

Целевая инициатива Пражского процесса

Промежуточный семинар Пилотный проект 4: Качество и тренинг в процессах предоставления убежища – Европейская учебная программа в сфере убежища

г. Киев, Украина, 27-28 ноября 2013 г.

Отчет о совещании

27-28 октября 2013 г. в Киеве прошел промежуточный семинар Пилотного проекта 4 “Качество и тренинг в процессах предоставления убежища – Европейская учебная программа в сфере убежища”, в котором приняли участие 44 представителя 19 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 – 27 ноября 2013 г.

Первый день совещания был разбит на 3 рабочих заседания, включая работу по секциям, с целью обмена опытом о проведении подготовки в сфере убежища в целом и “Учебной программы EASO” в частности, обсуждения национальных дорожных карт и потенциальных ключевых элементов подготовки в процессах предоставления убежища, а также оценки деятельности по проекту на момент проведения промежуточного семинара.

Совещание открылось торжественным заседанием и приветственными выступлениями представителей ведущих государств – ведущего руководителя проектов Отдела международных стратегий Миграционного управления Швеции **г-жи Анны Бенгтссон**, руководителя Сектора проектов международного сотрудничества Федерального управления по делам миграции и беженцев Германии **г-на Хартмута Йордана** и руководителя “Проектов международного сотрудничества” Федерального управления по делам миграции и беженцев Германии **г-жи Сюзан Шульц**.

После этого **г-жа Анна Бенгтссон** открыла первое рабочее заседание введением в промежуточный семинар Пилотного проекта 4, сообщив при этом, что все учебные визиты были завершены с очень положительной оценкой. Она выразила благодарность за проявленную активность и поддержку, оказанную



преподавателям тренингов, а именно экспертам Управления по делам иностранцев Республики Польша **г-же Магдалене Лубельской** и **г-же Малгожате Лукасяк**, эксперту Федерального управления по делам миграции и беженцев Германии **г-же Сильване Гюнтер** и эксперту по вопросам европейского и международного сотрудничества Отдела международных стратегий Миграционного управления Швеции **д-ру Рустему Юнусову**. Она также выразила признательность странам-участницам за заполнение шаблона национальной дорожной карты.

Г-жа Сюзан Шульц представила краткий обзор повестки семинара, после чего **г-н Хартмут Йордан** выступил со вступительным докладом об общих чертах национальной дорожной карты по вопросам подготовки. Он подчеркнул важность разработки национальной дорожной карты в рамках Пилотного проекта 4, объяснив, что национальная дорожная карта будет служить стратегией или планом проекта и ляжет в основу планирования мер по проведению подготовки в каждой стране.

Затем **г-н Хартмут Йордан** вместе с **г-жой Анной Бенгтссон**, **г-жой Сюзан Шульц** и **г-жой Анной Даунинг** выступили с докладом о национальных программах подготовки в Германии, Швеции и Великобритании. Все три страны находятся на разных этапах применения модулей EASO, а в Швеции они нашли наиболее широкое применение наряду с другими учебными программами. В двух других странах также осуществляется ряд программ подготовки помимо модулей EASO. В ходе обсуждения доклада **г-н Адам Киттль** из Европейского бюро поддержки в сфере убежища (EASO) поинтересовался, как обеспечивается применение модулей EASO. Все три страны сообщили о наличии управления качеством, в рамках которого практически каждый тренер проходит аттестацию, что стимулирует дальнейшее развитие.

В своем докладе “Инициатива повышения качества систем предоставления убежища в странах Восточной Европы и Южного Кавказа (QIEE)”, региональный координатор проектов УВКБ ООН **г-н Олег Жданов** представил обзор выполнения проекта QIEE и рассказал о будущих работах и планах. В числе выполненных мероприятий были отмечены следующие: 1) международные консультанты приглашены для оказания помощи по организации национальных тренингов, предусмотренных проектом; 2) два модуля (“Подготовка и принятие решений” и “Методы проведения собеседований”) переведены на русский язык; 3) проведены учебные визиты представителей Молдовы в Румынию, а также представителей Армении и Беларуси в Швецию. В отношении будущих работ обсуждалось следующее: 1) к 10 декабря 2013 г. база данных, содержащая информацию о странах происхождения, будет готова на русском языке; 2) 9-10 декабря 2013 г. в Тбилиси пройдет региональная конференция по обсуждению документа, посвященного анализу несоответствий; 3) русскоязычная версия “Refworld” будет обновлена; 4) будет разработан вводный курс подготовки. Г-н Жданов также озвучил просьбу стран-участниц о применении регионального подхода в будущем. Помимо этого, проектом QIEE предусмотрено предоставление некоторых технических средств странам-участницам (напр., оборудования для помещений для собеседований).

