

08 October 2018 г.

Русский

Европейская экономическая комиссия ООН

Конференция европейских статистиков

Рабочая сессия по статистике миграции

Женева, Швейцария

24-26 октября 2018 года

Пункт 6 предварительной повестки дня

Просители убежища и беженцы

Иностранцы ходатайствующие о гуманитарной защите

Измерение количества иностранцев ходатайствующих о гуманитарной защите в Германии

Доклад Немецкого Федерального Статистического Бюро*

Резюме

В свете массового наплыва приезжих в период с 2014 до 2016 года Федеральное Статистическое Бюро Германии занялось исследованием осуществимости дополнения существующей статистики по притоку беженцев, полученной на основании заявлений о предоставлении убежища, информацией об общем объеме иностранцев, проживающих в Германии по гуманитарным причинам. Концепция была разработана с целью всеобъемлющего подхода, который бы включил не только иностранцев, уже получивших статус беженца, но также и тех, заявления которых о предоставлении убежища находятся в стадии рассмотрения, а также тех, которые до сих пор находятся в Германии после того, как получили отказ о предоставлении убежища. Таким образом данный подход следует Международным рекомендациям по статистике беженцев, которые недавно были утверждены Статистической комиссией ООН. Основой концепции являются данные о разрешениях на временное проживание,

* Доклад подготовил М-р Ян Эберле
Jan.Eberle@destatis.de
+49 611 75 2937

полученных из Центрального регистра иностранцев. Эти данные дают возможность идентифицировать иностранцев, находящихся в процессе подачи заявки, а также иностранцев, которым была предоставлена гуманитарная защита, и тех, кому было отказано в этой защите. В конце 2016 года около 1,6 миллиона иностранцев были идентифицированы как лица, требующие гуманитарной защиты в Германии. Эта цифра составляет около 2% от постоянного населения и примерно 16% от всех проживающих в Германии иностранцев. Таким образом общее количество иностранцев в течение последней волны гуманитарной иммиграции с 2014 до 2016 года возросло более чем в два раза.

I. Введение

1. В марте 2018 года Статистическая Комиссия ООН (UNSC) достигла принципиально важного единства взглядов по первому применимому на международном уровне набору рекомендаций о производстве сравнимой и высококачественной статистики по беженцам. На своем 49-ом заседании Статистическая комиссия ООН завизировала Международные рекомендации по статистике беженцев (IRRS), чьей целью является улучшить заметность беженцев в официальной статистике. IRRS были разработаны для того, чтобы помочь странам-членам установить статистику по беженцам в качестве составляющей части официальной статистики населения в Национальных статистических организациях (НСО). С этой целью IRRS предлагает руководство по стандартной терминологии и классификации, а также дальнейшее обсуждение потенциально подходящих источников данных и ключевых показателей.
2. Еще за четыре месяца до этого, в ноябре 2017 года, когда велось глобальное обсуждение финального проекта IRRS, Федеративное статистическое бюро Германии опубликовало пилотный вариант статистики, который в основе своей следует ключевым аспектам этого руководства. В то время в Германии возникла срочная потребность улучшить видимость беженцев в официальной статистике в результате большого наплыва лиц, просящих убежища, произошедшего в период с 2014 до 2016 года. Надежной информации требовали как политики, так и само население Германии. Цифры о потоке поступающих заявлений о предоставлении убежища, а также цифры по количеству решений, принятых по этим заявлениям, поступили из Федерального отдела по миграции и беженцам. Хотя в этой информации остро ощущалась потребность для эмпирически обоснованных общественных дебатов, официальная статистика о количестве беженцев и лиц, находящихся в ситуации беженцев, которая бы нарисовала всеобъемлющую картину гуманитарной иммиграции, в то время не была доступна общественности.
3. В данном докладе предложена концепция, источники данных и ключевые результаты немецкого подхода к интеграции статистики по беженцам в официальную статистику населения. Особое внимание было уделено определениям и классификациям, используемым для составления статистики по общему количеству иностранцев, ищущих гуманитарной защиты в Германии, полученным из административных данных по разрешениям на временное проживание. Что касается классификации, доклад

подчеркивает схожесть, а также отличия от Международных рекомендаций по статистике беженцев. Более того, доклад подчеркивает трудности, с которыми столкнулись в процессе производства и распространения этой новой статистики, и уроки, которые извлекли в результате. В целом данный доклад может иметь практическое применение для НСО, которые желают измерить количество гуманитарных мигрантов при соблюдении IRRS. В Евросоюзе сбор данных по проживанию и статусу беженцев в некоторой мере гармонизированы. Например, статья 6 Директивы ООН 2007/862/ЕС о статистике населенных пунктов по миграции и международной защите упорядочивает комплектование статистики по разрешениям на временное проживание и статусе проживания лиц-выходцев из стран третьего мира. Таким образом, предложенный подход может потенциально применяться другими НСО в Евросоюзе.

II. Концепция и определения

A. Определение целевого населения

4. Люди, ищущие гуманитарной защиты, составляют подгруппу иностранного населения, имеющие конкретные гуманитарные причины для их текущего пребывания в Германии. Это население в свою очередь состоит из трех подгрупп, отличающиеся друг от друга тем, принято ли решение по гуманитарной защите, статус не решен или в защите отказано. Цель проживания иностранца логически следует из его/ее юридического статуса нахождения в стране. В Германии информацию о цели проживания иностранца можно получить на основании его текущего статуса, выданного в соответствии с немецким Законом о пребывании. С начала 2005 года Закон о пребывании Германии упорядочивает въезд и пребывание иностранцев на территории Германии. Согласно статье 1 Закона о пребывании он

«... служит для того, чтобы контролировать и ограничивать приток иностранцев в Федеративную Республику Германию. Закон дает возможность и организует иммиграцию с должным вниманием к возможностям допуска, интеграции и интересам Федеративной Республики Германии с точки зрения экономического рынка и рынка труда. В то же самое время Закон также служит для исполнения гуманитарных обязательств Федеративной Республики Германии. В этих целях он упорядочивает въезд, пребывание, экономическую деятельность и интеграцию иностранцев.»

