении как можно скорее.

Одним из ключевых компонентов подхода является устранение ненужного простоя (или периода бездействия) между различными этапами процесса. Такой подход предусматривает, что принимающий решения сотрудник, проводящий собеседование и принимающий решение о предоставлении убежища, берет на себя ответственность за ведение дела, то есть (i) разрабатывает план рассмотрения дела, в соответствии с которым устанавливается поэтапность действий, (ii) обеспечивает тесный диалог с соответствующими коллегами и заинтересованными сторонами (включая субъектов, оказывающих юридическую помощь), (iii) обеспечивает рассмотрение дела в рамках установленного процесса и выносит решение в установленные сроки, насколько это возможно. Было отмечено, что более короткое время обработки материалов дела сокращает потребность в ненужных передачах дела между лицами, принимающими решения, и, таким образом, повышает эффективность.

Что касается существующих внутри Миграционной службы Швеции инструкций, не вызывает сомнений тот факт, что сроки рассмотрения дела установлены как предлагаемая инструкция по осуществлению процесса, и если конкретная деятельность требует более длительного времени по юридическим причинам и в интересах безопасности, это следует учитывать, и дело может быть направлено на рассмотрение в рамках Варианта 3.

Миграционная служба Швеции определила график процесса в соответствии со следующими этапами:



Слева направо Подача ходатайства – фотографирование и снятие отпечатков пальцев – первичное собеседование по ходатайству – определение варианта рассмотрения – собеседование на предмет предоставления убежища – принятие решения - уведомление

С 2016 года Миграционная служба Швеции внедрила вариантную систему, в соответствии с которой ходатайства о предоставлении убежища направляются на рассмотрение в рамках определенных процедур (вариантов) в соответствии с характеристиками ходатайства, выявленными в ходе первоначального процесса.

Для поддержки процесса Миграционная служба Швеции разработала инструкции с эталонными показателями в отношении сроков между основными действиями процесса. Цель состоит в том, чтобы создать простую, быструю, малозатратную систему рассмотрения дел, прежде всего, при строгом соблюдении положений закона.

С этой целью вариантная система обеспечивает прогнозируемость и позволяет лучше

планировать, указывая, какие меры потребуются для рассмотрения различных типов дел. Это также позволяет планировать обучение, повышение квалификации и предлагает возможности для специализации персонала.

Структура системы следующая: как правило, все дела должны быть по своей категории отнесены к какому либо варианту их рассмотрения на основе информации, полученной из (i) ходатайства о предоставлении убежища, (ii) первичного собеседования, проведенного рассматривающим дело сотрудником, (iii) документов, удостоверяющих личность, и (iv) других сведений по делу. Направление дела по конкретным вариантам изначально осуществляется сотрудником отдела регистрации ходатайств, который занимается этим делом и знает его, используя специально разработанное программное обеспечение. В процессе принимающий решение сотрудник отдела по вопросам предоставления убежища, который обрабатывает материалы дела посредством программного обеспечения, может, при возникновении новых обстоятельств, изменить категорию дела. Например, если дело больше не считается таковым, которое будет предположительно удовлетворено (Вариант 1), его можно перевести на рассмотрение в рамках другого, более подходящего варианта. Вариантная система тесно связана с рассчитанным по времени процессом, так как существуют разные ориентиры (временные графики) в зависимости от того, по какому варианту проходит дело.

Следует отметить, что именно индивидуальные особенности дела определяют его принадлежность к тому или иному варианту ведения дела, и в связи с этим деление на варианты одинаково для взрослых и детей, а также для несовершеннолетних лиц без сопровождения или лиц с особыми потребностями. Однако дела членов семьи рассматриваются вместе независимо от характеристик отдельных лиц в целях обеспечения единства семьи. В рамках соответствующих вариантов могут приниматься различные меры для удовлетворения конкретных потребностей человека.

Обзор вариантной системы:

К Варианту 1 относятся дела, когда (i) существует презумпция того, что ходатайство будет удовлетворено и будет выдано разрешение на проживание, (ii) нет необходимости назначать государственного адвоката и (iii) нет необходимости в других важных этапах рассмотрения дела кроме устного собеседования.

К Варианту 2 относятся дела, в отношении которых нет презумпции быть удовлетворенными, а к Варианту 3 - сложные дела, по которым, период их рассмотрения, по оценкам, превысит 6 месяцев. Следует отметить, что при первоначальной проверке материалов дела, как правило, относят к Варианту 3.

Система предусматривает определенные варианты и для других категорий дел, в том числе:

- Ускоренные процедуры проводятся в отношении дел, отнесенных к Варианту 4: к категории Вариант 4А относятся дела на основе предположения, что ходатайство будет отклонено, а выдворение происходит с немедленным вступлением в силу или если заявитель является гражданином одной из стран Европейского Союза (к этой категории также относятся явно необоснованные дела). Относящиеся к Варианту 4В дела — это заявители из стран с низкими процентными показателями предоставления защиты и случаи, когда возможна быстрая процедура оценки и быстрое принудительное возвращение заявителя. В этих случаях следует применять целостный подход, поскольку нет смысла вводить сокращенный процесс до момента принятия решения, если невозможно осуществить возвращение заявителя.
- К Варианту 5А относятся дела, в отношении которых применим Регламент Дублин.
- Дела, отнесенные к Вариантам 5В и 5С, касаются процедур приемлемости, при этом отмечается, что ходатайство может быть отклонено как неприемлемое, если заявитель (i) получил международную защиту в другом государстве-члене ЕС, (ii) прибыл из первой страны убежища или (iii) прибыл из безопасной третьей страны.

Для различных вариантов четко определены контрольные параметры и сроки, в том числе:

- В рамках обычных процедур (Вариант 1 и 2) определяющий статус орган власти должен принять решение по ходатайству о предоставлении убежища в первой инстанции в течение 9-50 дней по делам, отнесенным к Варианту 1 и в течение 23-110 дней по делам, отнесенным к Варианту 2.
- В отношении дел, отнесенных к Варианту 3, предполагается, что рассмотрение дела может затянуться, и время работы над делом, как правило, превышает шесть месяцев. Эти дела не обрабатываются в потоке.
- По делам, направленным на ускоренные процедуры (Вариант 4), решение должно быть принято в течение 8–54 дней для Варианта 4А и в течение 23–75 дней для Варианта 4В.
- В отношении ходатайств, по которым стоит вопрос о приемлемости, решение должно быть принято в течение 3 месяцев (Варианты 5В и 5С).
- Как правило, у заявителя есть 3 недели, будь то в рамках обычной или ускоренной процедуры, чтобы подать апелляцию в Апелляционный суд по миграционным делам после вручения заявителю решения Суда по миграционным делам. Решения Апелляционного суда по миграционным делам являются окончательными и обжалованию не подлежат⁵⁶.

⁵⁶ Asylum Information Database (aida), 2020 Update: Sweden [Информационная база данных по вопросам убежища (Asylum Information Database) (aida), Обновленная информация за 2020 г.: Швеция], <https://bit.ly/3rY6HFR>.

Пример практики одной из стран: Швейцария

В Швейцарии в рамках новой процедуры предоставления убежища, принятой в марте 2019 года, были введены распределение дел и использование дифференцированных методов рассмотрения дел в зависимости от их характера, в том числе (i) процедуры в рамках Регламента Дублин, (ii) ускоренные процедуры и (iii) расширенные процедуры (т. е. обычные процедуры ОСБ). По оценкам, в конечном итоге решение по около трети всех дел будет приниматься в рамках ускоренной процедуры с целью принятия решения по делу в течение восьми дней⁵⁷. В качестве обеспечения гарантий, заявителям с самого начала процесса предоставляется доступ к бесплатным консультациям и юридическим услугам (см. ниже п. 29)⁵⁸.

С введением новой процедуры предоставления убежища средняя продолжительность процесса по предоставлению убежища до принятия решения в первой инстанции, включая подготовительный этап, значительно сократилась. В среднем Государственный секретариат по вопросам миграции смог принять решение по делам, распределенным для рассмотрения в рамках ускоренных процедур, в течение 55 дней⁵⁹. Результаты внутреннего анализа, проведенного Государственным секретариатом по вопросам миграции, показали, что в период с марта 2019 года по июнь 2021 года новые процедуры предоставления убежища, включая первую инстанцию (ускоренную и расширенную процедуру) и процесс апелляции, имели среднюю продолжительность 93 дня. Это более чем в пять раз быстрее, чем продолжительность рассмотрения дел в соответствии со старым законом (500 дней). Важно отметить, что ускоренные процедуры сосредоточены не только на явно необоснованных ходатайствах, и примечательно, что количество принятых положительных решений составляет около четверти всех решений, что является относительно высоким показателем.

Инвестиции в подготовительный и ускоренный этап рассмотрения дела позволили повысить эффективность и в целом добиться положительных результатов в плане предоставления защиты и качества решений, принятых в индивидуальном порядке. Результаты анализа, проведенного Государственным секретариатом по вопросам миграции, показывают, что в 2020 году около 96% всех отрицательных решений о предоставлении убежища, которые можно было обжаловать, были оставлены в силе. Таким образом, в 96 из 100 случаев ищущие убежища лица либо воздерживались от подачи апелляции на решения Государственного секретариата по вопросам миграции, либо решения, на которые были поданы апелляции, были подтверждены Федеральным административным судом. Только в 4 из 100 отклоненных ходатайств о предоставлении убежища решения Государственного секретариата по вопросам миграции были исправлены Федеральным административным судом (ФАС) или данному суду пришлось дать другую оценку ходатайству⁶⁰.

Внешняя оценка также показала, что в целом качество принятия решений по ускоренной процедуре было удовлетворительным, хотя и вызывало некоторые опасения⁶¹. В

⁵⁷ См. SEM Factsheets No 1 and 2 [Информационные бюллетени Государственного секретариата по вопросам миграции №1 и 2], www.sem.admin.ch/sem/de/home/asyl/asylverfahren/asylregionen-baz/faktenblaetter.html.

⁵⁸ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies* [Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП), *Процедура подачи апелляции о предоставлении убежища согласно целям систем и политики предоставления убежища в Европе*], январь 2020 г., <https://bit.ly/3o6VJga>.

⁵⁹ SEM, Asile: les procédures accélérées fonctionnent globalement bien; des améliorations ont été réalisées ou sont en cours de réalisation (admin.ch) (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://bit.ly/3AE8X96>.

⁶⁰ SEM, Asile: les procédures accélérées fonctionnent globalement bien; des améliorations ont été réalisées ou sont en cours de réalisation (admin.ch) (дата обращения - 21 января 2022 г.), <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/sem/medien/mm.msg-id-84791.html>.

⁶¹ Évaluation PERU : Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), *Rapport final (version courte)*, стр. 4., <https://bit.ly/3ABupvy>.

2019 году, который был первым годом действия новой процедуры предоставления убежища, высказывались опасения, что в рамках ускоренной процедуры было рассмотрено слишком много ходатайств. Решения по нескольким делам были отменены ФАС (в порядке кассации), и в знаковом постановлении ФАС, принятом в июне 2020 года (решение E-6713/2019 от 09.06.2020 г.), было объявлено, что дело должно быть передано на рассмотрение в рамках расширенного производства. В результате весной 2020 года Государственный секретариат по вопросам миграции внес поправки в свои инструкции и контрольный список показателей относительно распределения дел и подбора подходящих процедур для рассмотрения дел⁶². Кроме того, особое внимание уделялось выделению и распределению достаточных ресурсов как с точки зрения кадрового обеспечения, так и с точки зрения подготовительных собеседований и проверки документации до распределения дела, в результате чего более сложные дела теперь распределяются для их последующего рассмотрения в рамках расширенной процедуры. Это привело к повышению качества принятия решений как в рамках ускоренной, так и в рамках расширенной процедуры, а дела не направляются ошибочно и слишком быстро на рассмотрение по ускоренной процедуре. Согласно статистике, в течение 2020 года количество дел, перенаправленных на рассмотрение по расширенной процедуре, по сравнению с долей дел, перенаправленных на рассмотрение по ускоренной процедуре, увеличилось. С момента корректировки процесса перераспределения дел количество кассаций в ФАС в 2020 году сократилось почти вдвое⁶³.

