

ВНЕДРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ УЧЕБНОЙ ПРОГРАММЫ В СФЕРЕ УБЕЖИЩА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Сергей Касинский

Европейская учебная программа в сфере убежища (ЕПУ) является системой общего профессионального обучения персонала служб по предоставлению убежища в странах ЕС, основанной на интерактивных учебных модулях. Она нацелена на расширение потенциала и повышение качества Общеευропейской системы убежища, а также на укрепление практического сотрудничества между национальными системами убежища.

ЕПУ была создана в результате сотрудничества между сетью научных учреждений «Одиссей» и иммиграционными службами Швеции, Дании, Чехии и Испании. Данный проект был начат в 2005 г. под эгидой Конференции генеральных директоров иммиграционных служб.

Основанная на законодательстве ЕС в сфере убежища и соответствующих международных нормах, существующих достижениях и опыте различных стратегий обучения в европейских странах, ЕПУ является средством обучения для развития знаний и навыков сотрудников, работающих в сфере вынужденной миграции. Основная цель ЕПУ — предоставление европейским странам инструментария, который позволяет выбирать из учебной программы модули в соответствии с их конкретными учебными потребностями. Таким образом, каждая страна может использовать включенные в ЕПУ модули как основу для собственных курсов обучения в соответствии со своими конкретными потребностями. ЕПУ нацелена, прежде всего, на специалистов, непосредственно занимающихся вопросами убежища, но некоторые модули представляют интерес и для судей, преподавателей и представителей неправительственных организаций, в сферу деятельности которых входят вопросы вынужденной миграции.

Еще одна цель ЕПУ — обеспечить практический подход к обучению в сфере убежища. По этой причине ЕПУ предусматривает взаимодействие между обучением знаниям (теории, относящейся к международным и европейским правовым инструментам) и навыкам (необходимым практическим способностям должностного лица, ведущего дело). Практический подход еще более очевиден в различных методах обучения, используемых в ЕПУ. В ряде модулей применяется так называемый доказательный метод. Не только вымышленные, но и реальные дела позволяют проходить обучение управлять делами об убежище с различными проблемами, связанными с практикой и теорией. Некоторые из модулей построены на самообучении и, следовательно, требуют активного участия проходящих обучение. Широко применяются методы интерактивного обучения, такие как «вопросы и ответы», обмен идеями через веб-форумы (под руководством преподавателя), видеообучение и т. д.

С 1 января 2012 г. ЕПУ координируется Европейским бюро поддержки предоставления убежища, одним из основных направлений работы которого являются поддержка и стимулирование общепринятой системы качества в процессах предоставления убежища, осуществляемых через общую профессиональную подготовку, общие учебные программы в сфере убежища, общую информацию о качестве и странах происхождения беженцев.

Центр обучения, качества и экспертизы Европейского бюро поддержки предоставления убежища осуществляет подготовку национальных тренеров по модулям ЕПУ, для чего ежегодно проводится 12—14 учебных курсов для групп численностью до 14 человек. Данная стратегия показала хорошую эффективность за счет эффекта мультипликации: национальные тренеры, получившие подготовку на курсах Европейского бюро поддержки предоставления убежища, в дальнейшем организуют подготовку с помощью соответствующих интерактивных модулей ЕПУ для специалистов в сфере вынужденной миграции в своих странах. В результате более чем 2,5 тыс. должностных лиц из различных стран — членов ЕС уже прошли курс обучения в рамках ЕПУ.

Активное внедрение ЕПУ в национальные системы подготовки кадров в сфере убежища было обусловлено отсутствием каких-либо иных инструментов подготовки кадров в столь специализированной области в каждой из стран ЕС, в то время как ЕПУ является целостной, готовой к применению, развивающейся и обновляемой системой обучения. При этом руководство миграционных ведомств государств ЕС активно поддерживает такую практику подготовки, поскольку данный курс обучения является дистанционным и не требует длительного отвлечения сотрудников от выполнения постоянных должностных обязанностей. Кроме того, подготовка по единой учебной программе способствует углублению сотрудничества и активизации обмена опытом с коллегами из других стран, а также гармонизации подходов к процедуре определения статуса беженца как в пределах определенного государства, так и в целом в масштабах всего ЕС, при этом не затрагивая право каждого из государств на принятие решения по ходатайствам лиц, ищущих убежища, в соответствии с национальным законодательством.

Автор:

Касинский Сергей Михайлович — заместитель начальника отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь

С начала реализации проекта были разработаны 13 интерактивных модулей, охватывающих все этапы процедуры предоставления убежища. Обучение предлагается как для новых сотрудников (начальный курс), так и для более опытных работников (углубленный курс).

