

**Статистическая комиссия****Сорок седьмая сессия**

8–11 марта 2016 года

Пункт 3(j) предварительной повестки дня*

Вопросы для обсуждения и принятия решения:**статистика беженцев****Доклад Статистического управления Норвегии,
Статистического института Турции, Евростата
и Управления Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по делам беженцев о ходе работы
в области статистического учета беженцев и внутренне
перемещенных лиц****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с решением 2015/216 Экономического и Социального Совета и ранее установившейся практикой Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Статистического управления Норвегии, Статистического института Турции (ТУРКСТАТ), Евростата и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) о ходе работы в области статистического учета беженцев и внутренне перемещенных лиц. В нем отражены итоги Международной конференции по статистическому учету беженцев, проходившей 7–9 октября 2015 года в Анталии, Турция. Участниками конференции было предложено подготовить справочник по официальному статистическому учету беженцев, который служил бы практическим руководством, призванным улучшить сбор и распространение официальных статистических данных по беженцам. Они подчеркнули также важность создания более эффективных информационных систем для нужд административного и официального статистического учета. На Конференции было также предложено учредить комитет в составе экспертов национальных статистических ведомств и международных организаций. Комиссии предлагается обсудить и согласовать курс последующих действий, изложенный в пункте 40 настоящего документа.

* E/CN.3/2016/1.



Доклад Статистического управления Норвегии, Статистического института Турции, Евростата и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев о ходе работы в области статистического учета беженцев и внутренне перемещенных лиц

I. Введение

1. На сорок шестой сессии Статистической комиссии Статистическое управление Норвегии и Управление Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) представили совместный доклад по статистическому учету беженцев и внутренне перемещенных лиц (E/CN.3/2015/9). В этом документе были вкратце изложены трудности, связанные со сбором, обработкой и распространением статистических данных по беженцам, лицам, ищущим убежища, и внутренне перемещенным лицам.

2. В своем соответствующем решении 46/104 Статистическая комиссия поддержала предложение о проведении международной конференции по статистическому учету беженцев с участием международных организаций и экспертов из национальных статистических ведомств для изучения вопроса о том, как лучше всего включить сбор статистических данных по беженцам и внутренне перемещенным лицам в национальные статистические системы, и разработки набора рекомендаций по совершенствованию таких статистических данных. Комиссия отметила также необходимость составления справочника по статистическому учету беженцев и внутренне перемещенных лиц в качестве практического руководства для сбора, анализа и распространения таких данных с учетом существующих методов и инициатив.

3. В свете решения 46/104 Комиссии Статистический институт Турции (ТУРКСТАТ), Статистическое управление Норвегии, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, Евростат и Статистическое бюро Европейской ассоциации свободной торговли провели 7–9 октября 2015 года международную конференцию в Анталии, Турция. Настоящий документ подготовлен на основе выводов этой первой международной конференции¹. Признавая важность совершенствования статистического учета внутренне перемещенных лиц, участники конференции сосредоточили свое внимание на беженцах и лицах, ищущих убежища, в связи с чем замечания и рекомендации, приводимые в настоящем документе, ограничиваются только этими двумя категориями.

4. На Конференции было достигнуто общее понимание в отношении того, что статистический учет беженцев должен составлять неотъемлемую часть национальной статистики населения и миграции. Вместе с тем на Конференции была также подтверждена зачастую ограниченная взаимосвязь между национальными статистическими данными по беженцам и национальными данными по миграции и населению. Несопоставимость национальных и международных данных по беженцам была также квалифицирована в качестве одной из ключевых проблем.

¹ См. по адресу: www.efta.int/seminars/refugee.

5. Конференция высветила необходимость улучшения понимания потоков и общей численности беженцев и лиц, ищущих убежище, на основе создания эффективных информационных систем для нужд и административного и официального статистического учета. Такие общие системы соответствуют традиции использования административных данных в качестве источника официальной статистики. Кроме того, обсуждения показали чрезвычайную чувствительность данных по беженцам и важность обеспечения конфиденциальности и защиты данных в статистическом учете беженцев.

