

**Статистическая комиссия****Сорок девятая сессия**

6–9 марта 2018 года

Пункт 3(m) предварительной повестки дня*

Вопросы для обсуждения и принятия решения:
статистика беженцев**Доклад Группы экспертов по статистике беженцев
и внутренне перемещенных лиц****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с решением 2017/228 Экономического и Социального Совета и сложившейся практикой Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Группы экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц о ее работе. В соответствии с решением 47/111, принятым Статистической комиссией в марте 2016 года, Группа экспертов была учреждена с мандатом на разработку международных рекомендаций по статистике беженцев и подготовку технического доклада о путях продвижения вперед в разработке сопоставимых международных стандартов по статистике внутренне перемещенных лиц. В этих двух документах говорится о необходимости наличия международных стандартов и повышения сопоставимости и качества данных о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных лицах. Они направлены на повышение потенциала на всех уровнях и решение общих проблем в оценке численности и характеристик обеих групп путем предоставления стандартных мер и показателей, а также рекомендаций в отношении объединения статистических систем. Комиссии предлагается обсудить и принять международные рекомендации и технический доклад о статистике внутренне перемещенных лиц. Кроме того, Комиссии предлагается обсудить и подтвердить пути развития деятельности Группы экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц, как это предложено в пункте 58.

* E/CN.3/2018/1.



Доклад Группы экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц

I. Введение

1. На сорок шестой сессии Статистической комиссии, состоявшейся в марте 2015 года, Статистическое управление Норвегии и Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) представили совместный доклад о статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц (E/CN.3/2015/9). В докладе освещается ряд проблем, связанных со сбором, обработкой и распространением статистических данных о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных лицах, в том числе отсутствие последовательной терминологии, необходимость адекватных источников данных и трудности, связанные с сопоставлением международных статистических данных о беженцах и внутренне перемещенных лицах.

2. Авторы доклада предложили организовать международную конференцию с участием международных организаций и экспертов из национальных статистических управлений, с тем чтобы стимулировать дискуссии по существующим проблемам, определить приоритеты и потенциальные решения, направленные на преодоление этих проблем, и изучить вопрос о том, как наилучшим образом включить статистические данные о беженцах и внутренне перемещенных лицах в национальные статистические системы. Они также отметили необходимость работы над международными рекомендациями по статистике беженцев, используя подход, аналогичный тому, который применяется в первом пересмотренном издании *Рекомендаций по статистике международной миграции*, а также над дополнительным руководством с практическими методическими принципами в отношении сбора, анализа и распространения данных по этим группам населения. В своем решении 46/104 Статистическая комиссия поддержала предложение о проведении международной конференции и признала необходимость разработки международных рекомендаций и соответствующего справочника с практическими методическими принципами.

3. В свете решения 46/104 Комиссии Статистический институт Турции, Статистическое управление Норвегии, УВКБ, Статистическое бюро Европейского союза (Евростат) и Статистическое бюро Европейской ассоциации свободной торговли провели в октябре 2015 года Международную конференцию по статистике беженцев в Анталии, Турция. Признавая важность повышения качества статистических данных о внутренне перемещенных лицах, участники конференции сосредоточили свое внимание на статистике беженцев и просителей убежища. В ходе конференции было принято решение о том, что статистика беженцев должна быть неотъемлемой частью национальной статистики и что необходимо лучше понимать масштабы и потоки беженцев и просителей убежища. Было признано, что создание более эффективных информационных систем, которые обслуживают как административные, так и официальные потребности в статистических данных, а также улучшение сопоставимости национальных и международных данных представляют собой серьезные вопросы, требующие рассмотрения¹.

4. На сорок седьмой сессии Комиссии в марте 2016 года итоги конференции и перспективные направления работы по решению общих проблем в области

¹ Полный текст доклада о работе этой конференции см. на веб-сайте: <http://www.efta.int/sites/default/files/documents/statistics/ESCoP/Conference%20Report%20Antalya%20%28final%29.pdf>.

статистики беженцев, которые были определены и согласованы в ходе конференции, были представлены в докладе Статистического управления Норвегии, Туркстата, Евростата и УВКБ (E/CN.3/2016/14). Предложения, выдвинутые авторами доклада, предусматривали создание комитета экспертов по статистике беженцев и разработку международных рекомендаций по статистике беженцев и соответствующего руководства для составителей.

5. В своем решении 47/111 Комиссия постановила создать *Группу экспертов по статистике беженцев*, признав необходимость разработки стандартов и совершенствования систем статистики беженцев и предложив в то же время включить внутренне перемещенных лиц в сферу охвата работы Группы экспертов. Было принято решение о том, что общий мандат Группы экспертов будет сосредоточен на разработке международных рекомендаций и методических принципов по статистическому учету беженцев, а также на продолжении дискуссий по стандартам статистики внутренне перемещенных лиц.

6. На основании решения Комиссии был учрежден Руководящий комитет в составе представителей Статистического управления Норвегии, Евростата и УВКБ в целях разработки круга ведения Группы экспертов, который был утвержден Бюро Статистической комиссии в июле 2016 года². Членство в Группе экспертов открыто для всех национальных статистических управлений и международных организаций. В своем нынешнем виде Группа экспертов состоит из представителей Руководящего комитета, статистических органов из более чем тридцати пяти стран и территорий и почти двадцати региональных и международных организаций^{3,4}.

