

Базовый миграционный профиль

Рекомендации по подготовке

2013



Содержание

Содержание.....	1
Введение	2
1. Общие рекомендации.....	3
2. Структура БМП.....	4
3. Показатели и источники данных.....	7
Миграционные потоки и контингент (численность) мигрантов	7
Законная миграция	8
Незаконная миграция	9
Возвращение	9
Интеграция	9
Миграция и развитие	10
Убежище и международная защита	10
4. Расширение Базового миграционного профиля	10
5. Приложение – примеры определений.....	11

Введение

После того как в Праге в апреле 2009 года Министерская конференция «Построение миграционных партнерств» приняла Совместную декларацию, в рамках инициативы «Построение миграционных партнерств» (ПМП) началась работа над созданием Базы знаний ПМП. Эта база знаний, известная сейчас под названием База знаний Пражского процесса, состоит из набора Расширенных миграционных профилей¹, подготовленных и одобренных в 2010-2011 годах, и интерактивной онлайн карты (и-карты), визуализирующей существующую информацию.

Целевая инициатива Пражского процесса (ЦИ ПП) – это проект, реализуемый при финансовой поддержке ЕС, который основывается на инициативе ПМП и имеет целью осуществление выбранных приоритетов из Плана действий Пражского процесса, принятого в Познани в ноябре 2011 года. Одной из задач ЦИ ПП является дальнейшая разработка, обновление и совершенствование Базы знаний. Продолжая работать над обновлением и дальнейшей подготовкой Расширенных миграционных профилей, ЦИ ПП приняла во внимание замечания и пожелания государств-участников Пражского процесса и предложила концепцию Базового миграционного профиля. В отличие от Расширенного миграционного профиля, само название которого указывает на обширность и детальность содержащейся в нем информации, Базовый миграционный профиль должен стать практичным инструментом с ограниченным количеством страниц, который охватывает только представляющие интерес вопросы. Базовый миграционный профиль имеет целью обзор ключевых приоритетов и проблем, легкость ежегодного обновления и стандартизированные данные обо всех задействованных странах.

Предложенная концепция Базового миграционного профиля (БМП) была хорошо воспринята государствами-участниками Пражского процесса, и Германия вызвалась протестировать концепцию путем заполнения разработанного шаблона. В процессе подготовки БМП Германии были выявлены пробелы в первом шаблоне, которые были впоследствии успешно заполнены в сотрудничестве с Командой поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (МЦРМП). Цель ЦИ ПП – создать Базу знаний в качестве полезного инструмента, состоящего из миграционных профилей государств, которые содержат категории стандартизированных и сопоставимых данных. Хотя в первую очередь эта инициатива охватывает семь ведущих государств ЦИ ПП и страны-участники ЦИ ПП, не входящие в состав ЕС, в конечном счете, Пражский процесс имеет целью собрать информацию в формате БМП обо всех 50 странах-участниках Пражского процесса.

¹Албания (одобрен в 2010г.), Армения (одобрен в 2011г.), Азербайджан (одобрен в 2010г.), Босния и Герцеговина (одобрен в 2010г.), Чехия (одобрен в 2010г.), Грузия (одобрен в 2011г.), Венгрия (одобрен в 2011г.), Казахстан (одобрен в 2010г.), Кыргызстан (одобрен в 2011г.), Польша (одобрен в 2010г.), Румыния (одобрен в 2010г.), Словакия (одобрен в 2010г.), Таджикистан (одобрен в 2010г.), Украина (одобрен в 2011г.).

Беларусь, Россия, Туркменистан и Узбекистан продолжают работать над своими расширенными миграционными профилями.

Концепция БМП нацелена на все государства, поскольку она, как считают, способствует общему пониманию миграционной ситуации, существующих миграционных потоков, приоритетов, проблем и интересов в странах-партнерах. БМП должен использоваться как информативный инструмент, но также служить инструментом разработки политики в сфере миграции. При необходимости, государствам, имеющим ограниченный опыт реализации таких инициатив, будет предоставлена методологическая и экспертная поддержка в процессе подготовки БМП.