II. Оценка и необходимость принятия мер

6. В 2014 году по причине вооруженных конфликтов и преследования были вынуждены покинуть свои дома еще свыше 13 миллионов человек, в результате чего общая численность вынужденных переселенцев по всему миру составила к концу года 59,5 миллиона человек. Это беспрецедентное явление за весь период со Второй мировой войны². А с учетом продолжающихся гуманитарных кризисов этот показатель в 2015 году еще более увеличился.

7. Именно в таком контексте правительствам стран, принимающих беженцев, да и всему международному сообществу необходимо привлекать внимание к проблеме беженцев и содействовать поиску соответствующих решений. Важным вкладом явилось бы повышение точности и сопоставимости данных по вынужденному перемещению населения. На данном этапе статистические данные по беженцам и лицам, ищущим убежище, собираются и публикуются ежегодно многими странами и международными организациями. Однако в этой статистике имеются проблемные области, для устранения которых требуется улучшить положение дел с доступом к данным, их сопоставимостью, качеством и актуальностью.

8. В этом процессе потребуются достичь ряд целей, включая обеспечение соответствия терминологии; унификацию понятий, определений, классификаций и методов, применяемых на национальном и международном уровнях; совершенствование методик сбора данных; и интеграцию данных по беженцам и лицам, ищущим убежище, которые зачастую находятся в ведении иммиграционных ведомств, в национальные статистические системы. Особо важное значение будет иметь унификация понятий и определений, которая позволит получать сопоставимые на международном уровне данные. Помимо этого, необходимы дополнительные анализ и исследования в области статистики для оценки положения дел с интеграцией беженцев.

III. Предложение о подготовке справочника по статистическому учету беженцев

9. Подготовка и выпуск справочника могли бы способствовать повышению эффективности сбора статистических данных по беженцам. Такой справочник включал бы информацию о согласованных на международном уровне определениях и принципах и служил бы практическим справочным руководством для статистической работы на национальном и международном уровнях. Предлага-

² См. по адресу: www.unhcr.org/556725e69.html.

ется следующее название справочника: «Международные рекомендации по статистическому учету беженцев»; он будет состоять из написанных по специальному заказу статей, а также существующих или измененных исследований или глав, отвечающих приемлемым стандартам.

10. Справочник будет включать семь глав: первая будет служить вводной частью со справочной информацией, в том числе о цели, сфере охвата и целевой аудитории; во второй главе будет освещаться международное и региональное законодательство о предоставлении убежища и беженцах, включая определения и соображения процедурного характера; третья глава будет посвящена вопросам унификации соответствующих понятий и методов сбора и анализа беженской статистики; в четвертой главе акцент будет сделан на оценке численности беженцев и особое внимание будет уделено документам административного учета, национальным регистрам населения, переписям и программам обследования домохозяйств; в пятой главе будет представлена информация об оценке социально-экономических переменных по беженцам и описание положения дел с интеграцией беженцев; в шестой главе будут рассмотрены вопросы координации на международном, региональном и национальном уровнях; а в заключительной седьмой главе будут освещены будущие события, и в частности инновационные мероприятия по сбору данных или видам анализа или же влияние на Всемирную программу переписей населения и жилищного фонда 2020 года.

11. Кроме того, требуются унифицированные инструкции для проведения статистических мероприятий в соответствии с рекомендациями, которые будут даны в справочнике. Так, предлагается дополнить его руководством по сбору и обработке статистических данных по беженцам с четкими оперативными указаниями по сбору статистических данных по беженцам и смежным категориям.

IV. Сфера охвата инициативы

12. Цель инициативы заключается в совершенствовании статистического учета важного аспекта международной миграции и улучшении общей информации о ситуации, оказывающей значительное воздействие на благополучие в мире. Для получения официальной статистики требуется статистическая система, включающая в себя определения предполагаемых для использования статистических единиц, состав таких единиц, определения переменных величин и классификации. Такая система должна включать также методы работы с данными и статистические методы, а также принципы, регулирующие распространение данных и их качество.