7. Согласно решению 47/111, Группе экспертов поручено разрабатывать следующие материалы:

² Круг ведения см. на веб-сайте: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1001617/7723880/terms-of-reference-refugee-statistics.pdf>.

³ К числу стран и территорий относятся: Австрия, Азербайджан, Бангладеш, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венгрия, Германия, Греция, Египет, Иракский Курдистан, Иордания, Камбоджа, Камерун, Канада, Кения, Колумбия, Косово (все ссылки на Косово в настоящем документе следует понимать в контексте резолюции 1244 (1999) Совета Безопасности), Кот-д'Ивуар, Ливан, Малайзия, Марокко, Нигер, Норвегия, Пакистан, Палестина, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Соединенные Штаты Америки, Сомали, Таиланд, Турция, Уганда, Украина, Филиппины, Эквадор, Эфиопия и Южная Африка.

⁴ К числу международных организаций относятся: Европейская комиссия (Генеральный директорат по вопросам миграции и внутренних дел и Генеральный директорат по занятости, социальным вопросам и политике социальной интеграции); Европейское бюро по оказанию поддержки просителям убежища; Статистическое управление Европейской ассоциации свободной торговли; Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии; Статистическое бюро Европейского союза (Евростат); Центр по наблюдению за процессами внутреннего перемещения; Международная организация по миграции; (МОМ), Совместная служба по профилированию внутренне перемещенных лиц; Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР); Обследование международной миграции домашних хозяйств в странах Средиземноморья; Европейско-средиземноморский проект по сотрудничеству в области статистики; Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА); Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ); Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ); Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР); Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам; Секретариат Организации Объединенных Наций; Всемирный банк и Всемирная продовольственная программа (ВПП).

а) Комплекс международных рекомендаций по статистике беженцев, который может использоваться в качестве справочного руководства по национальной и международной работе в области статистического учета беженцев и просителей убежища (представлен Комиссии на ее 49-й сессии);

б) Пособие для составителей статистики беженцев, содержащее оперативные инструкции по методам сбора статистических данных о беженцах и просителях убежища (будет представлен Комиссии на ее 50-й сессии);

с) Технический доклад с описанием дальнейших действий по разработке сопоставимых международных стандартов статистики внутренне перемещенных лиц (представлен Комиссии на ее 49-й сессии).

8. Группа экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц провела два совещания. На первом совещании, состоявшемся в Копенгагене в ноябре 2016 года, были рассмотрены предлагаемая структура международных рекомендаций по статистике беженцев и технический доклад о статистике внутренне перемещенных лиц и были образованы группы для разработки различных глав рекомендаций. Для работы над техническим докладом с изложением пути продвижения вперед в деле разработки сопоставимых международных стандартов статистики внутренне перемещенных лиц была создана отдельная подгруппа. Руководящий комитет просил Совместную службу по профилированию внутренне перемещенных лиц возглавить работу этой подгруппы при поддержке Статистического управления Норвегии и Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения, которые будут выступать в качестве совместных руководителей⁵. В ходе второго совещания в Осло в апреле 2017 года были более подробно рассмотрены содержание и структура различных глав документов, в том числе конкретные рекомендации, которые должны быть включены в комплекс международных рекомендаций. На третьем совещании, проведенном в Женеве в августе 2017 года с участием только членов подгруппы по статистике внутренне перемещенных лиц, был разработан комплекс рекомендаций для включения в технический доклад.

9. Группа экспертов уже доработала и представила Статистической комиссии для рассмотрения и утверждения на ее сорок девятой сессии оба комплекта международных рекомендаций и технический доклад о статистике внутренне перемещенных лиц. После рассмотрения этих документов Группа экспертов продолжит свою работу по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц, сосредоточив внимание на разработке руководства для составителей статистики беженцев и уточнении рекомендаций в отношении статистики внутренне перемещенных лиц. Руководящий комитет согласился, что было бы целесообразно продлить мандат Группы экспертов, чтобы она также разработала и руководство для составителей статистических данных по внутренне перемещенным лицам. Это будет иметь дополнительную ценность для статистического сообщества и позволит снять очевидную необходимость в дополнительных мерах и более эффективных, основанных на фактических данных программах по удовлетворению потребностей растущего числа внутренне перемещенных лиц, используя тот импульс, который был задан работой Группы экспертов. В обоих руковод-

⁵ Совместная служба по профилированию внутренне перемещенных лиц является межучрежденческой службой, которая была создана в 2009 году и занимается вопросами профилирования в ситуациях внутреннего перемещения. Ее внимание сосредоточено на оказании поддержки различным структурам в осуществлении мероприятий по вопросам профилирования, в том числе в области полевой поддержки, укрепления потенциала и предоставления инструментов и руководящих принципов (<http://www.jips.org/en/home>).

ствах для составителей будут содержаться более конкретные оперативные инструкции по выполнению предложенных рекомендаций. Они будут представлены Статистической комиссии на ее пятидесятой сессии в марте 2019 года.