Географический охват ЦИ ПП – это в первую очередь страны Восточного соседства ЕС, Южного Кавказа и Центральной Азии, что не исключает участие других государств-участников Пражского процесса в этой инициативе совместного партнерства. Команда поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (МЦРМП) всегда готова помочь; с ней можно связаться по адресу ppti@icmpd.org. База знаний Пражского процесса доступна по адресу www.pragueprocess.eu и www.imap-migration.org в разделе «Пражский процесс».

1. Общие рекомендации

Эти рекомендации следует использовать как справочный документ в процессе подготовки национального Базового миграционного профиля. После их прочтения лица, работающие над БМП, должны иметь хорошее понимание того, что нужно включить в профиль, чтобы он представлял ценную информацию о миграционной ситуации в соответствующей стране.

Первый шаг – это ознакомление со структурой Базового миграционного профиля с целью получения общего представления о предусматриваемом объеме работы и данных, которые нужно собрать. Информацию о структуре и содержании БМП можно найти в этом документе и в примерах БМП, в частности в примере БМП Германии. Полезным источником информации могут также стать (Расширенные) миграционные профили из раздела «База знаний» веб-страницы Пражского процесса (www.pragueprocess.eu) или на платформе и-карты (www.imap-migration.org).

Собирая информацию для БМП, особое внимание следует уделить ссылкам на источники информации. Они важны для того, чтобы можно было легко определить источник каждого элемента информации. Можете использовать примеры ссылок из этого документа либо же из БМП Германии. Лучше всего размещать в сносках всю информацию, необходимую для определения происхождения данных. Ссылки должны быть последовательными и содержать информацию об авторе документа-источника, его название, год публикации и издательство. Ссылаясь на информацию, полученную из Интернета, пожалуйста, указывайте также ссылку на сайт и дату обращения. Если БМП содержит информацию без конкретного источника, из текста должно быть понятно, что здесь отражены мнения или видение авторов/ владельцев БМП. Собственную интерпретацию следует свести до минимума.

Подготовка БМП – это длительный процесс, поэтому запланируйте достаточно времени для написания первой версии БМП и помните о том, что потребуются несколько этапов проверки и пересмотра перед тем, как финальная версия будет готова к публикации.

И наконец, не забывайте, что команда поддержки Пражского процесса всегда готова предоставить Вам помощь в подготовке БМП.

2. Структура БМП

Рисунок 1 ниже показывает структуру Базового миграционного профиля. БМП начинается с вводной информации о документе, представляющей собой описание организационной структуры, в рамках которой БМП был подготовлен (партнеры, сотрудничество и финансирование).

Раздел 1 содержит базовую информацию о стране, описанной в БМП, включая официальное название страны, ее столицу, площадь, население, соседние страны и протяженность границ, а также другую важную информацию (например, членство в наднациональных структурах). Можно также добавить короткий абзац, в сжатой форме излагающий основные характеристики страны, например, ее административное устройство и/или основные административно-правовые нормы и обязанности в области миграционной политики.

Следующий раздел представляет обзор миграционных потоков в целом, включая потоки иммиграции и эмиграции, а также информацию о контингенте (численности) мигрантов в стране (возможные показатели и понятия, которые следует использовать в этом разделе, изложены ниже).

Остальные шесть разделов рассматривают более конкретные аспекты, связанные с миграцией, в частности, такие темы, как законная миграция с особым акцентом на трудовую миграцию, незаконная миграция, возвращение и реадмиссия, интеграция иммигрантов, миграция и развитие, убежище и международная защита. Каждый из этих разделов состоит из трех подразделов, а именно: ответственные государственные органы, политика и программные документы и статистика. Подраздел об ответственных государственных органах описывает основные государственные структуры, занимающиеся соответствующей темой (то есть какие министерства, подразделения министерств и, возможно, другие структуры отвечают за вопросы, связанные с рассматриваемой темой, например, законной миграцией). Второй подраздел содержит информацию об основных структурах в области формирования политики в соответствующей сфере и ссылается на главные инструменты миграционной политики, регулирующие соответствующую тему, включая нормативно-правовые акты, программы и стратегии, национальные, региональные и местные планы действий, международные соглашения и т.д. Важно, чтобы оба подраздела были предельно краткими.