5. Главная новизна, появившаяся в Законе о пребывании Германии, это разделение по разным целям проживания. Разрешения на проживание выдаются в соответствии с федеральным законом о разрешениях в целях получения образования, экономической деятельности, на гуманитарных основаниях или по семейным причинам. Разрешения на проживание по гуманитарным основаниям могут быть временного или постоянного характера. Кроме иностранцев, уже получивших разрешение на проживание по гуманитарным основаниям, предполагаемые соискатели убежища, проживающие в Германии, которые намереваются получить гуманитарное разрешение на проживание, также включаются в общее количество иностранцев, просящих защиты. Иностранцы, по которым еще нет решения по заявлению о предоставлении защиты, либо уже выразили свою просьбу в убежище германским властям (например, полиции или иммиграционному бюро), либо уже подали заявление о получении убежища в Федеральный отдел по миграции и беженцам. Иностранцы, которые получили отказ на свое заявление, но которые все еще находятся в Германии, попадают в последнюю подгруппу – иностранцы, которым отказано в статусе беженца. Далее, подгруппа иностранцев, получивших отказ на свое заявление о предоставлении защиты, включает и иностранцев, у которых раньше

было разрешение на временное проживание по гуманитарным причинам, которое не было продлено, отозвано или от которого иностранец отказался, а также тех, которых ожидает выдворение из страны. Все иностранцы, попавшие в эту категорию, законом обязаны покинуть страну. Тем не менее, во многих случаях это обязательство не может быть исполнено по практическим и юридическим причинам, что ведет к продлению их пребывания в данном статусе.

6. Гражданам Европейской Экономической Зоны (ЕЭЗ), а именно Евросоюза, Исландии, Лихтенштейна и Норвегии, не требуется виза для въезда, ни разрешение на проживание для нахождения на территории Германии, в соответствии с Разделом 2 (4) Акта о свободе передвижения/ЕС. В соответствии с этим Закон о пребывании Германии не применяется по отношению к гражданам ЕЭЗ и, судя по имеющимся данным, исключает их из целевого населения.

Рисунок 1. Иностранцы, ищущие гуманитарной защиты



7. Включив в список людей, кому уже предоставлена защита, или чье заявление еще рассматривается, предложенная нами концепция соответствует IRRS. Тем не менее концепция и отличается от IRRS в одном важном аспекте. Группа иностранцев, которым было отказано в защите, не включает в себя лиц, не зарегистрированных как просящих убежища, которые въехали в страну по туристической, студенческой или рабочей визе, но тем не менее находятся в бегстве из своей страны по причине преследований, войны или насилия (IRRS 2018, стр 26-29).

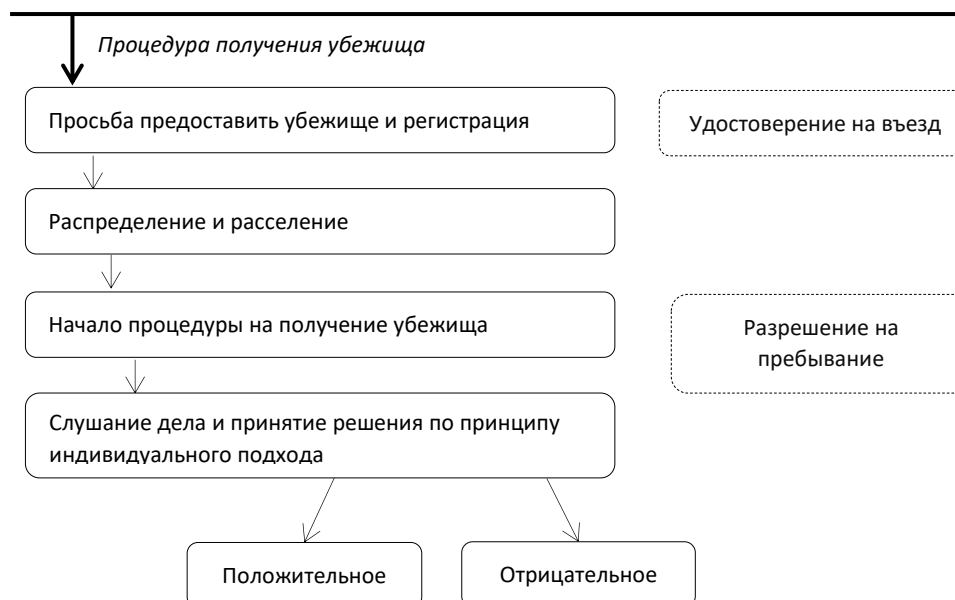
В. Иностранцы, чей статус беженца не решен

8. Иностранцы, по которым еще нет решения о статусе защиты, это предполагаемые просители убежища или просители убежища, которые подали заявление и которое находится в стадии рассмотрения. Для статистических целей эта группа может измеряться количеством иностранцев, имеющих действующее удостоверение на въезд или разрешение на пребывание. Удостоверение на въезд это первый официальный документ, выдаваемый непосредственно после того, как иностранец выразил желание предоставить ему убежище, которое регистрируется в Центральном Регистре иностранцев (CRF)¹. Данный документ предоставляет законное право находиться в стране на период с момента

¹ Иностранцы, просящие убежища, которые въехали в страну в период с 2015 до 2016 года, чье заявление о предоставлении убежища находится в стадии рассмотрения в среднем уже 285 дней на конец 2016 года. Удостоверение на въезд было введено с целью определить иностранцев, которые высказали намерения получить убежище, но еще не подали официальное заявление об этом.

подачи просьбы до заполнения анкеты на получение убежища. После того, как лицо, просящее убежища, лично передает свое заявление в Федеральные отдел по миграции и беженцам, удостоверение на въезд изымается и выдается разрешение на пребывание на время рассмотрения заявления о предоставлении убежища.

Рисунок 2: Иностранцы с нерешенным статусом беженца



С. Иностранцы, которым предоставлена гуманитарная защита/убежище

9. Иностранцы, которым уже предоставлена гуманитарная защита/убежище, имеют временное или постоянное разрешение на пребывание в зависимости от гуманитарных оснований. Закон о пребывании предусматривает два способа получения гуманитарного разрешения на пребывание. Во-первых, иностранцы могут иметь право на временное разрешение на пребывание по гуманитарным основаниям в рамках вышеописанной процедуры получения убежища. Во-вторых, в результате переселения или получения гуманитарного допуска госслужбы могут напрямую предоставить иностранцам гуманитарное право на пребывание без прохождения процедуры на получение убежища.

10. Процедура получения убежища состоит из четырех стадий, в течение которых Федеральный отдел миграции и беженцев исследует обстоятельства, чтобы принять решение по предоставлению или отказу в убежище. В первой фазе проверяется, стоит ли предоставлять статус беженца. Право на убежище это определенная форма защиты, предоставляемая в соответствии с национальным законодательством и является конституционным правом с момента установления основополагающего германского законодательства в 1949 году. Предоставление статуса убежища строго ограничено на лиц, преследуемых по политическим причинам.

