



**Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ**

Совещание экспертов

**Развитие долгосрочного подхода ОБСЕ к управлению
миграционными процессами: вклад БКЭЭД**

Вена, 17 июня 2016 года

Основные выводы

17 июня 2016 года БКЭЭД ОБСЕ организовало в Вене совещание экспертов на тему "Пути развития долгосрочного подхода ОБСЕ к управлению миграционными процессами". На это мероприятие съехались более 80 участников, в т. ч. представители международных и региональных организаций – Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН), Международного центра разработки миграционной политики (МЦРМП), Всемирного экономического форума (ВЭФ), Международной конфедерации профсоюзов (МКПС), – а также исполнительных структур и институтов ОБСЕ, научных кругов и гражданского общества, национальные и международные специалисты в области управления миграцией. Опираясь на подготовленный Бюро документ с информацией к размышлению, участники совещания обсудили следующие вопросы:

1. Мандат и достижения БКЭЭД в области управления трудовой миграцией, в том числе роль полевых присутствий;
2. Возникающие трудности и области, где требуется политическое целеуказание;
3. Инструментарий и приоритетные направления дальнейших действий БКЭЭД ОБСЕ применительно к тем аспектам глобальных механизмов управления миграцией, которые касаются экономического измерения.

Излагаемые ниже *основные выводы*, подготовленные по итогам дискуссии экспертов, предлагаются на рассмотрение Председательства и государств-участников в качестве аналитического подспорья в преддверии специального заседания Постоянного совета на тему о миграции и потоках беженцев, намеченного на 20 июля 2016 года.

Настоящий документ содержит следующие разделы:

- | | |
|--|--------|
| 1. Общий контекст | стр. 2 |
| 2. Основные вызовы и направления развития сотрудничества | стр. 4 |
| 3. Приоритетные направления дальнейших действий БКЭЭД ОБСЕ | стр. 6 |
| 4. Роль и основные сферы деятельности БКЭЭД ОБСЕ | стр. 7 |
| 5. Роль полевых присутствий | стр. 8 |
| 6. Ресурсы | стр. 8 |
| 7. Примечания | стр. 9 |

1. Общий контекст

Трансграничное перемещение людей является одним из предметов внимания ОБСЕ с самого начала ее существования. Принятые в рамках ОБСЕ обязательства всеобъемлющим образом охватывают вопросы управления миграциейⁱ.

Содержащиеся в хельсинкском Заключительном акте обязательства, в рамках которых миграция рассматривается в качестве актуального фактора, способствующего укреплению экономической стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ, открыли путь к принятию в последующем решений, определивших содержание нынешнего мандата ОБСЕ в области второго измерения с детальной проработкой экономических и социальных аспектов миграции, – Решения № 2/05 о миграции, принятого на Люблянской встрече Совета министров, и Решения № 05/09 Афинской встречи Совета министров об управлении миграционными процессамиⁱⁱ. В этих принятых ОБСЕ обязательствах акцент сделан на придании миграции легального и упорядоченного характера, защите личного и социального благополучия мигрантов, уделении соответствующего внимания практике приема на работу, предоставлении профессионального образования, а также на равноправии трудящихся-мигрантов и граждан принимающей страны в том, что касается условий трудоустройства и социального обеспечения.

Масштаб, структура и направления миграционных потоков в регион ОБСЕ, в его пределах и из него возрастают и диверсифицируются, а сами они ускоряются в результате процесса глобализации. Наблюдается тенденция к влиянию друг на друга легальной и "нелегальной"ⁱⁱⁱ схем миграции, что сказывается на безопасности, экономическом росте и единстве общества. Соответственно, существенные изменения претерпевают и меры реагирования, принимаемые государствами на международном, региональном и национальном уровнях. Региональные соглашения об экономической интеграции, в основе которых лежит осознание экономического и социального потенциала миграционных процессов, направлены на стимулирование внутрирегиональной мобильности людей, особенно в рамках 13 региональных экономических сообществ (РЭС), которые объединяют более 100 стран, установивших или ведущих переговоры о создании официальных режимов свободного перемещения людей (включая ЕС и Евразийский экономический союз (ЕАЭС)).

