

**Статистическая комиссия****Сорок шестая сессия**

3–6 марта 2015 года

Пункт 3(d) предварительной повестки дня*

**Вопросы для обсуждения и принятия решения:
статистика беженцев****Доклад Статистического управления Норвегии
и Управления Верховного комиссара Организации
Объединенных Наций по делам беженцев о статистике
по беженцам и внутренне перемещенным лицам****Записка Генерального секретаря**

В соответствии с решением 2014/219 Экономического и Социального Совета Генеральный секретарь имеет честь препроводить доклад Статистического управления Норвегии и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) о статистике по беженцам и внутренне перемещенным лицам. В нем содержится общий обзор данных международной статистики по трем группам насильственно перемещенных лиц: беженцы, просители убежища и внутренне перемещенные лица. В докладе содержится описание нормативно-правовой базы, указывается используемая терминология и источники данных и обсуждаются конкретные проблемы в области сбора, обработки и публикации данных по этим группам населения. Среди проблем можно отметить отсутствие последовательной терминологии, необходимость поиска новых источников данных и трудности с сопоставлением данных международной статистики по беженцам и внутренне перемещенным лицам. В докладе делается вывод о том, что в области статистики по вынужденно перемещенным лицам необходимо проделать дополнительную работу.

Статистической комиссии предлагается обсудить этот вывод.

* E/CN.3/2015/1.



Доклад Статистического управления Норвегии и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ) о статистике по беженцам и внутренне перемещенным лицам

I. Введение

1. В последние годы количество беженцев, просителей убежища и лиц, перемещенных в результате вооруженного конфликта, войны, повсеместных проявлений насилия или нарушений прав человека, резко возросло. К концу 2013 года насчитывалось примерно 51,2 миллиона вынужденно перемещенных лиц — самый высокий показатель в период после Второй мировой войны. Эта цифра включала 16,7 миллиона беженцев, 33,3 миллиона внутренне перемещенных лиц и около 1,2 миллиона человек, ожидающих рассмотрения поданных ими заявлений о предоставлении убежища¹. Особенно быстрые темпы роста числа беженцев и внутренне перемещенных лиц наблюдались в 2013 году, и в 2014 году они продолжают расти.

2. В странах и в мире в целом растет обеспокоенность по поводу доступности и качества статистической информации, касающейся беженцев, просителей убежища и внутренне перемещенных лиц. Важными элементами системной работы по улучшению такой информации являются определения, классификации, методы, содержание данных и качество информации, а также уточнение источников данных.

3. Используемые сегодня методы включения данных о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных лицах в официальную статистику не дают четкого представления об этой проблеме. Ряд стран в своих официальных национальных статистических данных публикуют таблицы, содержащие данные о беженцах в разбивке по нескольким характеристикам. Однако связи между национальными статистическими управлениями и международными организациями, занимающимися сбором или распространением таких статистических данных, остаются неясными. В некоторых случаях данные предоставляются соответствующими ведомствами или иммиграционными службами без четкой ссылки на национальное статистическое управление и ее официальные статистические данные о населении или миграции.

4. Общие рекомендации в отношении проведения переписей населения и обследований и международной статистики миграции лишь частично затрагивают вопрос о вынужденно перемещенных лицах. Они также не предлагают решения конкретных проблем — технических, оперативных и политических, — касающихся сбора и анализа данных по этим группам населения.

5. Статистика по беженцам, просителям убежища и внутренне перемещенным лицам относится к отрасли статистики населения и миграции. Косвенно

¹ УВКБ, “Global Trends 2013: War’s Human Cost” («Глобальные тенденции, 2013 год: людские издержки войны») (Женева, 2014 год). См. www.unhcr.org/5399a14f9.html. Цифры не включают лиц, перемещенных в результате стихийных бедствий. Согласно оценкам, в 2013 году в результате стихийных бедствий покинуть места своего проживания были вынуждены еще 22,4 миллиона человек.

эта отрасль обсуждалась на нескольких международных форумах, но в качестве отдельного пункта в повестку дня Статистической комиссии никогда не включалась. Вопросы статистики миграции обсуждались Статистической комиссией неоднократно, последний раз в 2014 году (см. E/CN.3/2014/20), но тема вынужденно перемещенного населения на затрагивалась. Кроме этого, на своей двадцать девятой сессии, состоявшейся в 1997 году (см. E/1997/24, пункт 61(a)), Комиссия приняла ряд рекомендаций по вопросам статистики международной миграции под названием: *«Рекомендации по статистике международной миграции, первое пересмотренное издание»*. Несмотря на то, что в главе X *«Рекомендации»* содержатся рекомендации в отношении статистики по просителям убежища, в ней очень мало говорится о беженцах и других группах вынужденно перемещенного населения.

6. Очевидно, что статистику по беженцам, лицам, ищущим убежище, и внутренне перемещенным лицам необходимо улучшить. И здесь огромным подспорьем был бы пакет рекомендаций, которые страны и международные организации могли бы использовать для улучшения методов сбора данных, отчетности, дезагрегирования данных и повышения общего качества данных. Рекомендации Статистической комиссии позволят международным и национальным учреждениям, отвечающим за сбор и распространение статистических данных, улучшить их точность и сопоставимость. И в конечном итоге это повлияет на жизнь уязвимых групп населения.

7. Для официальной статистики важно добиться последовательности и согласованности данных. Это означает, что в статистике населения данные о вынужденно перемещенных группах населения необходимо учитывать на постоянной основе. Между тем, проблемы в странах происхождения и странах назначения или, в случае внутренне перемещенных лиц, в районах внутри страны могут различаться. Любые меры, направленные на улучшение статистики, должны непосредственно решать эти проблемы. Кроме того, важно выстроить глобальную систему статистики на основе согласованных на международном уровне оценок численности насильственно перемещенного населения.

