

**Статистическая комиссия****Пятьдесят третья сессия**

1–4 марта 2022 года

Пункт 3 f) предварительной повестки дня*

**Вопросы для обсуждения и принятия решения:
регистрация актов гражданского состояния,
статистика естественного движения населения и
статистика безгражданства****Доклад Группы экспертов по статистике беженцев,
внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства
о статистике безгражданства****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с решением 2021/224 Экономического и Социального Совета и сложившейся практикой Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Группы экспертов по статистике беженцев, внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства о статистике безгражданства, который представляется Статистической комиссии для обсуждения. В докладе освещается ведущая с 2019 года деятельность по разработке международных рекомендаций по статистике безгражданства, которые будут готовы для представления Статистической комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии в марте 2023 года. В частности, доклад охватывает: а) справочную информацию о разработке международных рекомендаций; б) прогресс, достигнутый к настоящему времени Группой экспертов, включая конкретные выявленные проблемы и ключевые элементы предлагаемой статистической рамочной основы; и с) запланированные дальнейшие шаги по завершению работы над международными рекомендациями.

Статистической комиссии следует предпринять следующие действия: а) представить свои замечания о ключевых элементах предлагаемой всеобъемлющей статистической рамочной основы, включая определения и классификации, применимые к населению в рамках проекта международных рекомендаций по статистике безгражданства; б) представить руководящие указания в отношении планов и приоритетов подгруппы по безгражданству Группы экспертов на будущее, в частности в связи с дальнейшей разработкой международных рекомендаций; и с) обратиться к Группе экспертов с просьбой представить доклад

* [E/CN.3/2022/1](#).



Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии в марте 2023 года и представить полный текст международных рекомендаций для обсуждения.

I. Введение

1. Настоящий доклад Группы экспертов по статистике беженцев, внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства о статистике безгражданства представлен по пункту 3 f) предварительной повестки дня «Вопросы для обсуждения и принятия решения: регистрация актов гражданского состояния и статистика естественного движения населения» от имени Группы экспертов. Доклад представлен для обсуждения и получения замечаний, которые будут содержать ценную информацию для следующего этапа деятельности Группы экспертов по разработке рекомендаций по повышению качества официальной статистики о лицах без гражданства на государственном, региональном и глобальном уровнях.

2. В докладе содержится информация о прогрессе, достигнутом к настоящему времени. Он был представлен на рассмотрение экспертам в области безгражданства и официальной статистики; полученные комментарии либо были учтены в окончательном проекте, либо будут дополнительно рассмотрены на последующих этапах этого процесса сообразно обстоятельствам. Доклад посвящен работе Группы экспертов исключительно в области статистики безгражданства; прочая деятельность Группы экспертов, касающаяся выполнения статистических рекомендаций в отношении беженцев и внутренне перемещенных лиц, не охватывается настоящим докладом.

II. Справочная информация о разработке международных рекомендаций по статистике безгражданства

3. Группа экспертов была учреждена Статистической комиссией на ее сорок седьмой сессии в 2016 году для решения проблем, связанных с составлением статистической отчетности о насильственно перемещенных лицах, включая отсутствие согласованной терминологии и международной сопоставимости статистических данных. Деятельность по разработке международных рекомендаций по статистике безгражданства была включена в рабочую программу Группы экспертов на 2020 год. Пересмотренная сфера компетенции с включением вопросов безгражданства в круг ведения Группы и соответствующим изменением ее названия была представлена Бюро Комиссии для рассмотрения и утверждения. В ноябре 2021 года после тщательного изучения Бюро согласовало пересмотренную сферу компетенции.

A. Правовое определение безгражданства и мандат Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев

4. В соответствии с международно-правовым определением, содержащимся в Конвенции о статусе апатридов 1954 года, лицом без гражданства является «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона»¹. В соответствии с выводами Комиссии международного права определение, изложенное в пункте 1 статьи 1 Конвенции, является частью

¹ Конвенция 1954 года о статусе апатридов, ст. 1, п. 1, United Nations, *Treaty Series*, vol. 360, No. 5158, стр. 117. См. также: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook on Protection of Stateless Persons*, (Geneva, 2014), part one.

международного обычного права, а значит, имеет обязательную силу для всех государств².

5. Государства самостоятельно устанавливают критерии получения, утраты и лишения гражданства на уровне своих внутригосударственных правовых систем³. Гражданство может быть предоставлено по праву рождения на определенной территории (*jus soli*) или в силу происхождения (*jus sanguinis*), автоматически в силу закона или на основе поданного заявления. Во многих государствах применяется сочетание принципов *jus soli* и *jus sanguinis* и существуют пути получения гражданства как на автоматической, так и на неавтоматической основах.

6. Существует множество причин безгражданства, и большинство из них связаны с недостатками или пробелами в законодательстве и политике по вопросам гражданства и/или с их практическим осуществлением. К факторам, которые могут приводить к безгражданству, относятся:

а) дискриминация по расовому, этническому или религиозному признакам;

б) дискриминация по признаку пола, ограничивающая возможность женщин и мужчин передавать свое гражданство детям на равных основаниях;

в) исключение некоторых лиц, постоянно проживающих в государстве, из гражданства вследствие правопреимства государств, при отсутствии у этих лиц права на какое-либо другое гражданство;

г) лишение лиц возможности претендовать на гражданство государства их рождения и/или проживания в силу их реальной или предполагаемой связи с другим государством, несмотря на то, что на деле они не могут получить гражданство этого государства;

е) ненадлежащие гарантии защиты от безгражданства, включая, в частности, гарантии для брошенных детей или детей, чьи родители не установлены, а также в случаях потери или лишения гражданства.

7. Хотя лицами без гражданства могут являться некоторые лица, перемещенные через международные границы, большинство людей без гражданства находятся в странах, в которых они и их предки родились и прожили всю жизнь.

8. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) наделено предоставленным ему Генеральной Ассамблеей мандатом на выявление апатридов, предотвращение и сокращение безгражданства и защиту апатридов (резолюция [61/137](#)). В рамках своего мандата по выявлению лиц без гражданства Исполнительный комитет УВКБ призвал Управление «сотрудничать с заинтересованными правительствами для участия в усилиях или возобновления усилий по выявлению групп лиц без гражданства и лиц с неурегулированным гражданством, проживающих на их территории, в

² Комиссия международного права, Тексты проектов статей о дипломатической защите с комментариями к ним. 2006, (A/61/10, Часть вторая, гл. IV.E.2, статья 8 «Лица без гражданства и беженцы», комментарии, стр. 48).

³ На международном уровне термины “nationality” и “citizenship” на английском языке часто используются как взаимозаменяемые для описания правовой связи между националом (гражданином) и государством. Отмечается, что на внутригосударственном уровне эти термины часто разграничиваются. В настоящем докладе на английском языке термин “nationality” используется для обеспечения согласованности с практикой, сложившейся в глобальной отчетности УВКБ ООН по статистике безгражданства, и совпадает с определением термина “citizenship”, содержащимся в «Принципах и рекомендациях в отношении переписей населения и жилого фонда».

сотрудничестве с другими учреждениями Организации Объединенных Наций, ... что может включать в себя в соответствующих случаях процессы, затрагивающие ... обновление данных о народонаселении», а также рекомендовал «государствам, которые располагают статистической информацией об апатридах или лицах с неурегулированным гражданством, передавать такую статистику УВКБ» и призвал УВКБ «разработать более формальную, систематическую методологию сбора, обновления и предоставления информации»⁴.

