

Целевая инициатива Пражского процесса

Старт Пилотного проекта 4

“Качество и тренинг в процессах предоставления убежища – Европейская учебная программа в сфере убежища”

Внедрение Европейской учебной программы в сфере убежища

Стокгольм, 30-31 октября 2012 г.

Проект отчета о проведенном совещании

30-31 октября 2012 г. в Стокгольме прошел совместный стартовый семинар Пилотного проекта 4 “Качество и тренинг в процессах предоставления убежища – Европейская учебная программа в сфере убежища”, в котором приняли участие представители 20 стран, Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO), Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и Международного центра по развитию миграционной политики (ICMPD).

1-й ДЕНЬ – 30 октября 2012 г.

Совещание открылось приветственным выступлением руководителя отдела международных стратегий Миграционного управления Швеции д-ра Клаудии Гардберг Морнер и приветственным выступлением руководителя сектора проектов международного сотрудничества Федерального управления по делам миграции и беженцев Германии г-на Хартмута Йордана. В своем выступлении д-р Гардберг Морнер сказала, что пилотный проект строится на предыдущем плодотворном сотрудничестве, налаженном с ранее выполнявшимся проектом Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС) и Седеркопингским процессом при Миграционном управлении Швеции. Принято решение построить ПП4 на предыдущем сотрудничестве. Д-р Гардберг Морнер отметила, что целью семинара является предоставление возможности обсудить практические аспекты качества подготовки сотрудников, а также обязательства и участие, необходимые для реализации тренингов в национальных администрациях, и обменяться знаниями, информацией и передовой практикой между странами. Она упомянула, что непосредственной задачей совещания является принятие решения о рабочем плане и целях пилотного проекта, а также согласование дальнейших шагов.

В своем приветственном выступлении г-н Хартмут Йордан сообщил, что целью семинара является обсуждение путей использования тренингов для обеспечения и повышения качества процесса предоставления убежища. Он сообщил, что Федеральное управление применяет комплексный подход к квалификации и подготовке сотрудников и подчеркнул необходимость применения положительных и систематических мер подготовки. Г-н Йордан отметил, что существует множество инструментов, позволяющих повысить уровень знаний и квалификации сотрудников в области убежища, и что Европейская учебная программа в сфере убежища (ЕАС) является одним из самых значимых. Германия участвует в реализации учебного плана с самого начала и уже приступила ко внедрению системы. Помимо этого, он рассказал о наиболее важных мерах, применяемых Федеральным управлением по делам миграции и беженцев Германии в своей работе (например, комплексная Концепция подготовки в сфере убежища, предусматривающая базовую подготовку и специальные семинары для уязвимых групп).

Г-н Франсуа Бьефе, руководитель Центра подготовки, качества и опыта Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO), представил информацию об истории EASO, структуре и мандате организации, мерах поддержки, предпринимаемых EASO в отношении государств-членов ЕС и третьих стран, описал структуру и работу Центра подготовки, качества и опыта EASO, а также сферу охвата EASO. Он также говорил о связи между Европейским бюро поддержки в сфере убежища (EASO) и Европейской учебной программой в сфере убежища (ЕАС), деятельности, осуществленной в 2012 г., текущих проектах и программе работ на 2013 г. Г-н Бьефе призвал всех не забывать, что международная защита является причиной осуществления данной деятельности, процитировав при этом девиз EASO: “Поддержка – наша миссия”.

Г-н Адам Киттль, прикомандированный национальный эксперт Центра подготовки, качества и опыта EASO, представил практические аспекты организации тренингов EASO. Он описал учебный план профессионально-технического обучения, рассказал о панели опциональных инструментов “pick-and-choose toolbox”, интерактивном и смешанном обучении, а также о методах “тренировки тренеров”. Кроме того, он рассказал присутствующим о том, как организована Европейская учебная программа в сфере убежища (ЕАС), и проинформировал, что на сегодня обучение прошли более 2,5 тыс. должностных лиц ЕС, а также о том, что EASO организует 12-14 курсов “тренировки тренеров” в год, периодически пересматривает существующие и разрабатывает новые модули. Г-н Киттль упомянул о 13 интерактивных модулях обучения Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС), представил информацию, касающуюся модуля о включении, подробности организации национального тренинга по ЕАС, осветил роль тренера и применения положительной практики. Г-н Киттль также подчеркнул важность поддержки со стороны непосредственного руководства и руководителей среднего звена для реализации ЕАС и во время учебного процесса как для тренеров, так и

для обучающихся, поскольку без достаточной поддержки и заинтересованности руководства результаты подготовки могут значительно ухудшаться.

