

Temanotat

## **Kasakhstan: Forhold for uighurer**



Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Justis- og beredskapsdepartementet til enhver tid har behov for kunnskap om for å kunne løse sine oppgaver.

Landinfos rapporter og temanotater er basert på opplysninger fra både offentlige og ikke offentlige kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder. Kilder som av ulike grunner ikke ønsker å bli offentliggjort, er ikke nevnt ved navn.

Opplysningene som blir lagt fram i rapportene og temanotatene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos rapporter og temanotater er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som rapportene omhandler.

© Landinfo 2012

**Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.**

Alle henvendelser om Landinfos rapporter kan rettes til:

**Landinfo**  
**Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon**

Storgata 33 A

Postboks 8108 Dep

N-0032 Oslo

Tel: 23 30 94 70

Fax: 23 30 90 00

E-post: [landinfo@landinfo.no](mailto:landinfo@landinfo.no)

[www.landinfo.no](http://www.landinfo.no)

Temanotat **Kasakhstan: Forhold for uighurer**

## SUMMARY

Some 225,000 - 300,000 Uyghurs live in Kazakhstan. Many of them have been there long, some for generations, and many are Kazakhstani citizens, but exactly how many is unclear. The Uyghurs tend to settle in close groups, but they are often well integrated in Kazakhstani society. Uyghurs can express their culture relatively freely in Kazakhstan, but it is difficult for them to work politically, especially after approximately year 2000.

There is bustling trade across the border to China which is reportedly well guarded, but there is not much information to be found on this.

While many of the Chinese Uyghurs who came to Kazakhstan many years ago or at least before 2000 seem to have been able to legalize their stay, this has become difficult or even impossible for those who arrived later. Kazakhstan took over refugee status determination from the UNHCR on 1 January 2010.

Kazakhstan has bi- and multilateral extradition agreements with China and Uyghurs have been returned under these agreements. However, little is known about these extraditions, the reason for them, or what happens to Uyghurs after they are returned to China. There may also have been extraditions that are not publicly known.

## SAMMENDRAG

Det bor 225 000 - 300 000 etniske uighurer i Kasakhstan. Mange av disse har bodd der lenge, gjerne i generasjoner, og har således kasakhstansk statsborgerskap, men det er uklart hvor mange dette gjelder. Uighurene bor gjerne konsentrert, men er ofte godt integrert i det kasakhstanske samfunnet. Uighurer kan jobbe ganske fritt med kulturuttrykk, men det er vanskeligere for dem å jobbe politisk, særlig etter ca. år 2000.

Det foregår mye handel over grensa mellom Kasakhstan og Kina, og grensa sies å være relativt godt kontrollert, men det finnes ikke mye tilgjengelig informasjon om dette.

Mens mange kinesiske uighurer som kom til Kasakhstan for mange år siden eller i det minste før innstramningen rundt år 2000 ser ut til å ha fått legalisert oppholdet sitt, har det blitt vanskelig eller tilnærmet umulig for de som kom etter dette. Kasakhstanske myndigheter overtok 1. januar 2010 flyktningstatusavgjørelser fra UNHCR.

Kasakhstan har både bi- og multilaterale utvekslingsavtaler med Kina og det har funnet sted returer av uighurer til Kina under disse. Lite er imidlertid kjent om disse returene, om begrunnelsen for dem, eller om hva som skjer med uighurer som returneres til Kina. Det kan også ha funnet sted returer som ikke er offentlig kjent.

# INNHold

<b>1. Innledning</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Forhold for uighurer i Kasakhstan</b> .....	<b>5</b>
2.1    Kasakhstanske og kinesiske uighurer .....	5
2.2    Forholdene på 1990-tallet .....	6
2.3    Politisk deltakelse og engasjement .....	7
2.3.1    Deltakelse i politisk beslutningsprosesser .....	7
2.3.2    Engasjement for uighurske interesser .....	8
2.3.2.1    Politisk engasjement .....	8
2.4    Diskriminering og forskjellsbehandling .....	9
<b>3. Grensekontroll</b> .....	<b>11</b>
<b>4. Legalisering av opphold</b> .....	<b>13</b>
4.1.1    Statsborgerskap og oppholdstillatelse.....	13
4.1.2    Uighurer som søker beskyttelse.....	14
4.1.3    Tildeling av flyktningstatus .....	15
<b>5. Fare for retur til Kina</b> .....	<b>15</b>
5.1    SCO-rammeverket .....	16
5.2    Hemmelighold/manglende åpenhet .....	17
5.3    Retur til Kina fra Kasakhstan .....	17
5.3.1    Utleveringsavtaler.....	17
5.3.2    Hvem står i fare for å bli returnert?.....	17
5.3.2.1    Uighurer med kasakhstansk statsborgerskap .....	19
5.3.3    Kinesiske operasjoner på kasakhstansk jord?.....	20
5.4    Kjente returer .....	20
<b>6. Referanser</b> .....	<b>22</b>

## 1. INNLEDNING

Uighurene er en tyrkisktalende, hovedsakelig muslimsk folkegruppe hvorav flesteparten (ca. 8 millioner) i dag bor i den autonome regionen Xinjiang i Kina. Mange bor også utenfor Xinjiangs grenser i Kina, eller i andre sentralasiatiske republikker. Mellom 225 000 og 300 000 uighurer bor i Kasakhstan. Mange av dem har bodd der i årtier – en del utvandret dit på 1800-tallet, andre i årene rundt 1960 – mens atter andre har kommet i seinere år eller driver handel fram og tilbake over grensa til Kina.

Dette notatet tar for seg forholdene for uighurer med kinesisk eller kasakhstansk statsborgerskap i Kasakhstan nå og de siste ca. 20 åra. Et kapittel omhandler kontroll med grenseovergangene til Kina, og avslutningsvis følger to kapitler som omhandler kinesiske uighurers mulighet for legalisering av opphold i de to landene samt fare for retur eller utlevering til Kina.

## 2. FORHOLD FOR UIGHURER I KASAKHSTAN

### 2.1 KASAKHSTANSKE OG KINESISKE UIGHURER

Uighurer i Kasakhstan bor ofte i etnisk homogene landsbyer som er oppkalt etter landsbyer i Kina. Ifølge Roberts (2007) kan uighurene i Almaty-regionen (der de fleste uighurene i Kasakhstan bor) deles inn i tre grupper etter når de ankom landet. Den første gruppa er de som har bodd i Kasakhstan i generasjoner og som kalles *yärlik* eller locals, den andre gruppa er de mange tusen som kom fra Kina på 1950- og 1960-tallet og som før ble referert til som *kitalik* (kinesiske), men som nå kalles *köçhäp kegän* eller immigranter, og til sist de som har kommet fra Kina i løpet av de siste femten åra og som kalles *kitailik* eller *wätändin* (fra hjemlandet).

Det er ikke nødvendigvis mye kontakt eller uforbeholden tillit mellom disse gruppene. Kamalov (2005, s. 152) skriver at *yärlik* så ned på migrantene som kom på 1950- og 1960-tallet, bl.a. fordi disse ikke kunne russisk, og at språkbarrieren lenge var til hinder for den integrasjonen som senere fant sted mellom disse to gruppene. Laruelle og Peyrouse (2009, s. 95) skriver at de sentralasiatiske uighurene, altså de lengeværende, er preget av "the golden age that they enjoyed in the late Soviet period", og at de således stort sett er sekulariserte og europaorienterte. På denne måten skiller de seg fra uighurene fra Xinjiang.

Dette skillet beskrives også av en representant for Center for Integration of Refugees (CIR) som danske og norske utlendingsmyndigheter møtte i 2001 (Udlændingestyrelsen & Utlendingsdirektoratet 2001). Representanten hevder at russisk innflytelse har satt sine kulturelle spor hos kasakhstanske uighurer, noe som gir seg utslag i tydelige forskjeller i kultur og handlemåter de to uighurske gruppene imellom. Kinesiske uighurer er ifølge CIR mer tradisjonelt muslimske enn kasakhstanske uighurer, som denne kilden beskrev som *mellow muslims*. Ifølge Udlændingestyrelsen og Utlendingsdirektoratet skiller også kasakhstanske uighurer seg fra kinesiske uighurer ved at kinesiske uighurer snakker uighursk med kinesisk

dialekt og bruker det arabiske alfabetet i motsetning til uighurene i Kasakhstan som bruker det kyrilliske.

## 2.2 FORHOLDENE PÅ 1990-TALLET

Sean Roberts (2007) skriver at det var et svært dynamisk kulturelt miljø blant Almatys uighurer på 1990-tallet. På den tida var Almaty "the centre of an evolving transnational Uyghur community" og et kulturelt og politisk senter for uighurer. En relativt liberal stemning hersket.