Третий подраздел посвящен статистическим показателям в соответствующей сфере. Каждый из показателей должен быть представлен в формате таблицы или диаграммы с последующим текстовым описанием. Выбранные показатели изложены ниже. И наконец, можно также включить приложение, содержащее дополнительную статистическую информацию, диаграммы, карты, данные, ссылки на правовые акты и т.д.

Чтобы БМП оставался базовым документом, представляющим краткий обзор миграционной ситуации в Вашей стране, количество слов в нем не должно превышать 9-11 тысяч.

Рисунок 1: Структура БМП

Введение
1. Общая информация о стране
2. Миграционные потоки в целом и контингент (численность) мигрантов
2.1. Миграционные потоки
2.2. Контингент (численность) мигрантов
3. Законная миграция с особым акцентом на трудовую миграцию (максимум 3 страницы)
3.1. Ответственные государственные органы (название, краткое описание, веб-страница)
3.2. Политика и программные документы
3.3. Статистика
4. Незаконная миграция в стране (максимум 3 страницы)
4.1. Ответственные государственные органы (название, краткое описание, веб-страница)
4.2. Политика и программные документы
4.3. Статистика
5. Возвращение, реадмиссия и реинтеграция
5.1. Ответственные государственные органы (название, краткое описание, веб-страница)
5.2. Политика и программные документы
5.3. Статистика
6. Интеграция
6.1. Ответственные государственные органы (название, краткое описание, веб-страница)
6.2. Политика и программные документы
6.3. Статистика
7. Миграция и развитие
7.1. Ответственные государственные органы (название, краткое описание, веб-страница)
7.2. Политика и программные документы
7.3. Статистика
8. Убежище и международная защита
8.1. Ответственные государственные органы (название, краткое описание, веб-страница)
8.2. Политика и программные документы
8.3. Статистика
9. Приложения (таблицы данных, нормативно-правовые документы и т.д.)

3. Показатели и источники данных

Этот раздел содержит информацию о показателях, которые следует использовать для представления статистического обзора ситуации в Вашей стране по каждой из конкретных тем, описанных в БМП. Найти статистические показатели, сопоставимые на международном уровне, – задача непростая. Был проведен огромный объем работы для определения и разработки статистических показателей в области миграции, гармонизированных на международном уровне, в частности, многие международные и наднациональные организации приложили для этого усилия. Данный раздел предлагает общепринятые международные показатели и ссылается на официально используемые определения и понятия. Для обеспечения международной сопоставимости старайтесь включать в БМП данные в соответствии с международными определениями. Если это невозможно либо для правдивого отражения ситуации в Вашей стране необходимы иные показатели, можно использовать и другие статистические данные. Важно четко указать, какие определения и понятия используются в БМП для представления статистики.

Базовые определения и понятия в области статистики миграции были разработаны Организацией Объединенных Наций (1998)² и Европейским Союзом в Регламенте ЕС № 862/2007 (далее – Регламент о статистике миграции)³ и соответствующих регламентах о его реализации. Ценное практическое руководство для стран Восточной Европы по статистике международной миграции было опубликовано на английском и русском языках Европейской экономической комиссией ООН (ЕЭК ООН/ UNECE) и Фондом Народонаселения ООН (ФН ООН/ UNFPA) в 2011 году.⁴

Статистические данные нужно представлять с разбивкой по полу и возрастным группам, если это возможно и считается необходимым.