13. Для получения статистических данных по беженцам и лицам, ищущим убежище, требуется провести четкую грань между их общей совокупностью и потоками. С учетом того, что поток определяется как количество человек, мигрирующих в качестве лиц, ищущих убежище, или беженцев за определенный период времени, необходимо достоверно отразить процесс предоставления убежища и четко сформулировать условия, позволяющие квалифицировать то или иное лицо в качестве беженца. Будучи суммой потоков и последующих демографических изменений, общая совокупность должна отражать также и изменения в статусе.

14. Кроме того, статистический учет беженцев подлежит последовательному регулированию в качестве неотъемлемой части демографической статистики в каждой стране при одновременном обеспечении ее соответствия между странами. Важно, чтобы статистический учет беженцев и лиц, ищущих убежище, удовлетворял потребности как национальных, так и международных пользователей. Исходя из потребностей пользователя также важен и сбор данных по основному переменным, который позволяет характеризовать качество жизни и другие факторы при анализе положения дел с интеграцией беженцев.

V. Определения и классификации

15. Доклад Статистического управления Норвегии и УВКБ (E/CN.3/2015/9) привнес юридические определения подмандатного контингента. В нем также обозначены ориентиры для употребления в статистическом контексте термина «беженец», который может обозначать лица, находящиеся под дополнительными формами защиты или под временной защитой, а также лица, которые квалифицируются УВКБ как находящиеся в ситуации, сходной с беженской³. Кроме того, согласно внутренним законам о предоставлении убежища, лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища или статуса беженца, пока не вынесено соответствующее решение, как правило, квалифицируется в качестве лица, ищущего убежище. Если статус беженца не предоставлен сразу же, соответствующие лица должны пройти процедуру получения убежища, в ходе которой определяется их право на получение такого статуса⁴. Исключительно важно, чтобы в статистическом учете беженцев все вышеупомянутые категории были четко разграничены⁵.

16. Хотя такие юридические определения в целом получили признание на национальном и международном уровнях, оперативные детали их практического применения в процессе сбора данных нуждаются в дополнительном рассмотрении. Во многих странах определения беженцев и смежных категорий могут не основываться на международно принятых понятиях, а вместо этого применяются термины, выведенные из национальной административно-правовой практики. Однако для целей статистической отчетности исключительно важно согласовать единообразные определения и классификации, с тем чтобы обеспечить сопоставимость международных данных. Общие определения и классификации должны отражать конкретные требования к источникам данных, используемых для сбора и обработки статистических данных по беженцам.

17. При согласовании определений статистических терминов следует проводить грань между различными типами подмандатных контингентов, в том чис-

³ Определения всех этих категорий см. в материале Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) *World at War: Global Trends — Forced Displacement in 2014* (Geneva, 2015) по адресу: <http://www.unhcr.org/556725e69.html>.

⁴ В международном беженском праве признание лица в качестве беженца является декларативным, поскольку существенные условия для предоставления статуса беженца на тот момент уже выполнены.

⁵ Такие рекомендации не распространяются на внутренне перемещенных лиц, однако по составлению справочника с международными рекомендациями по статистическому учету беженцев они могут быть применены и к ним.

ле между потоками беженцев (включая лица, ищущие убежище, и беженцев, прибывающих по линии программ расселения) и совокупной численностью беженцев и лиц, ищущих убежище, в данной стране (включая лица, ищущие убежище, по которым еще не вынесено решение, а также лица, получившие статус беженца, и уже расселенных беженцев, проживающих в стране)⁶. В статистической отчетности такие термины, как «беженец», возможно, потребуются снабдить конкретными характеристиками в зависимости от национальных норм⁷. Национальная практика также варьируется в части принимаемых мер по интеграции и натурализации беженцев, что подразумевает наличие существенных различий в статистической отчетности, особенно в плане совокупной численности беженцев).