Следующий доклад, представленный **г-ном Адамом Киттлем**, был посвящен теме “Будущее “Учебной программы EASO” (ранее “Европейской учебной программе в сфере убежища”, EAC)”. В качестве вступления **г-н Киттль** вкратце рассказал о завершенных тренингах, представил обширную статистику, отражающую пути развития “Учебной программы EASO”, сообщил о двух новых готовящихся модулях (“Модуль по вопросам управления” и “Гендер, гендерное самоотождествление и сексуальная ориентация”), и очертил “Новый учебный план EASO”(подробный доклад прилагается). По результатам доклада **г-на Киттля г-жа Татьяна Тумашик** из Беларуси задала вопрос о том, информируются ли и каким образом информируются тренеры об изменениях в модулях EASO. В ответ было сказано, что EASO предоставляет тренерам обновленную информацию и листы изменений. На вопрос **г-жи Мехтап Ийидже** из Турции о возможном участии государств, не являющихся членами ЕС, в онлайн и очных занятиях в рамках тренингов EASO **г-н Киттль** ответил, что такие государства могут получить демонстрационную версию онлайн курса, а участие в очных занятиях будет возможно при наличии дополнительных возможностей.

Второе рабочее заседание было посвящено обсуждению потенциальных ключевых элементов подготовки в сфере процесса предоставления убежища. Тема была представлена **г-жой Анной Бенгтссон** и **д-ром Рустемом Юнусовым**. Среди таких элементов подготовки **д-р Юнусов** назвал технику проведения собеседований, информацию о стране происхождения, подготовку и принятие решений. Было подчеркнуто, что подготовка по этим вопросам может оказать влияние на качество процесса предоставления убежища и помочь в определении основных проблем, с которыми могут сталкиваться ответственные лица. В качестве примера приводилась оценка случаев, когда соискатель убежища утверждает, что является жертвой преследований, связанных с законами чести.

Г-жа Бенгтссон представила ключевые вопросы процедуры определения статуса беженца. Было указано, что процесс определения статуса беженца должен начинаться вопросом, является ли определенное лицо беженцем в соответствии с Конвенцией 1951 г., и лишь после этого следует оценивать, нуждается ли оно в международной защите в форме вспомогательной защиты. Для осуществления такой оценки эксперт проводит собеседования, рассматривает информацию о стране происхождения и продолжает выполнение оценки доказательной базы. Важно помнить, что все шаги взаимосвязаны: в отсутствие актуальной информации о стране происхождения проведение качественного собеседования следователем может оказаться под угрозой, а следователь может не задать соответствующих вопросов, в результате чего собеседование окажется неудовлетворительным; или же в отсутствие актуальной информации о стране происхождения под угрозой может оказаться оценка доказательной базы. Более того, информация о стране происхождения влияет на оценку достоверности, поскольку эксперт может не поверить в историю соискателя убежища, даже если она правдива, лишь потому, что не обладает актуальной информацией о стране происхождения.

Следовательно, существует много моментов, в которых эксперт может ошибиться, однако существует и много путей обеспечения качества процесса.

Указав, что международное прецедентное право предусматривает два этапа оценки – на первом устанавливаются факты (через принятие решения о том, чему вы верите, чему не верите и что является возможным), **г-жа Бенгтссон** предположила, что последующие тренинги могут уделять большее внимание, например, правоприменению через изучение юридической стороны международного законодательства о защите (как в отношении беженцев, так и предоставления защиты). Это предполагает изучение постановлений Суда Европейского Союза (СJEU в Люксембурге) и Европейского суда по правам человека (ЕСtHR в Страсбурге), а также, возможно, прецедентного права национальных судов. В результате среди прочих тем потенциального будущего проекта было предложено предусмотреть семинар по юриспруденции, включающий заседание, посвященное ситуационным исследованиям для стран-участниц и наблюдателей ПП 4. Другие темы могут касаться оценки доказательной базы и достоверности.