II. Оценка нынешней ситуации и необходимость действий

8. Статистические данные о вынужденно перемещенных лицах собираются и публикуются каждый год странами и международными организациями, в частности Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Евростатом и Центром наблюдения за процессами внутреннего перемещения (ЦНВП). Другие национальные и международные организации, включая научно-исследовательские учреждения, также проводят в этой связи определенные мероприятия. Однако существует целый ряд проблем текущей статистики, для решения которых необходимо будет улучшить данные о вынужденно перемещенных лицах в плане объема, качества и своевременности их представления (как это обсуждается ниже). Во время этого процесса можно решить следующие задачи (хотя перечень и неполный):

- согласовать терминологию;
- обосновать толкование терминов и определений, а также подготовить рекомендации по систематическому практическому применению этих определений;
- подготовить сопоставимые, публикуемые на международном уровне статистические данные о беженцах и других группах вынужденно перемещенного населения;
- осуществить сбор данных, связанных с вынужденно перемещенным населением;
- улучшить существующие методологии сбора данных и разработать новые методы, применимые в ситуациях вынужденного перемещения населения.

III. Определения

9. Понятие термина «беженец» определено в Конвенции о статусе беженцев 1951 года (статья 1). Конвенция была изменена Протоколом к ней, который устранил ограничения на применение Конвенции с точки зрения времени и места (иными словами, события больше не ограничивались событиями, имевшими место до 1 января 1951 года или в Европе). Согласно Конвенции и Протоколу к ней беженцем является любое лицо, которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений. На сегодняшний день Конвенцию 1951 года и/или Протокол к ней 1967 года подписали 150 стран.

10. Согласно УВКБ, для целей статистики к числу беженцев относятся лица, признанные в Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года или Конвенции Организации африканского единства 1969 года, регулирующей специфические аспекты проблем беженцев в Африке. Для этих целей к беженцам также относятся лица, признаваемые таковыми в соответствии с Уставом УВКБ, лица, которым предоставлены дополнительные формы защиты², или лица, пользующиеся временной защитой³. К беженцам также относятся лица, попавшие в сходную с беженцами ситуацию⁴. Однако статистические данные ни Конвен-

² Дополнительная защита означает защиту, предоставляемую в соответствии с нормами национального, регионального или международного права лицам, которые не могут претендовать на защиту, предусмотренную в документах о праве беженцев, но которые нуждаются в международной защите, поскольку им угрожает серьезная опасность. В этом случае предусматривается предоставление дополнительной защиты в соответствии со статьей 2(g) Директивы 2011/95/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 декабря 2011 года.

³ Временная защита предусматривает меры по обеспечению защиты временного характера, которые действуют либо до тех пор, пока ситуация в стране происхождения не улучшится и не возникнут условия для безопасного и достойного возвращения беженцев, либо пока рассматривается вопрос о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты.

⁴ Этот термин носит описательный характер. В частности, он применяется в отношении групп лиц, которые находятся за пределами своей страны или территории происхождения

ции 1951 года, ни УВКБ не описывают лиц, покинувших зону стихийных бедствий или экологических катаклизмов.

11. Основой статистической деятельности УВКБ является его устав, в пункте 8 главы II которого под названием «Функции Верховного комиссара» говорится, что «Верховный комиссар обеспечивает защиту беженцев, забота о которых входит в компетенцию его Управления, путем, среди прочего, «получения от правительств информации относительно числа и положения беженцев на их территории». Полномочия УВКБ являются зеркальным отображением договорных обязательств государств — участников Конвенции 1951 года и/или Протокола к ней 1967 года, закрепленных в статье 35(2), которая предусматривает, что «договаривающиеся государства обязуются предоставлять Управлению Верховного комиссара в соответствующем формате запрашиваемые информацию и статистические данные». На протяжении более 60 лет страны предоставляют УВКБ информацию относительно числа и положения беженцев на их территории.

12. Действие мандата УВКБ не распространяется на палестинских беженцев, находящихся в Иордании, Сирийской Арабской Республики, Ливане, на Западном Берегу и секторе Газа. По состоянию на 1 января 2014 года общая численность зарегистрированных беженцев и других лиц составляла 5,4 миллиона человек⁵. Они как раз попадают под действие мандата Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)⁶, которое было учреждено Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 302 (IV) от 8 декабря 1949 года для осуществления программ чрезвычайной помощи и смежных программ для палестинских беженцев. Между тем, палестинские беженцы в Египте, Ираке и других странах попадают под действие мандата УВКБ и таким образом включаются в статистику Управления Верховного комиссара.

13. В отсутствие решения проблемы палестинских беженцев Генеральная Ассамблея неоднократно продлевала мандат БАПОР, в последний раз до 30 июня 2017 года⁷. С точки зрения БАПОР палестинскими беженцами считаются «лица, обычным местом проживания которых в период с 1 июня 1946 года по 15 мая 1948 года была Палестина и которые лишились как своего жилища, так и средств к существованию в результате конфликта 1948 года». К ним относятся их потомки по мужской линии, в том числе приемные дети, которые также имеют право на регистрацию. БАПОР регулярно формирует статистические данные о палестинских беженцах.

14. В соответствии с национальными законами о предоставлении убежища человек, подавший ходатайство о предоставлении ему убежища или статуса беженца, решение по которому еще не принято, обычно считается «просителем убежища»⁸. До тех пор, пока беженец не признан в качестве такового на основе

и которые, как и беженцы, сталкиваются с рисками, связанными с защитой, но статус беженцев которых, исходя из практических или других соображений, пока не утвержден.

⁵ В соответствии с пунктом 7(с) устава УВКБ, полномочия Верховного комиссара «не распространяются на лиц, которые продолжают получать защиту или помощь со стороны других органов или учреждений Организации Объединенных Наций».

⁶ www.unrwa.org/sites/default/files/2014_01_uif_-_english.pdf.

⁷ См. www.unrwa.org/who-we-are.