11. В том случае, если убежище не предоставляется, Федеральный отдел миграции и беженцев переходит ко второй стадии и исследует возможности предоставления статуса беженца в соответствии с Женевской Конвенцией по беженцам. Необходимым условием для предоставления статуса беженца в таком случае является преследование по персональным характеристикам, таким как принадлежность к определенной расе, национальности, политическим убеждениям, религии или членство в определенных социальных группах (например, сексуальная ориентация). Защита беженцев основывается на Женевской Конвенции, которая еще в 1951 году впервые дала определение беженцам и

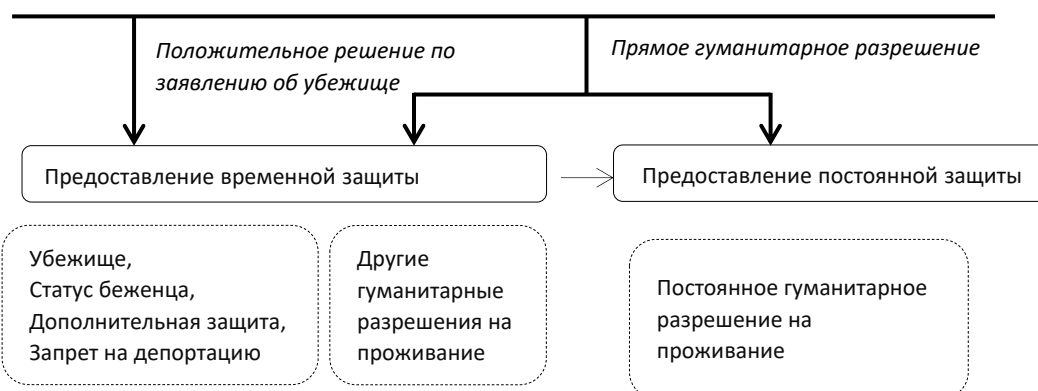
определила их юридическую защиту. В Евросоюзе защита беженцев в соответствии с Женевской конвенцией по беженцам предоставляется по единому принципу и упорядочивается Директивой ЕС 2001/55/ЕС.

12. Если иностранцу не предоставлен ни статус защиты, ни статус беженца, тогда в третьей стадии процедуры исследуются возможности и основания для предоставления ему дополнительной защиты. Дополнительная защита предоставляется, если имеются значительные основания полагать, что человек столкнется с реальным риском потерпеть серьезный личный ущерб в стране своего происхождения. Предоставление статуса дополнительной защиты основывается на международном законодательстве, как и статус защиты беженцев основывается на Женевской Конвенции беженцев. Применение и внедрение ее в национальном законодательстве всех стран-членов Евросоюза упорядочивается Директивой ЕС 2001/55/ЕС.

13. В последней фазе Федеральный отдел по миграции и беженцам рассматривает, есть ли причины для применения национального запрета на депортацию. Это рассмотрение применяется только в тех случаях, когда лицу, просящему защиты, не предоставлен ни статус беженца, ни статус защиты, ни статус дополнительной защиты. Запрет на депортацию устанавливается на основании обстоятельств, препятствующих депортации, что может быть связано со страной назначения. Это подразумевает болезнь, которая могла бы серьезно обостриться или поставить под угрозу жизнь из-за недостатка необходимой медицинской помощи.

14. Более того, иностранцы могут получить постоянную защиту таким образом, что иммиграционный отдел переведет временное гуманитарное разрешение на пребывание в постоянное. Для этого заявители должны выполнить установленные законом требования в отношении продолжительности пребывания в стране и получения трудоустройства. Также требуется предоставить доказательства о наличии средств на жизнеобеспечение и проявить личные усилия к интеграции в жизнь страны. И наконец, временная, а также постоянная защита может быть предоставлена путем обеспечения прямого разрешения/доступа².

Рисунок 3: Иностранцы, которым предоставлена гуманитарная защита



² Допуск на основании Соглашения между Турцией и ЕС в марте 2016 года применяется к этой группе. В соглашении оговорено, что ищущие убежища, пересекшие турецко-греческую границу, будут возвращены в Турцию, если Греция откажет им в предоставлении защиты. При этом за каждого сирийца, ищущего убежища, но возвращенного в Турцию, сирийский беженец из Турции будет переселен в Евросоюз.

D. Иностранцы, которым отказано в гуманитарной защите³

15. В группу иностранцев, которым было отказано в статусе защиты, входят просящие убежища и проживающие в Германии после того, как на их заявление о предоставлении защиты был получен отказ от Федерального отдела миграции и беженцев. Более того, иностранцы, получившие временную защиту, могут лишиться этого статуса в результате истечения срока действия временной защиты или ее отзыва. Таким образом, иностранцы, получившие отказ в защите, не имеют разрешения на проживание и по закону обязаны покинуть страну. Это обязательство может в дальнейшем подразделяться на латентное, вступившее в юридическую силу или временно отмененное.

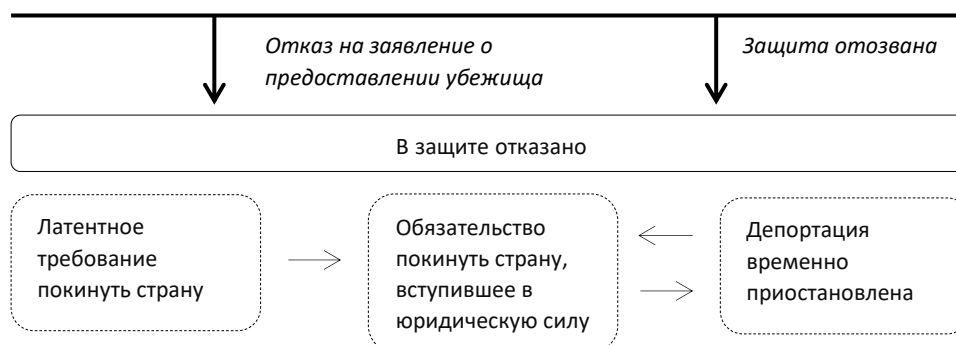
16. Людям, от которых в латентной форме требуется покинуть федеральную территорию в определенные сроки, предоставляется возможность добровольно выполнить это требование. Данное требование покинуть страну носит латентный характер, потому что эти лица имеют право обжаловать это требование в суде. Это означает, что решение, полученное ими в процессе процедуры рассмотрения предоставления убежища, а также решение о применении меры об отмене права на проживание, еще не вступило в юридическую силу.

17. Лица, которым отказано в защите, от которых требуется покинуть страну, и которые не могут больше подавать жалобы на эти решения, относятся к группе лиц, получивших вступившее в юридическую силу требование покинуть страну. Если требование покинуть федеральную территорию вступило в юридическую силу, и если лицо добровольно не выполнит это требование, оно может быть исполнено в принудительном порядке через высылку из страны. За принудительное осуществление высылки из страны согласно федеральному законодательству отвечают местные иммиграционные органы.