Миграционные потоки и контингент (численность) мигрантов

Перед первым разделом, содержащим статистику основных потоков и контингентов мигрантов, стоит задача отразить миграционные перемещения в целом без учета критериев законного пребывания и цели перемещения. Базовое определение термина «миграция» и соответствующие

² United Nations (1998): Recommendations on Statistics of International Migration. Revision 1. Statistical Paper Series M, No. 58, Rev. 1. New York (Рекомендации ООН по статистике международной миграции, 1998). Доступны по адресу: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1e.pdf (дата обращения – апрель 2011г.).

³ REGULATION (EC) No 862/2007 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers. OJ L 199/23, 31.7.2007 (Регламент Парламента и Совета (ЕС) № 862/2007 от 11 июля 2007 года о статистике Сообщества по миграции и международной защите и отмене Регламента Совета (ЕЕС) № 311/76 о сборе статистических данных по иностранному рабочим). Доступен по адресу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0023:0029:EN:PDF>

⁴ ЕЭК ООН/ UNECE и ФН ООН/ UNFPA (2011): Статистика международной миграции. Практическое руководство для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Женева: Организация Объединенных Наций. Доступно на английском языке по адресу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/International_Migration_Practical_Guide_ENG.pdf, а на русском – по адресу: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/RUS_International_Migration_Statistics_Practical_Guide.pdf (дата обращения – апрель 2011г.).

рекомендации были предложены Организацией Объединенных Наций в 1997 году. Миграцию определяют как изменение *места обычного проживания*. При определении места обычного проживания используют, как правило, 12-месячный период проживания, хотя детальное определение этого понятия немного более абстрактное.⁵

Мы рекомендуем включить статистику иммиграции в Вашу страну из-за границы и эмиграции из Вашей страны за все годы, информация по которым доступна. При возможности, отражайте число людей, а не событий (случаев) переезда. Так Вы не посчитаете одного и того же человека несколько раз. Статистику нужно различать по стране гражданства и стране рождения, параллельно с базовой разбивкой на граждан/ неграждан и родившихся за рубежом/ родившихся в стране, поскольку данные об основных группах населения по стране гражданства и стране рождения считаются важными.

В статистике контингентов мигрантов наиболее применяемым показателем является общая численность населения с разбивкой по стране рождения (родившиеся в стране и родившиеся за рубежом) и стране гражданства (граждане и неграждане) в Вашей стране состоянием на начало последнего года. Желательно также привести статистику основных групп населения, родившихся за рубежом, и основных групп иностранных граждан, проживающих в Вашей стране.

Примеры более детальных определений терминов и понятий можно найти на сайте Евростата: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_stock_esms.htm.

Законная миграция

Здесь мы рекомендуем представить выбранные показатели/ статистические данные о действительных видах на жительство и нововыданных видах на жительство (при возможности, с разбивкой по стране гражданства, сроку действия и цели пребывания, например, работа, учеба, воссоединение семьи и т.д.). Доступная статистическая информация о видах на жительство во многом зависит от нормативно-правовой базы соответствующей страны. Поэтому иногда трудно представить статистику в соответствии с определениями, гармонизированными на международном уровне. Если Ваши статистические данные не сопоставимы с международными дефинициями, пожалуйста, руководствуйтесь национальными определениями.

Примеры детальных международных определений терминов и понятий можно найти на сайте Евростата: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_res_esms.htm

⁵ Согласно определению Евростата, место обычного проживания – это место, в котором человек обычно проводит время ежедневного отдыха, несмотря на временное отсутствие по причине отпуска, отдыха, поездок к друзьям и родственникам, командировок, лечения или религиозного паломничества, либо же место юридического жительства или регистрации (Статья 3 Регламента о статистике миграции). В качестве вспомогательного документа могут также быть полезными комплексные рекомендации, разработанные Международной организацией по миграции (МОМ): Laczko Frank and Anich Rudolf (2011): Migration Profiles: Making the Most of the Process. IOM: Geneva. Доступны по адресу: http://publications.iom.int/bookstore/free/MigrationProfileGuide2012_1Oct2012.pdf (дата обращения – апрель 2011г.).

Незаконная миграция

Показатели в сфере незаконной миграции, как правило, основываются на данных, полученных в процессе выполнения законодательства об иммиграции.