*Throughout the 1990s, Kazakhstan at least tolerated the existence of Uyghur nationalist groups on its territory and liberally granted visas to Uyghur visitors from China [...]. In Almaty, Uyghurs from various locations around the world could meet, freely discuss politics, and negotiate the cultural, historical, and linguistic traits of their nation. (Roberts 2007, s. 203)*

Roberts skriver at Almaty ble åsted for en diskurs om, og gjenforening av, uighurene som et grenseoverskridende (*cross-border*), statsløst folk (*nation*). Beijing så på denne internasjonaliseringen av uighurenes sak med bekymring og den liberale stemningen endret seg mot slutten av 1990-tallet. I mars 1996 resulterte et møte i det kinesiske kommunistpartiets sentralkomité, Kinas maktsentrum, i et dokument som bl.a. satte opp ei liste over tiltak for å hankses med det uighurske "separatistproblemet".

Ett av tiltakene gikk direkte på uighurenes situasjon i blant annet Kasakhstan:

*Bear in mind the fact that Turkey, Kazakistan and Kyrgyzstan are the home-bases for the activities of outside separatist forces. Through diplomacy, urge these countries to limit and weaken the activities of separatist forces inside their border. Take full advantage of our political superiority to further develop the bilateral friendly cooperation with these countries. At the same time, always maintain pressure on them (CCP Central Committee 1996, pkt. 8).*

Man skulle "[s]trengthen the investigation and study outside of the [Chinese] border" og "prevent, by all means, the outside separatist forces from making the so-called "Eastern Turkistan" problem international" (CCP Central Committee 1996). Kinesiske myndigheter ville altså overvåke og om mulig kontrollere uighursk diaspora. Opprettelsen av Shanghai Five, forløperen til Shanghai Cooperation Organisation (SCO)<sup>1</sup>, skjedde samme år. Presset på de omkringliggende landene for å hindre (ytterligere) internasjonalisering av "uighurspørsmålet" økte.

Angrepet på USA 11. september 2001 ga Kina internasjonal støtte til kampen mot det kinesiske myndigheter kalte "terrorisme, separatisme og religiøs ekstremisme" i Xinjiang. Den mer ansente situasjonen bidro, sammen med utvidelsen av Shanghai Five til Shanghai Cooperation Organisation, til at den liberale stemningen som hadde rådet for uighurene i Kasakhstan i første halvdel av 1990-tallet bleknet i andre halvdel.

---

<sup>1</sup> SCO er en regional sikkerhets- og samarbeidsorganisasjon mellom Kina, Russland og fire sentralasiatiske republikker. For mer om SCO, se kapittel 5.1 om SCO-rammeverket.

Chicago Tribune skriver at fram til “the late 1990s” ga Kasakhstan pro-uighurske grupper et vindu for politisk handling. Blant annet kunne uighurspråklige aviser kritisere kinesisk styresett. Det endret seg brått, forteller både flyktninger og kasakhstanske og amerikanske eksperter til avisa. Kasakhstan og Kina inngikk ifølge avisa i 1999 en avtale om ikke å tolerere "separatistgrupper" fra hverandres land på sin jord. "Since then, all major Uighur political organizations have stopped working" (Osno 2006).

## 2.3 POLITISK DELTAKELSE OG ENGASJEMENT

Situasjonen i dag avhenger mye av hvilken gruppe uighurer man faller inn under. Er man blant de lengeværende (*yarlik*) som er godt integrert og ikke åpent politisk aktiv, eksempelvis for uighurenes sak i Xinjiang, kan situasjonen være uproblematisk. Dette var det generelle inntrykket Landinfo fikk fra ulike menneskerettsorganisasjoner på informasjonsinnhentingsreisen til Kasakhstan i november 2010, og det har ikke framkommet et annet inntrykk fra kildene konsultert for dette notatet.

Tilhører man derimot de mer nylig ankomne, eller hvis man er politisk engasjert i uighurenes sak i Kina, kan situasjonen være vanskelig. Dette var det bred enighet om blant organisasjonene som Landinfo møtte i 2010. En uavhengig ekspert som FIDH (2009, s. 77) har intervjuet i Almaty, sier likeledes at "[Uyghurs] have been here for a long time with no problems, but now, they are finding some problems". Han presiserer ikke hva han legger i ordet "now", men han sier at situasjonen ble forverret av SCO og at det var blitt "flere problemer for flyktninger" etter etableringen av denne organisasjonen. I kapittel 4 og 5 følger mer om dette.

### 2.3.1 Deltakelse i politisk beslutningsprosesser

FNs daværende uavhengige ekspert på minoritetssaker, Gay McDougall, besøkte Kasakhstan i 2009. I rapporten etter besøket berømmer hun Kasakhstan for "den interetniske toleransen som er generelt tilstede (*generally evident*) i det kasakhske samfunnet", men sier også at minoritetspersoner uttrykte frustrasjon over manglende politisk deltakelse (Independent expert on minority issues 2010, s. 2).

Den uavhengige eksperten skriver også at personer fra mindre minoritetsgrupper anser sine muligheter til politisk deltakelse for å være "ekstremt begrenset" og at uighurer anførte at selv i regioner der de utgjorde majoriteten ble de sjelden utnevnt til stillinger av noen betydning i lokale styringsorganer. De mente seg generelt underrepresentert i offentlig sektor, særlig i politiet (*law enforcement bodies*) (Independent expert on minority issues 2010, s. 9). Dette støttes bl.a. av Saule Mukhametrakhimova, Central Asia Editor ved Institute for War and Peace Reporting, som uttaler at politisk beslutningstaking i Kasakhstan er svært kasakhdominert – nå mer enn i sovjettida (som sitert i James 2009), og av Minority Rights Group som skriver at "[t]hough there are several districts where Uighurs are concentrated in Almaty oblast, ethnic Kazakhs are usually appointed as district heads and other positions of responsibility" (Minority Rights Group u.å.a).

Til dette svarer kasakhske myndigheter at i de områdene i Almaty-regionen hvor det bor mange uighurer, har uighurene mange stillinger, inkludert guvernør- og

viseguvernør-postene (Independent expert on minority issues 2010, s. 10). Den kasakhstanske statsministeren, Karim Masimov, er etnisk uighur (født i Astana).

### 2.3.2 Engasjement for uighurske interesser

Som nevnt over, var det større handlingsrom for uighurer i Kasakhstan både kulturelt og politisk i første halvdel av 1990-åra. Fram til 1998, sendte kasakhstansk statlig TV uighurspråklige programmer tre timer i uka, dette ble så redusert til 15 minutter i uka (Independent expert on minority issues 2010, s. 14). Kasakhstanske myndigheter opplyser imidlertid at kasakhstansk radio har daglige uighurspråklige sendinger à 15 minutter og at det publiseres 11 ”trykte medier” på uighursk i og rundt Almaty (Embassy of the Republic of Kazakhstan u.å.).

Mukhametrakhimova ved IWPR hevder at færre statlige midler nå stilles til rådighet for arbeid for ulike minoritetsinteresser etter markedskonomiens inntog i Kasakhstan, men at dette gjelder alle, ikke bare uighurske organisasjoner. Kasakhstan har ifølge Mukhametrakhimova en pragmatisk holdning til etnisk mangfold (*the nationalities question*) og i noen perioder kan uighurer få lov til å registrere egne partier og organisasjoner, gi ut aviser osv., mens styresmaktene ikke nøler med å ”put an end to it” i andre perioder når slik aktivitet ikke passer dem (som sitert i James 2009).

Giulia Panicciari (2010), PhD-kandidat ved Universitetet i Torino, skriver at uighurene og de andre minoritetene i Kasakhstan i dag kan drive forretninger, studere sine egne språk og organisere kulturarrangementer, så lenge de aksepterer begrenset ytringsfrihet og stram statlig kontroll og ikke blir politiske. Denne situasjonen gir minoritetene mulighet til stabilitet og til å overleve som ei gruppe, i motsetning til hva de kan i nabolandene, men den gir dem ifølge Panicciari ikke fulle borgerrettigheter.

FN rapporterer at alle etniske grupper i landet har rett til å etablere “national and cultural centres” for å promotere sine tradisjoner, språk og kultur, samtidig som det er restriksjoner på bruk av uighursk i offisiell og administrativ kommunikasjon, også i områder der uighurer utgjør en stor andel av befolkninga (Independent expert on minority issues 2010, s. 13-14).

Generelt er det stort sett i orden for uighurer i Kasakhstan å jobbe med språk og kulturformidling, men uighurer kan møte byråkratiske hindringer når de vil registrere organisasjoner eller når de av andre grunner er i kontakt med myndighetene, noe de selv begrunner bl.a. med stereotyper av dem som separatister (Minority Rights Group u.å.b).

Ikke desto mindre finnes det mange uighurske organisasjoner i Kasakhstan. Blant de best kjente er Republican Cultural Center of Uyghurs of Kazakhstan, National Association of Uyghurs, som begge jobber med kultursaker, og Society Union of Uyghur National Association og Uyghur Youth Union in Kazakhstan, som også arbeider politisk (WUC u.å.b).