18. Если существуют юридические или фактические препятствия, которые могут предотвратить принудительную высылку, то такое лицо имеет право на временную отмену депортации. Если лицо получило временную отмену депортации, то вступившее в силу требование покинуть страну временно приостанавливается, но не отменяется. Временное приостановление требования о депортации выдается уполномоченными иммиграционными органами федеральной территориальной области. Юридическими препятствиями депортации могут быть право на поддержание брачной и семейной жизни, а также требование принять во внимание риск для здоровья, который может наступить в результате самой депортации. Также депортация невозможна по фактическим причинам, если отсутствуют въездные документы (например, документы удостоверяющие личность), если страна назначения запретила въезд или если нарушены транспортные пути.

³ Более детальное описание всех трех подгрупп иностранцев, просящих защиты, можно посмотреть на www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/MigrationIntegration/MigrationIntegration.html

Рисунок 4: Иностранцы, которым было отказано в гуманитарной защите



Е. Прекращение статуса гуманитарной защиты

19. Иностранные лица, ищущие гуманитарной защиты, определяются как таковые на основании своего разрешения на проживание. Согласно немецкому Закону о проживании во всех разрешениях на проживание должна быть указана конкретная причина проживания (например, экономическая деятельность, гуманитарные или семейные причины). Иностранцы имеют статус лиц, просящих защиты, пока их юридический статус проживания в стране указывает причину их пребывания как на гуманитарных основаниях. Следовательно, не существует временного ограничения или интеграционной черты, которая бы прекратила статус иностранного лица как ищущего защиты. Иностранцы, получившие постоянное разрешение на проживание на гуманитарных основаниях, могут оставаться в этом статусе в независимости от продолжительности их пребывания и от того, насколько хорошо они интегрировались в немецкое общество.

20. Существуют четыре способа выйти из статуса защиты. Кроме смерти, это во-первых, иностранцы, которые уже длительное время проживают в Германии на основании присвоенного статуса защиты, могут иметь право на получение гражданства. После получения немецкого гражданства данное лицо уже больше не является иностранцем и поэтому не может считаться иностранцем, просящим защиты. Также после получения гражданства данные по этому лицу удаляются из CRF. Во-вторых, лицо, просящее защиты, которое получило гражданство в одной из стран Евросоюза, имеет право на свободное передвижение и таким образом больше не относится к целевому населению. Тем не менее данные по такому лицу сохраняются в CRF. В-третьих, цель пребывания в стране у иностранцев может измениться. Иностранцы, чье разрешение на пребывание когда-то было выдано по гуманитарным причинам, могут получить разрешение на проживание на негуманитарных основаниях в соответствии с Законом о проживании Германии. Например, после вступления в брак с гражданином/гражданкой Германии, возможно получить разрешение на пребывание по семейным причинам. И наконец, пребывание заканчивается с отбытием лица из страны, а таким образом отменяется и статус защиты, имеющийся до этого. Отбытие может быть добровольным и исполненным в принудительном порядке государственными органами. Иностранцы, не получившие статуса защиты, и не имеющие больше никаких юридических возможностей обжаловать это решение, могут подвергнуться депортации, если в добровольном порядке не выполняют своего обязательства покинуть страну. Данные по таким лицам сохраняются в CRF в течение десяти лет с пометкой «неактивно».

III. Центральный Регистр иностранцев

21. Центральный Регистр иностранцев (CRF) служит в качестве центральной базы данных для разных органов, участвующих в административных процедурах в отношении иностранцев. Здесь содержится основная персональная информация по всем иностранцам из стран-членов ЕС, а также из других стран, проживающих в Германии больше трех месяцев⁴. Наиболее важно то, что это место централизованного сбора всей информации о статусе проживания, которая содержится в более чем 600 местных иммиграционных органах, находящихся под юрисдикцией федеральных территориальных областей. Далее, данные о статусе проживания, содержащиеся в CRF, также предоставляются Федеральным отделом по миграции и беженцам, который отвечает за выполнение процедур предоставления убежища.

22. Для производства официальной статистики Немецкое Федеральное Статистическое Бюро получает ежегодную выписку из регистра по состоянию на 31 декабря. В выписке содержатся основные демографические данные (например, пол и возраст), гражданство, а также подробная информация о статусе и продолжительности пребывания в стране. Данные и обширность годовой выписки определяются законодательством.

23. На установленный период CRF предоставляет информацию не только об иностранцах, пребывающих в тот момент в Германии (активный фонд населения), но также и информацию об иностранцах, которые были зарегистрированы в более ранний период, но по состоянию на установленную дату больше не находятся в Германии по причине отбытия или смерти (неактивный фонд населения). Доступные данные позволяют проводить анализ по регионам страны. В данных CRF не содержатся данные по адресам – адреса имеются у местных иммиграционных органов. Тем не менее, ссылка на соответствующий иммиграционный орган позволяет определить регион пребывания, поскольку все иммиграционные органы приписаны к определенному району/региону. Ценной характеристикой для статистического анализа является то, что с 2006 года выписки содержат анонимизированный номер со ссылкой, что позволяет уникальным образом отслеживать определенное лицо в поперечном разрезе в течение определенного периода времени. Это дает возможности для проведения лонгитудинального анализа, например анализа регионального передвижения иностранцев.

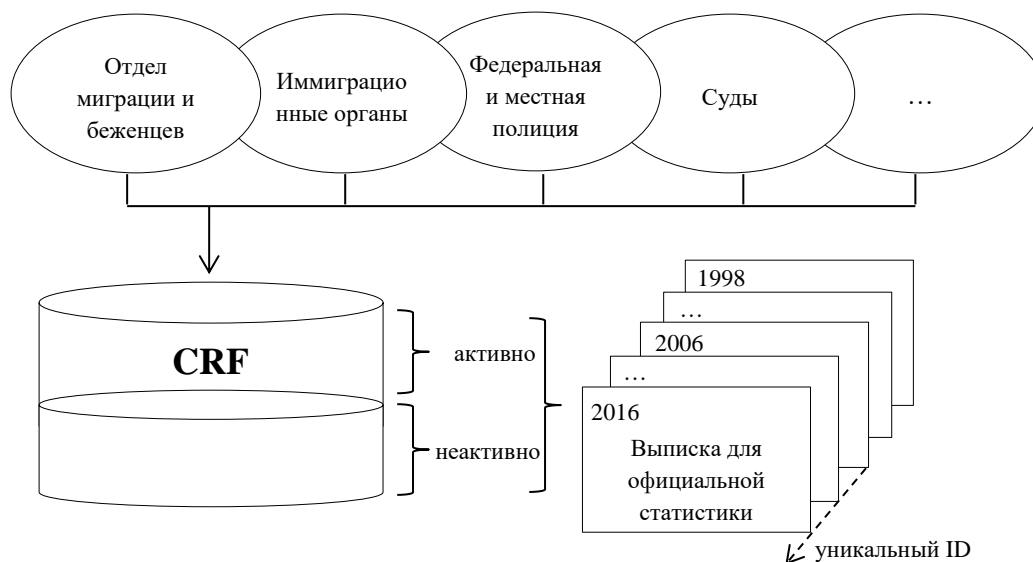
24. Немецкое Федеральное Статистическое Бюро это всего лишь одна из многих сторон, заинтересованных в данных CRF. Пользователи данных самые разнообразные – от органов попечения о несовершеннолетних до правоохранительных органов и спецслужб. Официальная статистика по иностранцам и лицам, просящим защиты, собранная CRF, это всего лишь промежуточный продукт, а регистры в основном предназначены для административных целей. Соответственно, качество данных может варьироваться в зависимости от значимости данной информации в административных процедурах. Информация о статусе проживания иностранцев носит крайне важный характер не только для иммиграционных органов, но также и для правоохранительных органов, и поэтому обычно очень высокого качества.