20. Когда в национальную систему предоставления убежища на границе страны поступает ходатайство о предоставлении убежища, в соответствии с международным правом она обязана обеспечить допуск на территорию страны, по крайней мере, на временной основе, для рассмотрения ходатайства. Отказ в приеме заявителя лишает смысла само право претендовать на убежище и сам принцип невысылки. В своем документе «Рекомендации практического характера для справедливых и быстрых процедур прохождения пограничного контроля и солидарности в Европейском Союзе» УВКБ ООН предлагает двухступенчатую процедуру прохождения пограничного контроля, предусматривающую переселение или возвращение лиц, в рамках которой основное внимание уделяется процедурам по существу вместо процедур приемлемости. Данная модель процедур пограничного контроля предлагается на основе понимания того, что система предоставления убежища в целом, т. е. в пунктах въезда и выезда, должна быть практичной, справедливой и эффективной и давать быстрые и четкие результаты⁶⁴.

⁶² Evaluation PERU: *Rechtsschutz und Entscheidungsqualität Schlussbericht*, август 2021 г., стр. 40-41, <https://bit.ly/3HbBa9E>.

⁶³ Évaluation PERU : Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), Rapport final (version courte), стр. 3, <https://bit.ly/3ABUpvy>.

⁶⁴ UNHCR, *Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union* [УВКБ ООН, *Рекомендации практического характера для справедливых и быстрых процедур прохождения пограничного контроля и солидарности в Европейском Союзе*], 15 октября 2020 г., www.refworld.org/docid/5b589eef4.html.

Пример практики одной из стран: Испания

В **Испании** ускоренная процедура предоставления убежища на границе⁶⁵ представляет собой короткую процедуру (максимум 10 дней), доступную в официальных пунктах пограничного контроля (аэропорты, порты и внешние сухопутные границы, и распространяется на ходатайства, поданные в центрах содержания под стражей мигрантов), в соответствии с которой заявитель в период прохождения процедуры пребывает в условиях, схожих с содержанием под стражей. Эта процедура применяется к иностранцам, которые не соответствуют требованиям для въезда на территорию Испании и подают ходатайство о предоставлении международной защиты в пункте пограничного контроля. Следует отметить, что допуск на территорию страны предоставляется только в случае принятия решения о допуске. Тем не менее, законодательство и стандарты Испании применимы в полной мере, поскольку лица прибывают в пункт прохождения пограничного контроля.

Данная процедура пограничного контроля представляет собой комбинированную схему, которая включает в себя элементы приемлемости и элементы по существу. Регистрация и собеседование проводятся сотрудниками полиции. Оценка проводится Управлением по вопросам предоставления убежища, и в ходе оценки основное внимание уделяется преимущественно выявлению и отсеиванию явно необоснованных ходатайств, при этом явно обоснованные ходатайства и сложные дела направляются на рассмотрение в рамках обычной процедуры предоставления убежища, проводимой Управлением по вопросам убежища. Она также включает анализ соблюдения обязательств безопасной третьей страны и Регламента Дублин, что может в конечном итоге стать причиной передачи лица в другое место, как правило, в место происхождения.

Специальные гарантии надлежащего процесса: поскольку процедура осуществляется на границе в заранее установленные сроки, она учитывает риск выдворения заявителя в случае ошибочного решения и, как следствие, обеспечивает дополнительные гарантии надлежащего процесса по сравнению с обычной внутренней процедурой, в том числе:

- Обязательное предоставление юридической помощи с самого начала процедуры в лице (i) адвоката, предоставленного местной коллегией адвокатов (который специализируется по делам в сфере миграции и убежища), (ii) специализированного юриста НПО (НПО, финансируемой государством) или (iii) частного адвоката. В случае непредоставления юридической помощи, процесс признается недействительным, и лицу будет предоставлен допуск на территорию страны.
- Надзорная роль УВКБ ООН: в соответствии с законом Испании о предоставлении убежища УВКБ ООН имеет возможность получить доступ к лицу, ищущему убежища, и пообщаться с ним на границе, а также представить (обязательную, но не обязывающую) оценку приемлемости ходатайств органам власти, а также какой-либо другой защиты или процедурных проблемных моментов, на которые стоит обратить внимание органам власти (например, качество процесса, устный перевод, особые потребности, гуманитарные причины) и т.д.⁶⁶

⁶⁵ Закон Испании о предоставлении убежища 12/2009 от 30 октября, регулирующий право на убежище и дополнительную защиту, статьи 21 и 22.

⁶⁶ Закон Испании о предоставлении убежища, статьи 35(2) и 21.

- Применение «позитивного административного молчания»: как прямо предусмотрено в законе, если органы власти не могут соблюсти установленные сроки, ходатайство будет автоматически принято к рассмотрению в рамках обычной процедуры, а лицо будет допущено на территорию страны.
- Возможность увеличения временных рамок в случае наличия вероятных оснований для исключения из сферы международной защиты определяется в пункте пограничного контроля.

Другие положительные элементы, не изложенные в Законе Испании о предоставлении убежища, однако применяемые на практике для повышения качества принимаемого решения, в частности:

- Полиция информирует заявителя о возможности подачи ходатайства на повторное рассмотрение. Если заявитель отказывается от права на повторное рассмотрение ходатайства, это делается в письменной форме в присутствии адвоката.
- Существуют специальные стандартные операционные процедуры (СОП) для выявления и направления возможных жертв торговли людьми в специализированные НПО (считаются сложными делами).
- Присутствие представителей Общества Красного Креста для оказания социальной помощи в помещениях, где содержатся под стражей ищущие убежища лица в период осуществления процедуры. Оказание медицинской помощи в медпункте аэропорта/следственного изолятора или медицинских услуг общего характера/госпитализация, в случае необходимости.
- Личные собеседования проводятся полицейскими в штатском и в присутствии адвоката и переводчика при необходимости.
- Органы власти должны предоставлять ищущим убежища лицам специальные помещения в аэропорту, где они будут пребывать в течение периода рассмотрения их дела (в основном в аэропортах Мадрида и Барселоны).
- УВКБ ООН имеет доступ к заявителю и контактирует с органом, принимающим решения, во время процедуры по вопросам, связанным с установлением фактов и правовым анализом, а также для привлечения внимания к применимой ИСП, соответствующим проблемам или недостаткам в процедуре, которые могут быть исправлены или могут повлиять на окончательное решение.
- Для надлежащего соблюдения сроков принятия решения в Управлении по вопросам убежища работают дежурные, которые реагируют на запросы о повторном рассмотрении ходатайства, на которые необходимо дать ответ в выходные или праздничные дни.

Более подробное описание процедуры:

- Процедура состоит из трех частей: решение по первоначальному рассмотрению ходатайства принимается органами власти в течение 96 часов (4 календарных дня⁶⁷) с момента, когда лицо выражает намерение подать ходатайство о предоставлении убежища в полицию пограничной службы (или задержано на пограничном контроле), и происходит регистрация ходатайства. Если ходатайство отклонено, лицо может обратиться с запросом о проведении повторной оценки (повторного рассмотрения/обжалования) ходатайства в те же органы власти, которые вынесли решение после первоначального рассмотрения ходатайства и которые могут предоставить дополнительную информацию или оспорить отрицательное решение. Обращение о

⁶⁷ Толкование сроков рассмотрения ходатайств, поданных в центрах содержания под стражей мигрантов, отличается, поскольку они исчисляются в календарных сутках, а не в часах, см: Sentencia del Tribunal Supremo, STS4071/2019 de 17/12/2019 [STS 4071/2019 - ECLI:ES:TS:2019:4071](https://www.boe.es/boe-datos/boe-idioma/ingles/STSA/STSA40712019.html).

повторном рассмотрении/обжаловании имеет автоматически приостанавливающее действие, и с момента получения уведомления о принятом решении такого рода обращение должно быть подано в течение 48 часов (двух календарных дней) адвокатом, помогающим заявителю, на имя министра внутренних дел⁶⁸. Органы власти обязаны предоставить ответ в течение 48 часов. Если органы власти не предоставляют ответ в установленный срок, ходатайство считается приемлемым автоматически, и лицу разрешается въезд на территорию страны⁶⁹.

- УВКБ ООН в режиме реального времени получает копию первого ходатайства и обращение о повторном рассмотрении ходатайства, а орган власти по вопросам предоставления убежища информирует Управление об отклонении ходатайства, что позволяет Управлению представить органам власти обоснованное заключение, если оно посчитает, что ходатайство следует считать приемлемым. Заключение не имеет обязательной силы⁷⁰. Адвокаты, оказывающие помощь заявителю, также имеют доступ к копиям соответствующих документов.
- Заявитель может также обжаловать отказ в Национальном высоком суде без немедленного приостанавливающего действия и обратиться к судье за предписанием обеспечительной меры для оценки того, следует ли применять приостанавливающее действие в соответствии со ст. 29 закона о предоставлении убежища (согласно решению ЕСПЧ по делу *АС и другие против Испании* (№ 6528/11)⁷¹). В таких случаях необходимо соблюдать право на эффективное средство правовой защиты и приостанавливающее действие).
- Эта процедура также позволяет на раннем этапе выявлять лиц с особыми потребностями и обоснованными прошениями о предоставлении убежища, которые могут быть отнесены на рассмотрение по сокращенным процедурам.

И хотя ускоренная пограничная процедура содержит надежные процедурные гарантии, было отмечено, что в периоды особенного наплыва прибывающих лиц, выполнение процедуры и обеспечение гарантий может стать проблемой из-за нехватки доступных человеческих и материальных ресурсов, отсутствия соответствующих стандарту качества помещений и услуг, неспособности выявлять конкретные потребности и трудностей с соблюдением сжатых сроков, что автоматически делает ходатайство приемлемым.

Кроме того, в качестве проблемы было отмечено, что орган, принимающий решения, не является органом, проводящим собеседование, и что заявитель не имеет доступа к осуществлению слушания в его присутствии лично до того, как будет получен отказ⁷², несмотря на то, что органы власти зачастую принимают дополнительные меры в виде письменных вопросов для уточнения элементов ходатайства⁷³.

⁶⁸ Закон Испании о предоставлении убежища, статья 21(4).

⁶⁹ aida, *Country Report: Spain 2020* [Информационная база данных по вопросам убежища (Asylum Information Database) (aida), *Отчет по стране: Испания - 2020 г.*], https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-ES_2020update.pdf.

⁷⁰ Закон Испании о предоставлении убежища, статьи 34 и 35(2).

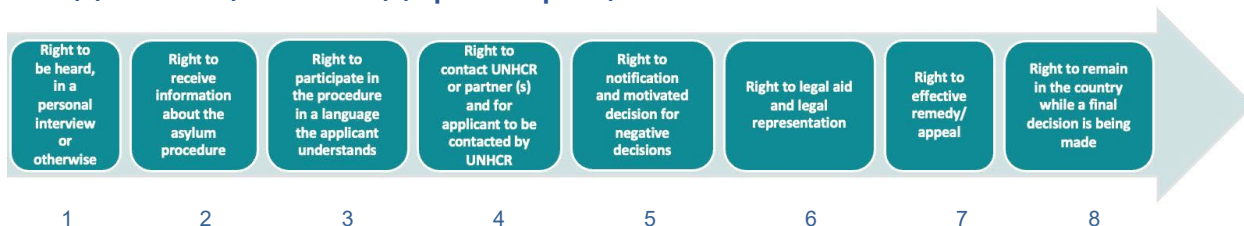
⁷¹ См. ECtHR's judgment in *A.C. and Others v. Spain* [Постановление ЕСПЧ по делу *A.C. и другие против Испании* (*A.C. and Others v. Spain*)], доступно по ссылке: [A.C. ET AUTRES c. ESPAGNE \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/turkey/AC_ET_AUTRES_c_ESPAGNE_coe.int).