Тем не менее, несмотря на демографические сдвиги и подтверждаемые объективными данными потребности рынков труда и частного сектора, отношение к межрегиональной и транснациональной миграции характеризуется все большей настроенностью, а иногда и прямым противодействием, опирающимся на все более негативное общественное восприятие. Появление новых препятствий на пути миграции чревато возвращением к ограничениям на передвижение людей, напоминая периоды перед Второй мировой войной и сразу после нее. Жупел "нашествия" бедных мигрантов- "чужаков" все активней – и опасней – используется не только заведомо ксенофобскими организациями^{iv}. Несмотря на реально свидетельствующие главным образом о противоположном данные, даже сторонники более характерных для "мейнстрима" взглядов утверждают, что издержки, связанные с приемом и интеграцией беженцев/мигрантов, в целом, дескать, перевешивают преимущества, которые те приносят для экономики и социального развития^v. Ассоциирование миграции с терроризмом усугубляет чрезмерное акцентирование ее связанных с безопасностью аспектов в ходе ведущейся дискуссии, несмотря на то, что большинство из совершенных до сих пор актов, приписываемых террористам, были осуществлены гражданами принимающих стран, родившимися в них, хотя и являющимися выходцами из маргинализированных иммигрантских общин.

Принимаемые государствами меры реагирования, ведущие ко все более ограничительной национальной политике в области миграции, зачастую оказываются контрпродуктивными в мире глобализированной экономики, где товары и финансовые активы во все больших объемах и все быстрее перемещаются по надежным каналам: ограничительная миграционная политика препятствует "циркуляции" мигрантов и их возвращению, способствует активизации нелегальных посредников на параллельном рынке, которые облегчают передвижение и трудоустройство мигрантов вне обеспечиваемых законом гарантий, поощряет практику эксплуатации легальных и "нелегальных" рабочих-мигрантов и усугубляет ее связанные с социальным демпингом последствия^{vi}, которые снижают прозрачность рынка труда и наносят вред честной конкуренции в национальной экономике, подрывая единство общества и обостряя борьбу интересов между различными социальными группами – трудящимися гражданами страны и гастарбайтерами, между работающими мужчинами и женщинами – которые по разным причинам считают себя жертвами дискриминации.

Несмотря на существенный прогресс в развитии международной нормативно-политической базы, служащей ориентиром для государств в разработке собственной миграционной политики, многосторонние меры реагирования все еще носят разрозненный характер. Сложность этой проблемы находит отражение в дискуссиях, касающихся "добровольных", движимых экономическими мотивами, и "недобровольных", спасающихся от конфликта или преследования мигрантов, как последние определены Конвенцией 1951 года о беженцах^{vii}, а также в соответствующем признании их прав. На самом деле государства сохраняют за собой суверенную прерогативу принятия решений об адмиссии, об условиях пребывания лиц, не являющихся их гражданами, и об их высылке – применительно как к "добровольным", так и "недобровольным", как к легальным, так и "нелегальным" мигрантам.

Отсутствие согласованных определений – в международном праве, а иногда и в национальном законодательстве – таких касающихся миграции понятий, как сама миграция, социальная интеграция, диаспора, обустройство на новом месте, семья/воссоединение семьи, свидетельствует о необходимости систематического инклюзивного диалога о миграции на различных уровнях – международном, региональном и местном, – основанного на объективных данных и политически деликатного, с участием широкого круга заинтересованных сторон, центральных и местных властей, профсоюзов, частного сектора, местного населения в странах назначения и происхождения, а также самих мигрантов.

2. Основные вызовы и направления развития сотрудничества

С учетом консолидированного мандата Бюро в экономической области, нацеленного на поощрение и поддержку легальной миграции, и в свете подготовленного Бюро документа с информацией к размышлению и дискуссиям, состоявшихся на совещании экспертов, к числу основных вызовов в области управления миграцией в регионе ОБСЕ можно отнести следующее:

2.1. Миграционное законодательство и политика многих стран все еще не отвечает требованиям эффективного управления миграцией и регулирования ее трудовых, экономических и социальных аспектов, включая социальную и трудовую интеграцию мигрантов.