25. Как это часто бывает в случае с административными данными, в CRF часто не хватает информации, которая характерна для основных статистических данных, собираемых самим НСБ. Например в CRF содержатся очень скудные социально-

⁴ Исключение составляют иностранные военнослужащие лица, размещенные в Германии, и дипломатические представители, а также члены их семей – они не регистрируются в CRF.

экономические сведения. Более того в CRF не содержится информация о семейных отношениях. Не указаны никакие связи не только между супругами, но также между совместно проживающими партнерами, родителями и детьми.

Рисунок 5: Центральный Регистр иностранцев (CRF)



26. Качество данных это часто встречающаяся проблема, когда административные данные необходимы для статистических целей. Что касается CRF, в период с 2014 до 2016 года возникали конкретные проблемы с временным охватом регистрации и двойной регистрацией, когда административные службы были перегружены из-за большого наплыва лиц, просящих убежища. Тогда этим лицам приходилось долго ждать, поскольку регистрация в CRF была привязана к подаче заявления о предоставлении убежища. Данные CRF на конец 2016 показали, что почти пол миллиона записей, сделанных в течение 2015 года, были отражены со значительной задержкой в 2016 г. С введением мобильных устройств для регистрации лиц, ищущих убежища, при поддержке вооруженных сил, призванных помочь перегруженным местным органам, началась регистрация этих лиц в местах их временного пребывания или на скорую руку сооруженных пунктах приема. В результате этого, регистрация часто была неполной, а небольшие различия в написании имен или переводе привели к двойной регистрации, что обнаружилось во время расселения этих лиц по районам страны.

IV. Результаты

А. Общее количество иностранцев, ищущих защиты

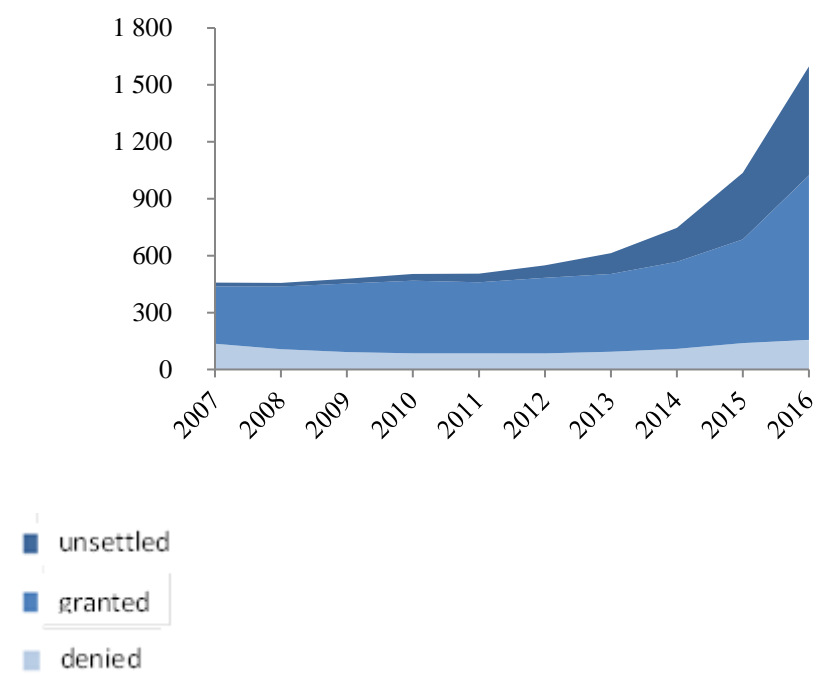
27. На конец 2016 года количество иностранцев, просящих защиты в Германии, составило 1,6 миллиона людей. Это составляет 1,9% от общего населения страны и 15,9% от иностранного населения Германии. Из иностранцев, просящих защиты, 575 000 имеют нерешенный статус (36%), 868 000 человек получили статус защиты (54%) и 155 000 было отказано в статусе защиты (10%). Среди получивших статус защиты большинство (69%)

имеет временный статус защиты, действующих сроком максимум до трех лет. Для 76% лиц, пребывающих в Германии и получивших отказ в статусе защиты, депортация временно приостановлена.

28. Динамические ряды лиц, просящих защиты, не могут быть получены из CRF за период до 2007 года, поскольку тогда еще не была доступна релевантная информация по основополагающим причинам получения разрешения на пребывание. Закон о проживании Германии ввел градацию разрешений на пребывание в зависимости от оснований только в 2005 году, и только уже по окончании двухлетней фазы внедрения этих изменений эта информация стала доступной в CRF.

29. С 2014 года Германия столкнулась с беспрецедентным увеличением потока лиц, просящих защиты. Только за два года их количество увеличилось больше, чем в два раза (114%). Рост доли нерасселенных лиц в этом периоде указывает на то, что административные процедуры принятия решения по каждому индивидуальному случаю не справлялись с резким увеличением количества заявителей на предоставление убежища. По сравнению со значительным увеличением общего количества лиц, просящих защиты в Германии, примечательно, что доля иностранцев, которым было отказано в предоставлении статуса защиты, осталась на таком же уровне.

Рисунок 6. Динамические ряды иностранцев, ищущих защиты. Выражено в тысячах.