В. Пробелы в данных и риск оставления без внимания лиц без гражданства

9. УВКБ ООН, будучи ответственным за статистику безгражданства учреждениями, собирает и обобщает глобальные статистические данные, касающиеся лиц без гражданства и лиц с неопределенным гражданством, что является одной из возложенных на него обязанностей. Впервые Управление представило статистические данные по безгражданству по странам в 2004 году в своем докладе “Global Refugee Trends” (Глобальные тенденции в отношении беженцев)⁵. С тех пор и на протяжении более десяти лет Управление часто приводит показатель в («по крайней мере») 10 миллионов человек в качестве наиболее точной оценки числа лиц без гражданства во всем мире на основе ежегодно обновляемых подсчетов, содержащихся в страновых докладах УВКБ, и обширной информации, предоставляемой странами, в которых, как считается, проживает значительное число лиц без гражданства. Начиная с 2019 года и в последнем докладе «Глобальные тенденции» за 2020 год вместо этого показателя используется более обобщенная формулировка — «миллионы» лиц без гражданства во всем мире — в знак признания того факта, что предыдущие оценки не были основаны на какой-либо строгой методике и не могут считаться достоверными⁶. Отсюда следуют два наиболее важных момента: реальные масштабы безгражданства среди мирового населения неизвестны, а проблемы с качеством данных весьма значительны.

10. Ежегодная статистическая отчетность по безгражданству обычно составляется на основе данных, полученных из ряда источников, включая административные регистры, ведущиеся внутригосударственными статистическими управлениями и отраслевыми министерствами; данные процедур определения статуса безгражданства и других регистрационных процедур; данные переписей населения; обследования домашних хозяйств; проекты, обследования и отчетность УВКБ; регистры гражданского общества, неправительственных организаций (НПО) и регистры, ведущиеся на низовом уровне, или другие источники данных; и прочие внутренние оценки Управления⁷. Используя эти разнообразные источники, страновые отделения Управления получают ежегодные данные о числе лиц без гражданства, и эти данные загружаются в справочную базу данных УВКБ по демографической статистике. До 2017 года лица без гражданства, которые также являлись перемещенными лицами, учитывались только как перемещенные лица (т. е. их статус лиц без гражданства не учитывался), но с

⁴ УВКБ ООН, Исполнительный комитет, Заключение № 106 (LVI) (2006 год) по вопросам выявления, предотвращения и сокращения безгражданства и защиты апатридов, пункты b) и d).

⁵ www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/42b283744/2004-global-refugee-trends-overview-refugee-populations-new-arrivals-durable.html.

⁶ См. UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2020* (Copenhagen, 2021). URL: www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020.

⁷ См. UNHCR, “UNHCR Statistical Reporting on Statelessness”, UNHCR Statistics Technical Series, No. 2019/1. URL: <https://www.unhcr.org/5d9e182e7.pdf>.

2020 года система сбора данных была оптимизирована, и теперь данные о лицах без гражданства, обладающих двойным статусом, собираются среди всех таких групп населения во всех странах⁸. Последний совокупный зарегистрированный показатель — 4,3 миллиона человек — основан на сведениях, полученных от 94 стран⁹, но значительная часть этих сведений не соответствует требованиям, предъявляемым к официальным статистическим данным, как отмечено в докладе “UNHCR Statistical Reporting on Statelessness” (Статистическая отчетность УВКБ ООН по безгражданству) за 2019 год¹⁰.

11. Учитывая нехватку представляемых государствами данных, любая точная оценка числа лиц без гражданства на глобальном уровне, скорее всего, будет значительно превышать показатель в 4,3 миллиона человек, который приводит УВКБ. Однако масштабы недоучета неизвестны. По оценкам Всемирного банка, более 1,1 миллиарда человек во всем мире не имеют официальных документов, удостоверяющих личность¹¹. Лица без гражданства не имеют удостоверяющих личность документов, но, кроме этого, они подвержены и другим факторам риска, поэтому лишь часть людей из этого числа, вероятно, являются лицами без гражданства, однако нет оценочных данных о том, какая именно часть. Многие крупные страны в настоящее время не предоставляют информацию о лицах без гражданства, хотя считается, что среди их населения есть лица без гражданства; другие страны не могут достоверно выявить лиц без гражданства среди своего населения. Определения, используемые некоторыми странами, предоставляющими информацию о безгражданстве, не соответствуют международно-правовому определению, а представляемые многими странами показатели в динамике подвержены значительным колебаниям.

12. Помимо пробелов в демографических данных существуют и другие существенные пробелы в данных, связанные с тем, что безгражданство имеет множество негативных последствий для затронутых групп населения. Люди, не имеющие гражданства или рискующие стать лицами без гражданства, могут быть лишены доступа к основным правам, таким как право на образование, здравоохранение, официальное трудоустройство или финансовые услуги. В отношении других лиц могут быть применены меры по обеспечению соблюдения иммиграционного законодательства, и они могут подвергнуться риску длительного содержания под стражей¹². Влияние безгражданства на детей также отмечается в докладе Генеральной Ассамблеи 2015 года (A/HRC/31/29), в котором содержится напоминание об индивидуальном праве человека на гражданство, закрепленном в статье 15 Всеобщей декларации прав человека.

13. Затронутые группы населения, с учетом негативного воздействия безгражданства на них, являются наглядным примером уязвимых групп, заслуживающих особого внимания в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. В этом контексте 193 государства-члена взяли на себя обязательство обеспечивать, чтобы никто не был забыт, и стремиться охватить в первую очередь самых отстающих. Это обязательство обуславливает беспрецедентную потребность в дезагрегированных данных по различным группам населения, включая наиболее уязвимые, для поддержки усилий по разработке

⁸ См. UNHCR, “Mid-Year Trends 2021” (2021). URL: www.unhcr.org/statistics/unherstats/618ae4694/mid-year-trends-2021.html.

⁹ Ibid.

¹⁰ См. UNHCR, Statistical Reporting on Statelessness.

¹¹ См. World Bank, Identification for Development (ID4D) Dataset. URL: <http://id4d.worldbank.org/global-dataset>.

¹² См. UNHCR, “Protecting the rights of stateless persons: the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons” (Geneva, 2014). URL: <https://www.refworld.org/pdfid/4cad88292.pdf>.

политики и отслеживания прогресса в деле достижения целей в области устойчивого развития. Лица без гражданства, которые во внутригосударственных системах данных часто остаются «невидимыми», также страдают от недостаточной включенности в социальную, экономическую и политическую сферы жизни общества.

14. Ввиду недостатка достоверных данных органы власти и партнеры по процессу развития могут столкнуться с трудностями при принятии правовых и политических мер, необходимых для решения проблемы безгражданства. Для оценки масштабов безгражданства в цифровом выражении и его влияния на развитие, включая бедность, права человека и доступ к услугам для затронутых лиц, необходимы достоверные данные. Повышение уровня знаний о безгражданстве и характерных особенностях тех, кого затрагивает это явление, может способствовать привлечению повышенного внимания к их участи и разработке надлежащих политических мер как для предотвращения его возникновения, так и для определения путей предоставления гражданства тем, кто в настоящее время его не имеет. Однако этот вопрос является деликатным в политическом плане, а сбор данных затруднен. Затронутые лица часто не хотят идентифицировать себя при сборе данных, могут не знать, что они являются лицами без гражданства, или могут быть не охвачены деятельностью по сбору данных из-за отсутствия у них гражданства. Причины, по которым это происходит, более подробно рассматриваются в следующем разделе.

15. В 2014 году УВКБ ООН начало кампанию по искоренению безгражданства #IBelong¹³. В рамках кампании был разработан Глобальный план действий по ликвидации безгражданства, в котором изложены конкретные меры, необходимые для искоренения безгражданства. Действие 10 Глобального плана действий посвящено необходимости совершенствования сбора как количественных, так и качественных данных о лицах без гражданства, которые необходимы государствам для надлежащего реагирования на проблему безгражданства, с тем чтобы Управление могло выполнять свой мандат и оценивать ход реализации Глобального плана действий. Важной инициативой в этом контексте является разработка международных рекомендаций по статистике безгражданства. Закрепленное в Повестке дня на период до 2030 года обязательство, в соответствии с которым никто не будет забыт, также придает значительный импульс этому процессу.