II. Справочная информация

10. С учетом растущего значения проблемы вынужденного перемещения населения в международных масштабах на национальном и международном уровнях растет заинтересованность в статистике беженцев, просителей убежища и внутренне перемещенных лиц, в том числе в полных, точных, своевременных и сопоставимых на международном уровне оценках численности насильственно перемещенных лиц. По оценкам, перемещения населения в результате конфликта становятся все более актуальными для официальных статистических данных о населении, которые должны последовательно включать в себя статистику насильственно перемещенных лиц. Неполные или недостаточные статистические данные об этих группах населения подрывают оценки состава и потоков населения (миграционных и иных), что в свою очередь сказывается на других статистических данных, в частности тех из них, которые основываются на народонаселении.

11. Надежные статистические данные о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных лицах также имеют исключительно важное значение для принятия обоснованных решений, которые в конечном итоге влияют на жизнь уязвимых групп населения. Существует ряд потенциальных пользователей статистических данных об этих группах населения, в том числе местные и национальные органы власти и международные организации. Данные о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных лицах необходимы для лучшего понимания явления вынужденного перемещения населения, анализа его последствий, оценки изменений во времени и обеспечения соответствующего реагирования. Высококачественные статистические данные являются также источником необходимой информации в поддержку: а) разработки более совершенной политики и принятия обоснованных решений в целях решения проблем, связанных с вынужденным перемещением людей; б) повышения эффективности контроля, оценки и подотчетности стратегий и программ; и с) расширения публичного обсуждения и информационно-пропагандистской деятельности.

12. Однако существующие принципы и рекомендации по статистике естественного движения населения, переписей населения и жилищного фонда, а также статистике международной миграции лишь отдаленно решают проблемы принудительного перемещения населения. Вопрос о необходимости повышения сопоставимости статистики международной миграции (включая статистические данные о просителях убежища и беженцах) впервые был рассмотрен в 1953 году, когда Организация Объединенных Наций опубликовала *статистические данные о международной миграции*⁶. В 1976 году Статистическая комиссия опубликовала *Рекомендации по статистике международной миграции*⁷ с целью стимулировать страны к сбору, сведению в таблицы и распространению статистических данных о мигрантах и повысить их международную сопоставимость. В 1998 году эти рекомендации были пересмотрены и расширены для включения конкретных руководящих принципов по сбору статистических данных о проси-

⁶ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под No.1953, XVII.10.

⁷ Там же, в продаже под No.E.79.XVII.18.

телях убежища. Однако эти пересмотренные рекомендации не затрагивают проблемы перемещений больших групп беженцев или ВПЛ⁸. Кроме того, многие беженцы не являются международными мигрантами, а беженцы и внутренне перемещенные лица имеют особые потребности в защите, которые требуют специальных статистических данных.

13. В связи с этим потребовалось разработать комплекс конкретных рекомендаций, которые могли бы использовать страны и международные организации для улучшения сбора, сопоставления, дезагрегирования, отчетности и общего качества статистики по вынужденно перемещенным лицам. Цель этих рекомендаций заключается в «совершенствовании статистического учета важного аспекта международной миграции и улучшении общей информации о ситуации, оказывающей значительное воздействие на благополучие в мире»⁹.

14. В Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 71/1, главы государств и правительств признали важность улучшения сбора данных, особенно национальными органами; призвали к укреплению международного сотрудничества в целях улучшения сбора данных о беженцах и мигрантах, включая укрепление потенциала национальных органов власти; отметили, что такие данные должны представляться в разбивке по полу и возрасту и включать информацию о регулируемых и нерегулируемых потоках, экономических последствиях миграции и перемещения беженцев, торговле людьми, потребностях беженцев, мигрантов и принимающих сообществ и о других вопросах; и заявили, что сбор данных должен быть совместим с национальным законодательством о защите данных и международными обязательствами о неприкосновенности частной жизни, соответственно.

15. В ряде резолюций, принятых Организацией Объединенных Наций, также подчеркивалась важность надежных данных о внутренне перемещенных лицах, с тем чтобы усовершенствовать политику, программы и меры реагирования в интересах этих групп населения, обеспечить защиту их прав человека, а также поддержать долгосрочные решения проблемы перемещения. В этих резолюциях также содержатся конкретные рекомендации правительствам искать соответствующих специалистов, с тем чтобы обеспечить наличие надежных данных по внутренне перемещенным лицам¹⁰.

16. И наконец, в целях в области устойчивого развития, принятых Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 70/1, подчеркивается необходимость укрепления потенциала и повышения качества статистических данных, в том числе «повышения доступности высококачественных, актуальных и достоверных данных, дезагрегированных по уровню доходов, гендерной принадлежности, возрасту, расе, национальности, миграционному статусу, инвалидности, географическому местонахождению и другим характеристикам, значимым с учетом национальных условий» (цель 17, задача 18). Конкретные рекомендации в отношении статистики беженцев, просителей убежища и внутренне перемещенных лиц могут служить важным инструментом для укрепления статистического потенциала национальных органов, что позволит укрепить фактологическую базу для принятия решений о защите и помощи все трем группам населения. В то же время совершенствование статистических данных, в том числе надлежащим образом дезагрегированных данных, в этой области будет способствовать повышению

⁸ Пересмотренный текст *Рекомендаций по статистике международной миграции* см. на веб-сайте: https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf.