⁷² Spanish Ombudsman, *Asylum in Spain. International Protection and Reception System Resources (defensordelpueblo.es)* [Омбудсмен Испании, *Предоставление убежища в Испании. Ресурсы систем международной защиты и приема (defensordelpueblo.es)*], июнь 2016 г., https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asylum_in-Spain.pdf.

⁷³ В этой связи отмечается, что в рамках обычной процедуры межведомственная комиссия по установлению критериев, состоящая из представителей Министерства внутренних дел, Министерства иностранных дел, Министерства юстиции, Министерства по вопросам интеграции, социальной обеспечения и миграции, Министерства по вопросам равноправия, а также УВКБ ООН в качестве наблюдателя, одобряют предложения Управления по вопросам предоставления убежища.

21. В то время как распределение дел является весьма практичным механизмом, само по себе распределение дел не может решить более фундаментальные проблемы системного характера, связанные с вновь прибывающими лицами/поданными ходатайствами или незавершенными работами по ОСБ. Скорее, процесс распределения дел должен быть частью комплекса мер при разработке системы, включая обучение персонала, стандартизированные шаблоны/формы, функционально совместимые базы данных и т. д. Специализированные группы, то есть сотрудники, прошедшие тематическое обучение и обладающие опытом для вынесения решений по определенным категориям заявителей или типам ходатайств, в основе которых речь идет, например, о национальной принадлежности, также могут повысить свою эффективность. Наконец, для эффективного мониторинга процесса необходимо установление четких критериев в отношении целей и сроков рассмотрения дел. Если будут реализованы все соответствующие меры, в том числе обеспечены надлежащего уровня человеческие и другие ресурсы, процесс предоставления убежища существенно ускорится при сохранении процедурных стандартов.
22. Перед внедрением такого процесса рекомендуется разработать программы специализированного обучения, в том числе целенаправленное тематическое обучение на предмет группы лиц или категорий заявителей, а также обеспечить наличие для персонала актуальной ИСП и руководства по той или иной стране. Также должны быть разработаны и регулярно обновляться, а также пересматриваться СОПы, содержащие целенаправленные рекомендации в отношении соответствующих групп лиц.
23. При внедрении процесса распределения дел и использовании дифференцированных методов рассмотрения дел необходимо тщательно продумать механизмы надзора и проверки, чтобы гарантировать качество и справедливость процесса. Будет важно обеспечить наличие мер для выявления и снижения рисков, возникающих в результате сортировки. Система также должна быть **гибкой и адаптируемой**, чтобы учитывать изменения как с точки зрения увеличения или сокращения числа вновь прибывших лиц, изменений в модели и прибытии из разных стран, так и (внезапных) изменений ситуации в стране происхождения, среди прочих факторов.

III. Надлежащие стандарты процесса



Блок-схема: 1 – право быть заслушанным в ходе индивидуального собеседования или иным образом; 2 – право на получение информации о процедуре предоставления убежища; 3 – право на участие в процедуре, осуществляемой на понятном заявителю языке; 4 - право доступа заявителя к УВКБ ООН или его партнеру (партнерам) и право доступа УВКБ ООН к заявителю; 5 - Право на получение уведомления или на мотивированное решение в случае отрицательного решения; 6 - Право на юридическую помощь и юридическое представительство; 7 - Право на эффективное средство правовой защиты/апелляцию; 8 - Право оставаться в стране до принятия окончательного решения

24. Для поддержания высокого качества процедур ОСБ, которые приводят к справедливым решениям, выносимым в индивидуальном порядке, стратегии ведения дел должны включать **основные принципы и ключевые процедурные стандарты**⁷⁴. Процедуры, основанные на справедливых стандартах и согласованном принятии решений, имеют принципиальное значение для целостности государственных систем убежища на основе принципа верховенства права⁷⁵. Как показывает передовой опыт различных государств, приведенный в данном документе, эффективное и результативное рассмотрение дел может быть достигнуто при соблюдении основных процедурных стандартов. Также следует ввести дополнительные процедурные гарантии для **лиц с особыми потребностями и уязвимых категорий**⁷⁶.

Несмотря на то, что данный перечень не является исчерпывающим, основные надлежащие стандарты процесса необходимо учитывать при разработке системы предоставления убежища, чтобы она соответствовала международным стандартам. Эти стандарты имеют основополагающее значение для поддержания справедливости, эффективности и целостности процесса.

25. **Право быть заслушанным с соблюдением процедурных гарантий и в разумные сроки** в ходе личного собеседования или иным образом является основным процедурным стандартом⁷⁷. Как

Основные надлежащие стандарты процесса

- Право быть заслушанным в ходе индивидуального собеседования или иным образом.
- Право на получение информации о процедуре предоставления убежища.
- Право на участие в процедуре, осуществляемой на понятном заявителю языке.
- Право доступа заявителя к УВКБ ООН или его функционирующему партнеру (партнерам) и право доступа УВКБ ООН к заявителю.
- Право на получение уведомления или на мотивированное решение в случае отрицательного решения.
- Право на юридическую помощь и юридическое представительство.
- Право на эффективное средство правовой защиты/апелляцию.
- Право оставаться в стране до принятия окончательного решения.

⁷⁴ UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination Under UNHCR's Mandate* [УВКБ ООН, *Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН*], 26 августа 2020 г., <https://bit.ly/3g5bL5M>.

⁷⁵ UNHCR, *A guide to international refugee protection and building state asylum systems*, 2017, Handbook for Parliamentarians N° 27 [УВКБ ООН, *Руководство по вопросам международной защиты беженцев и создания государственных систем убежища*, Пособие для парламентариев № 27], 2017 г., www.refworld.org/docid/5a9d57554.html.

⁷⁶ К лицам с особыми потребностями относятся (в том числе) определенные заявители-дети, в том числе без сопровождения и разлученные с семьей, жертвы пыток и лица, перенесшие психологическую травму, заявители, страдающие психическими расстройствами или имеющие физические или умственные нарушения, а также лица, явно нуждающиеся в мерах защиты.

⁷⁷ UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 4: Adjudication of Refugee Status Claims* [УВКБ ООН, *Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН. Раздел 4: Принятие решений по ходатайствам о предоставлении статуса беженца*], 26 августа 2020 г., <https://bit.ly/3H9WEUB>. В рамках дистанционного участия заявителя в собеседовании на предмет ОСБ

правило, право быть заслушанным предусматривает, что заявитель должен иметь возможность изложить свое ходатайство лично, и решение по ходатайству о предоставлении статуса беженца не должно приниматься в первой инстанции лишь на основании изучения материалов дела. К общим исключениям из этого правила относятся ходатайства о предоставлении статуса беженца, в отношении которых существует высокая презумпция включения в сферу международной защиты, и заявитель может быть признан в качестве беженца на основании информации, полученной при регистрации или из других имеющихся источников. Хорошей иллюстрацией может служить пример Канады, где положительное решение принимается на основании изучения материалов личного дела при соблюдении ряда условий (см. выше п. 19). Другие исключения следует оценивать в каждом конкретном случае с должным учетом процедурных гарантий.

26. **Право заявителя на получение информации о процессе предоставления убежища, в том числе на понятном ему языке**, является еще одним основным надлежащим стандартом процедуры. Заявители имеют право на получение информации, чтобы понимать различные этапы процесса, знать свои права и обязанности на каждом из этих этапов и быть осведомленными о средствах осуществления своих прав и выполнения своих обязанностей.
27. Эффективный **доступ к информации, включая право на получение уведомления или на мотивированное решение в случае отрицательного решения**, позволяет заявителям принимать обоснованные решения на протяжении всего процесса и повышает осведомленность о последствиях каждого решения. Кроме того, это может предотвратить подачу необоснованных и/или последующих ходатайств, тем самым повышая эффективность системы. Обеспечение того, чтобы заявители получали информацию, в первую очередь является обязанностью органов власти, занимающихся вопросами предоставления убежища, однако гражданское общество или другие субъекты, предоставляющие юридические услуги, могут располагать всем необходимым для оказания помощи в выполнении этой обязанности.
28. **Право доступа заявителя к УВКБ ООН или его функционирующему партнеру (партнерам) и право доступа УВКБ ООН к заявителю** является еще одной гарантией, которая имеет большое значение для обеспечения справедливого процесса. Как было отмечено выше (см. п. 19), в Испании УВКБ ООН имеет доступ к лицу, ищущему убежища, в помещениях службы пограничного контроля, и заявитель может запросить доступ к УВКБ ООН и юристу, согласно положениям закона Испании о предоставлении убежища⁷⁸.

Пример практики некоторых стран: Дания и Швейцария

В **Дании** департамент по вопросам предоставления убежища Датского совета по делам беженцев предоставляет информацию и предлагает консультации о процедуре предоставления убежища в Дании и ее требованиях к лицам, ищущим убежища, по прибытии соответствующих лиц. Для того чтобы обеспечить своевременный доступ к информации, Датский совет по делам беженцев создал веб-сайт, на котором размещена полезная информация о процессе предоставления убежища, а также о юридическом представительстве в конкретных случаях. Данное ведомство также создало приложение, в котором процедура получения убежища в Дании разъясняется в картинках и изложена доступным для понимания языком⁷⁹.

Как отмечено на примере **Швейцарии** (подход «под одной крышей», см. выше п. 14), предоставление своевременного доступа к информации, консультациям и возможность

необходимо также учитывать гарантии и процедурные стандарты для обеспечения справедливого разбирательства и права быть заслушанным.

⁷⁸ Закон Испании о предоставлении убежища, статьи 35(2) и 21.

⁷⁹ DRC, *Asylum and Repatriation* [Датский совет по делам беженцев, *Предоставление убежища и репатриация*] (дата обращения - 25 февраля 2022 г.), <https://drc.ngo/da/vores-arbejde/ydelses-og-losninger/asyl-og-repatriering/det-danske-asylsystem/informationsmateriale/>.

юридического представительства юристом неправительственной организации повысило доверие заявителей к системе, а также привело к лучшему пониманию процесса и того, что ожидается от заявителя.

29. Предоставление доступной, надежной и высококачественной **юридической помощи и юридического представительства**, финансируемых государством, играет важную роль в установлении справедливых и прозрачных процедур предоставления убежища. Предоставление юридической помощи и юридического представительства может иметь большое значение для повышения качества принятия решений и может способствовать эффективности процесса ОСБ, поскольку это может улучшить понимание процесса заявителем, сократить количество апелляций и последующих заявлений (повторное открытие дела) и сократить сроки рассмотрения дела⁸⁰.

Пример практики одной из стран: Швейцария

В рамках реформы системы предоставления убежища, инициированной в марте 2019 года, в **Швейцарии** были введены ускоренные процедуры для значительного сокращения продолжительности процедуры, чтобы лицам, ищущим убежища, оперативнее предоставлялась информация о том, будет ли им предоставлена защита или им придется покинуть страну. В качестве гарантии и для сохранения справедливости процедур и соблюдения надлежащих стандартов процесса лица, ищущие убежища, чьи ходатайства рассматриваются в рамках ускоренной процедуры (включая процедуры на предмет соблюдения Регламента Дублин), имеют право на бесплатные консультации, а также на бесплатное юридическое представительство квалифицированным юристом с самого начала процедуры, хотя это еще не относится к лицам, подающим ходатайство о предоставлении убежища, находящимся под стражей или в тюрьме. Для поддержки эффективности и качества юридической помощи и юридического представительства разработан подробный каталог стандартов и обязательств по юридическому представительству^{81,82}. В ходе внешней оценки, проведенной в 2021 году, был сделан вывод о том, что предоставление юридической помощи в федеральных центрах по предоставлению убежища в целом осуществляется хорошо, качество юридических представлений надежно и положительно влияет на качество процесса предоставления убежища⁸³.