18. В справочнике можно было бы изложить классификационную систему, учитывающую детали, относящиеся к порядку вынесения решения о статусе беженца, а также о различных результатах этого процесса, включая решения об отказе в предоставлении статуса беженца. В связи с предоставлением убежища рекомендуется также принять согласованную на международном уровне классификацию оснований для беженства.

19. Необходимо также применять унифицированные методы сбора данных, в том числе для целей получения статистических данных при помощи выборочных обследований и переписей. Важное значение имеет оптимизация существующих источников информации с учетом высоких издержек включения дополнительных переменных или вопросов в существующие обследования или проведения обследований в рассредоточенных беженских контингентах.

20. И наконец, должна производиться оценка прочих аспектов беженской статистики — как, например, положения дел с интеграцией — на основе применения переменных и классификационных систем с учетом существующих международных систем оценки социально-экономического положения мигрантов.

VI. Стратегия работы с данными

21. В принципе сбор данных по беженцам и лицам, ищущим убежище, может производиться различными субъектами, включая правительства, международные организации и национальные неправительственные организации. Сбор таких данных сопряжен с целым рядом трудностей, а для различных используемых для этой цели источников информации характерны сильные и слабые сто-

⁶ В материале *Recommendations on Statistics of International Migration, Revision 1* (RSIM, Rev.1), Statistical Papers, Series M, No. 58/Rev.1 (United Nations publication, Sales No. E.98.XVII.14), с которым можно ознакомиться по адресу: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_58rev1e.pdf) изложены методические и технические рекомендации по тематике международной миграции, а также по тому, как следует представлять в табулированном виде данные об общей численности и потоках мигрантов. В нем говорится о лицах, ищущих убежище, беженцах и смежных категориях под рубрикой «иностранцы, допущенные в страну по “гуманитарным причинам”». В будущем справочнике с международными рекомендация по статистическому учету беженцев предполагается учесть такие рекомендации по мере их применимости и актуальности.

⁷ В зависимости от источника и метода сбора данных термин «беженец» может иметь постоянные или временные характеристики.

роны, причем разные источники создают неодинаковую перспективу. Некоторые источники пригодны для установления совокупной численности — например, регистры и переписи населения, а сведениями иммиграционных властей лучше пользоваться для получения данных о потоках.

22. На страновом уровне важно рекомендовать системы, которые являются экономичными и сводят к минимуму работу с респондентами. Кроме того, данные следует сохранять и предоставлять для повторного использования. Что касается административных данных, то важно помнить, что односторонний поток микроданных идет от администрации в статистику, а отнюдь не в противоположном направлении.

23. Государственная регистрация актов гражданского состояния призвана играть важную роль в обработке беженской статистики. Беженцы и лица, ищущие убежище, не всегда включаются в состав постоянно проживающего населения, которое охватывается регистрами населения. Настоятельно рекомендуется создать систему регистрации актов гражданского состояния и демографической статистики — либо специально определенным органом или национальным статистическим ведомством. Если это не представляется возможным, следует как минимум завести миграционный регистр, в котором можно регистрировать беженцев и смежные категории.

24. Информация, содержащаяся в системах, обслуживающих регистры населения, может быть соединена ссылками. В некоторых странах это может обеспечиваться при помощи индивидуального идентификатора, такого, как личный идентификационный номер, или набора стандартных переменных. При включении беженцев в состав постоянно проживающего населения они должны снабжаться идентификационным кодом, с тем чтобы отличать их от мигрантов, не являющихся беженцами. Должна быть предусмотрена система, охватывающая лица, ищущие убежище, решение по которым еще не принято, лица, которым предоставлен временный вид на жительство, и тех, кому отказано в предоставлении убежища, поскольку указанные регистры, как правило, не охватывают такие случаи. Наличие такой системы будет способствовать получению статистических данных как по общей численности беженцев, так и по их потокам.