⁹ E/CN.3/2016/14, пункт 12.

¹⁰ См. резолюции Совета по правам человека 20/9 и 32/11 по вопросу о правах человека внутренне перемещенных лиц; резолюции Генеральной Ассамблеи 68/180 и 70/165 о защите и помощи внутренне перемещенным лицам.

точности оценки прогресса в деле достижения целей в области устойчивого развития с уделением особого внимания уязвимым группам населения.

III. Разработка документов

17. Комплекс международных рекомендаций и технический доклад, которые являются справочными документами к настоящему докладу, были разработаны в результате совместных усилий членов Группы экспертов и в соответствии с указаниями Руководящего комитета. Как сказано выше, членство в Группе является открытым для всех национальных и международных органов и организаций, заинтересованных в статистике беженцев и/или внутренне перемещенных лиц. Нынешний состав Группы представляет широкий круг регионов и специфических ситуаций и включает членов, которые присоединились к группе исходя из своих личных интересов, а также членов, которые были специально приглашены в силу их признанного опыта работы с беженцами или внутренне перемещенными лицами, их конкретных возможностей и/или в целях охвата дополнительных географических районов или областей развития.

18. УВКБ и Совместная служба по профилированию внутренне перемещенных лиц выполняли функции секретариата Группы экспертов и отвечали за координацию работы над комплексом международных рекомендаций (УВКБ) и техническим докладом в консультации с Руководящим комитетом и совместными руководителями групп по различным главам. Работа над комплексом международных рекомендаций проводилась в основном членами Руководящего комитета (УВКБ, Евростат, Статистическое управление Норвегии), тогда как технический доклад подготавливался под руководством Совместной службы по профилированию внутренне перемещенных лиц при поддержке Центра по наблюдению за процессами внутреннего перемещения и Статистического управления Норвегии, которые выступали в качестве сопредседателей и руководителей групп по различным главам. Как сказано выше, состав групп по различным главам комплекса международных рекомендаций и подгруппы по подготовке технического доклада был определен в ходе первого совещания Группы экспертов. Руководители по главам были отобраны для руководства координацией работы соответствующих групп.

19. Всем членам Группы экспертов было предложено представлять материалы и отклики на протяжении всего процесса, в частности для обеспечения того, чтобы отразить в рекомендациях различные регионы и специфические ситуации. Поскольку в состав Группы входят представители свыше 35 национальных статистических органов, в рекомендациях и техническом докладе оказалось возможным отразить характерные для различных стран примеры, иллюстрирующие как статистические данные о беженцах и внутренне перемещенных лицах могут быть интегрированы в национальные статистические системы. Конечная цель заключается в обеспечении того, чтобы окончательные рекомендации были актуальными и полезными для различных национальных статистических органов, а также региональных и международных организаций.

20. Два совещания Группы экспертов и дополнительное совещание подгруппы по внутренне перемещенным лицам были посвящены углубленному обсуждению содержания документов и достижению договоренности по нерешенным вопросам и окончательным рекомендациям. Кроме того, были распространены два предварительных варианта для всесторонней обратной связи в рамках Группы, и с членами Группы экспертов поддерживались интенсивные контакты для обсуждения содержания обоих документов.

21. На протяжении всего этого процесса Руководящий комитет выступал в качестве консультативного совета, который, по возможности, вносил ясность в поступившие вопросы и замечания. Вместе с тем следует подчеркнуть, что документы в их окончательной форме отражают не позицию одного лишь Руководящего комитета или любой другой отдельной организации/органа, а единое понимание и консенсус всех членов Группы экспертов.

22. В период с 10 ноября по 10 декабря 2017 года Статистический отдел Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата провел глобальные консультации по окончательным текстам проектов комплекса международных рекомендаций и технического доклада для всех соответствующих органов и представительств государств — членов Организации Объединенных Наций. С учетом отзывов и замечаний по окончательным текстам проектов в документы были внесены поправки и они были отредактированы для представления Комиссии.

IV. Международные рекомендации по статистике беженцев

A. Необходимость международных рекомендаций по статистике беженцев

23. Статистические данные о беженцах и просителях убежища регулярно публикуются национальными властями, а также региональными и международными организациями, в том числе УВКБ и Евростатом. В случае ряда стран сбор и публикация таких статистических данных осуществляется УВКБ от их имени до тех пор, пока они не смогут представлять свою собственную статистику. Существует несомненная необходимость укрепления потенциала и решения проблем, связанных со сбором, обработкой и представлением данных о беженцах и просителях убежища, которые влияют на качество публикуемых статистических данных. Повышение качества статистики по этим группам населения имеет исключительно важное значение для принятия обоснованных решений и основанных на фактических данных стратегий и программ, которые надлежащим образом удовлетворяют их потребности.

24. Одной из существующих проблем является отсутствие сопоставимости статистических данных о беженцах и просителях убежища, подготовленных различными странами с учетом различных ситуаций, связанных с перемещением населения. Такая проблема возникает в связи с непоследовательностью терминологии, понятий, определений и классификаций, а также из-за различий в методике сбора, обработки и представления данных на национальном и международном уровнях. Данные о беженцах и просителях убежища, как правило, собираются в административных, а не в статистических целях, и применяемые определения отражают законодательство, политику и практику конкретных стран.