#### 2.3.2.1 Politisk engasjement

De to sistnevnte organisasjonene er medlemmer av paraplyorganisasjonen World Uyghur Congress (WUC). WUC er en eksilorganisasjon som vil fremme demokrati og frihet for uighurer i Øst-Turkestan, et navn mange uighurer foretrekker framfor



det kinesiske "Xinjiang". WUC ledes av Rebiya Kadeer, vinner av Rafto-prisen i 2004, og er uttalt ikke-voldelige og med en "ufravikelig tilslutning til menneskerettighetene og demokratisk pluralisme" (WUC u.å.a). WUC er imidlertid tydelige i sin opposisjon mot "kinesisk okkupasjon av Øst-Turkestan" og jobber for å spre informasjon om det de anser som overgrep og undertrykkelse fra kinesiske myndigheters side i Xinjiang. Kinesiske myndigheter på sin side anser WUC for å være voldelig og for å ha stått bak opprør som det i Urumqi i 2009 (se for eksempel Landinfo 2011). WUC er således ulovlig i Kina, men er representert i Kasakhstan under ledelse av Kakharman Kozhamberdiyev<sup>2</sup>, WUCs visepresident.

I Kasakhstan er WUC altså ikke forbudt, men organisasjonen rapporterer om ulike typer hindringer for sine aktiviteter. Kozhamberdiyev fortalte i 2006 til Chicago Tribune at presset mot WUC opplevdes som sterkt og at han ikke fikk tillatelse til å organisere møter eller til å snakke offentlig andre steder enn i uighurske begravelser (Osno 2006). Kozhamberdiyev hevder også at kasakhstanske myndigheter hindret ham i å reise til en uighurkonferanse i USA i 2011 (Hoshur 2011).

Flere kilder (bl.a. BHR, møte i Almaty 2010; Mukhametrakhimova, telefon 2012) har også hevdet overfor Landinfo at det er problematisk for uighurer, særlig for andre enn de som er født i Kasakhstan eller som har vært der siden 1950- og 1960-tallet, å jobbe for uighurske interesser, og at det er tilnærmet umulig å ta opp emner som kan provosere Kina. De fleste uighurer har ifølge kildene så dårlig erfaring med slikt arbeid at de velger å holde seg passive. Ifølge BHR (møte, Almaty 2010) vil også politisk aktivitet ganske raskt bli stoppet av sikkerhetstjenesten (KNB).

Samtidig tillot kasakhstanske myndigheter en stor demonstrasjon i Almaty i etterkant av urolighetene i Urumqi i 2009 (Auyezov 2009). En slik tillatelse fra myndighetene er svært uvanlig, men én mulig årsak til at den likevel ble gitt kan ha vært at styresmaktene mente at frustrasjonen blant uighurene var så stor at det var nødvendig med en ventil.

Den vanskelige situasjonen for uighursk organisert arbeid har vedvart noen år. Det var flere uighurske politiske organisasjoner i landet på 1990-tallet, men etter ca. år 2000 har myndighetene lyktes i å stilne de fleste uighurske politiske stemmer i landet. En internasjonal organisasjon hevdet i 2001 overfor danske og norske utlendingsmyndigheter (Utlændingestyrelsen & Utlændingsdirektoratet 2001, s. 14) at kasakhstanske myndigheter av hensyn til Kasakhstans forhold til Kina forsøkte å bremse politisk aktivitet blant kasakhstanske uighurer.

## 2.4 DISKRIMINERING OG FORSKJELLSBEHANDLING

Diskriminering på grunnlag av etnisk eller nasjonal tilhørighet er forbudt i den kasakhstanske grunnloven (artikkel 14) samt i andre lover, som for eksempel State Service Law (Constitution 1995). Det svenske utrikesdepartementet (2011, s. 10) skriver imidlertid at det iblant forekommer opplysninger om at

*vissa mindre minoriteter (exempelvis uigurer eller dunganer) upplever sig vara diskriminerade. Det är emellertid mycket svårt att avgöra huruvida detta skulle vara ett uttryck för en "medveten politik" från myndigheternas sida eller snarare en följd av fördomar hos andra, större befolkningsgrupper.*

---

<sup>2</sup> Skrives også Kakharman Khozamberdi, Khahriman Hojamberdiyev, Kahrman Ghojamberdi osv.

95 % av Kasakhstans uighurske befolkning bor ifølge Laruelle og Peyrouse (2009, s. 95) i Almaty-regionen. FNs uavhengige ekspert skriver at det er 14 uighurspråklige og 50 flerspråklige skoler i denne regionen, med 14 955 elever innskrevet i uighurspråklig undervisning. Utdanningslovens artikkel 9(3) fastslår retten til utdanning på ens eget morsmål. Kasakhstanske myndigheter vektlegger undervisning på elevenes morsmål eller morsmålsundervisning også i ungdomsskolen. Samtidig vedgår de vanskeligheter med å organisere flerspråklig undervisning på grunn av “the complicated mosaic of ethnic cultures” (Independent expert on minority issues 2010, s. 12).

FNs ekspert rapporterer også at ulike sivilsamfunnsgrupper mener at språkloven (*Law on Languages*) av 1997 gjennom fremme av det kasakhstanske språket har forårsaket de facto diskriminering av minoriteter og brudd på deres språklige rettigheter. Uighurer og andre minoriteter utestenges angivelig fra ulike økonomiske, politiske og karrieremessige muligheter pga. mangelfulle kunnskaper i kasakhstansk (Independent expert on minority issues 2010, s. 11).

Uighurer med kinesisk statsborgerskap mangler rettigheter som følger med kasakhstansk statsborgerskap, samtidig som det er lite sannsynlig at kinesiske myndigheter vil forsvare deres rettigheter som kinesiske statsborgere overfor Kasakhstan. I tillegg stoler antakelig ikke denne gruppa på kinesiske myndigheter. Uighurer med kasakhstansk statsborgerskap har flere rettigheter nettopp i kraft av sitt statsborgerskap, men Kina legger som nevnt over press på kasakhstanske myndigheter for at uighurenes sak ikke skal løftes for høyt.

FNs uavhengige ekspert skriver også at sivilsamfunnet og enkelte religiøse grupper klager over at myndighetene forsøker å rettferdiggjøre en restriktiv politikk og visse handlinger utført av nasjonale sikkerhetsorganer med “the fight against separatism, extremism and terrorism”, men at dette er grunnløst (Independent expert on minority issues 2010, s. 16ff).

Mukhametrakhimova ved IWPR (telefonsamtale, juni 2012) hevder overfor Landinfo at statlig kontrollerte medier har skapt et negativt bilde ”as if to say that *any* Uighur who fled China and asked for protection is a terrorist or an islamic extremist”. Det å erklære seg forfulgt sidestilles med å være ekstremist, eller det gis et bilde av at ekstremisme er årsaken om noen skulle føle seg forfulgt.

Dette understøttes av FNs uavhengige ekspert som rapporterer at

*some sources drew attention to a growing perception and stereotyping of Uighurs as extremists and separatists. A violent clash between Kazakhs and Uighurs in [...] November 2006 left several wounded. Numerous anti-Uighur articles subsequently appeared in the Kazakh media* (Independent expert on minority issues 2010, s. 18).

Myndighetene hevder på sin side at de har iverksatt tiltak for å forebygge konfrontasjoner mellom etniske kasakher og uighurer.

### 3. GRENSEKONTROLL

Xinjiang grenser til sju land: Mongolia, Russland, Kasakhstan, Kirgisistan, Tadsjikistan, Afghanistan og Pakistan. Grensa er svært lang, men den går stort sett gjennom høye fjell og er vanskelig å krysse. Det er få lovlige grenseoverganger mellom Xinjiang og nabolandene, og bare seks er åpne året rundt (se tabellen under).

**Countries Bordering Xinjiang with Length and Number of Legal Border Crossings**

Bordering country	Border length (km)	Year-round border crossings	Seasonal border crossings
Afghanistan	76	0	0
Kazakhstan	1,533	4	3
Kyrgyzstan	858	2	0
Mongolia	c. 2,500	0	4
Pakistan	523	0	1
Russia	40	0	0
Tajikistan	414	0	1

Kilde: Hastings (2012)

Se også China Internet Information Center (2004) for hvilke grenseoverganger som var åpne hele eller deler av året i 2004.

Kasakhstan er det eneste landet som har store områder med flatt terreng i grenseområdene mot Xinjiang, så mesteparten av den utstrakte handelen mellom Kina og Sentral-Asia går via kontrollpunkter mellom Kasakhstan og Xinjiang. I juni 2007 krysset ifølge Hastings (2012) 1300 personer inn til Kina fra Kasakhstan hver dag.

Hastings (2012) beskriver Xinjiangs grenser som et godt bevoktet og vanskelig terreng. Han hevder at Xinjiangs geografi, den lokale infrastrukturen for transport over grensa og statlig mistenksomhet fra begge sider gjør smuglervirksomhet svært vanskelig i dette området.