25. В отсутствие регистра населения сведения по совокупной численности беженцев можно получить в ходе переписи населения при условии, что она охватывает беженцев и смежные контингенты. Беженцев следует включать в счет обычного постоянно проживающего населения, если они удовлетворяют обычным критериям для постоянного проживания. В большинстве переписных листов уже имеются вопросы, необходимые для идентификации мигрантов, и включение только одного дополнительного вопроса о причине миграции обеспечит возможность оценки совокупной численности беженцев. Однако для оценки потока мигрантов и беженцев потребуются составить ряд дополнительных вопросов, что повлечет повышение стоимости переписи.

26. Предлагается выпустить специальные инструкции в дополнение к Принципам и рекомендациям в отношении переписей населения и жилого фонда. Их цель будет заключаться в обеспечении идентификации — когда это применимо — беженских контингентов при переписи населения и в изложении требований к составлению необходимых таблиц.

27. Обследования домохозяйств получили признание в качестве надлежащего источника подробной информации об общей численности беженцев. Однако с учетом того, что в большинстве стран беженский контингент относительно мал, данный метод нуждается в специальной проработке на предмет получения информации по статистически значимому количеству беженцев. Кроме того, рекомендуется включать беженцев и смежные категории в целевые контингенты населения, являющиеся объектом таких международных обследований, как обследование по многим показателям с применением гнездовой выборки и обследование демографических характеристик и состояния здоровья населения. Помимо этого, можно подготовить специализированные обследования домохозяйств для получения информации о потоках и прочих характеристиках беженства, хотя они относятся к числу сложных и ресурсоемких мероприятий.

VII. Координация на национальном уровне

28. Координацию национальных систем статистической информации осуществляют национальные статистические ведомства. Сотрудничество между национальными статистическими ведомствами и учреждениями, отвечающими за прием иностранцев или вынесение решений о предоставлении статуса беженца, является неременным условием формирования точных и надежных статистических данных по беженцам и лицам, ищущим убежище.

29. Официальные статистические данные по лицам, ищущим убежище, и беженцам, получаемые из регистров административного учета, как правило, подготавливаются и распространяются учреждениями, пользующимися такими учетными документами для собственных нужд. Так, национальные статистические ведомства играют важную роль в формировании стандартов и классификаций и в преобразовании сведений из реестров в статистические данные. В этой связи важно оказывать поддержку национальным статистическим ведомствам в подготовке статистических данных, соответствующих международным определениям и категориям, которые основаны на административных регистрах или иных сведениях, имеющихся в распоряжении таких ведомств.

30. Хотя все заинтересованные стороны должны участвовать в подготовке статистических данных по беженцам, национальные статистические ведомства должны отвечать за обеспечение соответствия таких процессов международным стандартам по сбору статистических данных. Страновым отделениям УВКБ рекомендуется в надлежащих случаях координировать свои мероприятия по сбору данных с соответствующими национальными статистическими ведомствами

31. Определенные сложности могут возникнуть с вопросами, относящимися к национальному законодательству. Национальные статистические ведомства могли бы отвечать за техническую координацию, однако координация на уровне политики зависит от страновой специфики. В идеале региональная и международная координация должна осуществляться на базе существующих механизмов статистического учета и политики — возможно, с ведущей ролью УВКБ или Статистического отдела Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата.

32. И наконец, странам необходимо оказывать международную финансовую и техническую поддержку в целях совершенствования статистики беженства во всех аспектах. Однако решающим условием координации и распространения надежных статистических данных по беженцам является независимость каждого национального статистического ведомства.

VIII. Международное сотрудничество

33. Подготовку статистических данных по беженцам могут осуществлять национальные статистические ведомства, национальные иммиграционные власти или такие международные организации, как УВКБ, а качество таких данных в значительной степени зависит от международного консенсуса и сотрудничества.