Г-н Адлан Джамиль Адду, руководитель Отдела европейских и международных отношений Управления по защите беженцев и лиц без гражданства Франции (OFPRA), г-жа Марике Мол, менеджер международных проектов Службы иммиграции и натурализации Нидерландов (INS), и г-жа Анна Даунинг, руководитель группы по вопросам подготовки и развития Отдела оперативных действий, политики и правил Пограничного управления Великобритании, поделились опытом работы с ЕАС, в частности рассказали о применении Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС) в соответствующих странах, модулях обучения и преимуществах ЕАС по сравнению с другими системами подготовки.

Затем г-н Рустем Юнусов (Миграционное управление Швеции) и г-жа Сильвана Гюнтер (Федеральное управление по делам миграции и беженцев Германии) представили русскоязычную версию Модуля 3 ЕАС “Включение” и продемонстрировали как работает онлайн инструмент на практике.

Г-н Кшиштоф Левандовски, руководитель Отдела миграционного анализа Департамента миграционной полиции Министерства внутренних дел Польши, обсудил подходы к процессу создания миграционной системы, а также роль подготовки и повышения квалификации. Кроме этого, были обсуждены польский миграционный модуль, соответствующая статистика и проблемы, с которыми сталкивается Министерство в своей работе, а также взаимосвязь между модулем и системой подготовки. Г-н Левандовски говорил о проблемах, потребностях и бенефициариях подготовки на разных этапах миграционного развития. Он отметил, что подготовка по вопросам рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища должна сопровождаться другими формами повышения квалификации.

Г-н Фридер Скибицки, сотрудник по вопросам управления убежищем из Федерального управления по делам миграции и беженцев Германии выступил с докладом о качестве управления процедурой предоставления убежища в своем ведомстве. Качество процедуры предоставления убежища является важным аспектом работы Федерального управления по делам миграции и беженцев Германии с 1985 г., когда были разработаны и внедрены механизмы обеспечения качества. Возникла необходимость не только в нескольких инструментах обеспечения качества, но и в более комплексном подходе к качеству с учетом структуры организации, человеческих ресурсов и процедур. Качество – это не только однонаправленный процесс сверху вниз, инициированный руководством, но и движение снизу вверх. Также затрагивался вопрос мотивации персонала. В этом отношении следует принимать во внимание такие факторы, как качественная подготовка, командный дух и индивидуальное наставничество. Еще одним важным фактором является внешний опыт, предоставляемый заинтересованными сторонами, экспертами и общественными организациями. На совещании затрагивались вопросы, касающиеся качества структуры, процесса и результатов, а

также инструментов, способствующих повышению качества. Г-н Скибицки завершил свое выступление выводом о том, что качество и обеспечение качества являются непрерывными процессами.

После перерыва на обед семинар продолжился пленарным заседанием под руководством г-на Оскара Экблада, руководителя Департамента Подразделения по делам убежища Миграционного управления Швеции. В пленарном заседании приняли участие: Г-н Франсуа Бьефе, г-н Кшиштоф Левандовски, г-н Фридер Скибицки, старший сотрудник по правовым вопросам УВКБ ООН г-н Андреас Висснер и заместитель начальника Управления по делам беженцев Бюро по миграции и беженцам Министерства внутренних дел Молдовы г-жа Наталья Гума. На пленарном заседании обсуждались вопросы качества и подготовки в процессе предоставления убежища. Г-н Экблад, в прошлом руководитель одного из ранее выполнявшихся проектов ЕАС, выступил с кратким сообщением, в котором поделился своим опытом работы в ЕАС и рассказал о существовавшем с самого начала намерении не ограничиваться рамками ЕС. Г-н Экблад также осветил свою текущую деятельность в Миграционном управлении Швеции, связанную с подготовкой комплексного плана по повышению уровня компетентности, в результате которого все сотрудники, работающие в области убежища, должны пройти аттестацию, и с реализацией текущего проекта Европейского фонда беженцев (ERF) совместно с Миграционным управлением Швеции по “организации обучения”. Г-н Скибицки подчеркнул проблему соотношения качества и количества и факторов мотивации сотрудников. Г-н Кшиштоф Левандовски высказывался о важности эффективного распределения финансовых ресурсов. При этом он сослался на недавно принятую Миграционную политику Польши. Одна из рекомендаций касалась вопроса качества. Г-жа Наталья Гума подчеркнула, что не все модули одинаково применимы во всех странах и что вопросы качества охватывались в диалогах по либерализации визового режима. Г-н Андреас Висснер выразил поддержку УВКБ ООН инициативе Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС), поскольку она отражает сложившуюся на сегодня передовую практику обучения и подготовки в сфере убежища. УВКБ ООН способствовало разработке модулей ЕАС через участие в референтной группе ЕАС. УВКБ ООН также поддерживает более широкое применение модулей Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС) в Европе за пределами ЕС. Инструмент международного образца по подготовке в области убежища способен повысить качество и степень предсказуемости принятия решений в сфере убежища в разных странах Европы. Был задан вопрос о возможности существования “чрезмерного качества”. На что г-н Скибицки отреагировал, что поскольку система находится в развитии, вопрос о чрезмерном качестве не стоит. Г-н Бьефе выразил мнение, что одним словом качество – это дух, и подчеркнул, что речь идет о правах человека, при этом отметив, что еще одним аспектом качества является гармонизация. Участники пленарного заседания также обсудили проблему измеримости качества. Г-н Скибицки констатировал, что в Федеральном управлении по делам миграции и беженцев Германии существует система обеспечения качества, но не измерения.