Kasakhstan International Bureau of Human Rights and Rule of Law (BHR), en NGO med god oversikt over menneskerettslige forhold i Kasakhstan, hevdet overfor Landinfo i 2010 at selv om mange grenser i Sentral-Asia er porøse, så gjelder ikke dette grensa mellom Kina og Kasakhstan. Den er godt bevoktet og det er vanskelig å krysse den, selv om det nok kan være mulig. Det å forsøke å smugle noen over grensa fra Kina til Kasakhstan, vil være en straffbar handling (BHR, møte i Almaty 2010).

I møte med Landinfo i Almaty i 2010 fortalte IOM at det var lett å få visum til Kina i Kasakhstan. Det er en ni timers kjøretur mellom Almaty og den kinesiske grensa og IOM fortalte at handelen gikk livlig over grensa der. Det har ikke lyktes Landinfo å bringe på det rene hva slags visumordninger som gjelder for disse handelsreisende.

Det er åpnet et "trans-border international cooperation center" ved Khorgos, en times kjøretur fra Ghulja (Yining), hvor borgere av Kina, Kasakhstan og tredjeland kan oppholde seg visumfritt i opp til 30 dager (Lillis 2011). Senteret åpnet i desember 2011 og var da det første i sitt slag i Eurasia, ifølge nyhetsbyrået Xinhua (Xinhuanet 2011). Under er et kart over de mest trafikkerte grenseovergangene i regionen.

Figure 3: Central Asia's borders with China



Kilde: UNODC u.å.

Fram til 1963 var det tillatt for kasakhstanske uighurer å emigrere til Kina og for kinesiske uighurer å emigrere til Kasakhstan, og fram til 1997 var det ingen begrensninger på reiser over grensa verken for kinesiske eller kasakhstanske uighurer (Udlændingestyrelsen & Utlændingsdirektoratet 2001). Udlændingestyrelsen og Utlændingsdirektoratet skriver videre at fram til 1993 kunne ”kinesiske handelsfolk” reise visumfritt til Kasakhstan, men etter det måtte de ha visum og dette fant mange problematisk. Kasakhstanske myndigheter ønsket ikke å hindre all innreise fra Kina, men en viss kontroll ble ansett som nødvendig. Consular Service Department fortalte Udlændingestyrelsen og Utlændingsdirektoratet at visumsøknader fra kinesiske statsborgere ble individuelt vurdert og at det ble utstedt ”en del” visa til kinesiske statsborgere. Rapporten sier ingenting om etnisiteten til disse kinesiske statsborgerne eller om hvilke typer visum de fikk.

Ifølge Udlændingestyrelsen og Utlændingsdirektoratet (2001, s. 14) ble enkelte kinesiske uighurer, særlig personer som har deltatt i politiske handlinger i Kina, værende i Kasakhstan ulovlig pga. problemene med å reise fram og tilbake over grensa. Mulighetene for familiebesøk var blitt begrenset, både gjennom byråkratiske krav til bl.a. invitasjonsbrev og gjennom høye krav om bestiktelser.

Ikke desto mindre hevdet Consular Service Department at grensekontrollen mellom Kasakhstan og Kina fram til da ikke hadde vært effektiv nok. I 2001 var en strengere kontroll innført, men Consular Service Department mente at den måtte forbedres ytterligere (som sitert i Udlændingestyrelsen & Utlændingsdirektoratet 2001, s. 24). Dette ser ut til å ha skjedd, jfr. uttalelsen fra BHR over om at denne grensa nå er godt bevoktet.

## 4. LEGALISERING AV OPPHOLD

Det generelle inntrykket fra Landinfos reise til Kasakhstan i 2010 var at svært få uighurer fra Kina har kunnet legalisere oppholdet sitt i Kasakhstan de senere år<sup>3</sup>. For de som har bodd der i flere år synes situasjonen derimot ganske uproblematisk. Mange av disse har fått kasakhstansk statsborgerskap, selv om det er vanskelig å si mer nøyaktig hvor mange eller hvem dette gjelder.

BHR (møte, Almaty 2010) opplyste til Landinfo at uighurer som har hatt problemer i Kina ikke får oppholdstillatelse i Kasakhstan. Byrået hevdet også at for å få oppholdstillatelse, må kinesiske uighurer først søke kinesiske myndigheter om lov og kinesiske myndigheter gir ikke uighurene en slik tillatelse. I tillegg krever kinesiske myndigheter ifølge BHR en svært høy dokumentavgift, noe byrået mente få uighurer har råd til. Det er fra før av kjent at det ikke er lett for uighurer å få utreisedokumenter fra styremaktene i Kina (se for eksempel RFA 2010).

### 4.1.1 Statsborgerskap og oppholdstillatelse

Det har ikke lyktes Landinfo å bringe på det rene hvor mange av de 225 000 - 300 000 uighurene i Kasakhstan som har (fått) kasakhstansk statsborgerskap og hvor mange som bor der på permanent basis med eller uten andre former for legalisert opphold.

Ifølge Mukhametrakhimova (telefonsamtale, juni 2012) har noen av uighurene ”settled officially, others unofficially”. Hun mener at det i årene etter Sovjetunionens fall var mulig for kinesiske uighurer å søke om, og få, kasakhstansk statsborgerskap om man ikke hadde noe utestående med kinesiske myndigheter, men at dette er vanskelig nå.

Ifølge Lov om statsborgerskap artikkel 16(1) kan statsborgerskap gis til ”individuals who have been permanently residing in the Republic of Kazakhstan for not less than five years or married to a citizen of the Republic of Kazakhstan.” (Law on citizenship 1991). Slik det ser ut ifølge artikkel 17(7) må man først oppgi sitt originale statsborgerskap. Ifølge den kasakhstanske ambassaden i Norge, må man også legge ved en tillatelse fra ens eget lands myndigheter (for eksempel ambassade) når man søker om statsborgerskap. I tillegg må man bl.a. ha en bankkonto i Kasakhstan pålydende minst 2 millioner KZT (ca. NOK 75 000) (Kasakhstans ambassade i Norge, telefonsamtale september 2012). Dobbelts statsborgerskap anerkjennes ikke (artikkel 3).

Det er imidlertid usikkert hvorvidt en slik søknad vil innvilges. Allerede i 2001 var dette ifølge Utlændingestyrelsen og Utlændingsdirektoratet (s. 14) vanskelig:

*Mange kinesiske uighurer blev [før 1997] gift med kazakiske uighurer med fast bopæl i Kazakstan[...]. På grund af ægteskabet med en kazakisk statsborger, er de ifølge loven berettiget til at få opholdstilladelse og kan teoretisk også søge om kazakisk statsborgerskab. Sidstnævnte, mente kilden, får de i praksis dog aldrig*

---

<sup>3</sup> Kildene har ikke definert hvor lenge ”de senere år” er, men det dreier seg antakelig om en gradvis tilstrømming med bl.a. etableringen av Shanghai Five i 1996, gjennom slutten av 1990-tallet og til 11. september og etableringen av SCO i 2001. Se for øvrig kapittel 2.2 og 2.3.

Kazakhstan International Bureau for Human Rights and Rule of Law (BHR) hevdet overfor Udlændingestyrelsen og Utlendingsdirektoratet i 2001 at det var svært vanskelig å få kasakhstansk statsborgerskap, bl.a. på grunn av at myndighetene var svært mistenksomme med hensyn til proformaekteskap. IOM (som sitert i Udlændingestyrelsen & Utlendingsdirektoratet 2001) hevdet at også et omfattende byråkrati gjør det vanskelig å oppnå kasakhstansk statsborgerskap.

Avhengig av personlig situasjon vil det muligens være vanskelig for kinesiske uighurer å få den nevnte tillatelsen fra kinesiske myndigheter. Andrey Grishin i BHR (e-post, 2012) hevdet at uighurer som har flyktet fra Kina i praksis ikke har noen mulighet til å få kasakhstansk statsborgerskap, bl.a. pga. kravet om tillatelse fra kinesiske myndigheter som, ifølge ham, aldri gir slik tillatelse. Mukhametrakhimova (telefonsamtale, juni 2012) mente likevel at en søknad om statsborgerskap på grunnlag av giftemål kunne gå i orden om søkeren ikke hadde noe utestående med kinesiske myndigheter.

Den kasakhstanske Lov om statsborgerskap hadde tidligere en klausul som sa at kasakhstansk statsborgerskap mistes hvis en borger bor permanent utenfor Kasakhstans grenser og ikke har rapportert til en kasakhstansk utenriksstasjon på tre/fem år uten gyldig grunn. Loven ble imidlertid revidert i 2011 og denne klausulen ble da fjernet (Kasakhstans ambassade i Norge, telefon 2012).

#### **4.1.2 Uighurer som søker beskyttelse**

Chicago Tribune rapporterte i 2006 at Kasakhstan ikke fører statistikk over hvor mange uighurske flyktninger som kommer til landet (Osno 2006). Likeledes skriver Amnesty International (2008) at det ikke finnes offisiell statistikk over asylsøkere fra Xinjiang i Kasakhstan. Ledere i uighurmiljøene anslår imidlertid at ca. 500 kinesiske uighurer til en hver tid befinner seg der, i tillegg til Kasakhstans lengevarende uighurske befolkning, som journalisten i Chicago Tribune anslår til ca. 220 000 (Osno 2006).