34. Международное сотрудничество является обязательным условием подготовки справочника. Однако в более широком смысле такое сотрудничество необходимо по оперативным соображениям в интересах создания отвечающей международным требованиям системы статистического учета беженцев. Необходимо не только установить более тесные связи между национальными статистическими ведомствами, но и вывести на новый уровень и укрепить связи между этими ведомствами и такими региональными или международными организациями, как УВКБ. В мировом масштабе Статистическая комиссия Организации Объединенных Наций и ее секретариат, Статистический отдел призваны сыграть исключительно важную роль в активизации такого сотрудничества.

35. Для сохранения импульса, приданного данной инициативе, одна из ключевых целей должна заключаться в создании международной сети специалистов-практиков по статистике беженства. Странам будет предложено присоединиться к такой инициативе в интересах развития сотрудничества и обмена передовым опытом и стимулирования научных исследований. В качестве одной из ключевых мер в этой области рекомендуется сформировать специальный комитет экспертов в составе представителей как международных организаций, так и национальных статистических ведомств.

36. Следует обеспечить координацию действий на региональном уровне на основе взаимодействия с соответствующими региональными учреждениями и организациями. На первой Международной конференции по статистическому учету беженцев несколько стран предложили провести региональные конференции по статистическому учету беженцев, что позволило бы повысить осведомленность о необходимости повышения качества национальных и региональных статистических данных по этому контингенту. Подобные конференции придали бы также импульс принятию необходимых административных и технических мер к совершенствованию процесса подготовки таких статистических данных. В соответствующих случаях такая инициатива должна четко координироваться с имеющимися региональными программами по развитию статистики.

IX. Курс последующих действий

37. В настоящем документе обобщены некоторые из основных итогов Международной конференции по статистическому учету беженцев и определена стратегия по улучшению национального и международного сотрудничества в этом вопросе. Участники Конференции особо отметили необходимость подготовки набора рекомендаций — справочника «Международные рекомендации по статистическому учету беженцев» — в интересах закрепления международно согласованных определений и принципов и обозначения ориентиров для работы на национальном уровне. Кроме того, справочник необходимо дополнить руководством по сбору и обработке статистических данных по беженцам с четкими оперативными указаниями по сбору статистических данных по беженцам.

38. На данном этапе предусматривается формирование комитета экспертов как профессиональной площадки для встреч статистиков, специализирующихся на проблеме беженцев, и руководства и наблюдения за разработкой рекомендаций. Такой комитет экспертов должен быть создан под эгидой Статистической комиссии, а членство в нем должно быть открыто для национальных статистических ведомств и международных организаций. Комиссии следует сформировать такой комитет экспертов и просить об определении его круга ведения с четким графиком работы по подготовке справочника. Потребуется согласовать сроки, достаточное финансирование и рабочие процедуры для осуществления подобной инициативы с представлением при необходимости соответствующих материалов в Комиссию.

39. С учетом успеха, достигнутого на Международной конференции, можно рассчитывать на проведение последующего мероприятия осенью 2016 года. На таком мероприятии можно было бы рассмотреть ход работы над справочником и дополнительной документацией и уделить повышенное внимание какой-либо теме (например, выборочным обследованиям беженцев) или стимулировать обсуждение новой темы, такой, как, например, статистика внутренних перемещений населения.

X. Вопросы для обсуждения

40. Статистической комиссии предлагается обсудить и утвердить предлагаемый курс последующих действий, в особенности по следующим направлениям:

- формирование комитета экспертов по статистическому учету беженцев в составе представителей как национальных ведомств, так и международных статистических организаций с возможным приглашением к участию научно-исследовательского сообщества;
- организация проведения еще одной международной конференции по статистике перемещения населения в 2016 году;
- подготовка международных рекомендаций по статистическому учету беженцев и руководства по сбору и обработке статистических данных по беженцам (с выпуском обоих материалов ориентировочно в 2017 году).