25. В этой связи необходимо более эффективно проводить концептуальные различия между международными мигрантами и беженцами. В некоторых случаях беженцы могут рассматриваться в качестве подгруппы мигрантов, однако юридически с точки зрения правовой защиты и статистики беженцев не в полной мере охвачен термином «мигрант», и в некоторых ситуациях беженцы вовсе не являются мигрантами (например, большинство палестинских беженцев). По этой же причине необходимы конкретные рекомендации по статистике беженцев в дополнение к существующей пересмотренной редакции *Рекомендаций по статистике международной миграции*.

26. Необходимо также углублять понимание концепций потоков и численности беженцев и просителей убежища, и создавать эффективные информационные системы, способные удовлетворять потребности административного и официального статистического учета. Измерение вынужденного перемещения населения в условиях гуманитарных кризисов создает уникальные технические, оперативные и политические проблемы, влияющие на точность и достоверность имеющихся данных. Беженцы и просители убежища обладают высокой мобильностью, особенно в условиях текущих гуманитарных кризисов, и распределение населения может быстро меняться, что, в частности, сказывается на возможностях использования основ выборки для обследований.

27. Существует ряд пробелов в области официальной статистики, в том числе отсутствие основных демографических данных о просителях убежища и социально-экономических данных о беженцах. Наличие данных об основных характеристиках этих групп населения позволит проанализировать их социально-экономическое благополучие относительно общих мигрантов и населения в целом, а также степень их интеграции. Кроме того, необходимо в максимальной степени использовать имеющиеся источники данных (например, путем включения вопросов о причинах миграции и запрашивания статуса беженцев в переписи населения и с помощью других инструментов обследования) и в то же время поощрять использование новых источников данных (например, пространственных данных или больших массивов данных).

28. Существует лишь ограниченная связь между национальными статистическими данными по беженцам и просителям убежища, зачастую используемыми иммиграционными органами, и национальными статистическими данными о миграции и народонаселении. Кроме того, существуют значительные различия между странами с точки зрения численности насильственно перемещенного населения, потенциала национальных статистических и административных систем и национальных политических приоритетов. В частности, ограниченность потенциала развивающихся стран сдерживает расширение масштабов и повышение эффективности деятельности по сбору и распространению данных.

29. Широко признается, что подходы к гуманитарной деятельности и развитию должны быть приведены в соответствие друг с другом и что структуры, работающие в этих областях, должны более эффективно сотрудничать в целях содействия, в частности, плавному переходу от чрезвычайных ситуаций к поиску долгосрочных решений для перемещенных лиц. Работа Группы экспертов над международными рекомендациями по статистике беженцев, в частности с привлечением национальных статистических органов и с опорой на их потенциал, направлена на преодоление разрыва между деятельностью в гуманитарной области и в области развития и на содействие подготовке более качественных статистических данных для удовлетворения потребностей подмандатных лиц как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

30. Следует отметить, что еще одной сложностью для статистиков, работающих в этой области, является то, что крайне деликатный характер данных по беженцам и просителям убежища и важность обеспечения конфиденциальности и защиты данных в статистике беженцев могут ограничить их доступ к информации в административных системах.

В. Краткий обзор международных рекомендаций по статистике беженцев

31. С учетом выявленных проблем, включая необходимость разработки международных стандартов и наращивания потенциала в области статистики беженцев и просителей убежища, было принято решение разработать комплекс рекомендаций по статистике беженцев. Эти рекомендации призваны устранить существующие пробелы путем анализа и разработки рекомендаций и стандартов на основе следующих элементов:

- а) Правовые рамки и определения беженцев;
- б) Определение беженцев и связанных с ними групп населения для целей статистического учета;
- в) Оценка численности беженцев;
- д) Оценка благосостояния и интеграции беженцев и связанных с ними групп населения;
- е) Координация и укрепление систем статистики беженцев.

32. В рамках этих рекомендаций разрабатываются статистические определения беженцев в целом, в том числе соответствующие критерии оценки их численности и потоков. К вопросам, решенным в ходе разработки рекомендаций, относятся: различия между мигрантами и беженцами, и тот принцип, что, хотя при подготовке статистических данных наблюдается некоторое дублирование, беженцы не просто часть мигрантов, а в некоторых случаях, возможно, даже вовсе не мигранты. Были разработаны три категории для описания различных подгрупп населения в целом, в том числе лиц, нуждающихся в международной защите; лиц из числа беженцев; и лиц, возвращающихся из-за границы, куда они выехали в поисках международной защиты.

33. В рекомендациях был определен минимальный набор классификационных переменных, базовые статистические данные и ключевые показатели, подлежащие сбору и представлению в отношении различных групп населения. Концепции и классификации применительно к беженцам и просителям убежища были выражены в форме основных вопросов, которые позволяют идентифицировать эти группы населения в источниках данных практическим и противозарядным образом. Учитывая сложность юридических определений в этой области, для выработки приемлемой последовательности вопросов, которые могут быть использованы в обследованиях и переписях населения, потребовалось упрощение.