30. Разрешение на проживание по гуманитарным основаниям может быть выдано через процедуру предоставления убежища или путем прямого допуска (например, переселение). В течение двух лет – 2015 и 2016 – процедура предоставления убежища была основным способом получения гуманитарного разрешения на проживание для иностранцев. Количество разрешений на проживание, полученных через процедуру предоставления убежища к концу 2016 года, было почти в пять раз больше, чем на конец 2014 года.

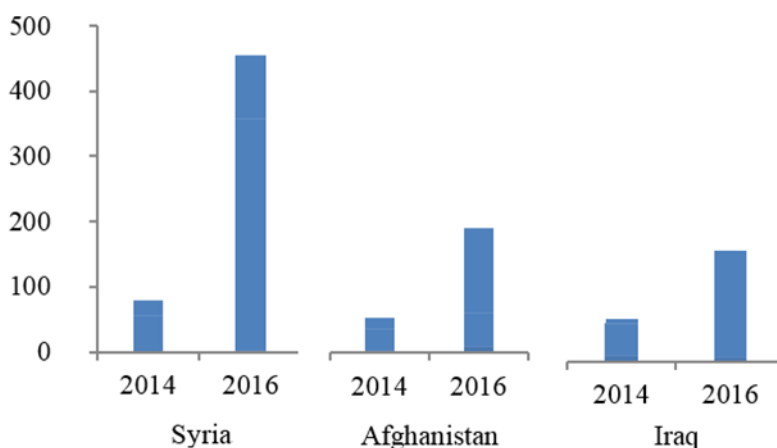
(+370%). В течение того же самого периода количество разрешений на проживание, выданных путем прямого допуска, осталось примерно на таком же уровне (+0,5%).

В. Лица, ищущие защиты через гражданство

31. В CRF содержится информация о гражданстве иностранцев с целью определения страны их проживания. Причиной недавнего увеличения количества лиц, просящих защиты в период с 2014 по 2016 гг, в основном были граждане Сирии (+473%), Афганистана (+255%) и Ирака (+165%), которые в основной своей массе получили временное разрешение на проживание после прохождения процедуры на получение убежища.

Рисунок 7. Иностранцы, ищущие защиты из Сирии, Афганистана и Ирака

Цифры выражены в тысячах



32. К концу 2016 года более половины всех иностранцев, получивших статус защиты, были из Сирии, Афганистана и Ирака (56%). Среди лиц, получивших защиту, значительные различия наблюдаются в конкретных статусах защиты, которые были людям предоставлены. В то время как большинство сирийских граждан (71%) были признаны беженцами в соответствии с Женевской Конвенцией, большинству афганских граждан (42%) была предоставлена дополнительная защита. Также сирийцы, афганцы и иракцы составляют наибольшую долю иностранцев с еще нерешенным статусом защиты. Среди иностранцев, получивших отказ в предоставлении гуманитарной защиты, наблюдается другой состав. В этой группе сербы, албанцы и косовары составляют большинство⁵. К концу 2016 года граждане

⁵ Группа стран Западного Балкана состоит из стран, не являющихся членами ЕС, бывших республик Югославии, например Босния и Герцеговина, Сербия, Черногория, Косово, Албания и Македония. Далее, иностранцы, ищущие защиты, это лица, имеющие гражданство бывших республик Федеративной Республики Югославии, Сербии, включая Косова и Сербии и Черногории соответственно. Немецкое законодательство оценивает все страны Западного Балканского региона как страны безопасные для проживания, что означает, что гуманитарное разрешение на проживание гражданам этих стран выдается

стран Западного Балкана были несоразмерно представлены в группе иностранцев, получивших отказ в предоставлении статуса защиты. Все вместе граждане стран Западного Балкана составляют всего лишь 10% всех иностранцев, просящих защиты, и 34% – всех иностранцев, получивших отказ в предоставлении статуса защиты.

Таблица 1. Лица, просящие защиты на конец 2016 года по статусу защиты и гражданству

Нерешено		Предоставлено		Отказано	
Всего	574 945	Всего	867 500	Всего	155 120
Афганистан	129 380	Сирия	354 720	Сербия	16 860
Сирия	96 505	Ирак	83 350	Албания	14 520
Ирак	67 515	Афганистан	51 075	Косово	13 375
Иран	28 020	Турция	38 005	Афганистан	10 425
Пакистан	23 115	Косово	36 945	Македония	9 100
Нигерия	20 050	Россия	36 560	Россия	8 370
Россия	18 975	Украина	28 260	Ирак	5 590
Эритрея	18 320	Эритрея	28 050	Индия	5 065
Сомали	15 780	Сербия	25 215	Пакистан	5 015
Гамбия	9 555	Иран	24 545	Босния и Г.	4 345

33. Гуманитарная миграция вызвана последствиями гражданской войны в Сирии, которая преимущественно и сформировала поток иностранцев, просящих защиты на конец 2016 года. Соответственно, основная доля иностранцев, ищущих защиты, приехала в Германию недавно. Медианной датой въезда считается 15 мая 2015 года, что означает, что половина всех иностранцев, ищущих защиты на конец 2016 года, впервые въехала в Германию после этой даты.

34. Не смотря на это, гуманитарная иммиграция не является абсолютно новым феноменом в Германии. Русские обращались сюда за политическим убежищем уже в период Холодной войны. В результате исламской революции многие иранцы в 1979 году направились в Германию. В результате курдско-турецкого конфликта, начавшегося в середине 80-ых гг, многие турецкие курды обратились за защитой в Германию. До 2012 года наиболее часто встречающейся страной происхождения среди иностранцев, получивших защиту в Германии, была Турция. Вслед за жестокими конфликтами после распада Югославии, например косовского конфликта в 1998-1999 гг, к Германии устремилась волна лиц, ищущих убежища. Вследствие военного вмешательства в Афганистане и Ираке в первой декаде 2000гг возник поток гуманитарной миграции в сторону Германии. Последствия гуманитарной миграции в прошлом все еще заметны среди иностранцев, просящих защиты в Германии в конце 2016 года. В таблице 2 показаны 10 наиболее часто встречающихся стран гражданства иностранных лиц,

только в исключительных случаях. Поэтому к гражданам этих стран, при отсутствии доказательств противоположного, применяется мнение, что там отсутствуют политические гонения и нет риска потерпеть серьезный личный ущерб.

просящих защиты, которые приехали в Германию до начала гражданской войны в Сирии в 2011 году.