⁸ См. popstats.unhcr.org.

prima facie, он должен пройти процедуру предоставления убежища, во время которой определяется его статус беженца⁹. Государства несут главную ответственность за определение права на получение статуса беженца. Однако в странах, где национальные процедуры предоставления убежища не действуют, либо когда государства не могут или не желают проводить оценку ходатайств о предоставлении убежища справедливым и эффективным образом, статус беженца, руководствуясь своим мандатом, может определять УВКБ¹⁰. Статистическая информация о просителях убежища имеет большое значение, поскольку даже несмотря на то, что не все просители убежища признаются беженцами, такие данные показывают количество лиц, которые покинули свою страну происхождения и которые искали защиты в другой стране.

15. Другой большой группой вынужденно перемещенного населения являются внутренне перемещенные лица. В отсутствие какого-либо международного договора в отношении этой группы населения широкое признание Организации Объединенных Наций и государств получило следующее определение (E/CN.4/1998/53/Add.2, приложение, пункт 2): «(i) внутренне перемещенными лицами считаются лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ»,

16. Хотя беженцы и внутренне перемещенные лица и разделяют судьбу вынужденно перемещенного населения, основное отличие заключается в том, что беженцы находятся за пределами своей страны происхождения, иными словами они пересекают международную границу. Внутренне перемещенные лица не наделены особым статусом по международному праву и не имеют прав, применимых к их ситуации, поскольку с юридической точки зрения они остаются под защитой государства, в котором они проживают. Кроме того, определение «внутренне перемещенные лица» является более широким в том смысле, что оно применяется в случаях стихийных или антропогенных бедствий. В отсутствие исключительного мандата на защиту внутренне перемещенных лиц УВКБ, как правило, не формирует свои собственные статистические данные по этой группе населения.

17. В статье 1 Конвенции о статусе апатридов 1954 года лицо без гражданства определяется как «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона». Другими словами лицо без гражданства не имеет гражданства ни одного государства. Статистические данные УВКБ учитывают лиц, подпадающих под это определение, хотя данные некоторых стран могут также включать лиц с неопределенным гражданством¹¹. По оценкам УВКБ, в мире насчитывается не менее 10 миллионов человек без гражданства, хотя согласно официальной статистике их около 3,5 миллиона человек. Большинство лиц без гражданства в мире не являются вынужденными переселен-

⁹ В отличие от национальных законов признание статуса беженца по международному беженскому праву носит декларативный характер, поскольку материальные условия статуса беженца уже выполнены.

¹⁰ См. UNHCR, *Statistical Yearbook 2012*. Размещен на www.unhcr.org/52a723299.html.

¹¹ См. www.unhcr.org/5399a14f9.html.

цами. Однако беженцы без гражданства включены в статистические данные УВКБ о беженцах¹².

IV. Источники данных

18. Данные о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных лицах собирают страны, международные организации, такие как УВКБ и БАПОР, и национальные и международные неправительственные организации. В процессе сбора этих данных возникает много проблем, в том числе в отношении соответствующих метаданных (термины и определения). В некоторых случаях данные могут носить политически деликатный характер. Поэтому большое значение приобретают меры по обеспечению их защиты и конфиденциальности, а это в свою очередь представляет собой определенную проблему, поскольку данные также могут использоваться в политических целях, например, чтобы показать, что ситуация уже урегулирована или что находится в процессе урегулирования. Положение в странах, пострадавших от конфликта или войны, часто включая соседние страны, может вызвать особые трудности касательно методологии, качества данных, доступа к перемещенным лицам (из-за нестабильной обстановки), охвата данных и своевременности их представления, затрат и сопоставимости данных за разные периоды времени и между разными странами.

19. Различные источники данных по-разному отображают проблему вынужденного перемещения населения. Данные некоторых источников подходят для оценки результатов регистрации и переписи беженцев и внутренне перемещенных лиц, а данные иммиграционных служб или систем отслеживания перемещений населения, как правило, лучше использовать для оценки потоков. Время от времени предпринимаются попытки проанализировать данные о потоках, например, число беженцев в стране можно оценить исходя из количества беженцев, прибывших в страну в предыдущие годы. Однако этот метод имеет свои недостатки, которые можно устранить, если использовать данные о рождаемости, смертности, иммиграции, эмиграции и натурализации беженцев. К сожалению, во многих случаях такие данные отсутствуют или их трудно получить.

20. Тем не менее, ежегодно собирается и распространяется значительный объем данных. Применяются следующие основные источники данных и методы формирования статистических данных о вынужденных переселенцах:

- регистрация беженцев и внутренне перемещенных лиц;
- профилирование внутренне перемещенных лиц;
- отслеживание перемещений населения;
- переписи населения;
- обследования;
- пересечение границы;

¹² Задача подробно рассмотреть сложности проведения переписи населения без гражданства в настоящем докладе не ставилась.

- регистрация актов гражданского состояния;
- административный учет и реестры;
- регистры населения;
- различные методы оценки для подготовки статистических данных, когда соответствующих и надежных данных о физических лицах недостаточно или они недоступны.

21. К концу 2013 года процесс индивидуальной регистрации беженцев стал источником около 67 процентов данных о беженцах, попадающих под мандат УВКБ; на процесс оценки приходилось 16 процентов данных, на процесс оценки и регистрации — 7 процентов данных и другие источники — 10 процентов данных.

А. Регистрация беженцев и просителей убежища

22. Лучше всего беженцы и просители убежища защищены в процессе индивидуальной регистрации, задачи которого заключаются в том, чтобы установить правовой статус или признание и выяснить, нуждаются ли они в международной защите. Во время регистрации осуществляется сбор и обновление информации, касающейся имени, пола, даты рождения, страны происхождения, семейного положения и места перемещения. Статистические данные о беженцах в целом основаны на государственных регистрационных записях. В тех случаях, когда правительство не в состоянии регистрировать беженцев или просителей убежища, УВКБ может помочь это организовать или провести регистрацию. БАПОР ведет учет всех зарегистрированных лиц, которые подпадают под правовое определение «палестинский беженец».