Также было отмечено, что с подходом «под одной крышей» улучшилось общее координирование действий и сотрудничество между Государственным секретариатом по вопросам миграции и субъектами, оказывающими юридическую помощь, что привело к повышению эффективности. При этом, как отмечается в отчете о результатах оценки, могут быть приняты определенные дополнительные меры для дальнейшего улучшения координирования действий, например, различия в практике между субъектами, оказывающими юридическую помощь, должны быть устранены путем усовершенствования межрегионального координирования действий и гармонизации практической деятельности Государственного секретариата по вопросам миграции⁸⁴.

⁸⁰ UNHCR, *UNHCR RSD Procedural Standards Unit 2.7: Legal Representation in UNHCR RSD Procedures* [УВКБ ООН, *Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН. Раздел 2,7: Юридическое представительство в процедурах ОСБ УВКБ ООН*], 26 августа 2020 г., <https://bit.ly/34fyARw>.

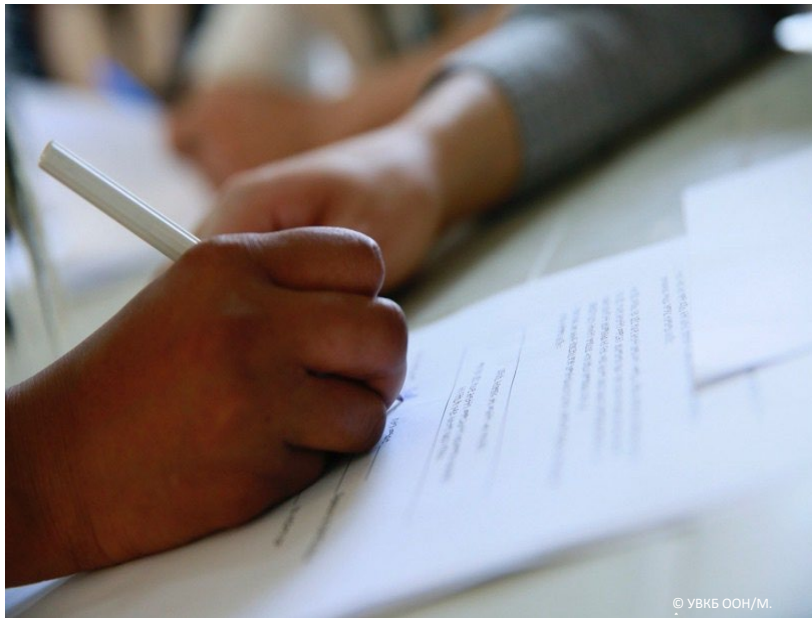
⁸¹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *The Asylum Appeals Procedure in Relation to the aims for European Asylum Systems and Policies* [Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП), *Процедура подачи апелляции о предоставлении убежища согласно целям систем и политики предоставления убежища в Европе*], январь 2020 г., стр. 40, <https://bit.ly/3o6JofF>.

⁸² Каталог стандартов отличается для расширенной и ускоренной процедур. Более подробная информация о расширенных процедурах представлена по ссылке: <https://bit.ly/3h9X4yQ>; Более подробная информация об ускоренных процедурах представлена по ссылке: [Diensteleistungen - 264852-2018 - TED Tenders Electronic Daily \(europa.eu\)](https://bit.ly/3o6JofF).

⁸³ Évaluation PERU: Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), Rapport final (version courte), стр. 13, <https://bit.ly/3ABupvy>.

⁸⁴ Évaluation PERU: Protection juridique et qualité des décisions (skmr.ch), стр. 14, Rapport final (version courte), <https://bit.ly/3ABupvy>.

30. Право лица, ходатайствующего о предоставлении убежища, на **эффективное средство правовой защиты или возможность обжаловать решение** либо в административном суде, либо в суде общей юрисдикции закреплено во многих национальных законодательствах и нормативно-правовых актах регионального уровня. Это основной надлежащий стандарт процедуры, способствующий справедливости и целостности системы предоставления убежища, и центральный элемент защиты права претендовать на предоставление убежища и пользоваться предоставленным убежищем от преследования и соблюдения принципа невысылки⁸⁵. Возможность подать апелляцию не должна ограничиваться по причинам, связанным с недостатками процедурного характера или из-за предполагаемых обоснований ходатайства. В качестве общего принципа отмечается, что поданные в первый раз ходатайства о предоставлении убежища должны,



© УВКБ ООН/М.

по закону, иметь **приостанавливающее действие**, в том числе это касается ходатайств, которые могут быть явно необоснованными⁸⁶. Таким образом, заявители, чьи ходатайства были рассмотрены и отклонены в первой инстанции как явно необоснованные, также должны иметь право обжаловать отрицательное решение первой инстанции, несмотря на то, что процесс апелляции может быть ускоренным или приоритетным⁸⁷.

⁸⁵ УВКБ ООН, *Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН, Раздел 7: Обжалование отрицательных решений по итогам ОСБ*, 26 августа 2020 г., <https://bit.ly/3KQPqaf>.

⁸⁶ В случае явно оскорбительного поведения со стороны заявителя или при явной «необоснованности» ходатайства, автоматическое применение приостанавливающего действия может быть отменено. См. УВКБ ООН, *Предварительные комментарии к предложению по директиве Совета о минимальных стандартах процедур предоставления и отзыва статуса беженца в государствах-членах ЕС* (документ Совета 14203/04, Asile 64, от 9 ноября 2004 г.), 10 февраля 2005 г., стр. 51, www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html.

⁸⁷ UNHCR, *Statement on the right to an effective remedy in relation to accelerated asylum procedures*, issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Luxembourg Administrative Tribunal regarding the interpretation of Art. 39, Asylum Procedures Directive (APD), and Arts. 6 and 13 ECHR, para. 7 [УВКБ ООН, *Заявление о праве на эффективное средство правовой защиты в связи с применением ускоренных процедур предоставления убежища* в рамках решения Суда Европейского Союза, вынесенного в преюдициальном порядке на запрос от Административного трибунала Люксембурга в отношении толкования ст. 39 Директивы о процедурах убежища (ДПУ); а также статьи 6 и 13 ЕКПЧ, п. 7], www.refworld.org/pdfid/4bf67fa12.pdf.

Пример практики одной из стран: Швейцария

В Швейцарии ходатайства, выявленные и переданные для рассмотрения по ускоренной процедуре, подлежат обжалованию в федеральном центре по вопросам предоставления убежища в рамках ускоренной процедуры обжалования с соблюдением необходимых процедурных гарантий. Дела ищущих убежища лиц, которые были распределены для рассмотрения в рамках расширенной процедуры в силу сложности ходатайства, передаются в кантон, где Государственный секретариат по вопросам миграции занимается дальнейшим рассмотрением этих дел (более подробную информацию о процессе см. выше в п. 19).

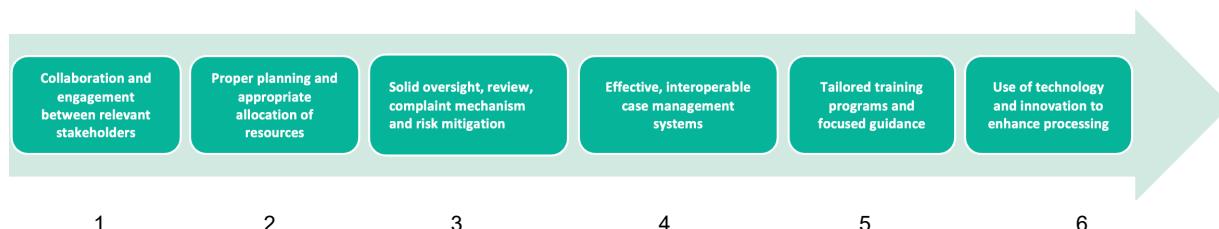
Пример практики одной из стран: Дания

В Дании Датский совет по делам беженцев играет решающую роль в отношении ходатайств о предоставлении убежища, которые первоначально признаны явно необоснованными. Если Иммиграционная служба Дании считает, что ходатайство о предоставлении убежища является явно необоснованным, дело может быть рассмотрено в рамках специальной срочной процедуры в соответствии с Законом об иностранцах. В таких случаях Иммиграционная служба Дании направляет рекомендацию в отношении дела, которое считается явно необоснованным и, следовательно, соответствует критериям быть рассмотренным в рамках специальной процедуры, в отдел по вопросам предоставления убежища Датского совета по делам беженцев. В свою очередь Датский совет по делам беженцев проводит собеседование с заявителем для изучения причины (причин) обращения на предмет предоставления убежища. Руководствуясь информацией по делу, Датский совет по делам беженцев обладает правом наложения вето на дела, которые были сочтены как явно необоснованные, а именно: (i) дела о предоставлении убежища, которые Датский совет по делам беженцев не считает явно необоснованными. Они перенаправляются на рассмотрение в рамках обычной процедуры, при которой отрицательное решение автоматически обжалуется в Апелляционном совете по делам беженцев; (ii) дела о предоставлении убежища, которые и Датский совет по делам беженцев считает явно необоснованными. Отказ Иммиграционной службы Дании будет считаться окончательным и не подлежит обжалованию заявителем в Апелляционном совете по делам беженцев⁸⁸.

31. В дополнение к основным принципам и стандартам, рассмотренным выше, решение вопросов, связанных с **последующими ходатайствами** о предоставлении международной защиты, стало проблемой во многих национальных системах предоставления убежища, как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности. УВКБ ООН рекомендует, чтобы в системах убежища применялись разумные процедуры для рассмотрения **последующих заявлений** или повторного открытия дел, отклоненных в последней инстанции, чтобы обеспечить справедливость и целостность систем. При подаче последующего ходатайства может быть проведена предварительная оценка в ускоренном порядке на предмет выявления новых фактов или обстоятельств, которые требуют изучения ходатайства по существу или необходимости в повторном открытии дела. Подача последующего ходатайства, в принципе, должна иметь **приостанавливающее действие**, хотя могут быть и исключения, например, когда имеет место явное злоупотребление со стороны заявителя или когда необоснованность ходатайства очевидна. Однако даже в этих случаях должна быть предусмотрена возможность пересмотра дела судом или другим независимым органом, и этот суд должен иметь право по просьбе заявителя или *ex officio* предоставить приостанавливающее действие апелляции.

⁸⁸ See DRC, *What applies to the treatment in the manifestly unfounded procedure* [См. Датский совет по делам беженцев, *Действия в отношении явно необоснованных ходатайств*], доступно по ссылке: <https://bit.ly/3r9ZBz2>.

IV. Проблемы системного характера, связанные с эффективным рассмотрением дел



Блок-схема: 1- сотрудничество между соответствующими заинтересованными сторонами и их участие; 2 – надлежащее планирование, а также надлежащее выделение и распределение средств; 3 – тщательный надзор, проверка и пересмотр механизма подачи жалоб и снижение рисков; 4 – эффективные и функционально совместимые системы ведения дел; 5 - программы специализированного обучения и целенаправленные рекомендации; 6 – использование технологий и инноваций для совершенствования процесса рассмотрения дел.