III. Прогресс, достигнутый к настоящему времени

16. Прогресс, достигнутый к настоящему времени в области разработки международных рекомендаций по статистике безгражданства, включает проведенную на сегодняшний день совместную работу и некоторые полученные результаты, как указано ниже.

A. Процесс разработки международных рекомендаций по статистике безгражданства

17. В феврале 2019 года в Анкаре, а затем в декабре 2019 года в Бангкоке были организованы совещания экспертов для обсуждения необходимости разработки

¹³ См. УВКБ ООН, Глобальный план действий по ликвидации безгражданства на 2014–2024 годы (URL: <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/54621bf49/global-action-plan-end-statelessness-2014-2024.html>); UNHCR, “I am here, I belong: the urgent need to end childhood statelessness” (2015) и UNHCR, “This is our home: Stateless minorities and their search for citizenship” (2017).

и принятия общих стандартов и определений в целях повышения качества и увеличения количества статистических данных о лицах без гражданства. В совещании в Бангкоке приняли участие эксперты из государственных статистических управлений и отраслевых министерств, представляющие 16 стран Азии, Африки и Европы (Вьетнам, Зимбабве, Камбоджу, Кению, Кот-д'Ивуар, Кыргызстан, Малайзию, Пакистан, Руанду, Таиланд, Узбекистан, Украину, Филиппины, Шри-Ланку, Эсватини и Южную Африку), а также сотрудники восьми организаций системы Организации Объединенных Наций и международных организаций. Они сошлись во мнении о том, что разработка рекомендаций по статистике безгражданства является осуществимой и важной задачей, и представители стран и международных организаций начали совместную работу в этом направлении. Члены Группы экспертов обменялись примерами передовой практики и новаторских методик и на основе итеративного подхода разработали первоначальный проект рекомендаций по статистике безгражданства.

18. В ходе пятьдесят первой сессии Статистической комиссии несколько делегаций признали необходимость разработки стандартов по статистике безгражданства и поддержали предложение Кении направить усилия на дальнейшую разработку международных рекомендаций по статистике безгражданства, инициированную Группой экспертов. Учитывая синергический эффект, который иногда возникает между явлениями безгражданства и вынужденного перемещения, а также частичное совпадение государств-участников, в ноябре 2020 года работа над статистическими рекомендациями по безгражданству была включена в рабочую программу Группы, которая в то время носила название «Группа экспертов по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц», после согласования с ее Руководящим комитетом¹⁴.

19. В ходе пятьдесят второй сессии Статистической комиссии состоялось параллельное мероприятие «Не оставить никого без внимания: совершенствование статистики по безгражданству»¹⁵, направленное на информирование статистического сообщества о существующей нехватке и недостатках официальных статистических данных, необходимых для оценки числа и характерных особенностей лиц без гражданства во всем мире. В ходе мероприятия была подчеркнута важность текущих усилий Группы экспертов по разработке международных рекомендаций по статистике безгражданства в целях получения замечаний и поддержки. В октябре 2021 года пересмотренная сфера компетенции с

¹⁴ Рекомендации в области статистики, подготовленные к настоящему времени Группой экспертов по статистике беженцев, внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства, касаются беженцев и внутренне перемещенных лиц. На сегодняшний день к ним относятся: а) *International Recommendations on Refugee Statistics* (Международные рекомендации по статистике беженцев) (URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/9315869/KS-GQ-18-004-EN-N.pdf/d331c9cc-1091-43c2-b589-2c250bccc281?t=1542636809000>), одобренные Статистической комиссией на ее сорок девятой сессии (см. E/CN.3/2018/16); б) *Technical Report on Statistics on Internally Displaced Persons (IDPs)* (Технический доклад о статистике внутренне перемещенных лиц) (URL: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Technical-Report/national-reporting/Technical-report-on-statistics-of-IDPs-E.pdf>), одобренный Статистической комиссией на ее сорок девятой сессии (там же); в) *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics* (Международные рекомендации по статистике внутренне перемещенных лиц) (URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>), принятые Статистической комиссией на ее пятьдесят первой сессии (см. E/CN.3/2020/18); и д) *Compilers' Manual on Displacement Statistics* (Пособие для составителей статистики перемещения населения) (URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-item-3n-compilers-manual-E.pdf>) (оперативные инструкции в соответствии с вышеуказанными рекомендациями), представленное Статистической комиссии на ее пятьдесят первой сессии и в настоящее время находящееся на стадии доработки.

¹⁵ См. <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/side-events/25Feb-Improving-Statistics-on-Statelessness.pdf>.

включением темы безгражданства в круг ведения Группы и соответствующим изменением ее названия была представлена Бюро Комиссии для рассмотрения и утверждения. В ноябре 2021 года после тщательного изучения Бюро приняло решение обновить сферу компетенции Группы экспертов, скорректировав ее название и включив в круг ведения работу над статистикой безгражданства и разработку международных рекомендаций (см. обновленную сферу компетенции в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии)¹⁶.

20. В настоящее время в подгруппу по безгражданству Группы экспертов входят 18 стран и 9 международных и региональных организаций; ведется работа по определению новых участников¹⁷. Методика работы основана на принципе сотрудничества по примеру успешного подхода, использованного при разработке Международных рекомендаций по статистике беженцев и Международных рекомендаций по статистике внутренне перемещенных лиц.

21. Первый проект международных рекомендаций по статистике безгражданства был подготовлен в конце 2020 года. Он имеет структуру, аналогичную структуре Международных рекомендаций по статистике беженцев и Международных рекомендаций по статистике внутренне перемещенных лиц, ранее одобренных Статистической комиссией и в настоящий момент реализуемых на уровне стран при поддержке Группы экспертов. В настоящее время этот проект международных рекомендаций включает следующие главы:

а) правовая основа и определение лица без гражданства: рассмотрение соответствующей правовой базы и правового определения безгражданства;

б) определение безгражданства для целей статистического измерения: включает общую статистическую рамочную основу, приведенную ниже, статистические определения и рекомендуемые базовые таблицы;

в) подсчет числа лиц без гражданства: рассмотрение рекомендуемых источников данных с использованием передовой практики, опыта и примеров отдельных стран;

г) анализ характерных особенностей лиц без гражданства: представление рекомендаций по анализу данных о безгражданстве, включая выбор параметров для анализа, и предложений, касающихся анализа причин безгражданства, включая пробелы в законодательстве о гражданстве и ненадлежащие гарантии защиты от безгражданства;

е) координация и укрепление систем статистических данных по безгражданству: рекомендации по улучшению координации данных по безгражданству, включая обсуждение вопросов защиты данных, конфиденциальности и обмена данными, обеспечения качества, партнерского взаимодействия и распространения.

22. Первоначально планировалось представить международные рекомендации по статистике безгражданства Статистической комиссии на ее пятьдесят третьей

¹⁶ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

¹⁷ Вьетнам, Государство Палестина, Зимбабве, Камбоджа, Кения, Кот-д'Ивуар, Кыргызстан, Малайзия, Норвегия, Пакистан, Руанда, Соединенные Штаты, Таиланд, Узбекистан, Украина, Филиппины, Шри-Ланка, Эсватини, Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ, Всемирный банк, Евростат, Совместный центр данных Всемирного банка и УВКБ ООН по принудительному перемещению, УВКБ ООН, Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА), Экономическая комиссия для Африки, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана и Экономическая и социальная комиссия для Западной Азии.