34. Эти рекомендации предусматривают проведение ряда конкретных обсуждений по вопросу о полезности показателей, полученных на основе общих обследований домашних хозяйств и рабочей силы, чтобы получить значимые для беженцев результаты, принимая во внимание необходимость дезагрегирования по статусу беженцев, надлежащий охват и структуру выборки. Рекомендуются также проводить обследования и переписи населения в лагерях беженцев и включать эти данные в основу выборки. Кроме того, предусматривается возможность сопоставления данных, объединения данных обследований и переписей населения с административными данными и увязки административных данных страны с данными реестра УВКБ и Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ. В рекомендациях подчеркивается необходимость создания комплексной информационной инфраструктуры.

35. Рекомендации также включают в себя примеры и руководящие указания в отношении оценки благосостояния и интеграции беженцев, и в связи с этим в них учитывается важность базовых групп населения в принимающей стране, включая общую численность мигрантов в этой стране. В рекомендациях также обсуждается важность стандартизации показателей благосостояния и интеграции, с тем чтобы они были сопоставимыми на международном уровне и представляли возможность для оценки успеха усилий в области интеграции в различных регионах и странах. В рекомендации включен конкретный перечень рекомендуемых показателей для измерения благосостояния и интеграции в увязке с комплексом всеобъемлющих мер в отношении беженцев и показателями достижения целей в области развития.

36. Еще одной темой, затронутой этими рекомендациями, является координация деятельности в рамках национальных статистических систем, охватывающих различные статистические учреждения, принимая во внимание различия между централизованными и децентрализованными системами. Рекомендуется, чтобы национальное статистическое управление или главный статистический орган нес общую ответственность за достоверность и правильность всех официальных статистических данных и координировал процесс обеспечения эффективного планирования, координации и распространения информации. Кроме того, особо отмечается необходимость наличия соответствующей национальной правовой базы и соблюдения основополагающих принципов официальной статистики.

37. Выносятся также рекомендации в отношении стандартов метаданных, обмена данными и распространения статистических данных о беженцах. Рекомендации касаются методов оценки статистических систем и гарантий качества статистических данных о беженцах. Примеры деятельности таких региональных организаций, как региональные экономические комиссии и Европейский союз, используются для обсуждения уже существующих рекомендаций по статистике и различных координационных функций. Кроме того, отмечается необходимость участия министров и высокопоставленных политических деятелей международного и регионального масштаба в целях улучшения статистических данных о беженцах в качестве одного из приоритетов политических и государственных программ.

38. В последней главе рекомендаций рассматривается вопрос об улучшении координации деятельности международных и национальных систем, а также содержатся рекомендации относительно создания соответствующего органа управления для обеспечения согласования концепций, определений и отчетности по статистике беженцев. Государства-члены должны подключиться к этим обсуждениям. Моделью, которую можно принять за образец в этом отношении, является Межучрежденческая группа Организации Объединенных Наций по оценке показателей детской смертности.

V. Технический доклад о статистике внутренне перемещенных лиц

A. Необходимость дальнейших действий в отношении сопоставимых на международном уровне стандартов статистики внутренне перемещенных лиц

39. В глобальном масштабе внутренне перемещенные лица составляют самую большую группу перемещенного населения, и в настоящее время все шире признается необходимость точных и реалистичных данных о них для принятия

обоснованных национальных мер реагирования и поддержки политических процессов. Однако при сборе статистических данных о внутренне перемещенных лицах возникают конкретные концептуальные проблемы и проблемы измерения, и сейчас ощущается недостаток руководящих принципов по этому вопросу. Существует необходимость разработки стандартов подготовки более высококачественных и сопоставимых статистических данных о внутренне перемещенных лицах.

40. Среди нескольких национальных статистических управлений или национальных статистических служб, которые составляют и публикуют статистические данные о внутреннем перемещении населения, заметны очевидные изменения в спецификациях, используемых для статистической оценки. Причины, которые побуждают собирать данные о внутренне перемещенных лицах, зависят от конкретной ситуации, и в большинстве случаев большая часть статистических данных в отношении внутренне перемещенных лиц собралась в оперативных целях (например, для оказания гуманитарной помощи), и они часто не определяются в качестве официальной статистики. Оперативные статистические данные о внутренне перемещенных лицах часто упрощают или искажают спецификации и собираются различными структурами с неодинаковыми потребностями, и, кроме того, они не всегда используются в систематическом обмене или в отчетности.

41. Еще одна ключевая проблема сбора статистических данных о внутренне перемещенных лицах заключается во введении концепций, которые еще не были стандартизированы. Существует различная практика для преобразования определения внутренне перемещенных лиц в поддающуюся статистическому учету единицу измерения в силу различий в национальных нормативно-правовых базах и в их применении при сборе данных. Хотя статистические данные во многих случаях отличаются от всеобъемлющего определения внутренне перемещенных лиц, закрепленного в Руководящих принципах по вопросу о перемещении лиц внутри страны, у них есть много общего, и практику в этой области необходимо совершенствовать. Разработка единой статистической основы для этой группы населения по-прежнему остается практически осуществимой задачей, и это поможет обеспечить ясность в отношении концептуальных проблем в различных ситуациях и повысить сопоставимость данных.