Amnesty International (som sitert i James 2009) hevdet at uighurer som vil flykte fra Xinjiang (eksempelvis journalister, lokalpolitikere, andre politisk aktive) i de fleste tilfeller vil trenge assistanse fra en menneskesmugler. Disse uighurene ender i Kasakhstan, ikke fordi dette er det tryggeste stedet for dem, men fordi det er den enkleste ruta og derfor den ruta som flest menneskesmuglere bruker. At de kommer ulovlig inn i landet gjør dem sårbare. Ifølge Amnesty stoler disse uighurene derfor verken på myndighetene i Kasakhstan eller uighurmiljøet der og dette er med på å gjøre situasjonen deres svært usikker.

Noen av uighurene som har kommet til Kasakhstan de seinere åra vil eller tør ifølge Amnesty ikke oppsøke myndighetene, fordi de er redde for å bekjentgjøre sin tilstedeværelse overfor dem. Ikke alle som har rett til internasjonal beskyttelse har registrert sin asylsøknad hos UNHCR, skrev Amnesty i 2008, enten fordi de ikke kjente til denne rettigheten eller fordi de fryktet å bli ”oppdaget” av kasakhstanske eller egne myndigheter når søknaden ble registrert.

Den kasakhstanske ombudsmannen sa i 2009 til FIDH (2009, s. 76) at uighurer fra Kina er i den aller vanskeligste situasjonen sammenlignet med flyktninger fra tidligere sovjetstater, fordi de fleste av dem ikke engang har midlertidig oppholdstillatelse.

### 4.1.3 Tildeling av flyktningsstatus

Fram til 1. januar 2010 var det UNHCR som hadde ansvaret for flyktningsstatusavgjørelsene for kinesiske uighurer i Kasakhstan. Ifølge Amnesty International (som sitert i James 2009) måtte man fram til da, hvis man ville legalisere oppholdet sitt, først gå til UNHCR og så til migrasjonspolitiet. Der måtte man registrere seg, og så kunne man få ”et dokument” som også kunne fornyes.

Etter innføringen av den nye Law on Refugees fra 1. januar 2010 har kasakhstanske myndigheter ved Migrasjonskomiteen i Ministeriet for arbeid og velferd (*Ministry of Labor and Social Protection*) overtatt det fulle ansvaret for tildeling av flyktningsstatus til kinesiske uighurer og borgere av SUS. Den nye flyktningsloven skisserer prosedyrer for tildeling av flyktningsstatus samt tilgang til statlige tjenester, som retten til å bli registrert og til å få utstedt dokumenter (U.S. Department of State 2011).

Ifølge Amnesty International (2011) ekskluderer den nye flyktningsloven enkelte kategorier personer fra å få flyktningsstatus i Kasakhstan. Disse inkluderer personer som er tiltalt i hjemlandet for medlemskap i illegale eller uregistrerte politiske eller religiøse partier eller bevegelser, og rammer bl.a. uighurer fra Kina som er tiltalt eller mistenkt for å tilhøre separatistbevegelser.

Blant kildegrunlaget for denne rapporten (bl.a. Mukhametrakhimova 2012; Amnesty som sitert i James 2009; FIDH 2009) samt blant Landinfos møtepartnere i Kasakhstan i 2010 er det enighet om at situasjonen de siste åra<sup>4</sup> har blitt vanskeligere for uighurer som kommer til Kasakhstan fra Kina. Og etter 2010 har det blitt umulig for kinesiske uighurer å få flyktningsstatus og svært vanskelig å legalisere oppholdet sitt i Kasakhstan i form av oppholdstillatelse eller statsborgerskap. Det er også enighet om at politisk press fra Kina er en medvirkende årsak til dette.

Å gi opphold på basis av flyktningsøknad eller lignende til kinesiske uighurer, kan ses som kritikk av forholdene i Kina. Både Amnesty (som sitert i James 2009) og BHR (møte, Almaty 2010) peker på at det å gi asyl ses som en politisk, ikke humanitær, handling og Mukhametrakhimova ved IWRP sier at det som avgjør kasakhstanske myndigheters holdning overfor uighurene, er deres forhold til ”big neighbour China”. Kasakhstan trenger investeringer i industri og infrastruktur og Kinas verdi som investor er svært høy for Kasakhstan, så landet vil ikke gjøre noe som kan provosere kinesiske myndigheter, sier Mukhametrakhimova (som sitert i James 2009).

## 5. FARE FOR RETUR TIL KINA

Både Kina og Kasakhstan har signert Flyktningskonvensjonen. UNHCR (2012) skriver imidlertid at implementeringen av konvensjonen i Sentral-Asia “tends to lack conformity with internationally accepted norms” og ulike FN-organer, inkludert menneskerettskomiteen, torturkomiteen og rasediskrimineringskomiteen, har ifølge

---

<sup>4</sup> Se note 3.

FIDH (2009, s. 62) gjentatte ganger oppfordret Kasakhstan om å respektere et av konvensjonens mest sentrale prinsipper, nemlig det om *non-refoulement*. Dette har nok ikke bare med uighurenes situasjon å gjøre, men også med kjente tilfeller av returner til Usbekistan.

Amnesty skrev i 2004 (s. 26) at Kasakhstans og Kirgisistans delte grenser mot Kina og deres store uighurske befolkning gjør disse landene til de vanligste "first countries of refuge" for uighurer som flykter fra Xinjiang. "Likevel er de kanskje de mest utrygge asyllandene for uighurer".

I tillegg til at det nå ikke er mulig for uighurer fra Kina å få asyl i Kasakhstan, skyldes denne utryggheten blant annet at Kina har avtaler med Kasakhstan om utlevering av personer som mistenkes for å være involvert i ulike typer ulovlig virksomhet, særlig handlinger som Kina mener faller innunder ett eller flere av begrepene terrorisme, separatisme og religiøs ekstremisme. Dette er blant annet regulert under samarbeidet i Shanghai Cooperation Organisation.

## 5.1 SCO-RAMMEVERKET

Den regionale sikkerhets- og samarbeidsorganisasjonen Shanghai Cooperation Organisation (SCO) ble etablert i 2001 med inkluderingen av Usbekistan i det som inntil da hadde vært Shanghai Five (Kina, Russland, Kasakhstan, Kirgisistan og Tadsjikistan), et multilateralt forum for løsning av grensetvister i regionen. Samtidig med etableringen av SCO opprettet statene "The Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism" som fastslår at partene i SCO skal samarbeide i kampen mot terrorisme, separatisme og ekstremisme og at slike handlinger skal utgjøre "extraditable offences" (HRIC 2011).

SCO har – i hovedsak av aktører fra ikke-medlemsland – blitt kritisert bl.a. for lite transparens og for vide definisjoner av begrepene terrorisme, separatisme og ekstremisme i artikkel 1(1) i Shanghai-konvensjonen. FNs tidligere spesialrapportør for antiterrorisme og menneskerettigheter, Martin Scheinin, har bl.a. uttalt (som sitert i TLHRC 2011) at et av problemene med SCO-rammeverket er at "it is not based on a common and precise definition of terrorism but, rather, uncommonly [on] some unilateral definitions by the Member States. Hence, each country's terrorism definition counts".

Et annet problem er ifølge Scheinin at SCO innebærer "betingelsesløse utleveringer" mellom medlemsstatene, noe som bryter med den internasjonale bestemmelsen om non-refoulement og beskyttelse mot tortur eller annen inhuman behandling (TLHRC 2011 s. 6-7).

Ifølge Organisasjonen Human Rights in China (HRIC 2011, s. 281), som har gjort en omfattende studie av SCO og dens innflytelse i regionen, er SCO-medlemsstatene forpliktet til å behandle handlinger av typen terrorisme, ekstremisme og separatisme på sine territorier som "extraditable offences and grounds for denial of asylum claims". Dette er i henhold til artikkel 2 i Shanghai-konvensjonen som fastslår at partene skal "cooperate in the area of prevention, identification and suppression of acts referred to in Article 1(1)" og at "the Parties shall consider acts referred to in Article 1(1) of this Convention as extraditable offences" (HRIC 2011, s. 133).

HRIC ser det også som problematisk at de tre begrepene i artikkel 1(1), altså terrorisme, separatisme og ekstremisme, er "of equal weight and criminality" i SCO-



rammeverket. Det er også uklart hvorvidt medlemsstatene må spesifisere hvilken av de tre handlingene det dreier seg om når de benytter seg av samarbeid gjennom SCO eller “pursue particular individuals as security threats” (HRIC 2011, s. 43).

Disse faktorene kan gjøre det mulig for Kina å begjære utlevert også personer som de ikke har konkrete mistanker om at faktisk har begått en relevant straffbar handling. Amnesty (2008) skriver eksempelvis at “Kinas naboer ser ut til å ha sluttet seg til Kinas definisjon av “separatisme” som inkluderer fredelige opposisjonelle handlinger”.