23. В конце 2013 года процесс регистрации стал основным методом сбора данных о беженцах в 114 странах. Подавляющее большинство проживающих в лагерях беженцев были зарегистрированы на индивидуальной основе. Однако с учетом того, что более половины беженцев в мире проживают в городских и полугородских районах, проведение индивидуальной регистрации сопряжено с особыми проблемами. Например, некоторые беженцы не регистрируются, поскольку либо не знают о необходимости сделать это, либо исходят из того, что риски регистрации перевешивают ее преимущества. Кроме того, лица в смешанных миграционных потоках (например, беженцы, просители убежища и мигранты) могут нуждаться в международной защите, но тем не менее решают не просить убежища из-за страха заявить о себе властям.

24. Хотя беженцы часто регистрируются отдельно, точность регистрационных данных значительно варьируется в зависимости от условий предоставления защиты и оперативной обстановки. В реестр беженцев заносятся все лица и записи регулярно обновляются. Однако, с учетом того, что аргументы в пользу регистрации перевешивают аргументы в пользу снятия с учета, данные реестра беженцев могут быть несколько завышены, а это требует их периодической корректировки посредством, например, проверки ученых записей. В ситуациях массового наплыва беженцев и в условиях высокой мобильности населения ведение реестра беженцев — задача сложная. УВКБ улучшило и упростило регистрационные стандарты за счет внедрения специальной системы регистрации.

В. Регистрация перемещенных внутри страны лиц

25. Процедура регистрация перемещенных внутри страны лиц используется в основном отдельными организациями, главным образом УВКБ и Международной организацией по миграции. Однако в отдельных случаях правительства оказывают содействие в вопросах выявления конкретных факторов уязвимости, ведения личных дел и распределения помощи. Регистрационные данные часто используются для оценки численности внутренне перемещенных лиц, находящихся в лагерях и центрах со схожими условиями, но они не позволяют составить полную картину. Во многих ситуациях большинство внутренне перемещенных лиц проживают за пределами лагерей — самостоятельно или с семьей или друзьями, часто в городских кварталах — и не проходят процесс регистрации и учета. Поэтому в силу различия правовых систем и политических контекстов, в рамках которых функционируют организации, занимающиеся решением разных вопросов вынужденных переселенцев, регистрация внутренне перемещенных лиц не является таким полным источником статистических данных, как регистрация беженцев.

26. На процесс регистрация перемещенных внутри страны лиц большое влияние оказывает готовность правительства признать наличие внутренне перемещенных лиц и обеспечить гуманитарным организациям содействие в принятии соответствующих мер. Регистрация не охватывает всех внутренне перемещенных лиц, и когда этот процесс завершен, крайне большое значение приобретают критерии снятия с учета. Нередко снятие с учета означает не долгосрочное решение проблемы, а прекращение государственной или международной поддержки. Существуют различные способы регистрации, например, вместо индивидуальной регистрации можно провести семейную или рассчитать численность внутренне перемещенных лиц на основе национального определения «размера семьи», но даже это определение может по-разному трактоваться организациями.

С. Профилирование перемещенных внутри страны лиц

27. В некоторых случаях сбор данных о внутренне перемещенных лицах осуществляется с помощью процесса, называемого «профилирование». Он позволяет обобщить информацию по группам перемещенного населения путем сбора и анализа основных данных (численность внутренне перемещенных лиц в разбивке по месту нахождения, возрасту, полу и многообразию) и других видов количественных и качественных данных. Этот процесс позволяет изучить такие вопросы, как причины и закономерности перемещения людей, обеспечение защиты, гуманитарные потребности и перспективы нахождения долговременных решений. При профилировании используется широкий спектр методологий, часто в сочетании с методами оценки численности населения и выборочными обследованиями вынужденно перемещенных групп населения, во многих случаях для того, чтобы сравнить условия их проживания с условиями проживания местного населения или принимающих общин¹³.

¹³ См. www.internal-displacement.org/publications/2008/guidance-on-profiling-internally-displaced-persons.

D. Отслеживание показателей движения населения

28. В целях получения приблизительных оценок потоков населения, в том числе повторяющихся перемещений, в ситуациях беспрепятственного или непрерывного движения вынужденных переселенцев можно использовать такой полезный инструмент как система отслеживания показателей этого движения. Зачастую она больше подходит для дистанционно наблюдаемых или недоступных районов, а также для ситуаций относительно высокой интенсивности перемещения населения. Вместе с тем она не совсем подходит для оценок общей численности населения и его структуры, если качество данных во многом зависит от имеющихся источников информации. УВКБ, Международная организация по миграции и другие организации разработали методы отслеживания движения внутренне перемещенных лиц в более чем 30 странах, причем не только в случаях перемещения населения в результате стихийных бедствий, но и в результате конфликтов.

E. Перепись населения

29. Самым полным источником данных о народонаселении в большинстве стран мира является перепись населения. Она лучше подходит для оценки качественных показателей, а не потоков, например, с помощью вопросов о стране (или месте) рождения. Если также записывается и год иммиграции, то можно дать приблизительную оценку миграционных потоков в страну (или регион) или внутри страны (или региона)¹⁴. Если затем эту информацию сопоставить с ответами на вопросы о причинах миграции (включая причины, связанные с преследованием, конфликтом, насилием или нарушениями прав человека), то можно оценить численность беженцев или внутренне перемещенных лиц.

30. Однако, как правило, во время проведения переписи населения вопросы, касающиеся вынужденного перемещения, не задаются. Кроме того, они не являются основным предметом согласованных на международном уровне рекомендаций по проведению переписей, и не существует какой-либо четкой рекомендации задавать вопрос о цели миграции во время переписей. Это ограничение было ясно отражено в цикле переписей населения и жилого фонда 2010 года, во время проведения которых такие вопросы задавались редко.

F. Выборочные обследования

31. Выборочные обследования являются одним из полезных источников данных и инструментом для сбора подробной информации о характеристиках и положении вынужденно перемещенного населения. Эти обследования могут быть особенно полезны, если они проводятся в стандартизированном формате и на систематической основе и если они охватывают большое количество

¹⁴ См., например, публикацию Европейской экономической комиссии и Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения «Статистика по международной миграции: практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии» (Женева, 2011 год). См. www.unecf.org/fileadmin/DAM/stats/publications/International_Migration_Practical_Guide_ENG.pdf.