Представитель Молдовы отметила, что в ее стране существует механизм проверки качества. Также было сказано, что в силу сложности измерения качества, необходимо применять систему контрольных показателей или индикаторов качества.

Пленарное заседание продолжилось выступлением г-на Андреаса Висснера об Инициативе качества УВКБ ООН в Восточной Европе (QIEE), реализация которой намечена УВКБ ООН в шести восточноевропейских странах, начиная с февраля 2013 г. УВКБ ООН планирует реализовать новый проект по укреплению потенциала, касающийся качества определения статуса беженца в Восточной Европе, который будет строиться на успешных предыдущих инициативах в области качества, реализованных УВКБ ООН совместно с государственными органами в Западной и Восточной Европе. Целью проекта является оказание поддержки национальным органам стран Восточного партнерства в области повышения качества процедур предоставления убежища. Кроме того, в задачи проекта входит создание русскоязычной базы данных о странах происхождения с возможностями машинного поиска (русскоязычной версии “REFWORLD” УВКБ ООН) и завершение текущего пилотного проекта реализацией одного или двух дополнительных модулей Европейской учебной программы в сфере убежища (EAC) в русскоязычных странах. Г-н Висснер также обсудил инициативы по обеспечению качества систем убежища в Европе, ранее выполнявшиеся при поддержке УВКБ ООН, и указал на подготовленные по результатам их реализации информационные материалы, с которыми можно ознакомиться по ссылке www.unhcr.org/eu.

После доклада УВКБ ООН состоялись секционные заседания. Участники разделились на две группы. Тематикой заседания первой группы было “Подходы ЕС к вопросам убежища”, а второй – “Извлеченные уроки”. Министр юстиции Швеции г-жа Мария Линдгрэн-Салтанова рассказала первой группе о текущем состоянии сферы убежища в Европейском Союзе, о стратегической основе – Глобальном подходе к миграции и мобильности ЕС, о продолжающихся обсуждениях Общей европейской системы убежища, основанной на гармонизации законодательства и расширении практического сотрудничества, а также о других инструментах защиты, в рамках которых ЕС тесно сотрудничает с УВКБ ООН. Г-н Киттль сосредоточился на практических аспектах сотрудничества. Он говорил о роли Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO) в процессе гармонизации. После докладов произошел обмен вопросами и ответами. Вторая группа сосредоточила свое внимание на извлеченных уроках и перечислила проблемы, возникающие до, во время и после проведения подготовки, и предложила решения озвученных проблем. После общего “мозгового штурма” были определены различные трудности с точки зрения тренеров, слушателей и руководства. Среди многих названных аспектов фигурировали обеспечение заинтересованности, языковые и технические проблемы, боязнь изменений или неудачный выбор тренера, отсутствие мотивации и обратной связи. Чрезвычайно динамичные и творческие обсуждения поднимаемых вопросов способствовали созданию обстановки, в которой участники охотно

делились своим опытом и идеями в поисках различных решений. Некоторые из высказанных идей предусматривали создание клуба ЕАС, выбор работника месяца среди сотрудников ЕАС или назначение послов ЕАС. Недостаточную вовлеченность руководства можно преодолеть, например, представлением доклада о Европейской учебной программе в сфере убежища (ЕАС) или предложив руководству самостоятельно разработать какой-либо модуль. После секционных заседаний обе группы доложили о своих результатах.

Итоги первого дня совещания были подведены председателем д-ром Клаудией Гардберг Морнер.

2-й ДЕНЬ – 31 октября 2012 г.

Второй день был открыт д-ром Клаудией Гардберг Морнер, а с первым докладом выступил Советник по людским ресурсам Службы иммиграции и натурализации Нидерландов г-н Рене ван де Камп. Доклад был посвящен роли тренера. Вопросы, связанные с компетентностью тренеров (навыки преподавания, знание предмета), конкретным и измеримым поведением, функциями и действиями сотрудника и руководителя по передаче результатов обучения, обсуждались в интерактивной обстановке. Г-н ван де Камп среди прочего отметил, что слушатели несут ответственность за собственное обучение и не должны возлагать вину за результаты на тренера, а мотивация является индивидуальной.