42. Для того чтобы сделать статистические данные о внутренне перемещенных лицах полезными для принятия решений, они должны быть согласованными, взаимодополняемыми и отличаться надлежащим качеством. Это, однако, требует четких стандартов и соответствующих инструментов по подготовке официальных статистических данных. Определение того, является или не является тот или иной человек перемещенным внутри страны лицом, служит важным первым шагом в сборе качественных статистических данных о внутренне перемещенных лицах. Сбор данных о характеристиках внутренне перемещенных лиц может также прояснить социально-экономическое положение этих групп населения, с тем чтобы выступить в качестве источника информации для соответствующих оперативных и политических мер реагирования. Качественные статистические данные о внутренне перемещенных лицах также позволяют проанализировать прогресс в деле достижения долгосрочных решений проблемы перемещения населения и поддержать роль правительств в обеспечении защиты и помощи таким лицам.

43. Подготовка официальной статистики требует эффективной координации. Без координации усилия по сбору данных могут дублироваться, что иногда приводит к наличию конкурирующих данных и противоречивых результатов ввиду

применения несовместимых спецификаций и измерений. Необходимы эффективные механизмы согласования стандартов качества и регулирования методологий, приемлемых для подготовки официальных статистических данных в интересах обеспечения оптимального использования ресурсов и распространения статистических данных о внутренне перемещенных лицах среди соответствующих пользователей и широкой общественности. На национальном уровне существуют различные механизмы координации, отличающиеся своими мандатами, составом и организацией. Они также различаются по степени влиятельности. В настоящее время международная координация статистики внутренне перемещенных лиц носит ограниченный характер, и нынешняя практика говорит о низкой международной сопоставимости таких статистических данных. Аналогичные проблемы наблюдаются на национальном уровне, а практика международного сообщества в области международного определения и измерения перемещения населения внутри страны не согласована.

44. Хотя выдвинут целый ряд инициатив и некоторые международные организации добиваются повышения качества статистических данных о внутренне перемещенных лицах, четкое направление дальнейших действий еще не намечено. Именно поэтому мандат Группы экспертов предусматривает подготовку технического доклада, как это указано ниже. Технический доклад является первым результатом совместных усилий по определению пути продвижения вперед в деле разработки сопоставимых международных стандартов статистики внутренне перемещенных лиц. Со временем потребуется доработка первого комплекса рекомендаций, что позволит составить более подробный свод согласованных на международном уровне рекомендаций по статистике внутренне перемещенных лиц.

В. Краткий обзор технического доклада о разработке статистики внутренне перемещенных лиц

45. Из-за трудностей в подведении концептуальной основы и сопоставлении численности внутренне перемещенных лиц со статистической точки зрения, Статистическая комиссия в своем решении 47/111 заявила о необходимости технического доклада с изложением пути продвижения вперед в деле разработки сопоставимых международных стандартов в области статистики внутренне перемещенных лиц и конкретно поставила эту задачу. Исходя из этого решения, технический доклад был подготовлен с учетом следующих элементов:

- a) Правовая и политическая база;
- b) Определение внутренне перемещенных лиц для целей статистической оценки;
- c) Сбор информации о численности внутренне перемещенных лиц: обследования и источники;
- d) Сбор информации о характеристиках внутренне перемещенных лиц: проблемы и практическое применение;
- e) Системы координации на национальном и международном уровнях;
- f) Рекомендации относительно создания статистической основы по внутренне перемещенным лицам.

46. В техническом докладе в первую очередь анализируется нынешняя практика сбора официальных статистических данных о внутренне перемещенных лицах. Кроме того, в нем содержатся рекомендации по созданию основы для та-

ких статистических данных с целью определения направления подготовки сопоставимых и качественных статистических данных об этих группах населения в различных ситуациях в будущем.

47. В качестве отправной точки в техническом докладе рассматриваются Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, с тем чтобы определить и разграничить характеристики внутренне перемещенных лиц в правовом отношении и наметить способ их преобразования в поддающуюся статистическому измерению форму. Хотя Руководящие принципы, которые хорошо отражены в региональных и национальных законах и документах, служат хорошей основой для выработки статистического определения, в докладе представлены дополнительные критерии для обеспечения того, чтобы внутренне перемещенные лица могли быть статистически отделены от других групп населения.

48. В докладе также рассматриваются международные стандарты качества данных, как об этом говорится, например, в основополагающих принципах официальной статистики, а также конкретные проблемы, связанные со сбором сопоставимых статистических данных по внутренне перемещенным лицам. В нем описываются различия между измерением численности и потоков внутренне перемещенных лиц в той или иной ситуации и критически анализируются варианты определений, используемых в современной практике национальными статистическими органами. В докладе излагаются различные обусловленные конкретными ситуациями проблемы, которые препятствуют сбору сопоставимых и высококачественных данных о внутренне перемещенных лицах, и предлагается путь вперед к разработке международных стандартов в области сбора статистических данных об этой группе населения.

49. Кроме того, в докладе описываются и выносятся рекомендации в отношении возможных дальнейших видов использования различных источников информации для подготовки статистических данных о внутренне перемещенных лицах, в том числе национальных переписей населения, административных учетных записей и реестров, результатов обследований, а также оперативных, качественных и больших массивов данных. В докладе содержатся рекомендации в отношении различных видов собираемых статистических данных о внутренне перемещенных лицах, в том числе данных о численности и важных характеристиках, которые должны учитываться в целях получения данных, имеющих важное значение для проведения эффективной политики и принятия мер реагирования в случае возникновения проблем для внутренне перемещенных лиц.