Предлагаемые данные включают статистику задержаний незаконных иммигрантов, отказов на границе и задержаний лиц, занимающихся незаконным ввозом мигрантов.

Детальные международные определения терминов и понятий можно найти на сайте Евростата (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_eil_esms.htm), а также получить у агентства «Фронтекс» (смотрите, например, Отчет об анализе рисков 2012 (Frontex Risk Analysis Report 2012), начиная со стр. 45).⁶

Если существует научно обоснованная оценка численности нелегально проживающего населения, пожалуйста, включите эти данные в БМП.

Возвращение

Что касается возвращения незаконно пребывающих мигрантов, то мы рекомендуем представить статистику принудительных и «добровольных» возвращений (при возможности, с разбивкой по стране гражданства (основные группы)).

Определения соответствующих понятий и терминов можно найти на сайтах Евростата и агентства «Фронтекс» (смотрите ссылки в подразделе о незаконной миграции выше).

Интеграция

В сфере интеграции мы предлагаем включить статистическую информацию о натурализации иностранных граждан (то есть приобретении гражданства после рождения) с разбивкой по стране предыдущего гражданства.

Определения терминов и понятий доступны на сайте Евростата: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_acqn_esms.htm

Пожалуйста, по возможности представьте и другие данные в сфере интеграции, например, статистику иммигрантов, посещающих курсы по «интеграции» или языковые курсы, а также информацию о других мероприятиях для содействия интеграции.

⁶ Доступен по адресу: http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf

Миграция и развитие

Основные международные показатели, используемые в сфере миграции и развития, – это римессы мигрантов (то есть денежные переводы мигрантов; деньги, пересылаемые мигрантами в страны происхождения). Международная статистика денежных переводов доступна на веб-странице Всемирного банка.⁷

В области миграции и развития используются также статистические данные об эмиграции высококвалифицированных специалистов, известной еще как «утечка мозгов». Примером международного показателя утечки мозгов является уровень эмиграции людей с высшим образованием (Emigration rate of tertiary educated), опубликованный в базе данных Всемирного банка.⁸

Убежище и международная защита

Основные показатели ситуации в области предоставления убежища и международной защиты – это ходатайства о предоставлении убежища и решения по ним. УВКБ ООН имеет огромный опыт сбора международной статистики в области предоставления убежища. Определения терминов и понятий можно найти здесь <http://www.unhcr.org/45c06c662.html>. Евростат собирает похожую статистику, но оперирует немного другими понятиями. Эта статистика доступна по следующим адресам: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_asyapp_esms.htm и http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_asydec_esms.htm.

4. Расширение Базового миграционного профиля

Тематически структура БМП отражает структуру Плана действий Пражского процесса на 2012-2016 годы и по своей сути соответствует структуре расширенных миграционных профилей. Главный отсутствующий аспект – это воздействие миграции на другие сферы, например, на экономическое развитие страны (тем не менее, он частично освещен в подразделе о миграции и развитии).

Для расширения информации, содержащейся в миграционном профиле, можно обобщить или сослаться на высококачественные исследования по оценке воздействия миграции.

⁷

<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:22759429~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html> (дата обращения – апрель 2013г.).

⁸ База данных Всемирного банка: <http://data.worldbank.org/indicator/SM.EMI.TERT.ZS> (дата обращения – апрель 2013г.).

Кроме того, если формат БМП не позволяет добавить какую-то важную информацию (например, важные дополнительные показатели), можно рассмотреть возможность включить в БМП более детальную информацию и таким образом получить более обширный документ.

Однако первый год реализации ЦИ ПП посвящен подготовке и совершенствованию БМП. Оценка результатов будет проведена совместно в рамках Задачи 2 ЦИ ПП – База знаний – с возможностью откорректировать и улучшить концепцию в соответствии с потребностями и ожиданиями государств-участников.