сессии в марте 2022 года, но этот срок был перенесен, и теперь их планируется представить на пятьдесят четвертой сессии Комиссии в марте 2023 года. Эта задержка объясняется обстоятельствами, обусловленными пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19), поскольку представители стран не смогли встретиться, обсудить и согласовать некоторые технические проблемы, связанные с разработкой новой тематической области официальной статистики. Опыт разработки Международных рекомендаций по статистике беженцев и Международных рекомендаций по статистике внутренне перемещенных лиц продемонстрировал важность очных заседаний и семинаров для решения сложных проблем и достижения согласия по ключевым вопросам, а также для содействия коллегиальному обмену мнениями и обучению в процессе. Новые временные рамки позволяют Группе экспертов обеспечить большую заинтересованность на страновом уровне, повысить вклад стран и в конечном итоге представить Комиссии в 2023 году более проработанный технический продукт. Они также позволили представить Комиссии настоящий доклад, прошедший экспертную оценку, для получения отзывов, которые будут способствовать дальнейшей работе.

В. Ключевые элементы предлагаемой статистической рамочной основы по безгражданству

23. Подгруппа по безгражданству Группы экспертов разработала предварительную статистическую рамочную основу по безгражданству, которая станет предметом дальнейшего обсуждения и доработки государствами-членами и компетентными экспертами в ходе предстоящего процесса составления международных рекомендаций по статистике безгражданства и проведения соответствующих консультаций. Предлагаемая рамочная основа опирается на международно-правовое определение лица без гражданства и рассматривается ниже.

Обзор статистической рамочной основы по безгражданству

24. В предлагаемую статистическую рамочную основу по безгражданству включены три группы лиц, на которых, соответственно, распространяется сфера действия международных рекомендаций по статистике безгражданства (см. рис. 1). К ним относятся:

- a) лица без гражданства;
- b) лица с неопределенным гражданством;
- c) лица, имеющие отношение к безгражданству.

25. Каждая категория далее делится на подкатегории по признаку рождения на территории страны или за ее пределами. Каждый элемент подробно рассматривается ниже.

26. В настоящее время УВКБ ООН в рамках своих обязательств в области глобальной отчетности по безгражданству представляет сведения о двух различных группах населения — лицах без гражданства и лицах с неопределенным гражданством — и объединяет данные по этим двум группам для получения глобальных показателей. Эти две группы во многом сохраняются в описанной в настоящем документе предлагаемой концепции международных рекомендаций по статистике безгражданства, хотя они были адаптированы для целей подготовки статистических данных.

Определения «лица без гражданства» и «лица с неопределенным гражданством» для целей статистики

27. Две основные категории населения — лица без гражданства и лица с неопределенным гражданством — вписываются в международные рамки и для статистических целей определяются следующим образом:

а) «лица без гражданства» — это категория, к которой относятся люди, не имеющие в настоящее время гражданства какой-либо страны. Они классифицируются как лица без гражданства либо в результате самоопределения, либо в результате признания их таковыми компетентными государственными органами, на индивидуальной или групповой основе;

б) «лица с неопределенным гражданством» — это люди, у которых нет подтверждения гражданства, но которые могут быть вправе обладать гражданством, и в таком случае уполномоченные органы могут оказать им помощь в получении подтверждения гражданства. Лица с неопределенным гражданством не имеют подтверждения гражданства и имеют связи с более чем одной страной, реальные или расценивающиеся как таковые органами власти, в силу их места рождения, брачного статуса, места постоянного проживания или в силу того, что они являются потомками мигрантов.

28. К категории лиц без гражданства могут относиться как большие группы населения, такие как рохинджа, так и отдельные лица, отсутствие гражданства у которых может объясняться разными причинами, как указано в пункте б выше. Поскольку многим людям, попадающим под действие этих рекомендаций, еще предстоит официально подтвердить свой статус лица без гражданства или свое гражданство, многие из них в ожидании такого подтверждения попадут в категорию лиц с неопределенным гражданством. Таким образом, к категории лиц с неопределенным гражданством могут фактически быть отнесены некоторые лица без гражданства; вместе с тем эта категория будет включать гораздо больше тех, кто лицом без гражданства не является. У таких людей нет подтверждений гражданства и имеются связи, реальные или мнимые, более чем с одной страной. К людям, которые могут быть классифицированы как лица с неопределенным гражданством, относятся те, кто ожидает окончательного решения по заявлению о предоставлении статуса лица без гражданства, или лица из мигрантской среды, не имеющие документов и проживающие за пределами страны происхождения в течение многих лет или на протяжении нескольких поколений.

29. Деление основных групп населения на категории в рамках статистической рамочной основы призвано отражать степень уверенности в том, что тот или иной человек не имеет гражданства. Важно проводить различие между этими двумя группами, поскольку многим лицам с неопределенным гражданством можно помочь в получении гражданства при наличии поддержки. Обе группы сталкиваются с реальными препятствиями в деле получения гражданства или документов, необходимых для его получения.

30. Приведенные выше статистические определения предназначены для использования применительно ко всем соответствующим источникам данных, включая данные административного учета, обследований и переписей населения или результаты, полученные на основе оценки смоделированных или связанных данных. Они позволяют дать оптимальную оценку статуса человека в контексте гражданства. Четкое различие между категориями лиц без гражданства и лиц с неопределенным гражданством может быть окончательно установлено только в результате юридического или административного процесса, проводимого внутригосударственными органами, в ходе которого доказательство, представленные отдельными лицами или группами лиц, рассматриваются по

каждому конкретному случаю. В тех случаях, когда данные не были получены административным путем в результате юридического процесса определения статуса гражданства человека, его отнесение к той или иной статистической категории будет основано на ответе респондента на вопрос или будет оценено исходя из его ответов на несколько вопросов; таким образом, это будет наиболее точной возможной аппроксимацией на основе собранной информации и используемого статистического метода. Появление ложноположительных и ложноотрицательных результатов неизбежно, но ожидается, что качество полученных данных будет намного выше, чем в настоящее время.

31. По возможности, странам рекомендуется собирать данные о соответствующих характерных особенностях, способных помочь им в выявлении лиц, на которых может распространяться сфера действия международных рекомендаций по статистике безгражданства. Эти параметры будут зависеть от условий в стране и, скорее всего, будут включать этническую принадлежность, используемый язык, вероисповедание, принадлежность к мигрантской среде, страну рождения и гражданство обоих родителей. Эти параметры зависят от внутригосударственных условий и будут полностью описаны в международных рекомендациях.

Статистическое определение лиц, имеющих отношение к безгражданству

32. Третья категория — «лица, имеющие отношение к безгражданству» — включена в сферу действия международных рекомендаций по статистике безгражданства, но по-прежнему отличается от двух основных групп населения. Она выделена для того, чтобы органы власти могли контролировать уровень благосостояния лиц, затронутых проблемой безгражданства, и другие вопросы, касающиеся политики:

с) к «лицам, имеющим отношение к безгражданству» относятся люди, которые сами не являются лицами без гражданства или с неопределённым гражданством, но либо ранее не имели гражданства, либо являются потомками одного или нескольких лиц без гражданства, либо в настоящее время проживают в домохозяйствах, включающих по крайней мере одно лицо без гражданства.

33. Эта дополнительная категория включена в классификацию международных рекомендаций по статистике безгражданства, поскольку воздействие безгражданства на отдельных лиц и их семьи может носить долговременный характер, и страны могут пожелать отслеживать изменения в их ситуации. Эта категория сопоставима с категорией классификации Международных рекомендаций по статистике беженцев «лица из беженской среды», которая включает бывших беженцев, детей и членов семей беженцев, и категорией классификации Международных рекомендаций по статистике внутренне перемещённых лиц «лица, связанные с внутренне перемещёнными лицами», к которой относятся дети внутренне перемещённых лиц и «другие члены семьи внутренне перемещённых лиц, которые сами не являются перемещёнными лицами»¹⁸.