стран, в которых существует проблема вынужденных переселенцев. В отличие от переписей (и административных регистров) во время проведения выборочных обследований можно получить данные гораздо большей степени детализации и задать гораздо больше вопросов. Обследования могут быть особенно полезными для надлежащего учета вынужденных переселенцев на основе представленных отдельными лицами и домашними хозяйствами миграционных историй, включая закономерности и причины.

32. Для специальных целей был разработан ряд международных стандартизированных выборочных обследований. В их числе можно отметить Обследование показателей уровня жизни, Обследование трудовых ресурсов, Обследование в области народонаселения и здравоохранения и Обследование по многим показателям с применением гнездовой выборки. Их преимущества заключаются в том, что они охватывают широкий круг стран и проводятся на регулярной или систематической основе. С некоторыми оговорками эти обследования можно также использовать для изучения вопросов, связанных с вынужденно перемещенными группами населения.

33. Обследование международной миграции домашних хозяйств в странах Средиземноморья предлагает интересный пример сочетания вопросов, касающихся беженцев и просителей убежища, с другими аспектами миграции в рамках проведения репрезентативного обследования. Такого рода обследования, поддерживаемые рядом международных организаций и проводимые национальными статистическими управлениями в странах Ближнего Востока и Северной Африки, формируют репрезентативные, многоуровневые, ретроспективные и сопоставимые данные о характеристиках и поведении мигрантов, а также помогают отслеживать последствия международной миграции. Обследование международной миграции домашних хозяйств в странах Средиземноморья включает в себя модуль по беженцам.

G. Пересечения границы

34. Регистрация лиц, пересекающих международные границы, осуществляется во многих странах. В некоторых странах для оценки миграционных потоков используются данные о пересечениях границы. Однако выявление беженцев среди тех, кто пересекает границу, остается серьезной проблемой, особенно если люди решили не просить предоставления убежища или статуса беженца, даже несмотря на то, что они могут явно нуждаться в международной защите. Существует много проблем, связанных с такими данными, в частности некоторые из них перечислены ниже:

- Весьма сложно выделить мигрантов из потока других лиц, пересекающих границу, например, туристов, пассажиров, торговцев или водителей грузовиков.
- Многие пограничные пункты не предназначены для пропуска крупных миграционных потоков, а должностные лица не обладают соответствующей профессиональной подготовкой.
- Эмиграция из страны регистрируется не так прилежно, как иммиграция в страну. Это происходит потому, что эмиграция, как правило, не имеет се-

рьезных последствий для страны и никаких юридических ограничений на эмиграцию, в отличие от иммиграции, не существует.

- Границы лишь немногих стран закрыты полностью, и многие пересечения границы совершаются незаконно (или без документов).

Н. Регистрация актов гражданского состояния

35. Миграция и внутренние перемещения населения обычно не считаются актами гражданского состояния, в отличие от рождения и смерти. Однако интерес к регистрации миграции растет. И сегодня сделать это гораздо сложнее, потому что частота перемещений населения, как правило, больше, чем рождений и смертей. При этом у людей мало стимулов для регистрации перемены места жительства. Перемещения внутри страны учитывать или регистрировать сложнее, чем иммиграционные и эмиграционные перемещения. Принимая во внимание каждый из этих факторов, полагаться на статистику актов гражданского состояния для формирования точных данных о вынужденных переселенцах — дело весьма трудное.

И. Административные записи и регистры

36. Многие страны ведут административные записи или регистры иммигрантов, которые могут быть использованы для подготовки статистических данных о численности беженцев в стране. В этом отношении статистика разрешений о предоставлении вида на жительство беженцам или просителям убежища является особенно интересным инструментом для оценки как потока, так и численности беженцев. Евростат, например, собирает и распространяет статистические данные о разрешениях на жительство, выданных лицам, которым предоставлен статус беженца и дополнительная защита.

Ж. Регистры населения

37. Один особый вид административного регистра, который часто называют центральным регистром населения, охватывает все население и его часто называют центральным регистром населения. Сегодня растет число стран, в которых информация центральных регистров населения является основным источником данных для статистики миграции. Как правило в них не содержится информация о причинах миграции, хотя в некоторых странах национальные статистические управления имеют возможность сопоставлять данные центрального регистра населения с данными иммиграционных властей. Это облегчает идентификацию беженцев и просителей убежища при условии, что этим группам были присвоены отдельные коды.

38. Система, содержащая такой вид информации, является одним из лучших источников данных о числе беженцев в стране. Но даже с использованием этой системы оценка численности беженцев не обязательно будет соответствовать определению, содержащемуся в Конвенции о беженцах 1951 года, как это изложено ниже. Создать и вести единый регистр населения и использовать его для формирования статистических данных — это весьма сложное и затратное

дело. Лишь несколько стран создали такой регистр (прежде всего следует отметить страны Северной Европы), хотя во многих частях мира интерес к нему растет. Такая система открывает возможности для проведения более подробного анализа процесса интеграции беженцев в принимающих странах, поскольку эти данные могут быть увязаны с административными регистрами, в частности регистрами трудовых ресурсов и образования.

V. Сбор и распространение статистических данных о вынужденно перемещенном населении

39. Ответственность за сбор данных о беженцах, просителях убежища и лиц без гражданства несут сами страны, а УВКБ является глобальным распространителем этой информации¹⁵. Управление Верховного комиссара поддерживает онлайн-базу статистическую базу данных, содержащую данные о странах проживания и происхождения, включая демографические данные и данные о местах нахождения этих людей. На сегодняшний день данные охватывают период 2000–2013 годов, и эту открытую базу данных можно использовать для составления, по запросу, специальных таблиц¹⁶. Кроме того, в УВКБ хранятся годовые данные о потоках беженцев и их численности начиная с 1951 года, когда было создано Управление Верховного комиссара, которое в настоящее время работает над тем, чтобы эти исторические данные были доступны в режиме онлайн. Портал UNdata (data.un.org), поддерживаемый Статистическим отделом Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций, содержит данные о беженцах начиная с 1975 года. УВКБ регулярно публикует статистические доклады, в частности доклад под названием *Global Trends (Глобальные тенденции)*¹⁷, “Mid-year trends” («Среднегодовые тенденции») ¹⁸, *Asylum trends (Тенденции в области предоставления убежища)*¹⁹ и *Statistical Yearbook (Статистический ежегодник)*²⁰.