- Существует настоятельная необходимость в отказе от конъюнктурных, реализуемых в пожарном порядке мер и поощрении основанной на объективных данных и стандартах политики управления миграцией с учетом связанных с ней ключевых экономических и социальных преимуществ.
- Основные аспекты трудового законодательства и нормативных положений, равно как и миграционная политика, требуют более всеобъемлющего анализа и унификации во избежание увековечивания таких условий труда и трудовых взаимоотношений, которые связаны с унижением и эксплуатацией многих мигрантов, как легальных, так и "нелегальных", как трудящихся-мигрантов, так и беженцев.
- В контексте эффективного управления миграционными процессами, включая выход мигрантов на рынок труда и их социализацию, поиск единых адресных мер реагирования предполагает обсуждение вызовов, связанных с миграцией, непременно на основе широкого по охвату участников подхода на уровнях от нижнего до верхнего.
- Поскольку на настоящем этапе среди мигрантов преобладают лица в возрастной группе 16–28 лет, налицо необходимость углубить понимание складывающихся тенденций в области миграции, в особенности в молодежном сегменте.
- С тем чтобы повысить эффективность управления на всех различных стадиях миграционного процесса, а именно набор, трудоустройство, интеграция, возвращение или реэмиграция, необходимо восполнить значительные пробелы в плане понимания, полномочий и потенциала в различных эшелонах государственного аппарата и гражданского общества.
- Следует уделять более пристальное внимание циркуляционным миграционным схемам и избегать контрпродуктивных последствий, связанных с разбазариванием интеллектуального потенциала и утратой квалификации, являющейся следствием миграции.
- Налицо необходимость выявления путей повышения потенциала имеющихся у государств механизмов по приему мигрантов, с тем чтобы противодействовать нерегулируемым потокам людей со все еще не определенным правовым статусом: беженец, проситель убежища, экономический мигрант, жертва торговли людьми и т. д. Задача состоит в том, чтобы не допустить долговременного пребывания людей в подвешенном состоянии, что снижает заинтересованность государств в безопасности и контроле над территориями, а также заинтересованность людей в поиске долгосрочного разрешения вопроса об их статусе в стране первоначального прибытия, назначения, происхождения или в третьей стране.

2.2 Необходимость поддержания широкого по охвату, учитывающего политические тонкости и ориентированного на принятие конкретных мер диалога на темы, касающиеся миграции и возможности перемещения, в контексте региональных интеграционных процессов, касающихся государств – участников ОБСЕ, и между такими процессами

- Основным препятствием к обеспечению надлежащего управления миграционными процессами является крен в сторону проблем безопасности при обсуждении всех этих вопросов. Принятая в ОБСЕ всеобъемлющая концепция безопасности может

служить полезным руководством при проведении учитывающего политические тонкости диалога среди государств-участников, а также с другими международными и региональными субъектами в этой области.

- Не следует допускать, чтобы субрегиональные соглашения о миграционных режимах превратились в разделительные линии в регионе ОБСЕ. Для сближения политических подходов и преодоления расхождений необходим систематический всеохватный диалог по вопросам миграции.
- К дискуссионным форумам на тему миграции следует привлекать такие формирующиеся субъекты, как частный сектор, профсоюзы, учебно-просветительские учреждения, ассоциации мигрантов, местные власти и принимающие общины.

2.3 Преобладание возбуждающих вражду дискурсов о миграции, которые препятствуют разработке эффективной миграционной политики как важнейшей предпосылки для развития и экономического здоровья при одновременном обуздании явлений изоляции и социальной поляризации

- Подход к изображению миграции предполагает политическую ответственность. Широкое распространение ложных представлений среди общественности, сеющий вражду политический дискурс и антимигрантские проявления повсюду в регионе ОБСЕ сковывают политическую волю к введению надлежащих безопасных правовых режимов, регулирующих миграцию, и их поддержку общественностью.
- При освещении и обсуждении явления наплыва беженцев в некоторых странах все чаще наблюдается явная путаница, когда общая проблема миграции уступает место конкретным реалиям, связанным с беженцами и идеей принятия беженцев.
- Следует привлекать СМИ к пропаганде использования надлежащей лексики при рассмотрении вопросов, касающихся миграции, а СМИ следует придерживаться деонтологического кодекса поведения в этой области (например, Римская хартия).
- Для преодоления розни по признаку "мы и они" необходимо добиться более глубокого понимания опасений, связанных с принятием чужаков и формированием мигрантских общин, посредством проведения методологически новаторского анализа применительно к конкретным случаям.

