

UNHCR news

Issue #10

Regional Newsletter / September 2015 / Сентябрь 2015

Информационный вестник УВКБ ООН / выпуск №10 / Центральная Азия /
Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

BORDER MANAGEMENT IN PROTECTION
OF REFUGEES AND MIGRANTS

УПРАВЛЕНИЕ ГРАНИЦАМИ
ДЛЯ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ И МИГРАНТОВ



UNHCR
The UN Refugee Agency

United Nations High
Commissioner for Refugees

www.unhcr.kz

Refugees and Migrants – travelling the same roads

Movements of refugees and migrants, travelling the same road, have always been a part of nomadic life in Central Asia. Historically, these movements appeared along with the trade routes in the region. People moved to and from the region before, during and after the Soviet period. The majority of migrants in Central Asia are driven by a search for better economic opportunities. However, conflicts, human rights abuses and natural disasters are also major causes of population movements.

The fact of the matter is that people cross borders due to various reasons, such as refugees seeking for safety from persecution and conflicts, or migrants searching for better opportunities in other countries. States have a sovereign right with regard to the control over the borders and management of the conditions of entry and stay on their territory. The issue of migration often goes hand-in-hand with the issue of security. States has a legitimate concern about who enters and stays in their territory. However, measures taken at the borders to enhance national security might be an obstacle on the way of seeking asylum for those in need of international protection.

Управление границами для защиты беженцев и мигрантов

Перемещение беженцев и мигрантов, которые используют одни и те же пути всегда являлось частью кочевой жизни в Центральной Азии. Исторически миграция была связана с торговыми маршрутами в регионе. И по сей день, большинство мигрантов в Центральной Азии движимы поиском лучших экономических возможностей. Тем не менее, конфликты, нарушения прав человека и природные катаклизмы также могут являться причиной перемещения населения.

Люди вынуждены пересекать границы других государства в силу различных причин. Беженцы – в поисках убежища от преследований и конфликтов, мигранты - в поиске лучших возможностей в других странах. Государства обладают суверенным правом осуществления контроля границами и управлением условий по въезду и нахождению в стране. Поэтому вопрос миграции всегда напрямую связан с вопросом безопасности. При этом государства имеют законное право иметь информацию о категориях людей, которые въезжают и находятся на территории государства. Тем не менее иногда меры по усилению национальной безопасности, предпринимаемые на границах, могут затруднять возможность получения международной защиты теми, кто в ней нуждается.



Crowds of refugees swarmed the border between Uzbekistan and Kyrgyzstan on their way home to their villages in the south. / UNHCR /S. Schulman /June 2010

Толпы беженцев толпятся на границе между Узбекистаном и Кыргызстаном на пути домой, к своим деревням на юг. /УВКБ ООН/С. Шулман/июнь 2010 г.

Ensuring Access to Asylum in Border Management

UNHCR's Mandate focuses on those who are in need of international protection, including refugees who travel the same road as migrants. The framework of international refugee law guarantees access to asylum, safety and dignity for those who flee persecution, conflicts and wars.

The 1951 Convention relating to the Status of Refugees, to which Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Turkmenistan are States parties, foresees that its provisions will not apply to any person with respect to whom there are serious reasons to consider that he/she represents a threat to the national security.

In addition to the existing legal framework of refugee protection, the 10-Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration was adopted in 2006, in order to support States in their efforts to secure the borders while meeting their international obligation towards refugee protection. The 10-Point Plan of Action serves as a practical tool for States to ensure that the rights of refugees are respected. The 10-Point Plan of Action includes issues related to cooperation among key partners, data collection and analysis, protection-sensitive entry systems, reception

Управление границами, которое обеспечивает доступ к убежищу

Согласно своему мандату, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) оказывает защиту тем, кто нуждается в международной защите, включая беженцев, которые перемещаются по тем же маршрутам, что и мигранты. Нормы международного права гарантируют доступ к убежищу, безопасность и соблюдение прав тех, кто спасается от преследований, конфликтов и войн.

Положения Конвенции 1951 года о статусе беженцев, к которой присоединились Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Туркменистан, предусматривают, что убежище не будет предоставлено тем людям, которые могут представлять серьезную угрозу национальной безопасности.