32. Как правило, скопление ходатайств о предоставлении убежища возникает, когда количество ходатайств о предоставлении убежища превышает возможности их рассмотрения в рамках системы ОСБ или из-за проблем системного характера, которые приводят к неэффективности или снижению производительности в течение длительного периода⁸⁹.
33. Системные проблемы, которые могут привести к увеличению накопления нерассмотренных дел и неэффективности систем предоставления убежища или способствовать этому, могут быть вызваны целым рядом различных факторов. Неисчерпывающий список таких факторов включает вопросы стратегического и управленческого характера, в частности (i) отсутствие сотрудничества и координирования действий, (ii) неправильное планирование, выделение средств из бюджета и их распределение, (iii) дефицит кадров, (iv) отсутствие надзора, обеспечения качества и предотвращения мошенничества и (v) ограниченное использование технологий и инновационных инструментов⁹⁰.
34. Национальным системам убежища рекомендуется применять **комплексный подход и учитывать проблемы системного характера в рамках стратегии управления процессом предоставления убежища** как средства продвижения адаптируемых систем, которые являются эффективными и действенными. Адаптируемые системы по предоставлению убежища способны справляться со значительными притоками, оттоками и перемещениями населения, претендующего на международную защиту, и адаптироваться к другим оперативным задачам.
35. Разработка и создание эффективной системы ведения дел о предоставлении убежища, включая создание систем, функционально совместимых с другими государственными системами, требует тесного координирования действий и сотрудничества между государственными органами власти, такими как служба пограничного контроля, иммиграционные службы, правоохранительные органы и органы власти, занимающиеся вопросами предоставления убежища. Другие соответствующие заинтересованные стороны, такие как международные и межправительственные организации, гражданское общество, а также ищущие убежища лица и беженцы, также должны участвовать в разработке системы, процедур и при оценке каких-либо экспериментальных проектов.
36. Кроме того, для достижения намеченного результата важно **надлежащее планирование и соответствующее выделение и распределение ресурсов** на всех этапах процесса и в различных государственных системах. В том числе это касается кадрового обеспечения, развития

⁸⁹ UNHCR, *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction* [УВКБ ООН, *Предотвращение и сокращение количества накопленных нерассмотренных дел об определении статуса беженца*], январь 2018 г., PPLA/2018/03, <https://bit.ly/3IQeQ6d>.

⁹⁰ Там же.

потенциала, установления сроков и целей, применения программных систем и наличия инфраструктуры⁹¹.

Пример практики одной из стран: Канада

Для улучшения координирования действий между различными ведомствами, участвующими в канадской системе предоставления убежища, основными службами которой являются Иммиграционная служба по делам беженцев и гражданства Канады (IRCC), Управление пограничных служб Канады (CBSA) и Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB), в 2020 году был создан Совет по управлению системой предоставления убежища (ASMB). Данный Совет является координирующим органом системы убежища высшего уровня, созданным с целью проведения общесистемной совместной расстановки приоритетов, анализа тенденций, управления эффективностью и мониторинга межведомственных целей, а также для улучшения горизонтального координирования действий между партнерами, задействованными в работе системы предоставления убежища. Совет действует в соответствии с положениями Закона об иммиграции и защите беженцев и всеми применимыми законами с целью повышения эффективности и действенности системы предоставления убежища, включая осуществление⁹²:

- Совместной осведомленности о положении дел: все работающие в рамках системы службы осведомлены об одних и тех же ключевых событиях, связанных с системой предоставления убежища.
- Совместного направления действий стратегического характера: Совет проводит совместное планирование и установление приоритетов для максимальной согласованности ресурсов и отчитывается о своей деятельности, в том числе о новых тенденциях.
- Своевременного и прозрачного принятия решений: решения одной службы становятся известными для других работающих в рамках системы служб до того, как эти решения будут реализованы.
- Реализации инноваций: постоянное совершенствование процесса посредством внедрения инноваций.

Для выполнения своих полномочий Совет фокусируется на ключевых видах деятельности, в частности:

- введение в действие оформления приоритетных задач на уровне министерств;
- установление рабочих задач; обеспечение согласованности в работе и отчетности о продуктивности для улучшения реагирования каждой части системы на меняющиеся объемы и потоки;
- работа в качестве информационного центра, в том числе для выявления и решения вопросов оперативной деятельности, связанных с работой системы (например, определение приоритетности дел, высылка);
- мониторинг обновляемых ежеквартальных прогнозных данных о предоставлении убежища; и
- предоставление отчетов о своей деятельности на регулярной основе⁹³. □

⁹¹ UNHCR, *UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union* [УВКБ ООН, *Справедливо и быстро: Дискуссионный документ УВКБ ООН по ускоренным и упрощенным процедурам в Европейском Союзе*], 25 июля 2018 г., www.refworld.org/docid/5b589eef4.html.

⁹² Более подробную информацию о канадском Совете по управлению системой предоставления убежища (ASMB) см. по ссылке: <https://bit.ly/3IK5Fnz>.

⁹³ Там же.

Пример практики одной из стран: Швеция

В **Швеции** офисы Миграционной службы распределены по географическим регионам, каждый из которых несет ответственность за весь процесс, и, как правило, в этих центрах работает отдел подачи ходатайств и отдел предоставления убежища. Благодаря этому региональные менеджеры могут управлять ресурсами и при необходимости перераспределять их между подразделениями. Региональные менеджеры сотрудничают в рамках Совета Миграционной службы Швеции.

Помимо региональных менеджеров на центральном уровне существует Государственный оперативный департамент, который может помочь на предмет, например, ИСП или проведения анализа миграционных перемещений. На центральном уровне также работает Департамент по вопросам использования цифровых технологий и развития, который отвечает за деятельность и действия процесса и может оказывать поддержку в вопросах, связанных с компьютерными/ИТ-системами и других вопросах аналогичного характера. Юридический отдел на центральном уровне отвечает за толкование национальных и международных законов и правил и оказывает поддержку оперативным отделам и отделам центрального офиса. С этой целью взаимодействие между департаментами происходит на разных уровнях (региональном или центральном) в зависимости от конкретной рассматриваемой проблемы и от того, относится ли тот или иной вопрос к определенному региону, или проблема актуальна для Миграционной службы Швеции в целом.

В рамках проекта Asylum 360, включая внедрение рассчитанного по времени процесса, Миграционная служба Швеции способствует осуществлению изменений подходов в самой системе на уровне руководства, уделяя особое внимание принятию мер по результатам мониторинга результатов. Среди сотрудников также продвигается идея изменения подхода в работе с упором на то, что каждый, кто задействован в процедурах предоставления убежища, должен понимать свою роль в этом процессе и работать над тем, чтобы каждое действие выполнялось максимально оперативно (для сокращения периода выполнения того или иного этапа работы). Для этого необходим налаженный процесс коммуникации и обмена информацией между различными подразделениями и задействованным персоналом, а также прохождение обучения.

В рамках планирования и запуска проекта Asylum 360 региональные и центральные офисы Миграционной службы Швеции интенсивно работали вместе на этапе разработки концепции и различных стадий процесса, чтобы обеспечить взаимное понимание цели и дальнейших действий. В связи с этим фиксировались предложения по улучшению и внесению изменений, и информация передавалась соответствующим коллегам руководящего звена, которые могли принимать решения и внедрять изменения своевременно и быстро.

Аналогичным образом, с самого начала проекта в качестве приоритета была подчеркнута необходимость адаптации тренингов и разработки учебных материалов для коллег, чтобы они могли лучше понимать изменения подхода Миграционной службы Швеции, свою роль и обязанности, процесс взаимодействия всех составляющих процесса и то, как их работа вписывается в общую картину. Среди существенных изменений в этом отношении были еженедельные совещания по вопросам координации действий между руководителями групп различных подразделений, осуществляющих различные этапы процесса (такие как прием ходатайств, процедуры приема лиц, размещение, вопросы практического характера и возвращение населения), а также тренинги по изменению метода работы (Asylum 360 и вариантная система). Кроме того, касательно различных частей процесса проводились специальные встречи лиц, принимающих решения, для обмена текущими и насущными вопросами, связанными с вариантами/новой ИСП и позициями судейского характера и т. д. И, наконец, были организованы встречи на постоянной основе между руководителями подразделений и подразделениями по стратегическому развитию/планированию.

Для того чтобы работать в более ориентированной на поток манере и с упором на упреждающее управление процессом, Миграционная служба Швеции также стремится усовершенствовать этап внутреннего планирования и укрепить диалог между ведущими дело сотрудниками и лицами, принимающими решения, чтобы отдельные дела могли продвигаться дальше в соответствии с установленным временным графиком (см. выше п. 19). В связи с этим было отмечено, что использование цифровых технологий и механизмов технической поддержки улучшили условия рабочего процесса, а также возможность измерения хода работы, что, в свою очередь, обеспечивает условия для усовершенствования последующей деятельности по результатам своевременного предоставления информации, а также своевременных рекомендаций со стороны региональных менеджеров Миграционной службы Швеции и групп оказания поддержки на центральном уровне.

Пример практики одной из стран: Канада

В Канаде Объединенный центр анализа ходатайств (ICAC)⁹⁴, впервые открытый в Монреале, представляет собой трехстороннюю совместную инициативу, запущенную в 2019 году и предназначенную для рационализации практики процесса ОСБ в первой инстанции при Канадском совете по делам иммигрантов и беженцев для повышения эффективности текущих процессов системы предоставления убежища и укрепления сотрудничества между партнерами по предоставлению услуг, особенно между Иммиграционной службой по делам беженцев и гражданства Канады (IRCC), Управлением пограничных служб Канады (CBSA) и Канадским советом по делам иммигрантов и беженцев (IRB). ICAC стремится интегрировать следующие функции: (i) предоставление лицам, принимающим решения в Канадском совете по делам иммигрантов и беженцев (IRB) составление плана-графика рассмотрения дел, чтобы ускорить принятие решений, (ii) обеспечение целостности программы путем систематической проверки на предмет правильности решений IRB, (iii) обеспечение сопровождения заявителей по мере их продвижения по этапам системы и (iv) предоставление партнерам информации в режиме реального времени.

Цель ICAC — проанализировать 55% предполагаемого количества притока лиц в Канаду, протестировать новые подходы по определению приоритетов и распределению ходатайств по вариантам их рассмотрения, повысить эффективность рассмотрения дел

⁹⁴ IRCC, PACP – Status of Integrated Claim Analysis Centre (ICAC) in Toronto – Nov 24, 2020 [Иммиграционная служба по делам беженцев и гражданства Канады, Постоянный комитет по государственным счетам (PACP) – Статус интегрированного центра анализа ходатайств (ICAC) в Торонто – 24 ноября 2020 г.] (дата обращения - 21 января 2022 г.), www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/committees/pacp-nov-24-2020/pacp-status-icac-nov-24-2020.html.

и обеспечить целостность данного процесса. ICAC начал работу в полной мере с момента запуска последнего этапа проекта в ноябре 2020 года, и основное внимание уделялось внедрению сквозных функций распределения ходатайств по вариантам рассмотрения и определения приоритетов.