¹⁸ См. European Union and United Nations, *International Recommendations on Refugee Statistics, March 2018* (Luxembourg, 2018), paras. 93 and 94 (URL: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/International-Migration/2018_1746_EN_08-E.pdf); см. также European Union and United Nations, *International Recommendations on Internally Displaced Persons Statistics*, (Luxembourg, 2018), paras. 78–80 (URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/12257846/KS-GQ-20-005-EN-N.pdf/714a7ba0-7ae6-1707-fef4-984a760e0034?t=1610984164036>).

Рисунок I
Предлагаемая статистическая рамочная основа по безгражданству



Разбивка по подгруппам по признаку страны рождения

34. Помимо этих трех основных категорий в рамочной основе также проводится различие между лицами, рожденными на территории страны и за ее пределами. Это различие проводится по той причине, что рекомендуемые правовые пути получения гражданства или подтверждения права на гражданство часто различаются в зависимости от места рождения и миграционной истории человека. Иными словами, лица без гражданства, рожденные на территории страны, обычно проходят процедуру, отличную от той, которая предусмотрена для лиц, рожденных за ее пределами и по определению являющихся мигрантами в этой стране. Лица, рожденные на территории страны, также могут быть подвержены влиянию миграционных факторов, если их родители, бабушки и дедушки или представители предыдущих поколений были мигрантами, но это не влияет на классификацию и исследуется на аналитическом этапе при изучении причин безгражданства. Такая разбивка по признаку страны рождения также соответствует предлагаемой рамочной основе международной миграции, представленной на пятьдесят второй сессии Статистической комиссии в рамках предстоящего пересмотра Рекомендаций по статистике международной миграции.

С. Источники данных: проблемы и возможные рекомендации

35. Концепция безгражданства основывается на отсутствии гражданства, что создает серьезные проблемы для статистического сообщества в области сбора данных по следующим причинам:

а) во-первых, люди, которые осознают, что являются лицами без гражданства, знают о своей уязвимости и часто не хотят сообщать об этом факте при сборе данных, что приводит к недоучету или нежеланию регистрировать акты гражданского состояния;

b) во-вторых, многие люди могут не знать о проблемах со своим статусом гражданства, если они проживают в населенных пунктах с низким уровнем регистрации рождений, где лишь немногие имеют документы, подтверждающие гражданство. В ходе опросов и переписей населения они не будут идентифицировать себя как лица без гражданства;

c) в-третьих, попытки выявить лиц без гражданства при обычном сборе данных могут сказаться на доле респондентов из числа лиц, не имеющих документов, и групп меньшинств (см. пример Соединенных Штатов в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии¹⁹);

d) в-четвертых, попытки выявить представителей этой группы населения на основе данных административного учета, скорее всего, не увенчаются успехом без соответствующих изменений в правовой базе, регулирующей регистрацию актов гражданского состояния и статистику естественного движения населения, поскольку внутренние законы и бюрократические препятствия могут помешать тем, кто не имеет подтверждений гражданства или документов, зарегистрировать рождение своих детей и другие акты гражданского состояния²⁰. Вместе с тем лица без гражданства могут быть выявлены на основе данных административного учета, полученных из заявлений о предоставлении убежища и иммиграционных записей²¹, и, как следствие, в статистике безгражданства в мире, как правило, наблюдается перекося в сторону мигрантов, не имеющих гражданства, поскольку страны, сообщающие о безгражданстве, как правило, также являются странами назначения с развитыми системами административного учета;

e) в-пятых, попытки вовлечь лиц без гражданства в процесс укрепления систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения могут представлять риск для лиц без гражданства, если они не защищены от мер иммиграционного контроля, поскольку данные регистрации актов гражданского состояния обычно не защищены законами о статистике до тех пор, пока они не будут переданы статистическим органам;

f) в-шестых, в результате сбора статистических данных по безгражданству могут быть получены высокие оценочные показатели числа лиц, которые могут не иметь гражданства или иметь неопределенное гражданство. В ходе пилотных исследований были получены очень высокие оценочные показатели числа лиц, находящихся под угрозой безгражданства, хотя используемые определения были гораздо шире, чем определения, предлагаемые в настоящем докладе.

Выбор методик в соответствии с внутригосударственным контекстом

36. В разных странах наблюдаются существенные различия в законах и нормативных положениях, на государственном уровне регулирующих вопросы гражданства, а также в обстоятельствах, приведших к появлению лиц без гражданства. Различаются и возможности государственных статистических систем по сбору данных: весьма вероятно, что во многих странах с менее развитыми

¹⁹ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>. Для дальнейшего анализа см. Hermann Habermann and, Thomas A. Louis, “Can the fundamental principles of official statistics and the political process co-exist?”, *Statistical Journal of the IAOS* 36 (June 2020) 347–353.

²⁰ Bronwen Manby. “Legal identity for all” and statelessness: opportunity and threat at the junction of public and private international law”. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3783310.

²¹ Хотя бывает трудно отличить лиц без гражданства или с неопределенным гражданством от тех, кто не имеет документов, так как они были утеряны вследствие перемещения.

статистическими системами проживает много лиц, не имеющих подтверждения гражданства, что является следствием неразвитости системы записи актов гражданского состояния. Каждой стране необходимо будет разработать индивидуальные и комплексные подходы к сбору данных, для чего, вероятно, потребуются адаптировать готовящиеся международные рекомендации по статистике безгражданства.

Данные административного учета и регистры населения

37. Данные административного учета и регистры населения могут стать полезными источниками информации, в случае если регистры содержат сведения не только о гражданах и позволяют выявлять лиц без гражданства или с неопределенным гражданством. Многие страны включают в свои системы регистрации актов гражданского состояния данные исключительно о гражданах или лицах, проживающих на законных основаниях и имеющих документы, удостоверяющие личность, однако, лица, представляющие интерес для статистики безгражданства, не являются гражданами и/или могут не иметь таких документов. Лица без гражданства по определению не имеют гражданства и для целей статистики относятся к категории неграждан или иностранных граждан.

38. Даже обладая правом на регистрацию актов гражданского состояния, многие люди не имеют соответствующей возможности в силу практических, финансовых и бюрократических препятствий. Записи актов гражданского состояния сами по себе имеют ограниченное применение для целей статистики безгражданства, особенно в государствах с наиболее существенными пробелами в регистрации рождения. Тем не менее, отсутствие регистрации рождения является фактором риска с точки зрения безгражданства, и сведения о характерных особенностях групп лиц, чей факт рождения не был зарегистрирован, будут полезны в качестве отправной точки для дальнейшего исследования явления безгражданства в такой стране.

39. При регистрации рождения часто фиксируются гражданство и имена родителей, а также имена, дата и место рождения ребенка — важнейшие данные для определения гражданства. Если гражданство предоставляется государством по праву рождения, то ребенок не останется без гражданства при отсутствии точной записи о гражданстве родителей. Если же рождение на территории государства не является основанием для получения гражданства, то точная запись о гражданстве родителей важна для получения ребенком гражданства этого государства. В некоторых государствах родитель не может зарегистрировать рождение ребенка, если у этого родителя нет документа, удостоверяющего личность, или легального иммиграционного статуса. Дискриминация по признаку пола может быть препятствием для регистрации рождения, как это часто бывает в отношении передачи ребенку гражданства. Наконец, свидетельство о рождении может не иметь доказательной силы для государства, гражданами которого являются родители ребенка, если оно также не внесено в официальные записи актов гражданского состояния этого государства.