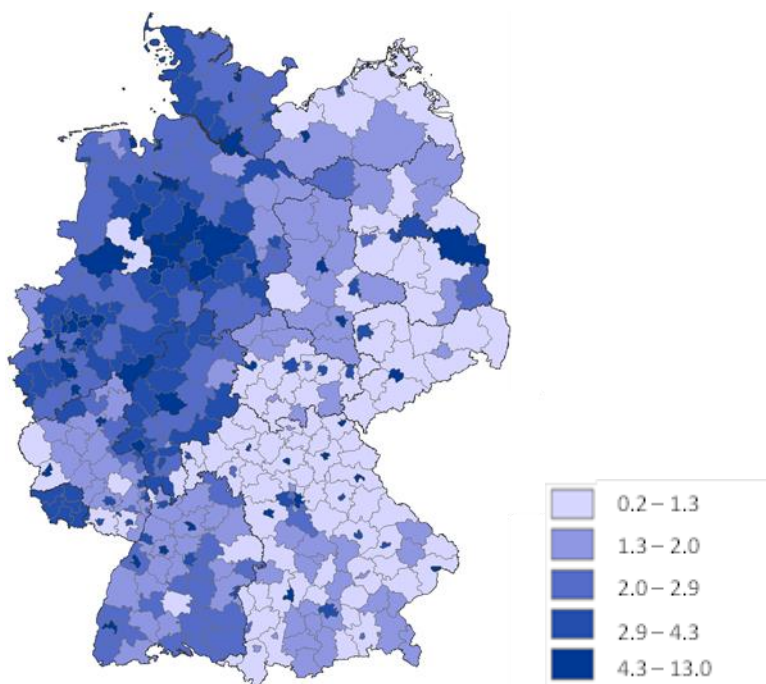
Таблица 2. Лица, просящие защиты на конец 2016 года, въехавшие до 2010 года

Нерешено		Предоставлено		Отказано	
Всего	4 155	Всего	360 880	Всего	45 405
Турция	375	Турция	37 085	Сербия	4 895
Афганистан	335	Ирак	36 400	Косово	3 130
Ирак	305	Косово	35 655	Турция	2 920
Сербия	220	Россия	33 450	Ирак	2 670
Россия	185	Украина	26 745	неопределено	2 335
Сирия	185	Сербия	23 075	Македония	2 245
Иран	175	Афганистан	19 980	Югославия *	2 230
Гана	165	Босния и Г.	16 500	Ливан	1 840
Македония	155	Сирия	13 940	Россия	1 735
Косово	155	Иран	13 455	Индия	1 505

* Бывшая Федеративная Республика Югославия. В CRF внесено гражданство стран, которые уже перестали существовать, поскольку паспорта действуют определенный период времени и в результате нерегулярного появления иностранцев в иммиграционных органах.

С. Распределение иностранцев, просящих защиты, по регионам

35. К концу 2016 года доля иностранцев, просящих защиты, от общего населения варьируется от 13% до 0,2% в стране (Рисунок 8). Что касается их распределения по регионам, то тут прослеживаются две закономерности. Во-первых, доля иностранцев, проживающих в районах западной Германии в среднем выше, чем в районах восточной. Такая же закономерность четко прослеживается и в общем распределении иностранного населения по Германии. Во-вторых, если сравнить с распределением всего иностранного населения по регионам, плотность иностранцев, просящих защиты, намного меньше в менее густо населенных сельских районах Германии. К концу 2016 года, когда большинство лиц, ищущих убежища, только недавно въехали в Германию, высокая доля нахождения этих лиц прослеживалась как раз в районах, где находились центры приема беженцев. По прибытии лица, просящие защиты, обычно расселялись по разным федерально-территориальным областям, где они должны были находиться и там проходить процедуру получения убежища. Таким образом, наибольшие скопления иностранцев, просящих защиты, особенно прослеживаются в Баварии, где процедура получения убежища носила высоко централизованный характер к концу 2016 года.

Рисунок 8. Доля иностранцев, просящих защиты, по регионам⁶

Д. Демографическая структура иностранцев, просящих защиты

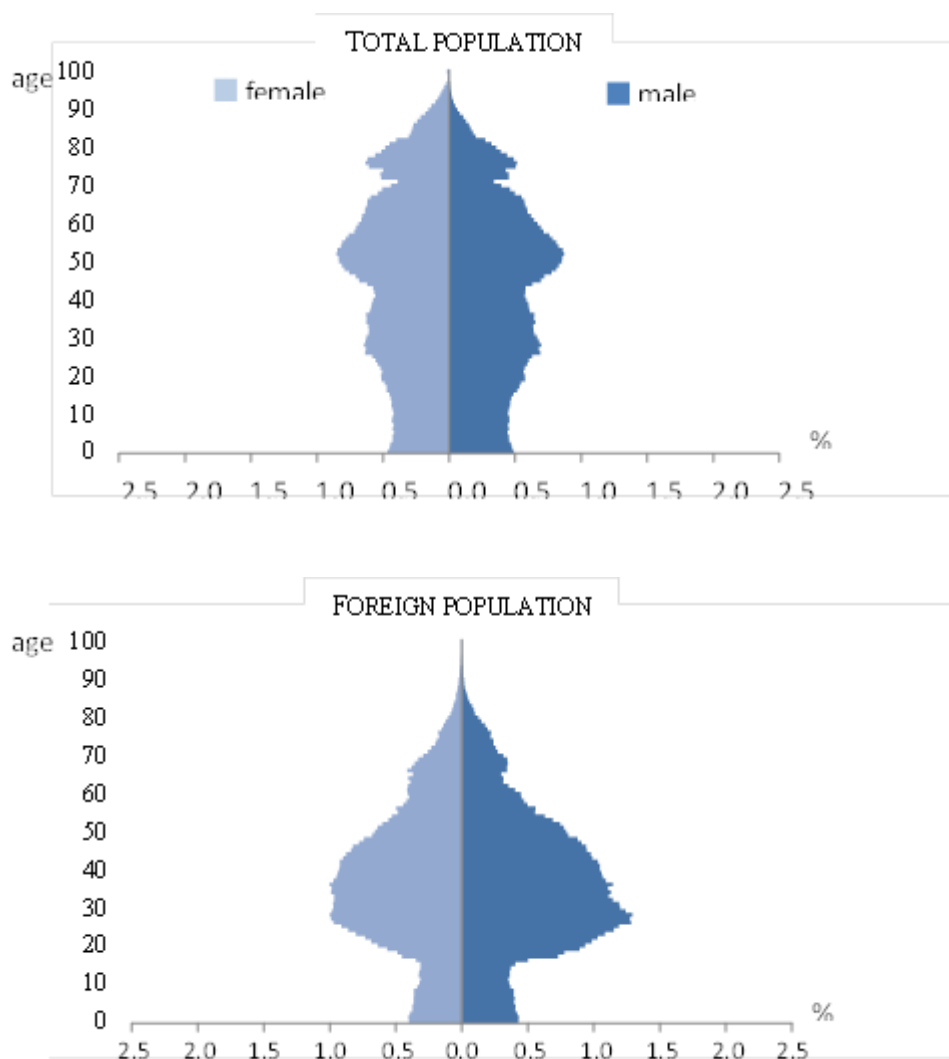
36. Как уже было сказано раньше, ежегодные выписки из CRF, получаемые немецким федеративным статистическим бюро, представляют весьма скудную информацию по социо-экономическим переменным. Тем не менее, там содержится основная демографическая информация. Из нее видно, что потоки беженцев оказывают на стареющее общество Германии омолаживающих эффект. Впервые, после почти двух десятилетий общая тенденция все возрастающего среднего возраста была обращена вспять в 2015 году в результате миграции из стран, испытывающих кризис (Немецкое федеративное статистическое бюро, 2017).