37. Что касается оценки **человеческих ресурсов и кадровых потребностей**, многие национальные системы предоставления убежища установили контрольные параметры и целевые показатели для измерения продуктивности. Несмотря на то, что это может быть полезным способом оценки продуктивности, необходимо также учитывать факторы оперативного характера и требования, влияющие на рабочую нагрузку сотрудников ОСБ, в том числе⁹⁵:

- наличие информации о стране происхождения, относящейся к группам лиц, ищущих убежища, в рамках рассматриваемого(ых) дела(дел), включая их конкретные потребности;
- уровень сложности ходатайств, в том числе касательно вопросов о потенциальном исключении из сферы международной защиты;
- распределение дел и применяемые методы рассмотрения дел в отношении определенных групп и категорий лиц⁹⁶;
- стаж и опыт рассматривающих дела сотрудников или осуществляющих пересмотр дел;
- наличие, качество и эффективность процедур оказания поддержки (т.е. прием, регистрация, ведение личных дел и анализ их содержания);
- дополнительные действия и обязанности, которые персонал, как правило, осуществляет помимо рассмотрения дел, например, проведение инструктажа и обучение новых сотрудников, участие в деятельности, связанной с защитой, участие в уведомлении о решениях или ведение материалов личного дела;
- обстановка, в которой проводятся собеседования и обработка информации на предмет ОСБ (например, офисные помещения с доступными вспомогательными структурами в отличие от дистанционного месторасположения/исправительных учреждений/дистанционных процессов);
- наличие административной и ИТ-поддержки⁹⁷.



© УВКБ ООН/ Дж.

38. Важно признать, что необоснованные задачи в процессе рассмотрения дел могут привести к стрессу и выгоранию среди персонала⁹⁸, что в результате станет причиной увеличения количества больничных, отпусков за свой счет и текучести кадров. Эти факторы могут пагубно сказаться на общей рабочей атмосфере, и при этом они также могут оказать негативное влияние на качество решений и с течением времени на эффективность в целом с точки зрения результативности системы⁹⁹.

⁹⁵ UNHCR, *Refugee Status Determination Backlog Prevention and Reduction* [УВКБ ООН, *Предотвращение и сокращение количества накопленных нерассмотренных дел об определении статуса беженца*], январь 2018 г., PPLA/2018/03: <https://bit.ly/3HajTOi>.

⁹⁶ Как правило, на одного рассматривающего дела работника целевые показатели в отношении дел, направленных на рассмотрение в рамках упрощенной процедуры, могут быть больше, по сравнению с показателями рассмотрения дел в рамках обычной процедуры ОСБ, при условии наличия необходимых ресурсов, таких как документы установленного образца (формы/шаблоны) и прохождение обучения, среди прочего.

⁹⁷ UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 4: Adjudication of Refugee Status Claims* [УВКБ ООН, *Процедурные стандарты УВКБ ООН по ОСБ. Раздел 4: Принятие решений по ходатайствам о предоставлении статуса беженца*], 26 августа 2020 г., <https://bit.ly/3H9WEUB>.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ В последние годы все большее число специалистов по исследовательской работе представили результаты, связанные со стрессом, влияющим на когнитивные функции в ситуациях высокой интенсивности, в том числе среди медицинского персонала и гуманитарных

39. Как отмечалось ранее, обучение персонала является еще одним ключевым фактором успешного ведения дел и сокращения количества накопленных нерассмотренных дел. Необходимо пройти обучение на предмет внедрения и применения предварительной работы с данными и распределения дел, а также использования различных методов рассмотрения дел¹⁰⁰. В этой связи также важное значение имеют курсы повышения квалификации по ключевым тематическим направлениям деятельности, и они оказывают положительное влияние на общую рабочую атмосферу.

Пример практики одной из стран: Канада

В Канаде критерии и целевые показатели эффективности в отношении приоритетов системы предоставления убежища устанавливаются в ходе обсуждений на Совете по управлению системой предоставления убежища (ASMB) и достижения консенсуса, и они также обновляются по мере необходимости. Данный Совет собирается раз в квартал (в среднем), где обсуждается прогресс в отношении приоритетов. Существует обязательство рассмотреть и завершить самые старые дела, зафиксированные в реестре Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев (IRB).

организаций, а также персонала, занимающегося рассмотрением отдельных дел, таких как ОСБ. См. имеющуюся информацию: University of York, *The protection of human rights defenders at risk* [Йорский университет, *Защита правозащитников под угрозой*], (дата обращения - 23 января 2022 г.), www.york.ac.uk/research/impact/protection-of-hrds/; Thesis submitted to the University of Nottingham for the degree of Doctor of Philosophy, by Liza Jachsens (B.Soc.SC,M.a.); *Job stress among humanitarian aid workers* [Диссертация, представленная в Ноттингемском университете, на соискание степени доктора философии Лизой Яксен (бакалавр в области социальных наук, магистр)]; *Стресс на работе среди работников сферы гуманитарной деятельности*, декабрь 2018 г., <https://bit.ly/3ACxc7y>; War trauma foundation, *Building resilience and preventing burnout among aid workers in Palestine: a personal account of mindfulness based staff care* [Центр «War trauma foundation», специализирующийся на психологических последствиях кризисов и конфликтов, *Повышение психологической устойчивости и предотвращение выгорания среди работников сферы гуманитарной деятельности в Палестине: личный опыт осознанности, основанный на консультировании на предмет профессиональной устойчивости и реабилитации персонала*], <https://bit.ly/34i0ZX1>; Journal of Pain and Symptom Management: *Article on Building Resilience for Palliative Care Clinicians: An Approach to Burnout Prevention Based on Individual Skills and Workplace Factor* (by Anthony L. Black, Karen E. Steinhauer, Arif H. Kamal Vicki A. Jackson) [медицинский журнал «Journal of Pain and Symptom Management», *Повышение психологической устойчивости врачей паллиативной помощи: подход к предотвращению эмоционального выгорания, руководствуясь индивидуальными навыками и факторами рабочего места* (Энтони Л. Блэк, Карен Э. Штайнхаузер, Ариф Х. Камаль, Вики А. Джексон), 2016 г., <https://bit.ly/3q6mxbS>.

¹⁰⁰ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB) разработал предназначенные для персонала стратегии и механизмы, позволяющие осуществлять прием на работу на основе компетентности, а также проект обучения новых сотрудников, в рамках которого проводится приблизительно семинедельный тренинг с целью обеспечить стандартный подход к проведению слушаний и вынесению решений новыми сотрудниками. Более подробная информация представлена в публикации *Quality Assurance Framework for Decision-Making, Part 3* [Концепция обеспечения качества для принятия решений, часть 3] (дата обращения - 23 января 2022 г.) по ссылке: <https://irb.gc.ca/en/transparency/qa-aq/Pages/qaf-caq.aspx#0>

Пример практики одной из стран: Италия

В **Италии** была проведена реформа состава территориальных комиссий по вопросам предоставления международной защиты с целью увеличения пропускной способности системы. В 2018 и 2019 годах это привело к найму около 420 квалифицированных государственных служащих, включая профессионалов своего дела в сфере ОСБ. Национальная комиссия по вопросам права на предоставление убежища, УВКБ ООН и бывший Европейский офис по вопросам предоставления убежища (EASO) совместно организовали и провели учебную программу продолжительностью около пяти недель. В течение 2019 года начали работать пять дополнительных временных территориальных комиссий, которые прекратили свою деятельность в конце того же года. Эти меры привели к резкому сокращению очереди на рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, которая уменьшилась (на 78,4%) с 155 873 дел, существующих в январе 2018 года, до 33 636 дел по состоянию на декабрь 2020 года¹⁰¹.

В марте 2021 года Национальная комиссия приняла около 150 временных работников сроком на один год для работы в управлениях полиции на уровне провинции и в территориальных комиссиях, которые занимались регистрационной деятельностью и процессом коммуникации между различными субъектами, участвующими в процедуре ОСБ, с общей целью содействовать справедливой и эффективной системе предоставления убежища. Национальная комиссия, Департамент общественной безопасности, УВКБ ООН и EASO разработали и реализовали совместную программу обучения временных работников.

Пример практики одной из стран: Испания

В Испании в рамках ускоренной процедуры пограничного контроля (см. п. 19) постоянная потребность в развитии потенциала, включая обучение процедурным гарантиям соответствующих участников процесса (полиции, бюро по вопросам предоставления убежища, адвокатов, переводчиков), вызвала обеспокоенность у всех участников из-за высокой текучести кадров среди сотрудников полиции, работающих в аэропортах и центрах содержания под стражей. Для решения этих проблем полиция Испании и органы по предоставлению убежища регулярно участвуют в проектах по развитию потенциала совместно с УВКБ ООН, в рамках которых также учитываются потребности в обучении других лиц, задействованных в ускоренной процедуре пограничного контроля, работающих в аэропортах и центрах содержания мигрантов, а также на сухопутном посту пограничного контроля Мелилья. Темы занятий посвящены международным правам человека и принципам законодательства о беженцах, а также полномочиям УВКБ ООН и его роли в процедуре предоставления убежища в Испании. Также в рамках программы обучения рассматриваются методы проведения собеседования и работа с переводчиками. В 2020 году при сотрудничестве с УВКБ ООН был запущен курс онлайн-обучения для сотрудников полиции, работа которых связана с процедурой предоставления убежища. Аналогичным образом, УВКБ ООН регулярно участвует в инициативах по развитию профессиональных качеств работников, занимающихся рассмотрением дел о предоставлении убежища, переводчиков и субъектов, оказывающих юридическую помощь.

¹⁰¹ Commissione Nazionale per il diritto di asilo, Dati Asilo, 2015 – 2020 гг., <https://bit.ly/3KTcAwM>.

Пример практики одной из стран: Швеция

В Швеции Миграционная служба постоянно занимается прогнозированием на предмет количества и процентных показателей принятых решений, о чем докладывается правительству Швеции. В Миграционной службе Швеции применяется несколько отправных точек в работе и целей, которые рассматриваются и оцениваются параллельно, включая измерение рассчитанного по времени процесса (см. выше п. 19). Тем не менее, Миграционная служба Швеции отметила, что в качестве корпоративного подхода следует уделять меньше внимания производственным целям как таковым и что акцент должен быть сделан на других областях построения системы, таких как развитие потенциала персонала в качестве средства повышения продуктивности.

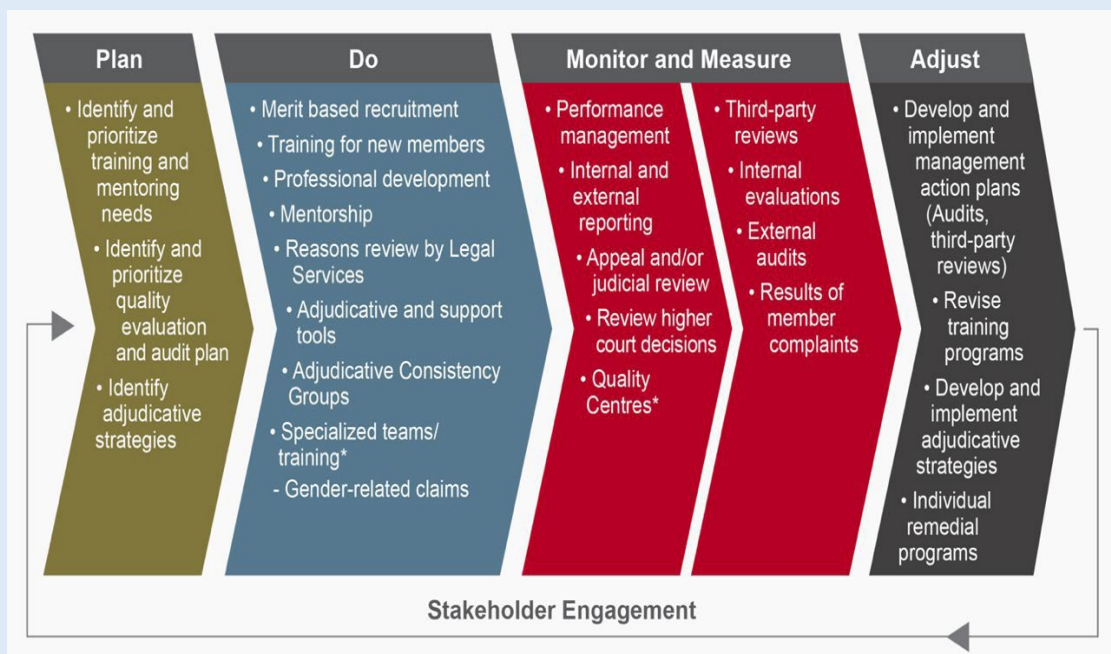
40. Для обеспечения справедливости, эффективности, адаптируемости и целостности системы предоставления убежища в системах ведения дел и пилотных проектах/инновациях необходимы **надзор и обеспечение качества** вносимых изменений. Пример Канады (ниже) иллюстрирует важность проверки качества и наличие умеющих адаптироваться ведомств¹⁰².
41. Кроме того, важно обеспечить наличие механизмов для **управления рисками совершения мошенничества и их сокращения**. Для этого важно внедрить надежные механизмы подачи жалоб, обучение персонала, участвующего в процессе, эффективное консультирование и общение с лицами, ищущими убежища, а также конструктивное коммуникационное взаимодействие с партнерами и заинтересованными сторонами процесса. В качестве передовой практики следует внедрить инициативы по оценке и измерению эффективности для анализа достигнутого прогресса и выявления пробелов на разных этапах процесса предоставления убежища, чтобы направлять изменения, вносимые в систему, и определять, какое финансирование необходимо для надлежащей устойчивости.