40. В странах, где предпринимаются усилия по совершенствованию системы записи актов гражданского состояния, в частности в целях охвата маргинализированных групп, в этот процесс следует включать лиц без гражданства; однако для того, чтобы лица без гражданства могли регистрировать акты гражданского состояния, часто требуется внесение изменений в законодательство и в административную и оперативную практику. Были выявлены примеры стран, где были предприняты усилия по регистрации конкретных этнических групп, члены которых, как известно, являются лицами без гражданства, или по охвату маргинализированных групп; как правило, это требовало внесения изменений в

законодательство, нормативные акты и процедуры, включая обучение местных сотрудников, занимающихся регистрацией рождений. Однако даже когда в законодательство вносятся поправки, укоренившуюся практику бывает трудно изменить. Недавно в Таиланде было проведено исследование²², которое продемонстрировало, что, несмотря на изменение закона, предусматривающее выдачу свидетельств о рождении всем детям, родившимся в медицинских учреждениях, почти половина лиц без гражданства их не получила (см. примеры Филиппин и Таиланда в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии²³).

41. В Европе — регионе с развитой системой регистрации актов гражданского состояния — только половина из 24 стран, охваченных Европейским индексом безгражданства, придерживается передовой практики, предоставляя документальное подтверждение факта рождения, поскольку не все дети получают свидетельство о рождении или подтверждение факта рождения, как правило, из-за статуса пребывания их родителей в стране или отсутствия у них определенных документов²⁴. Кроме того, регистрация акта гражданского состояния может представлять риск для семьи, поскольку привлечет внимание органов власти к отсутствию гражданства у ее членов. В международных нормах содержится призыв к государствам о запрете обмена данными между медицинскими работниками или сотрудниками регистрационных органов и иммиграционными службами²⁵, но не все страны, охваченные в рамках Индекса, запрещают такой обмен данными, а некоторые даже требуют его осуществления, что подразумевает необходимость информирования соответствующих правоохранительных органов²⁶. Здесь следует особо упомянуть принцип «не навреди», поскольку собранные данные о регистрации актов гражданского состояния обычно не защищены законодательством в области статистики или Основопологающими принципами официальной статистики до момента их передачи в органы статистики; как следствие, их неприкосновенность и конфиденциальность не гарантируются. Хотя, возможно, было бы целесообразным обмениваться данными с органами здравоохранения, лица, не имеющие подтверждения гражданства, могут не захотеть регистрировать акты гражданского состояния при существовании риска передачи данных.

42. Те страны, в которых ведутся полные регистры населения, могут выявлять в своих регистрах лиц без гражданства, используя надежные источники данных административного учета. В Норвегии в регистре населения содержится официальная оценка численности лиц без гражданства и лиц с неустановленным гражданством в стране. Для оценки используются данные регистра и переписи населения, которые могут указывать на связи с другими странами, а также позволяют установить связь между родителями без гражданства и их детьми. Личностные характеристики иммигрантов нескандинавского происхождения, приезжающих

²² Mahidol University and United Nations Children’s Fund (UNICEF) Thailand, “An assessment of access to birth registration among migrant children: the quantitative study” (June 2021). URL: www.unicef.org/thailand/reports/assessment-access-birth-registration-among-migrant-children.

²³ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

²⁴ Statelessness Index, “Birth registration and the prevention of statelessness in Europe: identifying good practices and remaining barriers”, thematic briefing, May 2020 (URL: https://index.statelessness.eu/sites/default/files/ENS-Birth_registrations-StatelessnessINDEX_briefing.pdf). Сопоставимой информации по другим регионам пока нет.

²⁵ Совместное замечание общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения.

²⁶ Statelessness Index (footnote 23).

в Норвегию, включая их гражданство, проверяются и фиксируются полицией и/или Иммиграционным управлением после тщательной процедуры, в ходе которой используется вся имеющаяся информация об иммигранте, включая паспорт, свидетельство о рождении и другие документы, а также результаты собеседований (см. Регистр населения Норвегии в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии²⁷). Однако сравнительно немногие страны ведут полные регистры населения, что в особенности относится к тем странам, где, как считается, проживает немало лиц без гражданства.

Обследования домашних хозяйств

43. Трудности, связанные со сбором данных, возникают не только с данными административного учета и записей актов гражданского состояния. Потенциальная уязвимость лиц без гражданства при взаимодействии с органами власти, повышенный риск маргинализации и дискриминации могут привести к нежеланию идентифицировать себя в том числе в ходе обследований и переписей. Они могут проявлять нежелание участвовать в мероприятиях по сбору данных или активно их избегать, и получить достаточно большую выборку респондентов из числа лиц без гражданства может быть непросто. Значительная часть собранных сведений будет основываться на сообщениях респондентов о своем статусе гражданина или его отсутствии, что может привести к ложноположительным и ложноотрицательным результатам. Если это возможно, следует задавать вспомогательные вопросы в целях проверки первоначального ответа. Эти дополнительные вопросы будут зависеть от внутригосударственного законодательства и обстоятельств и могут касаться регистрации рождения, миграционной истории, гражданства родителей, этнической принадлежности, языка или вероисповедования.

44. Существуют определенные места компактного проживания лиц без гражданства. В таких случаях легче выявить соответствующие группы населения и разработать подходящие инструменты для сбора данных (см. обследование, посвященное кенийской общине шона, в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии)²⁸. В иных случаях лица без гражданства могут быть малочисленными или скрытыми внутри общин, и выявить их трудно. То обстоятельство, что эти лица рассредоточены по территории и интегрированы в сообщества, может являться причиной серьезных методических трудностей и приводить к тому, что полученные размеры выборки будут слишком малы для достоверных оценок. В этих условиях могут потребоваться специализированные методы выборки, и соответствующие рекомендации будут включены в международные рекомендации по статистике безгражданства. В странах, где, согласно аналитическим исследованиям, число лиц без гражданства невелико, или они сконцентрированы в определенных географических районах, добавление специализированного блока вопросов по безгражданству в регулярные обследования домохозяйств, такие как обследования рабочей силы, обследования по многим показателям с применением гнездовой выборки или демографические и медицинские обследования, вряд ли даст результаты. Скорее всего, потребуется специально разработанное обследование, и в этом состоит отличие от подобных рекомендаций, содержащихся в Международных рекомендациях по статистике внутренне перемещенных лиц и Международных рекомендациях по статистике беженцев, из-за трудностей, связанных с выявлением двух

²⁷ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

²⁸ Ibid.

основных групп населения без гражданства на основе ограниченного числа параметров.

45. Хотя во многих случаях лица без гражданства и с неопределенным гражданством являются «малочисленными» группами населения, то есть составляют очень малую долю от общего населения страны или региона, это не всегда так. В некоторых странах с низким уровнем регистрации актов гражданского состояния лица, не имеющие подтверждения гражданства или документов, необходимых для его получения, могут составлять достаточно значительную долю населения. В этих условиях приемлемым вариантом получения данных о лицах без гражданства может оказаться общее обследование домашних хозяйств. Существуют примеры успешных обследований с использованием стандартных двухэтапных методов вероятностной выборки в условиях, когда число лиц без гражданства велико, а затронутое население рассредоточено по большой территории (см. пример Кот-д’Ивуара в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии)²⁹.

46. В период с 2019 по 2021 год в странах, где, по имеющимся данным, проживают группы лиц без гражданства, были проведены пилотные исследования и обследования в целях выявления лиц, которые могут столкнуться с трудностями при получении документов, подтверждающих гражданство. Обследования особенно полезны при наличии политической воли помочь затронутым лицам в получении гражданства, поскольку это может стимулировать респондентов к участию в них. В качестве примера можно привести предварительную регистрацию и социально-экономическое обследование общины шона (см. обследование, посвященное кенийской общине шона, в справочном документе, доступном в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии)³⁰. Это обследование позволило пересмотреть оценку числа лиц без гражданства, проживающих в стране, и помогло в деле предоставления гражданства в целях полной социальной и экономической интеграции представителей общины шона в Кении.