40. УВКБ продолжает играть ведущую роль в сборе данных, связанных с беженцами, хотя число стран, где только УВКБ предоставляет такую информацию, сократилось с 76 в 2010 году до 63 в 2013 году (на 37 процентов). Между тем, доля стран, где данные о беженцах предоставляются исключительно правительствами, за тот же период постепенно увеличилась с 33 до 36 процентов. В 2013 году доля стран, в которых данные исключительно собирались совместными усилиями государств и УВКБ, составляла 15 процентов, а в остальных странах (12 процентов) данные о беженцах собирались исключительно неправительственными и другими организациями. В том же году данные о беженцах представили более 185 стран и территорий.

41. Евростат также публикует статистические данные о беженцах, подготовленные с учетом количества разрешений на жительство, выданных в странах Европейского союза²¹. Страны и национальные и международные неправи-

¹⁵ См. www.unhcr.org/statistics.

¹⁶ См. popstats.unhcr.org.

¹⁷ См., например, www.unhcr.org/5399a14f9.html.

¹⁸ См., например, www.unhcr.org/52af08d26.html.

¹⁹ См., например, www.unhcr.org/5423f9699.html.

²⁰ См. www.unhcr.org/pages/4a02afce6.html.

²¹ См. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database_

тельственные организации также предоставляют подобного рода информацию, используя для этого разные источники, которая, в свою очередь, различается с точки зрения полноты, качества и своевременности поступления. Некоторые государства не располагают необходимыми ресурсами и потенциалом для сбора данных о беженцах, поэтому УВКБ и его партнеры выделяют такие ресурсы и оказывают соответствующую техническую помощь. Но, тем не менее, время от времени возникают существенные несоответствия между цифрами, публикуемыми по одной и той же стране, включая страны с высоким уровнем дохода с хорошо функционирующими статистическими системами. Это, как правило, обусловлено различиями в определениях, временных периодах и статистических методах, включая смешивание данных о потоках и численности.

42. Несомненно, что страны с хорошо функционирующими регистрами населения обладают наиболее полными данными о беженцах и просителях убежища. Например, в Норвегии центральный регистр населения существует уже 50 лет. Все нескандинавские иммигранты, прибывающие в Норвегию, должны подать заявление о предоставлении вида на жительство или объяснить причину переезда в Норвегию. Статистические данные о числе переселенных беженцев и просителей убежища, включая количество удовлетворенных и отклоненных ходатайств о предоставлении убежища, публикуются ежегодно. Несмотря на это, имеются существенные различия между цифрами, публикуемыми Норвегией и международными организациями. В конце 2013 года число беженцев в Норвегии по данным УВКБ составляло 46 033 человека, по данным Евростата — 18 734 человека, а по данным Статистического управления Норвегии — 132 203 человека.

43. Отчасти эти различия (отмеченные выше) объясняются применяемыми методологиями и определениями. Оценка УВКБ построена на основе общего числа лиц, ищущих убежища, получивших положительное решение в отношении их ходатайств о предоставлении убежища за последние 10 лет²². Данные Евростата учитывают количество действующих разрешений на жительство, выданных тем лицам, которым предоставлен статус беженцев или дополнительная защита. И напротив, данные Статистического управления Норвегии основаны на количестве «основных заявителей» — 179 534 человека, включая лиц, которым предоставлен вид на жительство по причине того, что они являются членами семей беженцев. Статистические данные о беженцах в Норвегии включают данные о всех иммигрантах, прибывших в Норвегию, иными словами они включают данные об основной причине иммиграции в Норвегию с 1990 года и данные регистра беженцев Норвегии с начала 1980-х годов, а расчеты за предыдущие годы производились по году иммиграции и стране рождения.

44. В области сбора надежных статистических данных о беженцах существует много проблем, однако собирать данные о внутренне перемещенных лицах гораздо сложнее. Основные причины этого заключаются в том, что в большинстве стран отсутствует национальная политика и законодательство по вопросам внутреннего перемещения населения, существуют различия в отношении определений и методов выявления и учета внутренне перемещенных лиц (например, ограниченное признание определенного периода времени, места

²² Эта методика применяется также к ряду других стран с высоким уровнем дохода. В настоящее время УВКБ пересматривает этот подход.

или причины перемещения), отмечается подвижность населения, затруднен физический доступ к внутренне перемещенным лицам, существуют проблемы в области безопасности и политические приоритеты. Кроме того, зачастую сложно выделить внутренне перемещенных лиц среди лиц, которые совершили переезд в пределах одной страны по другим соображениям, в частности касающимся работы, семьи, жилья или образования. К тому же некоторые лица могут неоднократно оказаться вынужденными переселенцами в своей стране, а это создает дополнительные трудности для проведения оценки, особенно если отсутствует механизм статистической корректировки таких перемещений.

45. Статистические данные о внутренне перемещенных лицах собираются и распространяются правительствами и целым рядом национальных и международных организаций. К ним относятся УВКБ, Управление по координации гуманитарных вопросов Секретариата Организации Объединенных Наций, Международный комитет Красного Креста, Всемирная продовольственная программа и Международная организация по миграции. Статистические данные УВКБ о внутренне перемещенных лицах касаются лишь тех стран (24 страны в 2013 году), в которых организация работает с этой группой населения.