3. Приоритетные направления дальнейших действий БКЭЭД ОБСЕ

В свете указанных выше вызовов БКЭЭД ОБСЕ обозначило следующие приоритетные направления планирования деятельности Бюро на несколько лет вперед:

3.1 Дальнейшее оказание поддержки в проведении всесторонней миграционной политики, предполагающей реализацию широкой повестки дня в вопросах управления миграционными процессами во исполнение взятых в ОБСЕ обязательств. В рамках этого приоритетного направления Бюро будет уделять особое внимание, в частности, следующим вопросам:

3.1.1 Расширение прав и возможностей и участие трудящихся-мигрантов – при уделении особого внимания женщинам – для содействия интеграции на рынках труда,

трудоустройству и (индивидуальному) предпринимательству. Остро ощущается необходимость формирования благоприятной экономической и правовой среды, с тем чтобы мигранты и беженцы могли реализовать свой потенциал на благо стран назначения и происхождения. Существенной мерой, нацеленной на сохранение прозрачности и конкурентоспособности экономики соответствующих стран и защиту трудовых прав всех трудящихся – как жителей страны, так и мигрантов, как женщин, так и мужчин, – является недопущение эксплуатации в трудовых отношениях.

3.1.2 Миграция и молодежь. Придать практике миграции просветительско-обогащающий характер, с тем чтобы новое поколение смогло эффективно адаптироваться к быстро меняющимся экономическим условиям в мире.

3.1.3 Содействие "циркуляции" мигрантов. Бюро намеревается изучить пути обеспечения эффективной циркуляции мигрантов. Сложности в этом вопросе наблюдаются, в частности на этапах возвращения и реэмиграции.

3.2 Содействие эффективному участию местных властей в рассмотрении вопросов, касающихся управления миграцией, интеграции и связанных с ними озабоченностей, посредством налаживания "глокального" (глобальный-локальный) сотрудничества с опорой на глобальные знания и надлежащую практику преодоления трудностей, с которыми сталкиваются в первую очередь местные власти.

3.2.1 Изучение вопроса о "запасе прочности" местных общин перед лицом прибывающих и расселяющихся мигрантов с целью совершенствования принимаемых на местах мер реагирования, в том числе в случае резкого нарастания нерегулируемых миграционных потоков.

Сознавая особенности различных субрегионов в составе региона ОБСЕ, Бюро будет следовать учитывающему потребности подходу при надлежащем учете особенностей миграционных тенденций и политики в каждом субрегионе.

3.3 Изменение дискурса, касающегося миграции, с переносом акцента с угрозы на благоприятные возможности, с бремени на ресурсный потенциал, с изоляции на всеохватность. Для эффективного управления миграционными процессами при одновременном завоевании поддержки среди общественности и поддержании социальной сплоченности требуется основанный на информированности и достоверных фактах подход, позволяющий преодолеть разрыв между восприятием и реальностью.

Предложенные приоритетные темы и направления практических действий, позволяющие активизировать работу, созвучны нынешней роли и мандату БКЭЭД ОБСЕ в области второго измерения. Привлечение внимания внешних партнеров, экспертов и общин к функциям Бюро в области управления миграционными процессами, которые были правомерно отнесены к числу задач, поставленных перед Отделом экономического управления, способствовало бы их укреплению. Вопрос о конкретной форме или организационном воплощении этого замысла станет предметом дальнейшей внутренней проработки и внешних консультаций.

4. Роль и основные сферы деятельности БКЭЭД ОБСЕ

4.1 Создание условий для диалога и сотрудничества по-прежнему является ключевой неотъемлемой составляющей функций и деятельности ОБСЕ на направлении

миграции. При проведении диалога и сотрудничества по вопросам миграции в областях, очерченных в его мандате, БКЭЭД ОБСЕ будет наращивать достигнутые успехи, добиваясь более полного учета охваченных вопросов и привлечения заинтересованных сторон. С этой целью Бюро будет и далее организовывать специальные мероприятия, встречи, семинары, рабочие совещания, конференции.

4.2 Создание информационной основы для выработки эффективной политики и реализации намеченных мер. По всем вышеназванным приоритетным направлениям требуется проведение специальных исследований и углубление знаний. Бюро будет уделять пристальное внимание проведению ориентированных на выработку политики исследований и будет стремиться применять надежные новаторские методики, основанные на широком участии.

4.3 Подготовка практического руководства и проведение мероприятий по наращиванию потенциала. Экспертный потенциал БКЭЭД ОБСЕ в этой области сохраняет свое ключевое значение для оказания поддержки государствам-участникам и крайне необходим для рассмотрения актуальных озабоченностей.

4.4 Содействие в выработке и реализации политики и инициатив в соответствии с принятыми в ОБСЕ обязательствами. Работа на этом направлении будет укреплена путем принятия более целенаправленных мер, таких, как оказание странам поддержки в виде направления консультантов, с тем чтобы содействовать выработке более адресной политики и наращиванию организационного потенциала. БКЭЭД ОБСЕ способно оказать государствам-участникам дальнейшее содействие путем проведения экспертного анализа потребностей, разработки мер реагирования и оценки достигнутого прогресса с целью более эффективного выполнения обязательств, в том числе в отношении добровольной отчетности.