Kina setter ifølge Amnesty (2008) mye inn på at landets sentralasiatiske naboer samarbeider i å returnere uighurer som mistenkes for å være “separatister, terrorister eller religiøse ekstremister”.

## **5.2 HEMMELIGHOLD/MANGLLENDE ÅPENHET**

SCO preges av høy grad av hemmelighet og lite innsyn for vanlige borgere av medlemslandene. FNs tidligere spesialrapportør hevder at

*the Shanghai regime is largely secret or intransparent so that, for instance, intelligence practices or the terrorist lists within the Shanghai Cooperation Organization are not publicly known. It is known that the list is already far longer than the United Nations list* (som sitert i TLHRC 2011, s. 7).

HRIC skriver at tross i SCOs ”assertions of transparency”, så publiserer ikke organisasjonen noen detaljert informasjon om samarbeidet, eksempelvis statistikk over utleveringer mellom statene, parametere for den felles databasen under SCOs antiterrorenhet Regional Anti-Terrorist Structure osv. (HRIC 2011, s. ix).

Dette betyr at det kan skje utleveringer som omverdenen ikke får vite om. HRIC mener at denne mangelen på transparens og etterprøvbarhet (*accountability*) hindrer overvåkning av hvorvidt SCO og medlemslandene overholder internasjonale menneskerettsstandarder og -forpliktelser.

## **5.3 RETUR TIL KINA FRA KASAKHSTAN**

### **5.3.1 Utleveringsavtaler**

Kina og Kasakhstan har en bilateral utleveringsavtale som ifølge Amnesty International (2004) ble signert i 1996. I tillegg inngår som nevnt utleveringsklausuler i SCO-rammeverket. Dette har ifølge Amnesty International (som sitert i James 2009) ”særlig berørt politiske flyktninger fra Xinjiang”.

U.S. Department of State (2011) skriver:

*The government has an agreement with China not to tolerate the presence of ethnic separatists from one country on the territory of the other. Human rights monitors remained concerned about the effect of this agreement on Uighurs from China living in the country, especially following the transfer of RSD for Uighurs from the UNHCR to the government.*

### **5.3.2 Hvem står i fare for å bli returnert?**

Det finnes antakelig ikke et entydig svar på hvor mye eller hvilke typer politisk aktivitet en person eller ei gruppe kan engasjere seg i før de blir utsatt for sanksjoner

eller på andre måter blir av interesse for kasakhstanske og/eller kinesiske myndigheter. Det er grunn til å anta at dette er situasjonsbetinget – for eksempel vil kinesiske myndigheter i perioder med politisk uro, som for eksempel etter opptøyene i Xinjiang i juli 2009, antakelig også følge nøyere med på hendelser og bevegelser i diasporaen enn i rolige perioder. Det generelle inntrykket er at kasakhstanske myndigheter slår ned på politisk aktivitet som støtter uighurenes sak i Xinjiang. Grunnet hemmeligholdet rundt tidligere returer er det likevel vanskelig å si om slik aktivitet kan sette en person i fare for utlevering tilbake til Kina.

Om tidligere kjente returer, for eksempel fra Kambodsja i 2009 og Kasakhstan i 2010, er det kjent at Kina ba om dette med bakgrunn i at de aktuelle personene hadde vært involvert i opptøyene i Urumqi i juli 2009 (HRW 2009; 2011).

Noe som særlig sannsynliggjør at Kina ville ønske utlevering av kinesiske uighurer, er anklager eller informasjon om tilhørighet til et ulovlig parti eller organisasjon, i første rekke East(ern) Turkestan Islamic Movement (ETIM), også kjent under flere andre navn, og East(ern) Turkestan Liberation Organisation (ETLO) – to organisasjoner som kjemper for selvstendighet for Xinjiang/Øst-Turkestan og som har vært involvert i flere attentater. Begge organisasjonene står på Kasakhstans liste over terrororganisasjoner og ETIM står i tillegg på både USAs og FNs terrorlister, tilsynelatende etter påtrykk fra Kina. Kina har også bedt FN om å sette ETLO på terrorlista, men FN har foreløpig ikke etterkommet dette ønsket (Start u.å.). Derimot har Kasakhstan ført ETLO opp på sin terrorliste (GlobalSecurity u.å.). Kasakhstanske myndigheter oppga i 2004 medlemskap i en slik organisasjon samt mistanke om ”ekstremistisk” aktivitet som årsak til returer av 14 uighurer fra Kasakhstan i årene 1998-2004 (Amnesty 2005).

Ifølge Mukhametrakhimova ved IWPR ” (som sitert i James 2009) er det tilstrekkelig for Kasakhstan om Kina begrunner at en ”ettersøkt” person er terrorist med at han/hun ønsker å ”overthrow the local government in Xinjiang and establish their own state. Dette er også straffbart i den kinesiske straffeloven (Criminal Law 1997, artikkel 103 og 105). Mukhametrakhimova mener at nevnte forhold ville være nok til å definere en uighur som terrorist og/eller separatist og tilstrekkelig for kasakhstanske myndigheter til å utlevere vedkommende til Kina. Dette har ifølge Mukhametrakhimova vært situasjonen siden starten av den bilaterale avtalen mellom de to landene (som sitert i James 2009).

Amnesty International leverte i 2008 en “summary of concerns” om Kasakhstan til FNs torturkomité. I denne skriver organisasjonen at det regionale sikkerhetssamarbeidet bl.a. med Kina gjør at flyktninger slik Amnesty ser det ikke er effektivt beskyttet, men står i fare for tilbakesendelser eller bortføringer. Uighurer fra Kina er ifølge Amnesty blant de mest sårbare gruppene, siden de ikke tillates å søke asyl (Amnesty 2008). Særlig vil Kasakhstan ikke være et trygt land for “this small minority of Uighurs who have been politically active in Xinjiang”, sier Amy Weicherding i Amnesty (som sitert i James 2009).

Amnesty (2008) skriver også at uighurske asylsøkere i Kasakhstan befinner seg i konstant risiko for å bli anholdt av politiet som “illegale immigranter”, noe som setter dem i fare for å bli tvangsreturnert til Kina.

Likeledes er FIDH (2009) bekymret over den “ekstreme sårbarheten” til asylsøkere og flyktninger i Kasakhstan, blant annet for uighurer fra Kina. Organisasjonen

skriver at “many Uyghurs from China in Kazakhstan are in hiding, relying on assistance from the local Uyghur community” (s. 77). En ikke navngitt “independent expert” på FIDHs kildeliste bemerket at han personlig kjente til tolv kinesiske uighurer som var “in hiding from the police around Almaty, some of whom were unable to receive help from the UNHCR” (FIDH 2009, s. 77).

#### 5.3.2.1 Uighurer med kasakhstansk statsborgerskap

Artikkel 8 i Kasakhstans statsborgerskapslov fastslår at en borger av Kasakhstan ikke kan utleveres til en annen stat med mindre dette er hjemlet i internasjonale avtaler som Kasakhstan har inngått. Landinfo er ikke kjent med at Kasakhstan skulle ha inngått en slik avtale med noe land.

Kasakhstan har som nevnt over inngått både bi- og multilaterale avtaler om utlevering med Kina, blant annet under Shanghai Cooperation Organisation, men slik Landinfo forstår det hjemler disse avtalene kun utlevering (retur) av borgere av et annet medlemsland, ikke utlevering av Kasakhstans egne borgere til et annet medlemsland.

Imidlertid hevder FIDH (2012, s. 14) at under SCOs Convention on Counter-Terrorism fra 2009, er en medlemsstats jurisdiksjon *ikke begrenset til dens eget territorium, fasiliteter eller borgere*. Klausulen FIDH viser til er artikkel 5, paragraf 2(3) i konvensjonen, hvor det står at:

*2. Each Party may also establish its jurisdiction over offenses covered by this Convention in the following cases: [...]*

*3) when the offense was aimed at or resulted in the commission of a terrorist act for the purpose of compelling that Party to do or abstain from doing any act* (HRIC 2011, s. 197-198)

FIDH (2012, s. 14) tolker dette dit hen at denne regelen gjelder ”uavhengig av offerets eller lovbrysterens tilholdssted og uavhengig av om terrorhandlingen til slutt finner sted eller ikke”. Under denne bestemmelsen er det ifølge FIDH mulig for Kina å hevde sin jurisdiksjon over kasakhstanske borgere av uighursk etnisitet som befinner seg i Kasakhstan og som angivelig planlegger terrorhandlinger i Kina.

Landinfo er ikke kjent med eventuelle saker hvor denne klausulen måtte være benyttet.

Imidlertid rapporterer Asia Development Bank og OECD at istedenfor å utlevere en kasakhstansk borger – noe som også er forbudt i grunnloven – kan Kasakhstan på oppfordring fra en annen stat sende saken til den kasakhstanske statsadvokaten for at denne skal ta ut påtale (Asia Development Bank & OECD 2007, s. 178). I henhold til denne bestemmelsen kan altså Kina be Kasakhstan om å straffeforfølge kasakhstanske borgere i Kasakhstan.