Переписи населения и жилищного фонда

47. Одним из потенциальных источников статистических данных о безгражданстве является перепись населения. Те страны, которые используют два рекомендованных вопроса переписи — о стране гражданства, предлагая варианты ответа «нет» или «без гражданства», и о стране рождения респондента — могут оценить численность населения без гражданства с помощью методов моделирования или увязки данных. Однако прямой вопрос о безгражданстве может привести к заниженным показателям, поскольку люди могут не причислить себя к лицам без гражданства, не зная, что они таковыми являются; кроме того, доля не сообщивших сведения может быть выше в ситуациях, когда вопросы гражданства являются политически чувствительными.

48. В соответствии с уроками, извлеченными из цикла переписи населения 2010 года для целей оценки миграции³¹, 87 процентов всех стран, информация о переписных листах которых имеется в базе данных Статистического отдела, включили в переписные листы вопрос о стране рождения. Разбивка по признаку

²⁹ Ibid. См. также UNHCR, *Cartographie des personnes à risque d'apatridie en Côte d'Ivoire* (Geneva, 2019) (URL: www.refworld.org/docid/615463624.html) и “UNHCR launch mapping of statelessness in Côte d’Ivoire”, UNHCR blogs, 3 September 2018 (URL: www.unhcr.org/blogs/mapping-statelessness-cote-divoire/).

³⁰ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>).

³¹ UNFPA, “The need to capitalize on the 2020 census round for migration analysis”, technical brief, March 2018. URL: https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/The_Need_to_Capitalize_on_the_2020_Census_Round_for_Migration_Analysis.pdf.

рождения за пределами территории страны должна быть возможна в большинстве стран. Около 66 процентов стран включили вопросы и о стране рождения, и о гражданстве³², что очень полезно для оценки безгражданства; есть надежда, что эти ключевые вопросы будут еще более широко использоваться в цикле 2020 года.

49. В настоящее время несколько стран в тестовом режиме добавляют варианты «без гражданства» и «не имею гражданства/отсутствует» к кодам, используемым в переписи для обозначения гражданства. Этот подход был опробован в ходе переписи населения и жилищного фонда в Кении³³ (см. справочный документ, доступный в онлайн-режиме на портале Статистической комиссии)³⁴. Результаты переписи показывают, что число лиц без гражданства можно подсчитать, но следует быть готовыми к тому, что показатели могут быть занижены даже в тех случаях, когда было широко объявлено о защите данных. Оценка по итогам переписи также показала, что большинство лиц без гражданства чувствовали себя в большей безопасности, заявляя о своей принадлежности к другим известными кенийским племенам или не предоставляя никакой информации о своем гражданстве. Международные рекомендации по статистике безгражданства будут включать рекомендации по информационному освещению и обучению переписчиков.

50. Перепись также может включать вопросы о регистрации рождения или наличии документов, удостоверяющих личность. В рамках программы Организации Объединенных Наций по удостоверению личности странам настоятельно рекомендуется собирать данные о наличии у всего постоянно проживающего населения документов, удостоверяющих личность, в частности, свидетельств о рождении, для отслеживания охвата населения страны услугами системы регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения. В рамках задачи 16.9 целей в области устойчивого развития к государствам-членам обращен призыв «обеспечить наличие у всех людей законных удостоверений личности, включая свидетельства о рождении», чему также способствует показатель 16.9.1, касающийся доли детей в возрасте до 5 лет, рождение которых было зарегистрировано в гражданском органе, в разбивке по возрасту. Наличие документов, удостоверяющих личность, помогает снизить риск безгражданства, а в ходе переписей населения можно задать соответствующий вопрос о документах, удостоверяющих личность, если это позволяет объем переписного листа и если будет показано, что это не повлияет на число респондентов.

51. Переписи особенно полезны при использовании методов оценки на основе моделирования и связывания данных, когда полученные параметры имеют отношение к характеристикам безгражданства во внутрисударственном контексте. Они будут различаться в зависимости от страны, но, скорее всего, будут включать регистрацию рождения, вероисповедание или используемый язык, принадлежность к определенной этнической группе или страну рождения/гражданство родителей. Разумеется, ответы на эти вопросы даются в личном порядке или одним из членов домохозяйства, но эти данные могут помочь при разработке последующих обследований или использоваться для моделирования в целях оценки численности населения без гражданства.

52. По причинам, изложенным выше в разделе о данных административного учета, в случае проведения переписей населения на основе регистров возможно также возникновение особых проблем при учете лиц без гражданства, сведения

³² Ibid.

³³ См. <https://housingfinanceafrica.org/app/uploads/VOLUME-IV-KPHC-2019.pdf>.

³⁴ <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/>.

о которых могут быть не внесены в регистры или данные административного учета; для того, чтобы учесть их в оценках при проведении переписи, могут потребоваться специальные процедуры.

Связывание и моделирование данных — объединение источников данных

53. После 2023 года, с учетом опыта Группы экспертов, странам все еще потребуется время для выполнения рекомендаций по сбору более достоверных и сопоставимых внутригосударственных статистических данных по безгражданству. Учитывая, что существует более острая необходимость точнее оценить масштаб проблемы, УВКБ ООН совместно с партнерами создало Межучрежденческую группу по оценке безгражданства³⁵. Группа продолжает свою работу; в 2022 году она примет участие в разработке международных рекомендаций по статистике безгражданства путем выработки рекомендаций для государственных статистических органов по использованию статистических методов и демографических моделей для оценки численности лиц без гражданства в условиях низкого качества данных и их отсутствия. Межведомственная группа является экспертной инициативой, действующей при поддержке технической консультативной группы. Такие подходы являются дополнением к совершенствованию сбора первичных внутригосударственных данных и необходимы для повышения надежности региональных и глобальных оценок.

54. Для получения данных о лицах без гражданства и лицах с неопределенным гражданством могут использоваться и используются различные источники данных; вместе с тем, каждый подход имеет свои сильные и слабые стороны в зависимости от внутригосударственного контекста и местных условий жизни затронутого населения. В связи с нераспространенностью феномена безгражданства во многих странах и возникающими трудностями в выявлении лиц без гражданства необходимо изучить альтернативные методы в дополнение к традиционным подходам. Международные рекомендации по статистике безгражданства будут содержать полный набор рекомендаций по подготовке данных о безгражданстве.

D. Согласование с другими соответствующими инициативами

55. В международных рекомендациях по статистике безгражданства будут учтены другие международные статистические рекомендации и глобальные инициативы, имеющие отношение к официальным статистическим данным о лицах без гражданства. Некоторые из этих инициатив уже были изучены; они рассмотрены ниже.

Программа по удостоверению личности и план расширения охвата систем регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения

56. Глобальные инициативы по расширению охвата систем регистрации актов гражданского состояния, статистики естественного движения населения и удостоверения личности будут служить для предотвращения безгражданства в будущем посредством предоставления подтверждений информации о месте и дате рождения человека, однако часто существуют бюрократические, операционные и юридические препятствия для регистрации лиц, которые не имеют гражданства или у которых нет подтверждений гражданства. Часто для того, чтобы они получили возможность регистрации, необходимо изменение практики, законов

³⁵ См. www.jointdatacenter.org/improving-statistics-on-statelessness/.

и нормативных положений. Для того, чтобы заинтересовать лиц без гражданства в регистрации, может потребоваться разработка путей решения проблемы их безгражданства и распространение соответствующей информации.