В дополнении к существующей правовой базе по защите прав беженцев, в 2006 году был разработан **10-компонентный план по защите беженцев и смешанной миграции** с целью оказания поддержки государствам в их деятельности по защите границ наряду с соблюдением прав беженцев. 10-компонентный план действий стал практическим инструментом для государств для того, чтобы беженцы могли пользоваться защитой наряду с соблюдением их прав до того, как будут найдены долгосрочные решения их ситуаций. 10-компонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции также включает в себя вопросы сотрудничества между основными партнерами, сбора и анализа данных, обеспечения защиты при въезде, организации приема,



KIST

RESPU



КАМАЗ

arrangements, mechanisms for profiling and referral, differentiated processes and procedures, solutions for refugees, addressing secondary movements, return arrangements for non-refugees and alternative migration options, and information strategies.

Based on the 10-Point Plan of Action, UNHCR initiated in 2008 a series of regional consultations, aimed at exploring the phenomenon of so-called “mixed migratory movements” (meaning that refugees, migrants and others on the move tend to use the same road), raising awareness of Governments on the subject, and addressing the issue of refugee protection and human trafficking, along with the respect of national sovereignty and security concerns. Regional consultations were held in Central Asia, in the Americas and in Africa.

History of Almaty Process

In 2011, governments, participants of the *Regional Conference on Refugee Protection and International Migration in Central Asia*, held in Almaty, Kazakhstan, recognized the necessity of regional cooperation to control irregular migration, secure borders, and provide international protection to those in need. This Conference, organized by the Government of the Republic of Kazakhstan, UNHCR, Internation-

mechanisms составления личных дел и передачи на рассмотрение, дифференцированных процессов и процедур, вариантов решений проблем беженцев, связанных со вторичными перемещениями, договоренности о возвращении лиц, не являющихся беженцами, а также альтернативные варианты миграции и информационную стратегию.

На основе 10- компонентного плана действий УВКБ ООН в 2008 году инициировало серию региональных консультаций, посвященных изучению феномена так называемых «смешанных миграционных потоков», что значит, что беженцы и мигранты перемещаются в одних и тех потоках, повышению уровня осведомленности Правительств по этому вопросу, решению вопросов защиты беженцев и торговли людьми, перемещающихся в смешанных миграционных потоках, наряду с соблюдением национального суверенитета и безопасности, и беспокойства государств относительно безопасности. Региональные консультации проходили в странах Центральной Азии, странах Америки и Африке.

История «Алматинского» процесса

В 2011 году правительства-участники *Региональной конференции по защите беженцев и международной миграции в Центральной Азии*, проходившей в г. Алматы, Казахстане, признали необходимость регионального сотрудничества для осуществления контроля за нерегулируемой миграцией, охраны границ и предоставления международной защиты тем, кто в ней нуждается. Эта конференция, организованная Пра-

Ms. Laura Thompson, Deputy Director General, International Organization for Migration (IOM), Mr. Erlan Idrissov, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Kazakhstan, and UN High Commissioner for Refugees, António Guterres at the Second Ministerial Conference on Refugee Protection and Mixed Migration/UNHCR/June 2013

Г-жа Лаура Томпсон, Заместитель Генерального Директора, Международной Организации по миграции (МОМ), г-н Ерлан Идрисов, Министр иностранных дел Республики Казахстан и г-н Антониу Гуттериш, Верховный комиссар ООН по делам беженцев на второй Конференции по защите беженцев и международной миграции/УВКБ ООН/июнь 2013 г.



al Organization for Migration (IOM) and other partners, served as the first step towards establishing a mechanism for managing mixed migration flows at the regional level.

The adoption of the **Almaty Declaration** by the participating States (Afghanistan, Azerbaijan, Iran, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russian Federation, Tajikistan, Turkey and Turkmenistan) formed a platform for regional cooperation on mixed migration. **Regional Cooperation Framework and Regional Action Plan**, adopted at the Conference, included concrete steps on how to foster regional dialogue.

The Almaty Process was operationalized in June 2013, within the framework of the second *Ministerial Conference on Refugee Protection and International Migration: The Almaty Process*, to promote dialogue on challenges related to international migration and refugee protection, develop mechanisms to monitor and address irregular migration, and to reach common understanding of the consequences of the displacement and irregular migration.

Participants of the two Conferences emphasized the challenges of border management in the region and necessity to harmonize the existing legislative framework with enhanced cooperation between law enforcement agencies in the region. Participants also underlined that current challenges should be addressed in line with existing international standards with respect of the rights of refugees and migrants.

вительством Республики Казахстан, УВКБ ООН и Международной Организацией по миграции (МОМ) и другими партнерами, послужила первым шагом в основании механизма по регулированию смешанных миграционных потоков на региональном уровне.