På direkte spørsmål om kasakhstanske myndigheter også kan utlevere en uighur med *kasakhstansk* statsborgerskap til Kina, sa Mukhametrakhimova (telefonsamtale, juni 2012) at hun ikke kjenner til slike tilfeller, men at hun tror det ville være mulig. Hun tror ikke de ville utlevere en kasakhstansk uighur som var født og oppvokst der, men hvis en uighur som nylig hadde fått statsborgerskap så ble begjært utlevert til Kina, tror hun at det kunne skje.

Landinfo har ikke funnet andre kilder som bekrefter eller antar at slike utleveringer vil kunne skje.

### 5.3.3 Kinesiske operasjoner på kasakhstansk jord?

Landinfo har også fått spørsmål om hvorvidt kinesiske myndigheter selv kan anholde eller uttransportere kinesiske borgere fra Kasakhstan.

I noen av tvangsreturene som Amnesty International har fulgt, har det ifølge organisasjonen fantes bevis for at kinesiske styresmakter hadde initiert eller bidratt til returene. Organisasjonen rapporterer også at agenter (*officers*) fra de usbekiske og kinesiske sikkerhetstjenestene antas å operere "relativt fritt" på kasakhstansk territorium (Amnesty 2008).

FIDH (2009, s. 78) skriver at "Ibrahim", en flyktning som FIDH har intervjuet, var bekymret for at det ikke var trygt rundt FN's kontorer, siden det ryktes at kinesiske agenter overvåker komplekset med sikte på å kidnappe asylsøkere. Amnesty (2008) skriver likeledes at asylsøkere som ikke får offisiell flyktningstatus, risikerer å bli bortført av usbekisk eller kinesisk sikkerhetstjeneste.

Landinfo har ikke funnet mer informasjon som kan bekrefte eller avkrefte dette.

## 5.4 KJENTE RETURER

Lite er kjent om hva som skjer med personer som *har* blitt tvangsreturnert til Kina (Amnesty 2004; HRW 2011) eller hvor mange asylsøkere dette har skjedd med (Amnesty 2008). Man kjenner til at returer de seinere åra har blitt effektivert fra land som Kambodsja, Laos, Usbekistan, Kirgisistan, Burma, Thailand, Pakistan og Malaysia, i tillegg til Kasakhstan (HRW 2011; Szadziwski 2012). HRW (2011) skriver at returer fra Kasakhstan inkluderer fire navngitte personer etter 2001, og Amnesty (2008) rapporterer at tvangsreturer av uighurske asylsøkere og flyktninger til Kina fra flere av Kinas naboland, inkludert Kasakhstan, ser ut til å ha økt etter at Kina intensiverte restriksjonene i Xinjiang etter 11. september 2001. Kasakhstansk sikkerhetstjeneste annonserte i november 2004 at Kasakhstan hadde utlevert 14 uighurer til Kina og Kirgisistan i løpet av de siste seks åra. Alle skal ha vært medlemmer av East Turkestan Liberation Party og var anklaget for "ekstremistiske" aktiviteter (Amnesty International 2005).

HRIC (2011, s. 283) har ei liste over returer siden 1998 som inkluderer ca. 20 personer fram til utløpet av 2004, 3 i 2007, et ukjent antall i 2009 og 1 i fare i mars 2011 da rapporten ble gitt ut. Denne siste personen var Ershidin Israil som ble returnert til Kina to måneder seinere.

Ershidin Israil er kinesisk uighur og flyktet til Kasakhstan etter opptøyene i Xinjiang i juli 2009. Han søkte om flyktningstatus og fikk dette innvilget av UNHCR i Kasakhstan, men denne statusen ble senere trukket tilbake da kasakhstanske myndigheter overtok flyktningstatusavgjørelser fra UNHCR. Israil ble returnert til Kina i mai 2011 og FN's Menneskerettighetskomité har seinere funnet at dette krenket Israils rettigheter under artikkel 9(1) sett sammen med artikkel 2(3a), artikkel 6 og artikkel 7 sett alene og sammen med artikkel 2 av FN's Internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (UN Human Rights Committee 2011).

Det har etter returen ikke kommet opplysninger om hvor Israil befinner seg eller hva kinesiske myndigheter anholder ham for.

I de fleste tilfeller er lite kjent om hva de som returneres er mistenkt for, og lite eller ingen informasjon er å finne om hva som skjer etter at de er tilbake i Kina. I en pressemelding fra september 2011, skriver HRW (2011) at “Uighurs disappear into a black hole after being deported to China” og at ingen vet hva som skjer med dem “once they are in the hands of the Chinese authorities”.

HRW (2011) har også bedt Kina gjøre rede for kinesiske borgere med uighursk etnisitet som ble tvangsreturnert fra Malaysia, Thailand og Pakistan i august 2011, og etterlyser om rapporter om “the legal status and well-being” for personer som tidligere hadde blitt returnert fra Kasakhstan og Kambodsja.

Lokale frivillige organisasjoner som jobber med uighurske asylsøkere i Kasakhstan har ifølge Amnesty (2008) rapportert om tilfeller hvor uighurer har “forsvunnet” og at disse var ”presumed to have been forcibly returned to China” (Amnesty 2008).

Amnesty (2008) rapporterer at

*det har ofte vært vanskelig å fastslå skjebnen til uighurer returnert til Kina fra Kasakhstan og andre land pga. strenge restriksjoner på informasjon, inkludert trusler om represalier mot familiemedlemmer som sender slik informasjon ut av landet. Returnerte personer har likevel i noen tilfeller rapportert at de har blitt utsatt for alvorlige menneskerettighetsbrudd, inkludert tortur, urettferdig rettergang (unfair trial) og til og med henrettelse (Landinfos oversettelse).*

Amnesty sier ikke noe nærmere om når eller hvordan dette skal ha skjedd.

## 6. REFERANSER

### Skriftlige kilder

- Amnesty International (2004). *People's Republic of China. Uighurs fleeing persecution as China wages its "war on terror"*. London: Amnesty International. Tilgjengelig fra <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/021/2004/en/47e9cf33-d5cd-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa170212004en.pdf> [lastet ned 5. september 2012]
- Amnesty International (2005, 25. mai). *Amnesty International Report 2005 – Kazakstan*. London: Amnesty International. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/refworld/docid/429b27e811.html> [lastet ned 25. september 2012]
- Amnesty International (2008, november). *Kazakhstan. Summary of Concerns on Torture and Ill-treatment. Briefing for the United Nations Committee against Torture*. London: Amnesty International. Tilgjengelig fra <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR57/001/2008/en/1b06381e-8bd5-11dd-8e5e-43ea85d15a69/eur570012008en.html> [lastet ned 5. september 2012]
- Amnesty International (2011). *Annual Report 2011. Kazakhstan*. London: Amnesty International. Tilgjengelig fra <http://www.amnesty.org/en/region/kazakstan/report-2011> [lastet ned 14. september 2012]
- Asia Development Bank & OECD (2007). *Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and the Pacific*. Manila: Asia Development Bank & OECD. Tilgjengelig fra <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/37900503.pdf> [lastet ned 14. september 2012]
- Auyezov, O. (2009, 13. august). Kazakhstan's Uighurs rally to mourn Xinjiang dead. *Reuters*. Tilgjengelig fra <http://www.reuters.com/article/2009/08/13/us-kazakhstan-uighurs-idUSTRE57C1QK20090813> [lastet ned 18. september 2012]
- CCP Central Committee, dvs. Chinese Communist Party Central Committee (1996). *Central Committee Document No. 7. Record of the Meeting of the Standing Committee of the Political Bureau of the Chinese Communist Party concerning the maintenance of stability in Xinjiang*. Beijing: CCP Central Committee. Tilgjengelig fra <http://caccp.freedomsherald.org/conf/doc7.html> [lastet ned 5. september 2012]
- China Internet Information Center (2004, 15. desember). *List of Xinjiang Ports Open to Other Countries*. Beijing: China Internet Information Center. Tilgjengelig fra <http://www.china.org.cn/english/features/Xinjiang/114820.htm> [lastet ned 12. september 2012]
- [Constitution] (1995, 5. September). *Constitution of the Republic of Kazakhstan*. Astana: 1995 republican referendum. Tilgjengelig fra <http://www.constcouncil.kz/eng/norpb/constrk/> [lastet ned 17. september 2012]