После доклада г-на ван де Кампа г-жа Анн Нордберг (Миграционное управление Швеции), г-жа Моник Мюллер (Федеральное управление по делам миграции и беженцев Германии) и г-н Адам Киттль представили рабочий план Проекта партнерам проекта, странам-участницам и наблюдателям, разъяснив при этом существующие роли и предоставив подробности запланированных мероприятий, а также соответствующий график реализации. Г-н Киттль перечислил оборудование, которое понадобится каждому участнику для участия в тренинга Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС) и которое также было указано в анкете, заполненной участниками перед началом мероприятия. Г-жа Нордберг отметила, что намеревалась включить некоторые интересные аспекты семинара об извлеченных уроках, озвученные в ходе предыдущего дня (например, вопрос мотивации), в деятельность по пилотному проекту, возможно в качестве дополнительных аспектов Промежуточной конференции предстоящего года, когда проведенные тренинги будут оценены и включены в национальные дорожные карты. Г-жа Мюллер пригласила всех принять участие в заключительном семинаре, который состоится в Нюрнберге в начале 2014 г.

После доклада состоялись секционные заседания “Путь в будущее” в составе трех групп участников. Группы “А” и “В” семинаров “по определению партнера” состояли из стран-участниц и стран-партнеров. Под последними подразумеваются государства-члены ЕС с предыдущим опытом работы в рамках Европейской учебной

программы в сфере убежища (ЕАС), готовые принять у себя в будущем году в контексте учебного визита делегацию одной из стран-участниц и поделиться передовым опытом. Группа “С”, состоящая из представителей государств-наблюдателей, Европейского бюро поддержки в сфере убежища (ЕАСО) и УВКБ ООН, провела семинар под названием “Новое партнерство?”. Семинары групп “А” и “В”, модераторами которых выступили г-н Горан Ларссон (Миграционное управление Швеции) и г-н Радим Жак (ICMPD), были посвящены вопросам будущей подготовки и учебных визитов. Некоторые страны-партнеры выразили заинтересованность в потенциальных партнерах, в том числе среди стран-участниц, указав при этом конкретные области процедуры предоставления убежища, представляющие для них наибольший интерес, тогда как другие должны согласовать свои действия с соответствующими центральными органами, прежде чем сделать активный выбор.

Модератором группы “С” выступил г-н Андреас Висснер (УВКБ ООН). Представители стран-наблюдателей также выразили свое желание принять участие в тренингах Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС). Однако в отличие от модуля о включении, они склонны отдать приоритет модулю о принятии решений, доказательствах, навыках проведения собеседований и модулю об информации о странах происхождения. Страны-наблюдатели также могли бы направить своих тренеров при наличии финансирования. Учитывая сложившийся положительный интерес, г-н Висснер взял на себя обязанность проработать вопрос возможности организации УВКБ ООН поездки одного-двух представителей для участия в англоязычных тренингах Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС).

Семинар закрылся заключительными выступлениями д-ра Клаудии Гардберг Морнер, г-на Хартмута Йордана и г-жи Анн Нордберг.

Выводы:

- Страны-участницы и наблюдатели, а также страны-партнеры одобрили рабочий план и обязались предоставить ICMPD информацию о своих контактных лицах не позднее 9 ноября 2012 г.
- Российская Федерация подтвердила свою заинтересованность и готовность к участию в качестве активного наблюдателя в Пилотном проекте 4 и в дальнейшем рассмотрит степень своего участия в соответствующих мероприятиях Пилотного проекта.
- Предложенный график тренингов будет подготовлен Европейским бюро поддержки в сфере убежища (ЕАСО).
- Определение партнера: страны участницы и страны-партнеры инициировали процесс по выбору партнера. Страны участницы должны подтвердить свой выбор, и, согласно принятому решению, ведущие страны вместе с ICMPD еще раз вернуться к вопросу определения партнера после 9 ноября.

- Страны-наблюдатели из Юго-Восточной Европы выразили заинтересованность в использовании Европейской учебной программы в сфере убежища (ЕАС) в качестве инструмента подготовки.
- Турция и Кыргызстан выразили готовность рассмотреть возможность принятия у себя экспертных миссий в первом полугодии 2013 г., а в случае Турции – после Министерской конференции Будапештского процесса, намеченной на апрель 2013 г.
- Перевод модуля ЕАС о включении на турецкий язык планируется завершить к 20 ноября 2012 г. Как Турция, так и УВКБ ООН подтвердили свою готовность проверить правильность перевода и использованной терминологии.