50. При рассмотрении характеристик внутренне перемещенных лиц в техническом докладе уточняется, как эти лица могут быть определены в официальной статистике и приводятся соображения о возможностях различных источников данных для их учета в официальной статистике. Кроме того, в докладе приводятся примеры показателей, которые можно использовать для оценки, в частности для оценки прогресса в достижении долгосрочных решений; в нем также упоминаются конкретные ресурсы для определения соответствующих сопоставимых показателей, подлежащих измерению. Кроме того, в нем подчеркивается и подробно рассматривается необходимость сравнительного анализа для получения полного представления о ситуации, в условиях которой происходит перемещение населения.

51. На целом ряде примеров в техническом докладе рассматривается важность координации деятельности на национальном и международном уровнях в целях совершенствования сбора статистических данных о внутренне перемещенных лицах. В нем подчеркивается роль национальных стратегий развития статистики и годовых статистических планов в целях содействия развитию преобладающей

тенденции в подготовке таких статистических данных и повышения доступности данных в сопоставлении с перемещенным населением. Включение статистики внутренне перемещенных лиц в мандаты национальных статистических служб будет способствовать соблюдению международных стандартов качества статистики даже в тех случаях, когда главным координационным центром по подготовке данных не является статистическое учреждение.

52. В техническом докладе подчеркивается ответственность национальных правительств за организацию подготовки статистических данных и обеспечение потенциала в форме людских ресурсов, профессиональной подготовки и финансирования. Однако в нем признается, что международному сообществу следует поддерживать разработку качественных статистических данных по проблеме перемещения населения. Цель заключается в формировании многосторонних и транспарентных процессов, опирающихся на передовой опыт в деле подготовки статистических данных, а также в налаживании сотрудничества между районами, затронутыми перемещением, и международными организациями, равно как и между странами, сталкивающимися с аналогичными проблемами.

53. В техническом докладе также используются технические элементы комплекса международных рекомендаций, и хотя речь идет о двух отдельных документах, они опираются друг на друга и охватывают ряд таких общих элементов, как стандарты качества статистических данных, преимущества и недостатки различных источников данных, ответственность на национальном уровне, а также важность координации деятельности в рамках и между системами на национальном и международном уровнях.

VI. Перспективы развития

54. После представления комплекса рекомендаций и технического доклада Группа экспертов продолжит свою работу по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц. Государствам-членам и организациям, желающим принять участие в будущей работе Группы, предлагается присоединиться к ее работе и внести свой вклад на следующем этапе этого процесса. На предстоящем этапе Группа намерена подготовить следующие два документа:

- Руководство для составителей статистики беженцев (будет представлено Статистической комиссии на ее 50-й сессии в марте 2019 года);
- Доработанные рекомендации и руководство для составителей статистики с набором сопоставимых на международном уровне стандартов по статистике внутренне перемещенных лиц (будут представлены Статистической комиссии на ее 50-й сессии в марте 2019 года).

55. Главная цель Группы экспертов заключается в разработке международных рекомендаций по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц, которые будут использоваться как национальными статистическими органами, так и международными структурами. В рамках этих рекомендаций разрабатываются сопоставимые на международном уровне показатели, которые будут способствовать повышению качества и сопоставимости национальных и международных статистических данных в целях создания основы для научно обоснованного принятия решений и планирования на различных уровнях. Руководства для составителей статистики беженцев и внутренне перемещенных лиц потребуют подготовки конкретных оперативных инструкций для национальных и региональных статистических систем в целях укрепления статистического потенциала на различных уровнях, в том числе при поддержке со стороны международных партнеров.

56. Цель обоих руководств для составителей статистики заключается в том, чтобы обеспечить оперативные инструкции по осуществлению комплекса международных рекомендаций и положений технического доклада. На основе конкретных рекомендаций и инструкций руководство для составителей и рекомендации направлены на укрепление национального потенциала стран, принимающих просителей убежища, беженцев и внутренне перемещенных лиц, в области сбора и распространения высококачественных статистических данных об этих группах населения.

57. Независимо от своей работы в рамках мандата Группы экспертов члены Группы также намерены провести конкретные мероприятия по наращиванию потенциала в соответствии с международными рекомендациями и в поддержку тех стран, которые могут столкнуться с трудностями в деле осуществления стандартов.

VII. Тезисы для обсуждения

58. Статистической комиссии предлагается рассмотреть следующие два справочных документа, имеющих последствия для государств — членов Организации Объединенных Наций:

- a) Международные рекомендации по статистике беженцев;
- b) Технический доклад о статистике внутренне перемещенных лиц.

59. Кроме того, Комиссии предлагается обсудить и утвердить будущую работу Группы экспертов, в особенности по следующим направлениям:

- a) Разработка руководства для составителей статистики беженцев;
- b) Разработка пересмотренных рекомендаций по статистике внутренне перемещенных лиц и продление мандата Группы экспертов, включающего в себя разработку руководства для составителей статистики внутренне перемещенных лиц.