Принятие **Алматинской декларации** странами участниками (Афганистан, Азербайджан, Иран, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Таджикистан, Турция и Туркменистан) послужило основой для создания платформы регионального сотрудничества по вопросам смешанной миграции. **Региональная рамочная программа и Региональный план действий**, принятые на конференции, включают в себя конкретные действия для развития регионального диалога.

Алматинский процесс был введен в действие в июне 2013 года, в рамках второй Министерской конференции по защите беженцев и смешанной миграции: Алматинский процесс для развития диалога с целью решения вопросов международной миграции и защиты беженцев, разработки механизмов и решения вопросов нерегулируемой миграции, достижения единого понимания последствий перемещения.

Участники обеих конференций подчеркнули, что имеются задачи перед регионом относительно необходимости гармонизации существующего законодательства и расширением сотрудничества правоохранительных органов в регионе. Участники также отметили, что существующие проблемы должны быть решены в соответствии с международными нормами, наряду с соблюдением прав беженцев и мигрантов.

A UNHCR staff member talks with displaced people in the south of Kyrgyzstan. / UNHCR / S. Schulman / June 2010

Сотрудник УВКБ ООН разговаривает с перемещенными людьми на юге Кыргызстана / УВКБ ООН / С. Шульман / Июнь 2010



Developing Entry System to Ensure Protection and Support

Creating an entry system that ensures protection and support, while adhering to the principle of non-refoulement, is a vital component of border management for Central Asian countries. The system incorporates adequate reception conditions, systematic profiling and referral mechanisms of asylum-seekers, while strengthening the national security by collecting information on the profile and intention of persons entering the territory of Central Asian States. Establishing mechanisms of systematic profiling at the borders and referral to appropriate entities will also allow supporting people with special needs, including vulnerable women and children.

In 2014, UNHCR in cooperation with IOM launched the project **Addressing Mixed Migration Flows through Capacity Building in Central Asia**, funded by the Bureau for Population, Refugees and Migration (BPRM) of the U.S. Department of State. It aims to support the Governments of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, and Turkmenistan in strengthening inter-Ministerial collaboration and coordination between the Border Guards and the authorities in charge of asylum issues.

Разработка системы въезда, обеспечивающей защиту в Центральной Азии

Создание системы въезда, обеспечивающей защиту в Центральной Азии, включает защиту тех, кто нуждается в международной защите с соблюдением принципа невысылки и является важным компонентом управления границами в странах Центральной Азии. Система включает в себя создание соответствующих условий приема, систематический профайлинг и механизмы перенаправления лиц, ищущих убежище, наряду с усилением национальной безопасности посредством сбора информации о лицах, въезжающих на территорию стран Центральной Азии и их намерениям. Механизмы по проведению постоянного профилирования лиц и перенаправления их на границах в соответствующие государственные органы, позволяют оказывать поддержку людям со специальными потребностями, включая уязвимых женщин и детей.

В 2014 году УВКБ ООН в сотрудничестве с МОМ запустили проект по решению вопросов, связанных со смешанными миграционными потоками посредством наращивания потенциала в Центральной Азии, при финансовой поддержке Государственного департамента США, Бюро по народонасе-



An elderly returnee at the border. / UNHCR /S. Schulman /June 2010.

Пожилая женщина, возвращающаяся после перемещения на границе/УВКБ ООН/С. Шульман/июнь 2010 г.

In the first phase of the project, National Workshops were held in the four countries with the aim of developing an entry system that ensures protection and support, with participation of key Government and non-Governmental partners including the Border Guards and the Ministry in charge of processing asylum applications. The National Workshops served as an important reminder of basic protection principles such as non-penalization of irregular entry and of non-*refoulement*, as well as of the need to develop a clear mechanism of profiling and referring of asylum-seekers from the borders, while addressing national security concerns.

As a result, in Kazakhstan, a draft Plan of Activities for the establishment of a protection-sensitive border system was developed.

In Kyrgyzstan, two draft instructions on the reception and referral of asylum-seekers in case of individual and mass arrival, were developed. Both instructions are currently under the Government's review. Recently, 35 information stands were handed to the State Border Services in Kyrgyzstan. The information on the stands, essential for asylum-seekers crossing the border of Kyrgyzstan, was developed in seven different languages.

лению, беженцам и миграции (БНБМ). Его целью является оказание поддержки правительствам Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Туркменистана в усилении межведомственного сотрудничества и координации между пограничными службами и другими органами, ответственными по вопросам предоставления убежища.