5. Роль полевых присутствий

Особым сравнительным преимуществом ОБСЕ является ее присутствие на местах. Продолжается дискуссия по вопросу о роли полевых присутствий в краткосрочной перспективе и мерах реагирования в экстренных ситуациях, связанных с миграцией. И все же в своих долгосрочных усилиях по содействию более эффективному управлению миграционными процессами ОБСЕ могла бы надежно опираться на более активное участие полевых присутствий в делах государств-участников, в том числе местных общин. Полевые присутствия играли бы особенно полезную роль при оценке потребностей, обмене опытом, опробовании и закреплении позитивной практики, наращивании диалога между заинтересованными странами и углублении сотрудничества с другими субъектами в этой области. Верно, что модели и практические меры по управлению миграционными процессами и их регулированию требуется адаптировать к конкретным местным реалиям.

Можно выделить следующие трудности в деле повышения роли полевых присутствий в вопросах управления миграционными процессами:

5.1 Планирование и координация. Можно рационализировать совместное планирование действий, связь и координацию действий между полевыми присутствиями и исполнительными структурами ОБСЕ, занимающимися проблемами миграции, с целью повышения эффективности работы. Кроме того, можно было бы разработать руководящие документы, с тем чтобы повысить согласованность и единообразие подхода в вопросах управления миграционными процессами на уровне Секретариата и полевых присутствий.

5.2 Повышение точности реагирования. В целях повышения точности реагирования в вопросах управления миграционными процессами на местном уровне, определить в соответствующих случаях подходы, направленные на укрепление потенциала и экспертного уровня полевых присутствий, в том числе путем подготовки кадров, укрепления сотрудниками, обладающими специальными знаниями, и/или обеспечения резервной поддержки со стороны БКЭЭД ОБСЕ и/или внешних экспертов, например, посредством выполнения проектов или краткосрочных заданий, включая изучение возможностей для обмена сотрудниками с другими международными/региональными организациями или их перекрестного прикомандирования.

6. Ресурсы

Ключевые выводы, изложенные в приведенном выше резюме по итогам состоявшейся 17 июня 2016 года дискуссии между соответствующими экспертами, указывают на наличие в настоящий момент возможности для повышения роли ОБСЕ в области экономического измерения благодаря ее расширенному мандату и накопленному опыту. БКЭЭД ОБСЕ готово взять на себя дополнительные обязанности и добиваться повышения эффективности и согласованности усилий по управлению миграционными процессами в регионе ОБСЕ. Данные ключевые выводы, вне всяких сомнений, открывают путь для постановки планирования на многолетнюю основу и для укрепления консультационных, аналитических и учебных механизмов и мероприятий в соответствии с обозначенными приоритетами, на что соответствующим донорам будет предложено выделить финансовые средства.

И все же такой потенциал может быть в полной мере реализован не иначе как при наличии адекватных финансовых и кадровых ресурсов. При выполнении своих функций и проведении соответствующих мероприятий БКЭЭД ОБСЕ опирается в значительной мере на внебюджетные взносы. С другой стороны, из нынешних пяти сотрудников, занятых на полной ставке в Отделе экономического управления, двое из которых работают по контракту, а трое – в порядке прикомандирования, лишь один прикомандированный сотрудник занимается возложенными на Бюро задачами, касающимися миграции. На фоне растущей нагрузки и все чаще поступающих от государств-участников просьб об оказании помощи высокая текучесть прикомандированных сотрудников в немалой степени препятствует повышению эффективности и преемственности усилий. Поэтому Бюро было бы желательно получить по меньшей мере еще одну должность сотрудника, работающего по контракту, который отвечал бы за вопросы миграции, в дополнение к уже существующей должности сотрудника, нанятого в порядке прикомандирования.