46. Центр наблюдения за процессами внутреннего перемещения является ведущим источником информации и аналитических данных по этой проблеме²³. Он отслеживает и анализирует внутренние перемещения, вызванные конфликтами, повсеместными проявлениями насилия, нарушениями прав человека, и опасности, обусловленные стихийными бедствиями, и в настоящее время его деятельность охватывает около 160 стран. Центр использует широкий спектр вторичных источников информации, включая национальные правительства, Организацию Объединенных Наций и другие международные организации, национальные и международные неправительственные организации, правозащитные организации и средства массовой информации, а также математические модели. Между тем, наличие и надежность данных различаются от страны к стране, поскольку они зависят от возможностей и желания национальных органов собирать и распространять такую информацию. Дезагрегированные данные с указанием места нахождения и численности внутренне перемещенных лиц в разбивке по возрасту и полу доступны только в нескольких странах.

47. Еще одна проблема с имеющимися статистическими данными о внутренне перемещенных лицах заключается в том, что они обычно относятся к накопленным оценкам численности перемещенных лиц или семей. Момент окончания перемещения определить или отследить сложно; также сложно и идентифицировать лиц, в интересах которых были достигнуты долгосрочные решения²⁴.

²³ См. www.internal-displacement.org.

²⁴ Согласно Рамочной программе Межучрежденческого постоянного комитета для поиска долгосрочных решений в интересах внутренне перемещенных лиц (Washington, D.C., The Brookings Institution-University of Bern Project on Internal Displacement, April 2010), долгосрочные решения достигаются, когда внутренне перемещенные лица больше не имеют никаких конкретных потребностей в помощи и защите, связанных с их перемещением, и могут осуществлять свои права человека без дискриминации, возникшей в результате такого перемещения. Размещен на www.unhcr.org/50f94cd49.pdf.

48. Совместная служба по профилированию внутренне перемещенных лиц является межучрежденческой службой, которая оказывает международным и национальным организациям содействие в сборе данных о перемещениях населения на совместной основе. В частности, ее деятельность направлена на устранение пробелов в дезагрегированных данных (по местам нахождения, полу, возрасту и факторам разнообразия) и продвижение научно обоснованных мер реагирования на проблему перемещения населения в интересах поиска долговременных решений²⁵.

VI. Подтверждающие сведения и последние статистические данные

49. Статистика по вынужденно перемещенным группам населения зависит от определений объектов статистического наблюдения и групп населения. Кроме того, решающую роль играют определения переменных и классификации. Что касается беженцев, просителей убежища, внутренне перемещенных лиц и возвратившихся беженцев, то интерес представляют следующие статистические данные²⁶:

- временные тенденции
- распределение по возрасту, полу и семейному положению (включая, например, несопровождаемых детей)
- этническая принадлежность
- место нахождения (лагерь или другие пункты размещения, городская или сельская местность, регион)
- период времени, прошедший после бегства и переселения
- страны и регионы происхождения
- страны и регионы переселения
- натурализация беженцев (получение гражданства)²⁷
- возвращение или переселение беженцев или внутренне перемещенных лиц
- интеграция беженцев или внутренне перемещенных лиц на местах
- условия жизни (включая жилье, воду, продукты питания, медицинские услуги)
- положение в области прав человека (в частности, общие показатели насилия, гендерное насилие, гражданские права)

²⁵ См. www.jips.org.

²⁶ Вернувшиеся беженцы (возвращенцы) — это бывшие беженцы, которые вернулись в свою страну происхождения в организованном или неорганизованном порядке, но еще не полностью интегрировались. Обычно такое возвращение происходит только в условиях безопасности и уважения достоинства.

²⁷ Согласно пункту 3 статьи 1 раздела С Конвенции о статусе беженцев 1951 года статус беженца после получения нового гражданства отзывается.

- интеграция беженцев и внутренне перемещенных лиц (в частности, состояние здоровья, образовательная деятельность и достижения, услуги, выход на рынок труда, языковые навыки).

50. По многим из этих параметров интерес для подготовки статистических данных, с учетом различных проблем, представляют сведения о численности и потоках. Некоторые из этих параметров измерить сложнее, чем другие, особенно это касается последних трех.

51. Характеристики данных, которые предстоит собрать, проанализировать и распространить, зависят от фактической ситуации и потребностей учреждений, запрашивающих информацию. В частности, данные, необходимые для оказания чрезвычайной помощи, могут весьма отличаться от тех, которые необходимы для целей общего наблюдения, долгосрочного развития или поиска решений проблем перемещения (таких как возвращение или переселение). Ниже представлены некоторые примеры статистических данных по этим параметрам.

52. Потоки вынуждено перемещенных лиц ежегодно меняются в зависимости от стихийных бедствий, конфликтов и других опасных ситуаций. В целом после Второй мировой войны пиковые значения количества беженцев сократились в течение 1950-х и 1960-х годов до 2–4 миллионов человек (не включая палестинских беженцев в рамках мандата БАПОР). С конца 1970-х годов их численность снова выросла, достигнув в 1992 году пикового значения в 18 миллионов человек, а затем сократилась до приблизительно 10 миллионов человек. Между тем, в последние годы она снова начала расти и на конец 2013 года составила 11,7 миллиона человек.

53. Согласно оценкам на конец 2013 года, более половины (53 процента) всех беженцев в рамках мандата УВКБ приходилось всего лишь на три страны: Афганистан (2,56 миллиона человек), Сирийскую Арабскую Республику (2,47 миллиона человек) и Сомали (1,12 миллиона человек)²⁸. Развивающиеся страны приняли 86 процентов беженцев в мире, в частности Пакистан (1,6 миллиона человек), Исламская Республика Иран (857 400 человек), Ливан (856 500 человек) и Иордания (641 900 человек), по сравнению, например, с Соединенными Штатами Америки (264 000 беженцев, по оценке УВКБ), Францией (233 000 беженцев) и Германией (188 000 беженцев).

54. К концу 2013 года примерно треть всех беженцев в рамках мандата УВКБ жили в лагерях и пунктах сбора беженцев. Чуть менее половины (47 процентов) жили в отдельных жилых помещениях, главным образом в городских районах. Почти одна пятая (19 процентов) проживала в неизвестных или неясных категориях помещений.