Пример практики одной из стран: Канада

С помощью концепции обеспечения качества для принятия решений Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB) стремится контролировать и обеспечивать высокое качество и справедливость решений на основе цикла непрерывного улучшения процесса, основанного на принципах «Планируй, делай, мониторь, измеряй и корректируй». Процесс этого подхода проиллюстрирован на странице 7 публикации Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев (IRB) *Концепция обеспечения качества для принятия решений*¹⁰³:

¹⁰² Для получения дополнительной информации об инициативах по обеспечению качества предоставления убежища в странах ЕС см. UNHCR, *Further Developing Asylum Quality in the EU (FDQ): Summary Project Report*, [УВКБ ООН, *Дальнейшее совершенствование качества системы предоставления убежища в ЕС (FDQ): краткий отчет о проекте*], сентябрь 2011 г., www.refworld.org/docid/4e85b41f2.html; UNHCR, *Asylum System Quality Assurance and Evaluation Mechanism (ASQAEM) - Summary Report*, [УВКБ ООН, *Механизм обеспечения качества и оценки системы предоставления убежища (ASQAEM) – Сводный отчет*], февраль 2010 г., www.refworld.org/docid/56a08dd49.html; UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions* [УВКБ ООН, *Усовершенствование процедур предоставления убежища: сравнительный анализ и рекомендации для законодательства и практической деятельности – Результаты детального изучения основных положений директивы о процедурах предоставления убежища*], март 2010 г., www.refworld.org/docid/4c63e52d2.html.

¹⁰³ The IRB, *Quality Assurance Framework for Decision-Making* [Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB), *Концепция обеспечения качества для принятия решений*], (дата обращения - 23 января 2022 г.), <https://bit.ly/34hbxWl>.



Планирую	Делай	Мониторь и Измеряй	Корректируй
<ul style="list-style-type: none"> Выявление и приоритизация потребностей в обучении и наставничестве Выявление и приоритизация оценки качества и плана проведения аудита Выявление стратегий принятия решения 	<ul style="list-style-type: none"> Прием на работу на основе компетентности Обучение новых сотрудников Повышение квалификации Наставничество Основания для проверки юристами Механизмы ведения разбирательства и осуществления поддержки Группы по соблюдению согласованности процесса разбирательства Специализированные группы/ обучение Ходатайства, связанные с вопросами гендерного характера 	<ul style="list-style-type: none"> Управление служебной деятельностью Внутренняя и внешняя отчетность Апелляция и/или судебный пересмотр Пересмотр решений суда более высокой инстанции Центры качества 	<ul style="list-style-type: none"> Сторонняя проверка Внутренняя оценка Внешний аудит Результаты рассмотрения жалоб, поданных в адрес ведомства
Задействованность заинтересованных сторон			

Для поддержки инициативы по обеспечению качества были созданы два центра по вопросам качества: в Отделе по вопросам защиты беженцев (RPD) и Отделе по вопросам апелляций беженцев (RAD) соответственно. Они занимаются мониторингом тенденций, а также выявлением и принятием мер в требующих внимания направлениях деятельности, включая (i) пересмотр и обновление соответствующих Руководящих принципов работы председателя, (ii) проведение дополнительной обязательной подготовки всех принимающих решения лиц по делам беженцев, в том числе по

вопросам гендерно-обусловленного насилия, (iii) создание специальной группы, прошедшей специальное обучение, для рассмотрения и принятия решений по ходатайствам о предоставлении статуса беженца и (iv) сторонняя проверка процесса рассмотрения жалоб населения Канадским советом по делам иммигрантов и беженцев. Работа центров обеспечения качества должна быть сосредоточена, среди прочего, на инициативах, инструментах и механизмах повышения качества, таких как усовершенствование процесса обучения, наставничество, управление эффективностью и стратегии принятия судебных решений.

Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB) продолжил свои усилия по продвижению последовательного и эффективного процесса принятия решения по делам, внедрив стратегию принятия решения в работе отдела по вопросам апелляций беженцев для уточнения аспектов законодательства о беженцах, обновив, для рассмотрения правительством, Регламент работы подразделений по вопросам апелляций иммигрантов и продолжив совершенствование мер, принимаемых подразделением по делам иммигрантов, реагируя на результаты сторонней проверки пересмотра долгосрочного содержания под стражей¹⁰⁴. В качестве средства поддержания и контроля качества проводятся как внутренние, так и сторонние оценки, а также внешние аудиты.

В качестве ключевых компонентов Концепция обеспечения качества для принятия решений Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев (IRB) также предусматривает обучение, наставничество и программы повышения квалификации. Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB) также разработал предназначенные для персонала стратегии и механизмы, позволяющие осуществлять прием на работу на основе компетентности, а также проект обучения новых сотрудников, в рамках которого проводится приблизительно семинедельный тренинг с целью обеспечить стандартный подход к проведению слушаний и вынесению решений новыми сотрудниками.

Для укрепления целостности процесса и обеспечения ответственности, Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB) также осуществил всесторонний пересмотр своего процесса рассмотрения жалоб с целью определить, что работает хорошо, а что можно улучшить. На основе результатов оценки были приняты меры для того, чтобы сделать процесс подачи жалоб более доступным, в том числе путем размещения информации на веб-сайте Канадского совета по делам иммигрантов и беженцев (IRB) и онлайн-формы подачи жалобы в удобном для использования формате. Также были приняты меры по улучшению прозрачности процесса с точки зрения улучшения коммуницирования сторон, уточнения используемых критериев и совершенствования годовой отчетности. Наконец, для повышения эффективности были установлены стандарты своевременного предоставления услуг.

42. По мере развития **технологий** и при правильном их использовании, возможно повысить эффективность и целостность процесса рассмотрения дел в рамках системы предоставления убежища. Наряду с национальными системами предоставления убежища, инициативы гражданского общества и УВКБ ООН уже давно находятся в процессе совершенствования и применения инновационных и новых технологий для улучшения доступа к информации, применения цифровых технологий и функциональной совместимости системы данных (см. п.12). Пандемия COVID-19 побудила многие национальные системы предоставления убежища по всему миру дополнительно адаптировать свои процессы и оперативно разработать новые и инновационные механизмы, чтобы продолжить процессы предоставления убежища во время карантина или других мер обеспечения общественного здравоохранения.

¹⁰⁴ See IRB Departmental Plan, 2020-21 Departmental Plan - Immigration and Refugee Board of Canada [См. Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев, *План работы ведомства на 2021-22 гг.*] (irb.gc.ca), (дата обращения - 23 января 2022 г.), <https://irb.gc.ca/en/reports-publications/planning-performance/Pages/departmental-plan-report-2021.aspx>.

Пример практики одной из стран: Швеция

Миграционная служба Швеции разработала интернет-портал, используя защищенный веб-сайт¹⁰⁵, который позволяет государственному адвокату (законному представителю) в режиме онлайн подавать документы и доказательства, относящиеся к ходатайствам о предоставлении убежища. Портал позволяет осуществлять обмен информацией между заинтересованными сторонами, назначать сроки проведения встреч, а также организовывать онлайн-встречи с должностными лицами Миграционной службы Швеции, используя код доступа к участию в конференции. Интернет-портал также позволяет тщательно отслеживать на каком этапе рассмотрения находятся поданные документы, мониторить статус ходатайства о предоставлении убежища и рассчитать сумму возмещения расходов.

43. В рамках реагирования на пандемию COVID-19 многие национальные системы предоставления убежища начали запускать пилотные проекты и использовать видео- и аудиозаписи для проведения виртуальных собеседований/слушаний по вопросам предоставления убежища и дистанционного перевода¹⁰⁶. Также были разработаны рекомендации для создания передового опыта проведения дистанционных собеседований в системах предоставления убежища стран ЕС+¹⁰⁷. В целом, УВКБ ООН рекомендует, чтобы личные собеседования по-прежнему были наиболее подходящим способом проведения собеседований на предмет ОСБ. Тем не менее, в некоторых случаях по причинам, связанным с требованиями обеспечения общественного здоровья и безопасности, может быть целесообразным проведение собеседования и осуществление перевода дистанционно, а также в тех случаях, когда большие расстояния могут привести к задержке проведения собеседования, если в ином случае соблюдаются меры предосторожности и процедурные стандарты¹⁰⁸.
44. Тестирование и оценка новых систем дистанционного рассмотрения дел и использование извлеченных уроков помогут оценить эффективность, а также выявить риски, прежде чем рассматривать виртуальные собеседования/слушания по вопросам предоставления убежища в качестве нового метода работы по умолчанию. Такой подход помогает принять необходимые смягчающие меры и/или предложить альтернативы, в том числе с соблюдением соответствующих процедурных стандартов. Рассмотрение вопроса об адаптации и введении таких новых мер также должно осуществляться на основе сотрудничества и консультаций и с необходимой степенью прозрачности по отношению к соответствующим заинтересованным сторонам, включая гражданское общество и лиц, ищущих убежища¹⁰⁹.

¹⁰⁵ Более подробная информация представлена на интернет-портале по ссылке: www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Offentliga-bitraden/E-tjanst-for-bitraden.html.

¹⁰⁶ UNHCR, *Remote Interviewing: Practical Considerations for States in Europe* [УВКБ ООН, *Дистанционное проведение собеседований: практические аспекты для государств Европы*], 9 июня 2020 г., www.refworld.org/docid/5ee230654.html.

¹⁰⁷ EASO, Отчет по теме предоставления убежища - 2021 г., *Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции*, <https://bit.ly/3ABxjVW>.