В рамках первой фазы реализации проекта проводились национальные семинары по основанию систем въезда, обеспечивающих защиту, с государственными партнерами, включая миграционные службы и министерства, несущими ответственность за предоставление убежища. Национальные семинары послужили напоминанием основных принципов, таких как отсутствие наказания за нарушение порядка нахождения на территории и принцип невысылки. Они также рассматривали механизм профилирования и перенаправления лиц, ищущих убежище с учетом вопросов безопасности стран.

В результате, в Казахстане был разработан план действий для основания систем въезда, обеспечивающих защиту. В Кыргызстане было разработано два проекта инструкций по приему лиц и перенаправлению лиц, ищущих убежище в случае индивидуального или массового притока. Обе инструкции находятся в данный момент на рассмотрении государственных органов. Недавно было также 35 информационных стендов было передано Государственной по-



With the water supply to the area cut off, displaced civilians drink whatever water they can find. / UNHCR /S. Schulman /June 2010

Перемещенные лица приходится пить из ресурсов, которые они смогли найти ввиду того, что вода постоянно отключается в их районе/УВКБ ООН/С. Шулман/июнь 2010 г.

In Tajikistan, the Expert Working Group on Refugee Protection agreed to develop Standard Operating Procedures for the National Referral Mechanism of Asylum-Seekers. The draft Standard Operating Procedures have been further considered by the relevant Government agencies for promulgation as administrative instructions.

In Turkmenistan, a set of recommendations on protection-sensitive entry system and referral mechanisms was developed.

To provide practical guidance on screening, identifying, referring and responding to the needs of asylum-seekers and refugees with specific needs, such as unaccompanied minors, women and girls at risk, victims of trafficking, UNHCR is developing, in coordination with States, a number of operational tools. These tools aim at clarifying responsibilities of the States towards protection of refugees and migrants. These tools include:

- *Protection Training Manual for Central Asian Border and Entry Officials*, intended to provide a practical tool to training institutions responsible for training of Border Guards and other officials who serve at the border entry points. The Protection Training Manual is expected to ensure sustainability of key messages

граничной службы Кыргызстана. Стенды содержат информацию на семи различных языках для лиц, пересекающих границу Кыргызстана.

В Таджикистане экспертная Рабочая группа по защите беженцев согласилась разработать инструкции для создания национального механизма перенаправления лиц, ищущих убежище. Проект инструкций будет рассмотрен впоследствии соответствующими государственными органами для введения в действие в виде административных инструкций.

В Туркменистане была разработана серия рекомендаций по созданию систем въезда, обеспечивающих защиту и механизмы перенаправления.

УВКБ ООН разработало операционные инструменты для предоставления практического применения правил по скринингу, идентификации и удовлетворения потребностей лиц, ищущих убежище, беженцев и других лиц со специальными потребностями, таких как несовершеннолетние, женщины и девушки, находящиеся в группе риска, жертв торговли людьми. УВКБ ООН разработало ряд операционных инструментов совместно с правительствами стран. Эти инструменты призваны определить ответственность в отношении обязательств по предоставлению защиты в соответствии с международными стандартами в отношении беженцев и мигрантов.



Kyrgyzstan/Pass way between Osh and Bishkek cities. UNHCR staff often travel to UNHCR Field Office in Osh via this only pass/ UNHCR/A. Plotnikov/March 2006

Кыргызстан/Дорога между городами Ош и Бишкек. Сотрудники УВКБ ООН часто используют эту единственную дорогу в Ош/УВКБ ООН/А. Плотников/март 2006 г.

on refugee protection, to be delivered in training sessions. Inclusion of refugee protection principles into the regular training curriculum of Border Guards and other entry officials is also an intended goal.

- *Code of Practice for Keeping Asylum-seeking and Migrant Children Safe from Harm*, designed to ensure that Border Guards and other entry officials take appropriate steps towards safeguarding vulnerable children on the move from any harm while they are within the territory of the Central Asian States.
- *Information Materials* for different types of persons on the move will aim to make information about the rights, obligations and legal status to different groups of migrants in the host countries, and relevant administrative procedures, readily available and accessible.