55. Кроме того, к концу 2013 года БАПОР зарегистрировало около 5 миллионов палестинских беженцев. Они проживали в Иордании (2 миллиона человек), секторе Газа (1,2 миллиона человек), на Западном берегу (754 000 человек), Сирийской Арабской Республике (517 000 человек) и Ливане (447 000 человек)²⁹.

56. Временные ряды по перемещенным вследствие конфликта или войны лицам гораздо короче, чем по беженцам. Данные существуют только с 1989 года,

²⁸ См. www.unhcr.org/5399a14f9.html.

²⁹ См. www.unrwa.org/sites/default/files/2014_01_uif_-_english.pdf.

когда их численность оценивалась в 16,5 миллиона человек во всем мире. После существенных колебаний в течение 1990-х годов численность внутренне перемещенных лиц, согласно Центру наблюдения за процессами внутреннего перемещения, достигла в конце 2013 года 33,3 миллиона человек — наибольшее значение за всю историю³⁰. Две трети всех внутренне перемещенных лиц, находящихся на учете Центра, представляют всего пять стран, пострадавших от конфликта: Демократическая Республика Конго, Колумбия, Нигерия, Сирийская Арабская Республика и Судан.

57. В 2013 году внутренними переселенцами стали еще 8,2 миллиона человек, что отражает увеличение на 24 процента по сравнению с 2012 годом. Кроме того, по оценкам Центра наблюдения за процессами внутреннего перемещения, еще 22 миллиона человек в 2013 году были перемещены в результате стихийных бедствий, вызванных как климатическими, так и геофизическими опасными явлениями, такими как наводнения, штормы, землетрясения, извержения вулканов и лесные пожары.

VII. Будущие направления работы

58. Можно многое извлечь из улучшения международной координации статистики по вынужденно перемещенным лицам для целей получения высококачественного стандарта для официальной статистики. Особенно большое значение в этом отношении будет иметь сотрудничество между национальными статистическими управлениями и международными организациями. И, хотя последние будут продолжать вести сбор, компиляцию и распространение статистических данных о беженцах и внутренне перемещенных лицах, более широкое участие национальных статистических управлений в некоторых из этих мероприятий принесет выгоду всем.

59. В настоящем докладе освещены проблемы, с которыми различные организации сталкиваются в вопросах измерения вынужденного перемещения населения, в том числе некоторые из характеристик, уникальных для этого процесса. Рассмотрение настоящего доклада на сорок шестой сессии Статистической комиссии позволит национальным статистическим управлениям, а также международным статистическим организациям лучше понять указанные проблемы. Комиссии предлагается обсудить следующие замечания:

- В настоящее время не существует форума или механизма, в рамках которых можно было бы обсудить вопросы статистики по вынужденно перемещенным лицам. В этом отношении было бы полезно провести международную конференцию или семинар, чтобы оценить сложившееся положение дел в этой отрасли статистики. В такой конференции могли бы принять участие эксперты из международных и неправительственных организаций, научных кругов и национальных статистических управлений, и она могла бы способствовать достижению трех целей.
- Во-первых, на такую конференцию собирались бы основные структуры, работающие в этой области, чтобы изложить важнейшие задачи по формированию заслуживающих доверия, надежных и точных статистических данных о беженцах, просителях убежища и внутренне перемещенных ли-

³⁰ См. www.internal-displacement.org/global-figures.

цах. Особенно большое значение имело бы обсуждение вопросов доступности и качества национальных источников данных в сравнении с международными, а также методологических проблем (например, составление выборки, включая отсутствие во многих ситуациях основы для построения выборки).

- Во-вторых, такая конференция могла бы выявить те проблемы, решение которых требует особенно срочных действий, и впоследствии определить их приоритетность для последующей деятельности. В-третьих, во время такой конференции также можно было бы изучить вопрос о надлежащем месте статистики по беженцам и внутренне перемещенным лицам в рамках национальной статистической системы. Норвегия и УВКБ могли бы сыграть ведущую роль в организации этой конференции и определить дату и место ее проведения. Ее выводы, в том числе обзор предлагаемых действий, могли бы быть представлены Статистической комиссии в 2016 или 2017 году.
- Кроме того, статистическое сообщество нуждается в согласованных на международном уровне рекомендациях по статистике беженцев и внутренне перемещенных лиц, аналогичных международным рекомендациям по статистике миграции и беженцев. Эти принципы могли бы быть разработаны группой экспертов из международных организаций и национальных статистических управлений, работающих в этой области.
- Существует также потребность в справочнике или статистическом стандарте по ситуациям вынужденного перемещения, включая возможную разработку универсальных модулей для сбора данных о беженцах и внутренне перемещенных лицах во время проведения переписей населения, обследований или других мероприятий.
- Больше аналитической и исследовательской работы следует проводить в таких областях, как оценка интеграции беженцев, включая разработку соответствующих показателей.
- Следует налаживать и развивать сотрудничество между национальными статистическими управлениями и международными организациями по вопросам вынужденного перемещения населения.
- И наконец, международным учреждениям и национальным экспертам следует оказывать техническую помощь в целях укрепления потенциала стран в области сбора данных о вынужденно перемещенных лицах. Такая помощь будет распространяться как на национальные статистические управления, так и на министерства, занимающиеся сбором статистических данных об этих группах населения.

VIII. Вопросы для обсуждения

60. Статистической комиссии предлагается обсудить и одобрить намеченные будущие направления работы, изложенные в главе VII выше, в частности:

- **вопрос об организации конференции, посвященной статистике по беженцам и внутренне перемещенным лицам, чтобы собрать вместе**

экспертов из международных организаций, национальных статистических управлений и научно-исследовательского сообщества;

- с учетом итогов международной конференции изучить вопрос о том, как Статистическая комиссия может способствовать выработке более конструктивных международных рекомендаций в отношении статистики по беженцам и внутренне перемещенным лицам;
 - подготовка организаторами для представления Комиссии на ее сорок седьмой или сорок восьмой сессии доклада о конкретных последующих шагах и приоритетах.
-