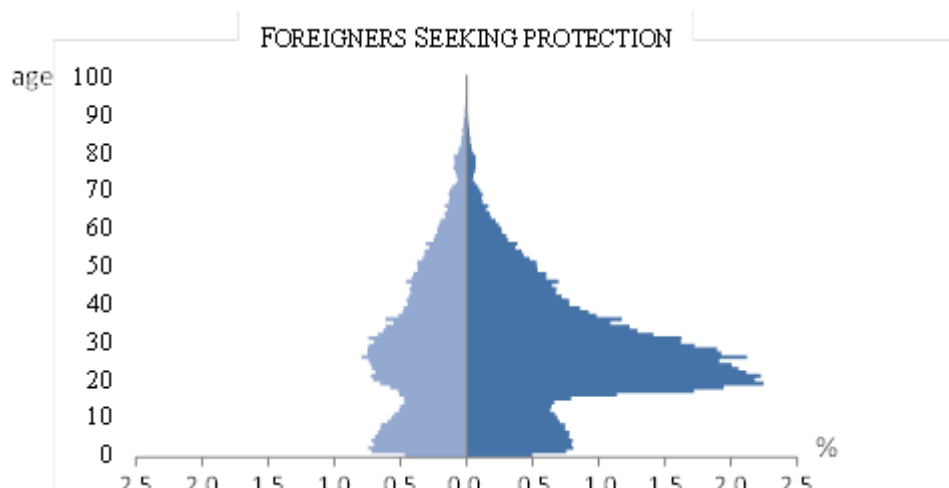
37. На рисунке 9 сравнивается возрастная и половая структура общего населения Германии, иностранного населения и иностранцев, просящих защиты на конец 2016 года. Иностранцы, просящие защиты, в большинстве своем мужчины (64%) в возрасте до 30 лет (58%). Средний возраст иностранцев, просящих защиты, составляет 29 лет, причем больше половины из них моложе 27 лет. Поскольку школьное обучение является обязательным, около 229 000 детей, просящих гуманитарной защиты в возрасте от 6 до 17 лет, посещают школы в Германии. Контраст по сравнению с общим населением Германии

⁶ Доли указаны в отношении к общему населению в этом регионе/районе. Территории определены путем разделения распределения на квинтили. Другими словами, в каждой категории содержится одинаковое количество районов. Следовательно, самый темный цвет представляет собой 20% районов с самой высокой долей иностранцев, просящих защиты, а самый светлый – 20% районов с самой низкой долей.

поразительный. В конце 2016 года средний возраст общего населения Германии составляет 44 года. Доля мужчин в общем населении составляет 49% и только 30% из них в возрасте до 30 лет. Контраст еще более яркий, если сравнить иностранное население, где 54% составляют мужчины, чей средний возраст 38 лет, а доля их в возрасте до 30 лет составляет 37%.

Рисунок 9. Демографическая структура иностранцев, просящих защиты





V. Перспективы

38. После большого притока иностранцев, просящих убежища, в 2015 и 2016 году их интеграция в рынок жилья, трудовой рынок и в общество в целом была и остается основным приоритетом для политики Германии. Политики требуют подробных данных по социо-экономической ситуации беженцев, чтобы иметь возможность отслеживать процесс их интеграции и извлечь выводы, необходимые для создания интеграционной политики. Доступные административные данные по статусу проживания иностранцев, полученные из CRF, уверенно определяют и предоставляют всеобъемлющий охват иностранного населения, просящего гуманитарной защиты, и его различных подгрупп. Тем не менее, эти данные не предоставляют дополнительной информации об их социо-экономической базовой проблематике и условиях проживания. И наоборот – обследования населения, как например Обследование рабочей силы предоставляет подробную социо-экономическую информацию, но обычно не может ни с уверенностью определить, ни всеобъемлюще охватить целевую группу. Привязав наборы административных данных к обследованиям населения, интеграция данных объединила бы точность и охват административного учета и социо-экономические переменные, указанные в обследованиях. Таким образом интегрированные данные имеют потенциальную возможность заполнить критически важные пробелы в данных по интеграции беженцев. Принимая во внимание отсутствие персональных идентификаторов, Немецкое федеральное статистическое бюро в данный момент проводит изучение отдельных случаев, в которых методы статистического кодирования (например, произвольные алгоритмы сравнения с образцом) оцениваются с точки зрения возможности увязать CRF с LFS (обследование рабочей силы).

39. Все возрастает спрос на лонгитудинальные (с охватом продолжительного периода времени) данные в миграционной статистике. В Германии CRF определен как потенциальный источник лонгитудинальных данных. Немецкое федеральное статистическое бюро черпает наборы статистических данных из ежегодных выписок из этого регистра. Начиная с 2006 года, выписки содержат уникальный персональный идентификатор. Соответственно можно сконструировать набор лонгитудинальных данных, который может отследить иностранцев, просящих защиты, в период с 2006 до 2017 года. Как уже неоднократно упоминалось в этом докладе, к сожалению в CRF очень мало социо-экономической информации. Например, невозможно напрямую проследить за интеграцией иностранных беженцев на рынок труда с помощью данных из CRF. Не

смотря на это, CRF обладает значительным потенциалом для проведения лонгитудинального анализа. Оттуда можно получить информацию о передвижении беженцев по регионам. Далее, можно отследить во времени статус проживания, что позволяет провести анализ того, как долго иностранцы обладают определенным статусом защиты и каким образом гуманитарная защита может прекратиться.

VI. Справочная литература

Council Directive 2001/55/EC

Expert Group on Refugee and Internally Displaced Persons Statistics (2017):
International Recommendations on Refugee Statistics

German Federal Statistical Office Pressrelease Nr. 197 (2017):
Average age decreased to 44 years and 3 months in 2015

Regulation (EC) No 862/2007

Residence Act in the version promulgated on 25 February 2008,
last amended 30.10.2017