Примечания

- i Полное описание принятых в рамках ОБСЕ обязательств в области управления миграцией приводится в разделе настоящего документа, озаглавленном "Роль и мандат ОБСЕ в области управления миграцией".
- ii К числу обязательств, касающихся экономического измерения, относятся также: "Заявление по миграции", принятое в 2006 году на Брюссельской встрече Совета министров (MC.DOC/6/06), и Решение № 557 (2003) Постоянного совета "О Плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми", пункты 3, 7 и 12 раздела IV "Предупреждение торговли людьми".
- iii Слово "нелегальная" берется в кавычки, поскольку ОБСЕ поддерживает Рекомендуемые принципы и руководящие положения в отношении защиты прав человека на международных границах, подготовленные Управлением Верховного комиссара по правам человека, согласно которым следует воздерживаться от использования таких эпитетов как "нелегальный" применительно к нерегулируемой миграции или к мигрантам с нерегулированным статусом, равно как и терминов "борьба" либо "противодействие" применительно к усилиям по выработке надлежащих мер реагирования на проблемы в области миграционной политики (http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/A-69-CRP-1_en.pdf, по состоянию на 25 января 2015 года).
- iv См., в частности: de Haas H., *The myth of invasion, The inconvenient realities of African Migration to Europe*, 2008, <<http://www.imi.ox.ac.uk/pdfs/hein-de-haas-the-myth-of-invasion-the-inconvenient-realities-of-african-migration-toeurope/view#sthash.gRMst6aU.dpuf>, по состоянию на 20 января 2015 года; Collier P., *Exodus, Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*, Oxford University Press, October 2013; Clemens M. and Sandefur J., *Let the People Go, The Problem With Strict Migration Limits*, в январско-февральском выпуске журнала "Foreign Affairs" за 2014 год, <<http://www.foreignaffairs.com/articles/140354/michael-clemens-and-justin-sandefur/let-the-people-go>>, по состоянию на 20 января 2015 года.
- v См., в частности: J. Edward Taylor, Mateusz J. Filipiński, Mohamad Allousha, Anubhab Gupta, Ruben Irvin Rojas Valdesa, and Ernesto Gonzalez-Estrada, *Economic impact of refugees*, Edited by Prabhu L. Pingali, Cornell University, Ithaca, NY, <http://www.pnas.org/content/early/2016/06/15/1604566113.full.pdf?sid=1bd6a0f1-ead3-4fd2-a6ba-6d2fdc6a6a14> (по состоянию на 26 июня 2016 года).
- vi Несмотря на все более широкое использование этого понятия, до сих пор не существует какого-либо четкого, признанного во всем мире определения термина "социальный демпинг". Согласно документам Еврофонда (Европейский фонд улучшения условий жизни и труда), данная практика определяется как "положение, при котором иностранные провайдеры услуг могут вытеснять местных провайдеров за счет своих более низких трудовых норм". <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/socialdumping-0> (по состоянию на 26 июня 2016 года)
- vii Согласно Конвенции 1951 года о беженцах, "беженец" определяется как лицо, находящееся за пределами своей страны происхождения и не имеющее возможности вернуться туда из-за "вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений [...]", в то время как просителем убежища является лицо, подавшее ходатайство о защите в качестве беженца и ожидающее решения в отношении своего статуса. На государственных властях/структурах – нередко в форме комиссий или комитетов, определяющих статус беженцев, – лежит ответственность за тщательное рассмотрение поданных ходатайств о защите и принятие – на основе объективной и субъективной информации – решения о том, имеют ли право соответствующие лица на международную защиту в качестве беженцев. Несмотря на существующую солидную правовую практику, процесс этот весьма переменчив и подвержен различным толкованиям в зависимости от "правовой культуры" (см. работы Давида Нелкена и его определение концепции правовой культуры: https://www.law.berkeley.edu/files/Nelken_-_Using_the_Concept_of_Legal_Culture.pdf (по состоянию на 16 июня 2016 года) и "демократической культуры" государства, рассматривающего ходатайство.
- Что касается термина "мигрант", то ООН в статистических целях определяет последнего как лицо, меняющее место жительства как минимум на 12 месяцев независимо от мотивов, которыми оно при этом руководствуется.
- Существует международно принятое определение термина "трудоустроенный-мигрант", закрепленное в документах МОТ (Международная организация труда) и Организации Объединенных Наций. Конвенция ООН о защите прав трудоустроенных-мигрантов и членов их семей (МКПТМ) определяет трудоустроенного-мигранта как лицо, "которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является" (пункт 1 статьи 2 МКПТМ).
- Дискуссия об определении понятий важна с точки зрения признания прав, специфически присущих конкретным категориям меняющих место жительства лиц, и в частности прав, касающихся проживания и работы в стране назначения, а также социальной, экономической и культурной интеграции. Международные определения – это живые "концепции", которые применяются органами государственной власти и соблюдение которых последние принудительно обеспечивают.