Структура Европейской учебной программы в сфере убежища

Курс	Знания				Навыки			
	Международное право по вопросам беженцев и права человека	Введение в законодательство и политику ЕС в сфере убежища	Включение в международную правовую защиту	Директива о процедуре убежища	Информация о стране происхождения	Методы собеседования	Оценка доказательств	Подготовка и принятие решений
Начальный курс								
Углубленный курс		Дублинский регламент	Исключение	Прекращение защиты		Собеседование с детьми	Собеседование с травмированными лицами	

Начальный курс является базовым уровнем по правовым и международным нормам наряду с законодательством ЕС, дающим основу всем сотрудникам, занимающимся вопросами предоставления убежища. Углубленный курс предназначен для должностных лиц, которые прошли базовый курс и хотят повысить уровень своих знаний по данной теме.

Модули регулярно обновляются, благодаря разработке новых или дополненных статей законодательства, необходимости в разъяснении, доступности новых примеров и случаев, а также идеям по улучшению методологии, презентации и интерактивности. В 2012 г. все модули ЕПУ были обновлены, в 2013 г. запланирована разработка двух новых интерактивных модулей для управленцев и судей.

Ряд государств Восточной Европы, в том числе Республика Беларусь, неоднократно высказывали интерес в отношении возможности использования интерактивных модулей ЕПУ для профессиональной подготовки сотрудников миграционных и пограничных служб по вопросам вынужденной миграции. Основным препятствием в данном направлении было то, что ЕПУ является англоязычной. Однако в 2012 г. один из основных модулей ЕПУ — «Включение в международную правовую защиту» — в рамках пилотного проекта «Качество и тренинг по процессам предоставления убежища: Европейская учебная программа в сфере убежища», реализуемого в рамках Пражского процесса, был переведен на русский и турецкий языки.

Названный пилотный проект осуществляется при поддержке Шведской миграционной службы и Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев Германии в тесном сотрудничестве с Европейским бюро поддержки предоставления убежища и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев. Проект направлен на изучение возможности широкого применения ЕПУ в восточных государствах — соседях ЕС, на Кавказе, а также в Турции. В рамках проекта будут исследованы потребности в подготовке кадров в странах-партнерах, определены области, где страны — члены ЕС могли бы оказать поддержку и оценить, как информация и передовой опыт могут быть распространены в странах-партнерах. При этом особое внимание будет уделено роли обучения как действенного механизма повышения качества процедуры определения статуса беженца.

В соответствии с Рабочим планом пилотного проекта по два представителя из Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстана, Молдовы и Украины, в том числе два сотрудника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, прошли подготовку в качестве национальных тренеров по модулю «Включение в международную правовую защиту» ЕПУ и получили соответствующие сертификаты Европейского бюро поддержки предоставления убежища.

Данный модуль обеспечивает подготовку по вопросам толкования и применения Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и ее связи с директивой Совета Европейского союза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве беженцев или лиц, нуждающихся в иной форме международной защиты, и содержании предоставляемой защиты. Этот модуль включает, в частности, понятие и квалификационные критерии предоставления статуса беженца и дополнительной защиты; понятие «преследование» в соответствии с руководством УВКБ ООН и названной директивой; связь между преследованием (вполне обоснованными опасениями) и упомянутыми в Конвенции признаками (такими как раса, религия, национальность, политические убеждения и определенные социальные группы); принцип недопустимости принудительной высылки беженцев в соответствии со статьей 33 Конвенции и другие темы. Должностные лица, прошедшие подготовку по данному модулю, получают знания по правовым основам различных форм защиты и смогут применять их в своей повседневной работе.

В дальнейшем в целях оценки возможности внедрения модулей ЕПУ для подготовки специалистов в сфере вынужденной миграции в странах-участницах Рабочим планом пилотного проекта предусмотрено проведение национальными тренерами соответствующих тренингов по модулю «Включение в международную правовую защиту» ЕПУ в своих странах. Национальные тренинги должны проводиться согласно принятой методике и включать дистанционный этап продолжительностью 4 недели и заключительный семинар продолжительностью 2—3 дня. При этом странам-участницам будет оказываться экспертная помощь сертифицированными тренерами из ведущих стран пилотного проекта.

В 2013—2015 гг. в рамках совместного проекта Европейского союза и Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев «Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе», участницей которого является Республика Беларусь, работа по переводу интерактивных учебных модулей ЕПУ на русский язык будет продолжена. Странами — участницами проекта будут определены один—два модуля, которые в рамках проекта будут также переведены на русский язык и внедрены в систему подготовки персонала служб по предоставлению убежища.

Участие Республики Беларусь в реализации проектов «Качество и тренинг по процессам предоставления убежища: Европейская учебная программа в сфере убежища» и «Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе» способствует повышению профессиональной подготовки сотрудников, ответственных за прием и рассмотрение ходатайств иностранцев о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и позволит в дальнейшем разработать мероприятия по совершенствованию системы подготовки специалистов в сфере убежища, в том числе с использованием ЕПУ, что в итоге будет способствовать повышению качества процедуры определения статуса беженца в Беларуси.