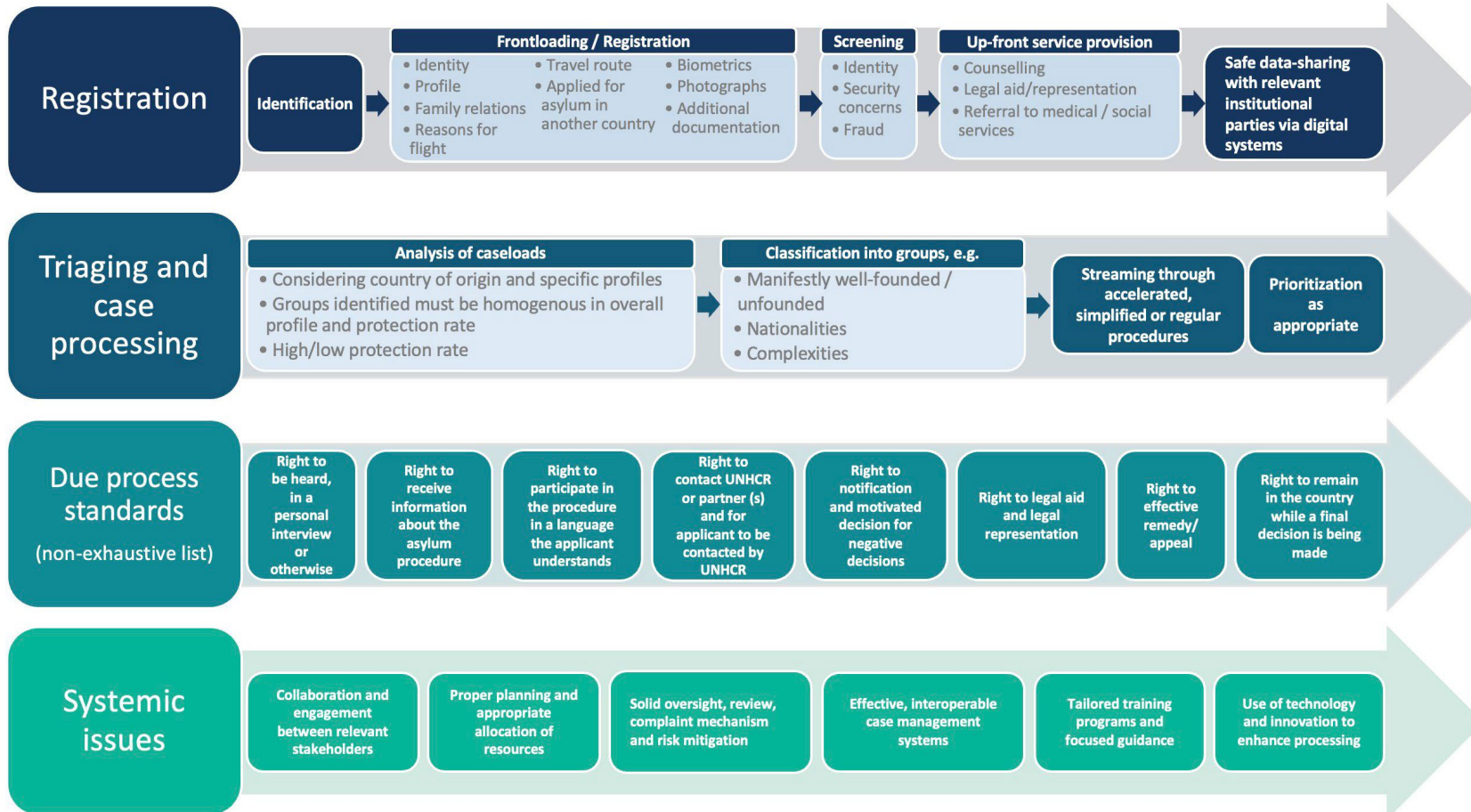
¹⁰⁸ UNHCR, *Key Procedural Considerations on the Remote Participation of Asylum-Seekers in the Refugee Status Determination Interview*, [УВКБ ООН, *Основные процедурные аспекты дистанционного участия лиц, ищущих убежища, в собеседовании на предмет определения статуса беженца*], май 2020 г., www.refworld.org/docid/5ebe73794.html; и UNHCR, *RSD Procedural Standards Unit 4, Adjudication of Refugee Status Claims* [УВКБ ООН, *Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН. Раздел 4 Принятие решений по ходатайствам о предоставлении статуса беженца*], август 2019 г., www.refworld.org/docid/5e87075d0.html.

¹⁰⁹ Канадский совет по делам иммигрантов и беженцев (IRB) подготовил отчет об оценке слушаний по делам беженцев в формате видеоконференцсвязи, в котором содержится дополнительная информация о результатах тестирования и апробации новых методов в контексте рассмотрения дел в индивидуальном порядке. Более подробную информацию см. по ссылке <https://bit.ly/32JyeSY> и <https://irb-cisr.gc.ca/en/transparency/reviews-audit-evaluations/Pages/VideoRespRep.aspx>.

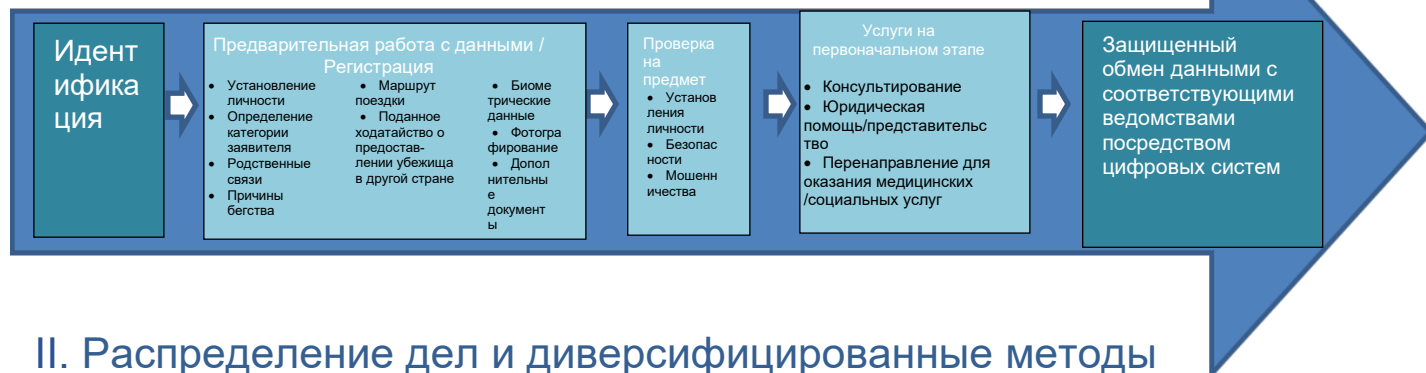
Заклучение

45. Основной целью данного документа является представить в виде документа соответствующие варианты и меры, инициированные национальными органами власти по вопросам предоставления убежища, для обеспечения эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Таким образом, в документе подчеркивается важность увеличивающегося объема передового опыта, которым могут руководствоваться национальные органы власти, занимающиеся вопросами предоставления убежища, в соответствии с обязательным гарантированием международной защиты и содействием разделению ответственности. УВКБ ООН поощряет внедрение передовой практики, которая может быть имплементирована на региональном или национальном уровнях в рамках практических и оперативных мер реагирования государств на перемещение населения.
46. Как свидетельствуют примеры, приведенные в этом документе, эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища можно добиться за счет улучшения структуры системы, решения проблем системного характера и готовности к апробации и внедрению новых и инновационных инструментов и мер. Тесное координирование действий между соответствующими субъектами, такими как служба пограничного контроля, полиция и органы власти по вопросам предоставления убежища, а также участие субъектов, оказывающих юридическую помощь, и представителей гражданского общества с момента начала процедуры предоставления убежища могут еще больше ускорить процесс и сделать его более справедливым. Установление надлежащих процессов регистрации, подготовительная работа с данными и управление данными, а также распределение дел будут способствовать дальнейшему обеспечению справедливости и эффективности.
47. УВКБ ООН отмечает, что системы предоставления убежища могут быть устойчивыми к изменениям и адаптируемыми, сохраняя при этом справедливость и целостность процедуры при рассмотрении такого рода дел. Создание четко работающих структур позволит государствам эффективно справляться с накоплением нерассмотренных дел при работе с прибывающими лицами в условиях увеличения численности вынужденного перемещения населения во всем мире.

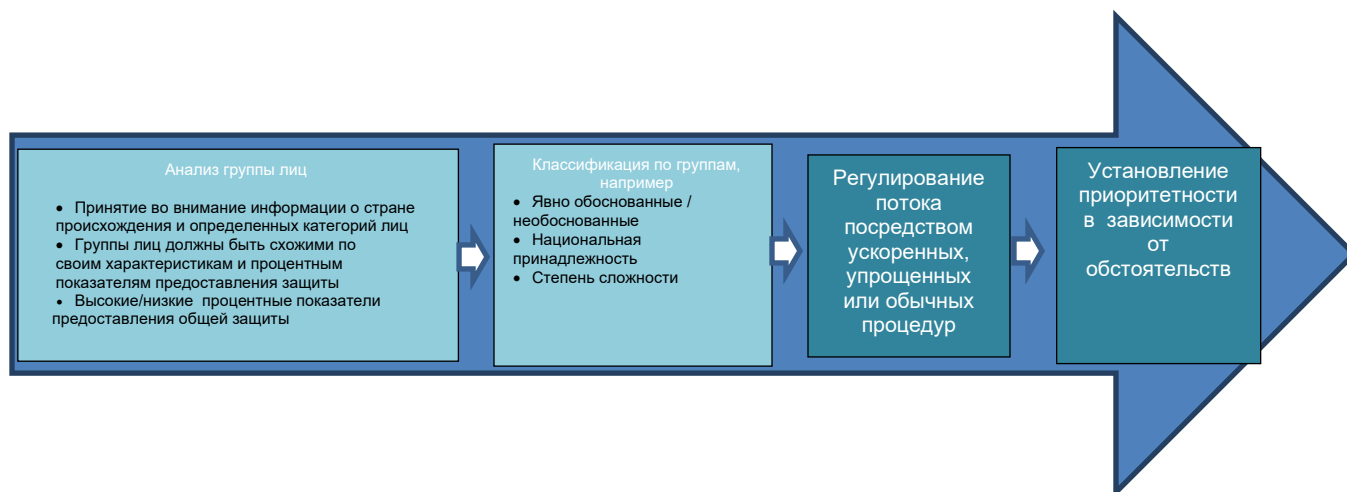
Приложение 1: Блок-схема



I. Регистрация, подготовительная работа по сбору данных и управление данными



II. Распределение дел и диверсифицированные методы рассмотрения дел



III. Надлежащие стандарты процесса (неисчерпывающий список)

1 – право быть выслушанным в ходе индивидуального собеседования или иным образом; 2 – право на получение информации о процедуре предоставления убежища; 3 – право на участие в процедуре, осуществляемой на понятном заявителю языке; 4 – право доступа заявителя к УВКБ ООН или его партнеру (партнерам) и право доступа УВКБ ООН к заявителю; 5 – право на получение уведомления или на мотивированное решение в случае отрицательного решения; 6 – право на юридическую помощь и юридическое представительство; 7 – право на эффективное средство правовой защиты/апелляцию; 8 – право оставаться в стране до принятия окончательного решения.

IV. Проблемы системного характера, связанные с эффективным рассмотрением дел

1 – сотрудничество между соответствующими заинтересованными сторонами и их участие; 2 – надлежащее планирование, а также надлежащее выделение и распределение средств; 3 – тщательный надзор, проверка и пересмотр механизма подачи жалоб и снижение рисков; 4 – эффективные и функционально совместимые системы ведения дел; 5 – программы специализированного обучения и целенаправленные рекомендации; 6 – использование технологий и инноваций для совершенствования процесса рассмотрения дел.

Приложение 2: Сокращения

Список сокращений	
ACCORD	Австрийский центр исследований и документации в сфере информации о странах происхождения и по вопросам убежища
AIDA	Информационная база данных по вопросам убежища
CARL	Канадская ассоциация юристов, занимающаяся делами беженцев
CBSA	Управление пограничных служб Канады
EASO	Европейский офис по вопросам предоставления убежища
ЕС	Европейский Союз
EUAA	Агентство Европейского Союза по вопросам убежища
Глоссарий	Памятка и глоссарий: методы процессуального ведения дел, термины и понятия, применяемые к процедурам определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН
ИСП	Информация о стране происхождения
МОМ	Международная организация по вопросам миграции
НПО	Неправительственные организации
ОСБ	Определение статуса беженца
СОП	Стандартные операционные процедуры
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ФАС	Федеральный административный суд