5. Приложение – примеры определений

Население по стране гражданства указывает на состав постоянного (обычного) населения по стране гражданства.⁹

Население по стране рождения указывает на состав постоянного (обычного) населения по стране рождения. «Гражданство» обозначает определенную правовую связь лица с государством, приобретенную по факту рождения или посредством натурализации, будь то по заявлению лица, по его выбору, через брак или другими способами, предусмотренными национальным законодательством.¹⁰

Страна рождения – это страна проживания матери на момент рождения или страна, где лицо родилось (в обоих случаях – с существующими на момент рождения границами, если такая информация доступна). «Место обычного проживания» означает место, в котором человек обычно проводит время ежедневного отдыха, несмотря на временное отсутствие по причине отпуска, отдыха, поездок к друзьям и родственникам, командировок, лечения или религиозного паломничества, либо же место юридического жительства или регистрации. Доступные показатели: постоянное (обычное) население по возрасту (по возрастным группам), полу, стране гражданства или стране проживания.¹¹

Данные о видах на жительство содержат статистическую информацию, основанную на Статье 6 Регламента Парламента и Совета (ЕС) № 862/2007 от 11 июля 2007 года, и включают данные о:

- ✓ первых видах на жительство, выданных гражданам третьих стран на протяжении отчетного периода, с разбивкой по стране гражданства, причине выдачи и сроку действия;

⁹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_stock_esms.htm (дата обращения – апрель 2013г.)

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

- ✓ видах на жительство, выданных на протяжении отчетного периода в связи со сменой лицом иммиграционного статуса или цели пребывания, с разбивкой по стране гражданства, причине выдачи и сроку действия;
- ✓ видах на жительство, действительных по состоянию на конец отчетного периода, с разбивкой по стране гражданства, причине выдачи и сроку действия;
- ✓ количестве долговременных жителей по состоянию на конец отчетного периода.¹²

Гражданство – это определенная правовая связь лица с государством, приобретенная по факту рождения или посредством натурализации, будь то по заявлению лица, по его выбору, через брак или другими способами, предусмотренными национальным законодательством.¹³

Натурализация является одним из наиболее распространенных способов приобретения нового гражданства. Это формальный акт приема в гражданство иностранца по его заявлению. Международное законодательство не предусматривает детальных условий для получения гражданства в порядке натурализации и признает право каждого государства самому регулировать вопросы натурализации иностранцев – соискателей его гражданства.¹⁴

Натурализация обычно предусматривает так называемый квалификационный период – время юридически зарегистрированного нахождения в стране, а также другие условия, например, доказательства социально-экономической интеграции и владения государственными языками. Условия могут отличаться для лиц, родившихся или получивших образование в отчетной стране, или лиц, у которых родители либо другие родственники имеют гражданство этой страны. Доступные показатели: общее количество лиц, получивших гражданство, по стране предыдущего гражданства, полу и возрастным группам; общее количество граждан, потерявших гражданство отчетной страны, с разбивкой по стране нового гражданства и полу (начиная с 2008 года).¹⁵

Лица, ищущие убежища – это лица, подавшие ходатайство о предоставлении убежища или статуса беженца, но не получившие еще окончательного решения по своему заявлению. Следует различать такие показатели, как количество лиц, ищущих убежища, которые подали заявление о предоставлении убежища на протяжении определенного периода времени («количество поданных заявлений»), и количество лиц, ищущих убежища, которые на конкретную дату не получили еще решения по своему заявлению («количество нерешенных или все еще рассматриваемых случаев»). Статистическая онлайн база данных о населении содержит обе категории данных. Поэтому следует быть предельно осторожным при интерпретации статистики лиц, ищущих убежища.¹⁶

¹² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_res_esms.htm (дата обращения – апрель 2013г.)

¹³ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/migr_acqn_esms.htm (дата обращения – апрель 2013г.)

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ <http://www.unhcr.org/45co6c662.html#asylum-seekers> (дата обращения – апрель 2013г.)



Контакт:

<http://www.pragueprocess.eu/russkii/kontakty/>

Funded by
the European Union