57. Группа экспертов Организации Объединенных Наций по удостоверению личности разработала рабочее определение удостоверения личности³⁶. Согласно этому определению удостоверению подлежат основные характеристики личности человека, такие как имя и фамилия, пол, место и дата рождения, которые закрепляются при регистрации и выдаче соответствующего свидетельства уполномоченным органом регистрации актов гражданского состояния после рождения.

58. В стратегии Организации Объединенных Наций по удостоверению личности для всех, Группа экспертов отмечает, что «государства-члены обязаны признавать правосубъектность всех лиц, находящихся на их территории, независимо от гражданства (или его отсутствия), правового статуса, пола или срока пребывания»³⁷. В контексте миграции и перемещения населения могут возникать особые проблемы, поскольку у детей часто отсутствуют документы, а их родители могут не иметь возможности для регистрации актов гражданского состояния. Возможна потеря внутренне перемещенными лицами и беженцами своих документов, удостоверяющих личность, или ситуации, при которых уязвимые члены семей оказываются разлученными. Необходимы специальные меры для того, чтобы перемещенные лица не становились лицами без гражданства. Есть несколько примеров смешения статусов лица без гражданства и беженца в официальных статистических данных, полученных на основе данных учета иммиграции.

59. Вместе с тем большинство лиц без гражданства не являются перемещенными лицами и никогда не покидали страну, в которой они родились, а регистрация их актов гражданского состояния зависит от органов власти стран их рождения. В Международном пакте о гражданских и политических правах и Конвенции о правах ребенка предусмотрено, что регистрация рождения является правом всех детей без каких-либо дополнительных условий, а Комитет по правам ребенка и Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей призывают государства обеспечить не только незамедлительную регистрацию рождения всех детей, но также выдачу им свидетельств о рождении независимо от миграционного статуса их самих или их родителей³⁸.

60. Программа Организации Объединенных Наций по удостоверению личности и укрепление систем регистрации рождений являются важными направлениями деятельности, обеспечивающими удостоверение личности для населения, которое в противном случае было бы его лишено; однако необходимо учитывать и вопрос защиты лиц без гражданства. Регистрация рождений важна для предотвращения безгражданства, но она также может привести к повышению уязвимости лиц без гражданства (см. п. 41). Готовящиеся международные рекомендации по статистике безгражданства будут учитывать вопросы защиты данных и включать примеры передовой практики по внесению изменений в законы о регистрации актов гражданского состояния для создания более инклюзивной

³⁶ См. <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/LIEG/>. Следует отметить, что в 2020 году Группа экспертов была преобразована в Целевую группу.

³⁷ См. United Nations Legal Identity Expert Group, “United Nations strategy for legal identity for all”, concept note. URL: <https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UN-Strategy-for-LIA.pdf>.

³⁸ См. Совместное замечание общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка (сноска 24).

среды для лиц без гражданства в целях повышения качества статистических данных о безгражданстве, поступающих из этих источников.

Статистика миграции

61. На пятьдесят второй сессии Статистической комиссии Группа экспертов по статистике международной миграции представила пересмотренную концептуальную основу (см. E/CN.3/2021/11), включающую новые связанные с миграцией понятия «граждане» и «иностранные граждане» с разбивкой по признаку рождения на территории страны или за ее пределами. Описанная выше предлагаемая статистическая рамочная основа по безгражданству согласуется с предлагаемой общей статистической рамочной основой по миграции. Лица без гражданства и лица с неопределенным гражданством будут включены в категорию «иностранный», поскольку формально они не являются гражданами. Большинство лиц без гражданства в мире не будут являться мигрантами на протяжении всей жизни. Лицо без гражданства может относиться как к постоянно проживающему населению, так и к населению, проживающему на временной основе (нерезидентам), в зависимости от продолжительности пребывания в стране. Его статус гражданства не зависит от миграционного статуса³⁹.

Цикл переписей народонаселения и жилого фонда 2020 года

62. Следует поощрять использование странами в переписи населения рекомендованного вопроса о стране гражданства с вариантами ответа «отсутствует» или «без гражданства» и собирать данные о стране рождения респондента. Эти и другие соответствующие параметры, учитывающие внутрисударственный контекст, могут быть полезными при оценке численности населения без гражданства.

IV. Дальнейшие шаги по завершению работы над международными рекомендациями по статистике безгражданства

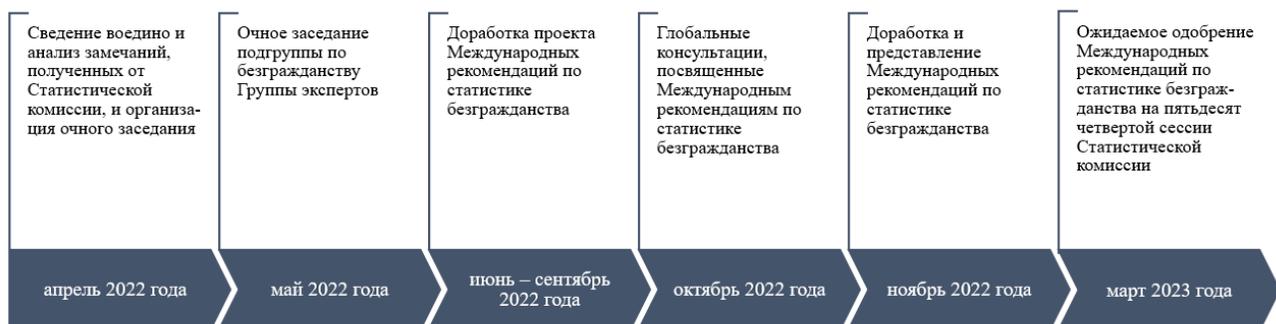
63. После получения замечаний от Статистической комиссии на ее пятьдесят третьей сессии на основе настоящего доклада работа подгруппы по безгражданству Группы экспертов по завершению разработки международных рекомендаций по статистике безгражданства будет продолжена под надзором Руководящего комитета Группы экспертов (см. рисунок 2). Ожидается, что очное заседание подгруппы состоится в первой половине 2022 года и позволит проанализировать материалы, полученные от Комиссии, активизировать участие государств-членов и других соответствующих экспертов, представить дополнительную информацию об опыте и практических примерах сбора статистики по безгражданству и договориться о завершении работы над рекомендациями. Если проведение очных заседаний до представления международных рекомендаций не представится возможным из-за пандемии COVID-19, то будет сделано все возможное для того, чтобы государства-члены и члены подгруппы могли внести свой вклад в виртуальном режиме. Потенциальным новым членам подгруппы будет предложено присоединиться к следующему этапу работы. Наконец, в последнем квартале 2022 года будут проведены глобальные консультации с участием государств-членов и широкого круга представителей статистического

³⁹ Решения Комиссии, следующие из E/CN.3/2021/11.URL: <https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/decisions/Draft-Decisions-3March2021.pdf>.

сообщества; результаты этих консультаций будут использованы для совершенствования международных рекомендаций перед их представлением Комиссии.

Рисунок II

Предварительный график завершения работы над международными рекомендациями по статистике безгражданства



V. Действия, которые следует предпринять Статистической комиссии

64. Комиссии предлагается:

- а) представить свои замечания о ключевых элементах предлагаемой всеобъемлющей статистической рамочной основы, включая определения и классификации, применимые к населению в рамках проекта международных рекомендаций по статистике безгражданства;
- б) представить руководящие указания в отношении планов и приоритетов подгруппы по безгражданству Группы экспертов, в частности в связи с дальнейшей разработкой международных рекомендаций по статистике безгражданства;
- в) обратиться к Группе экспертов с просьбой представить доклад Статистической комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии в марте 2023 года и представить на обсуждение полный текст международных рекомендаций по статистике безгражданства.