Третье рабочее заседание было проведено по секциям. Участники разделились на две группы для обсуждения дорожных карт и оценки деятельности по проекту, выполненной на момент проведения промежуточного семинара. После секционной работы представители обеих секций поделились выводами, к которым пришла каждая группа. Выводы были разбиты на аргументы “за” и “против”. Представители стран-участниц отметили, что формат национального тренинга, позволяющий работать в разных местах, оказался очень полезным, а сам тренинг удачно сочетал теорию и практику. Они подчеркнули полезность знакомства с опытом государств-членов ЕС в области процедур предоставления убежища. Постоянное обновление модулей также получило положительную оценку. Из отрицательных моментов были названы технические сложности с доступом к платформе и языковые вопросы (иногда русскоязычные ссылки работали некорректно). Кроме того, участники высказали рекомендации на будущее, в частности провести вступительный курс, охватывающий не один, а несколько модулей, обеспечить качественный перевод руководства для тренеров на русский язык и его редактирование, а также создать тренерскую сеть в целях сотрудничества и обмена информацией.

2-й ДЕНЬ – 28 ноября 2013 г.

Второй день семинара открылся выступлением **г-жи Анны Бенгтссон** и **г-на Хартмута Йордана**, которые подытожили первый день и выразили благодарность участникам за их ценный вклад и обсуждение национальных дорожных карт.

В ходе **четвертого рабочего заседания**, модераторами которого выступили **г-жа Магдалена Лубельска** и **г-жа Малгожата Лукасяк** из Польши, более пристально были оценены учебные визиты и национальные тренинги,

выполненные в рамках проекта. С этой целью представители стран-участниц (Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстана, Молдовы и Украины) выступили с 15-минутными докладами о деятельности в период апреля-ноября 2013 г.

Все шесть стран-участниц очень положительно оценили учебные визиты и подробно отчитались о посещенных объектах и ведомствах и прослушанных докладах, а также о некоторых процедурах и программах подготовки, которые могли бы найти применение в их национальных системах. Несколько представителей выразили мнение о целесообразности предусмотреть время на неофициальную программу в ходе будущих учебных визитов. В продолжение уже выполненной работы в этом направлении было предложено организовать ответные визиты экспертов государств-участников ЕС в соответствующие страны-партнеры, не входящие в состав Европейского Союза. Хотя данное предложение неосуществимо в рамках текущего проекта, его можно учесть при планировании новых инициатив.

Представители стран-участниц также высказались о национальных тренингах. Количество лиц, прошедших подготовку, варьировалось в зависимости от страны от 8 до 18. В некоторых странах подготовку прошли только работники сферы убежища, тогда как в других в тренингах приняли участие ряд специалистов, чья деятельность связана со сферой убежища. Представители некоторых стран высказались о целесообразности предоставления некоторой финансовой поддержки при проведении национальных тренингов, поскольку во многих случаях возникали трудности с обеспечением помещений для заседаний и покрытием прочих расходов на проведение мероприятий. Помимо этого, высказывалась заинтересованность в проведении дальнейших тренингов на региональном уровне, а также в получении дополнительной пользы от обмена между странами в составе многонациональных групп, возможно в рамках регионального сотрудничества. Участники также подчеркнули важность расширения сотрудничества через деятельность по проекту, с выходом за рамки министерств и организаций в соответствующих странах. В отношении будущих работ, предусмотренных национальными дорожными картами, участники подняли вопросы, связанные с практическими шагами по реализации запланированной деятельности, и обратились к Европейскому бюро поддержки в сфере убежища (EASO) за рекомендациями по организации тренингов. Прозвучали заверения о поддержке со стороны EASO, предоставление которой в формате двусторонних тренингов является одной из наиболее легко осуществимых альтернатив, однако при этом подчеркивалось, что приоритеты EASO все же лежат в плоскости государств-членов ЕС.

Странам-участницам было предложено внести изменения в свои национальные дорожные карты, если первоначальные проекты покажутся им слишком общими, а страны-партнеры из ЕС могут принять участие в окончательной доработке дорожных карт. Государства-участники проявили значительный интерес к обмену национальными дорожными картами.

Представители стран-наблюдателей еще раз выразили заинтересованность в том, чтобы стать активными участниками проекта. Так, в будущих работах в каком-то виде следует предусмотреть участие балканских стран. Турция будет принимать участие в оставшейся части ПП4, а возможно также и по его

окончании, поскольку Целевая инициатива Пражского процесса продолжается по июль 2015 г. Российская Федерация еще раз подтвердила свою позицию активного наблюдателя ПП4.

В своем заключительном выступлении представители Германии и Швеции отметили, что несмотря на то, что цель данного проекта практически достигнута, тренинги не окончатся вместе с заключительной конференцией проекта, которая пройдет в Нюрнберге 19-20 марта 2014 г. Тем временем, ведущие государства должны подготовить руководство Пражского процесса, а страны-участницы – продолжить работу по составлению и окончательной доработке национальных дорожных карт и обменяться ими с ведущими государствами до начала заключительной конференции.