As a complementary step, UNHCR and Governments of the Region agreed to conduct Training for Trainers (ToT) in Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Turkmenistan. The ToTs will gather trainers of international and national institutions for Border Guards. The purpose of the training is to strengthen the capacities of trainers (lecturers) of Border and entry officials and other relevant Government institutions in these countries on protection-sensitive border management and refugee

Эти инструменты включают в себя:

- *Проект учебного модуля по вопросам защиты для представителей пограничных служб*, который является практическим инструментом для учебных учреждений, направленных на обучение представителей пограничных служб и должностных лиц, служащих в пограничных пунктах въезда. Этот учебный модуль включает в себя основные положения для обеспечения защиты беженцев в рамках учебного процесса. Включение принципов защиты беженцев в учебную программу для пограничных служб также является целью запуска данного модуля.
- *Проект кодекса практики для обеспечения защиты лиц, ищущих убежище и детей мигрантов*, нацелен на то, что представители пограничных служб и должностные лица, служащие в пограничных пунктах въезда будут принимать соответствующие меры для обеспечения защиты уязвимых детей и других перемещаемых лиц, прибывающих на территорию стран Центральной Азии.
- *Информационные материалы* для различных категорий лиц, вынужденных перемещаться, содержащие информацию о правах, обязанностях и правовом статусе для различных групп мигрантов в стране убежища и соответствующих возможных административных процедурах.

В дополнение к этому, УВКБ ООН и Правительства стран региона пришли к договорённости о проведении тренинга для

Tajikistan/Returnees/Village of Socialism, Kabodian District/
Khatlon Province/UNHCR/A.Hollmann/May 1993

Таджикистан/Возвращенцы/Деревня "Социализм", поселок
Кабодиян/Хатлонская область/УВКБ ООН/А.Холлманн/май 1993 г.



protection, and ultimately, to make the professional development sustainable for the long-term.

Commitment of the States authorities is crucial for effective management of mixed migratory flows and maintaining adequate asylum system. Asylum remains the responsibility of the States. UNHCR will continue supporting the Governments in the region to ensure effective management of cross-border movements in a protection-sensitive manner, with particular attention to the most vulnerable people who are in need of international protection.

тренеров в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Туркменистане. Этот тренинг соберет преподавателей международных и национальных учебных учреждений для пограничных служб. Целью данного тренинга является укрепление потенциала тренеров (лекторов) представителей пограничных служб и должностных лиц, служащих в пограничных пунктах въезда, а также других государственных органов в этих странах с целью обеспечения защиты беженцев, что в итоге, будет способствовать долгосрочному профессиональному развитию.

Приверженность государственных органов особенно важна для эффективного управления смешанными миграционными потоками и поддержания системы убежища на соответствующем уровне. Предоставление убежища остается полностью ответственностью государств. УВКБ ООН будет продолжать поддерживать Правительства в регионе для построения и поддержания эффективной системы управления миграционными потоками, обеспечивающими защиту, с уделением особого внимания наиболее уязвимым слоям населения, нуждающимся в международной защите.

Kyrgyzstan/A former Tajik refugee, with his grandson, now integrated Kyrgyz citizens/Chui Province, north Kyrgyzstan. Every Tajik family is proud to own unnumbered amount of hand-made blankets and mattresses./UNHCR/A.Plotnikov/May 2009

Кыргызстан/Бывший беженец из Таджикистана, со своим внуком, теперь интегрированный гражданин Кыргызстана/Чуйская область, север Кыргызстана. Каждая таджикская семья гордится большим количеством одеял и матрасов ручного производства/УВКБ ООН/А. Плотников/май 2009 г.



Circulation in Russian and English languages /

Published quarterly

99 - Kazakhstan 100 - Tajikistan

100 - Kyrgyzstan 100 - Turkmenistan

Regional Representation of UNHCR in Central Asia

Address: Almaty 050000, 67 Tole bi street, tel.: 7-727-258-45-98

www.unhcr.kz

kazal@unhcr.kz

All rights belong to UNHCR. Reprinting or use of these materials
only with the permission of UNHCR.

Printed by Ex Libris LLP, Almaty city, Suyunbaya av., 89B.

Tel.: +7 (727) 383 16 16, 383 18 18

Тираж на русском и английском языках /

Публикуется ежеквартально

99 - Казахстан 100 - Таджикистан

100 - Кыргызстан 100 - Туркменистан

Региональное Представительство УВКБ ООН

в Центральной Азии

Адрес: г. Алматы, 050000, ул. Толе Би, 67, тел.: 7-727-258-45-98

www.unhcr.kz

kazal@unhcr.kz

Все права принадлежат УВКБ ООН. Перепечатка или
использование материалов

возможно только с разрешения УВКБ ООН.

Отпечатано в типографии

ТОО «Ex Libris», г. Алматы, пр. Суюнбая 89Б.

Тел.: +7 (727) 383 16 16, 383 18 18