- [Criminal Law] (1997, 14. mars). *Criminal Law of the People's Republic of China*. Beijing: National People's Congress. Tilgjengelig fra <http://www.china.org.cn/english/government/207319.htm> [lastet ned 18. september 2012]
- Embassy of the Republic of Kazakhstan in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (u.å.). *Situation of the Uyghur Diaspora in Kazakhstan*. London: Embassy of the Republic of Kazakhstan. Tilgjengelig fra [http://www.kazembassy.org.uk/uyghur\\_and\\_russian\\_diasporas\\_in\\_kazakhstan.html](http://www.kazembassy.org.uk/uyghur_and_russian_diasporas_in_kazakhstan.html) [lastet ned 18. september 2012]
- FIDH, dvs. International Federation for Human Rights (2009, oktober). *Kazakhstan/ Kyrgyzstan: Exploitation of migrant workers, protection denied to asylum seekers and refugees*. Paris: International Federation for Human Rights. Tilgjengelig via OHCHR [http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/FIDH\\_Kazakhstan\\_76.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/ngos/FIDH_Kazakhstan_76.pdf) [lastet ned 3. september 2012]
- FIDH (2012). *Shanghai Cooperation Organisation: A vehicle for human rights violations*. Paris: International Federation for Human Rights. Tilgjengelig fra [http://www.fidh.org/IMG/pdf/sco\\_report.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/sco_report.pdf) [lastet ned 4. september 2012]
- GlobalSecurity.org (u.å.). *East Turkistan Liberation Organization (ETLO)*. Alexandria, VA: GlobalSecurity.org. Tilgjengelig fra <http://www.globalsecurity.org/military/world/para/etlo.htm> [lastet ned 18. september 2012]
- Hastings, J.V. (2012). Charting the course of Uyghur unrest. *China Quarterly* 2012(208), 893-912. Tilgjengelig fra <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=8473604&jid=CQY&volumeId=208&issueId=-1&aid=8473602> [lastet ned 8. oktober 2012]
- Hoshur, S. (2011, 1. mai). Uyghur Leader Barred from Travel. *Radio Free Asia*. Tilgjengelig fra <http://www.rfa.org/english/news/uyghur/worlduyghurcongress-05012011173228.html> [lastet ned 18. september 2012]
- HRIC, dvs. Human Rights in China (2011, mars). *Counter-Terrorism and Human Rights: The Impact of the Shanghai Cooperation Organization*. New York: Human Rights in China. Tilgjengelig fra <http://www.hrichina.org/research-and-publications/reports/sco> [lastet ned 9. oktober 2012]
- HRW, dvs. Human Rights Watch (2009, 22. desember). *China: Forcibly Returned Asylum Seekers At Risk*. New York: Human Rights Watch. Tilgjengelig fra <http://www.hrw.org/news/2009/12/22/china-forcibly-returned-uyghur-asylum-seekers-risk> [lastet ned 24. september 2012]
- HRW (2011, 2. september). *China: Account for Forcibly Returned Uighurs*. New York: Human Rights Watch. Tilgjengelig fra <http://www.hrw.org/news/2011/09/02/china-account-forcibly-returned-uighurs> [lastet ned 17. september 2012]

- Independent expert on minority issues (2010, 1. februar). *Report of the independent expert on minority issues. Mission to Kazakhstan*. Geneva: UN Human Rights Council. Tilgjengelig fra <http://www.ohchr.org/EN/countries/ENACARegion/Pages/KZIndex.aspx> [lastet ned 8. oktober 2012]
- James, S.L. (2009). Across the Border: Uyghurs in Kazakhstan. *Forced Migration Online*. Tilgjengelig fra <http://www.forcedmigration.org/podcasts-videos-photos/video/across-the-border> [lastet ned 18. september 2012]
- Kamalov, A. (2005). Uighur community in 1990s Central Asia: A decade of change. I: Atabaki, T & Mehendale, S. (red.), *Central Asia and the Caucasus: Transnationalism and Diaspora*. London & New York: Routledge, 148-168
- Landinfo (2011, 8. mars). *Kina: Xinjiang. Protestene i 2009 og forhold ved eventuell retur*. Tilgjengelig fra [http://landinfo.no/asset/1562/1/1562\\_1.pdf](http://landinfo.no/asset/1562/1/1562_1.pdf) [lastet ned 17. september 2012]
- Laruelle, M. & Peyrouse, S. (2009). Cross-border Minorities as Cultural and Economic Mediators between China and Central Asia. *China and Eurasia Forum Quarterly*, 7 (1), 93-119.
- [Law on Citizenship] (1991). *The Law of the Republic of Kazakstan on Citizenship of the Republic of Kazakstan*. Almaty: [s.n.]. Tilgjengelig fra <http://www.legislationline.org/documents/id/4993> [lastet ned 17. september 2012]

Dette er en uoffisiell oversettelse av loven.

- Lillis, J. (2011, 31. mai). Kazakhstan: Astana Sees Free-Trade Zone as Antidote to Dutch Disease. *Eurasianet*. Tilgjengelig fra <http://www.eurasianet.org/node/63587> [lastet ned 14. september 2012]
- Minority Rights Group (u.å.a). *Uighurs*. London: Minority Rights Group. Tilgjengelig fra <http://www.minorityrights.org/2375/kazakhstan/iughurs.html> [lastet ned 21. august 2012].
- Minority Rights Group (u.å.b). *Kazakhstan Overview*. London: Minority Rights Group. Tilgjengelig fra <http://www.minorityrights.org/?lid=2359&tmpl> [lastet ned 18. september 2012]
- Osnos, E. (2006, 19. desember). Kazakhstan's ethnic Uighurs feel pressure of petro-politics. *Chicago Tribune*. Tilgjengelig fra <http://www.chicagotribune.com/chi-china-oil-sidebar-story,0,7909317.story> [lastet ned 10. september 2012]
- Panicciari, G. (2010, august). Introduction: Minorities in Kazakhstan. *Forced Migration Online*. Tilgjengelig fra <http://www.forcedmigration.org/podcasts-videos-photos/video/across-the-border> [lastet ned 18. september 2012]
- RFA, dvs. Radio Free Asia (2010, 10. september). 'No Passports' For Uyghurs. *Radio Free Asia*. Tilgjengelig fra <http://www.rfa.org/english/news/china/passports-09102010102104.html> [lastet ned 21. september 2012]



- Roberts, S. R. (2007). "The Dawn of the East': A Portrait of a Uyghur Community Between China and Kazakhstan". I: Bellér-Hann, I., Cesàro, M. C., Harris, R. & Finley, J. S. (red.), *Situating the Uyghurs between China and Central Asia*. Surrey: Ashgate Publishing, 203–218.
- Start (u.å.). *East Turkistan Liberation Organization*. Baltimore: University of Maryland. Tilgjengelig fra [http://www.start.umd.edu/start/data\\_collections/tops/terrorist\\_organization\\_profile.asp?id=3588](http://www.start.umd.edu/start/data_collections/tops/terrorist_organization_profile.asp?id=3588) [lastet ned 19. september 2012]
- Szadziwski, H. (2012, 6. januar). 2011: The Uyghur Human Rights Year in Review. *Huffington Post*. Tilgjengelig fra [http://www.huffingtonpost.com/henryk-szadziwski/2011-the-uyghur-human-right\\_b\\_1189329.html](http://www.huffingtonpost.com/henryk-szadziwski/2011-the-uyghur-human-right_b_1189329.html) [lastet ned 10. september 2012]
- TLHRC, dvs. Tom Lantos Human Rights Commission (2011, 15. april). *Hearing. Human Rights In The North Caucasus*. Washington, DC: House of Representatives. Tilgjengelig fra [http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2011\\_04\\_15\\_North\\_Caucasus/Transcript.pdf](http://tlhrc.house.gov/docs/transcripts/2011_04_15_North_Caucasus/Transcript.pdf) [lastet ned 4. september 2012]
- Udlændingestyrelsen & Utlændingsdirektoratet (2001). *Rapport fra fact-finding mission til Kazakstan og Kirgizistan*. København: Udlændingestyrelsen. Tilgjengelig fra <http://www.nyidanmark.dk/NR/ronlyres/042692AA-6417-4938-89F9-9B88082E802F/0/RapportKazakstanKirgizistandk.pdf> [lastet ned 3. september 2012]
- UNHCR (2012). *Kazakhstan. 2012 Regional Operations Profile - Central Asia*. Geneve: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/pages/49e487146.html> [lastet ned 18. september 2012]
- UN Human Rights Committee (2011, 1. desember). *Communication No. 2024/2011*. Geneve: International Covenant on Civil and Political Rights. Tilgjengelig fra [http://www.bayefsky.com/pdf/kazakhstan\\_t5\\_ccpr\\_2024\\_2011.pdf](http://www.bayefsky.com/pdf/kazakhstan_t5_ccpr_2024_2011.pdf) [lastet ned 18. september 2012]
- UNODC, dvs. United Nations Office on Drugs and Crime (u.å.). *Precursor Control on Central Asia's Borders with China*. Wien: UNODC. Tilgjengelig fra [http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Precursor\\_Control/PrecursorReport.pdf](http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Precursor_Control/PrecursorReport.pdf) [lastet ned 18. september 2012]
- U.S. Department of State (2011, 8. april). *2010 Human Rights Report: Kazakhstan*. Washington, DC: U.S. Department of State. Tilgjengelig fra <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/sca/154481.htm> [lastet ned 14. september 2012]
- Utrikesdepartementet (2011). *Mänskliga rättigheter i Kazakstan 2011*. Stockholm: Utrikesdepartementet. Tilgjengelig fra <http://www.manskligarattigheter.se/DownloadCountryReport/Get/?f=DM5%2fEuropa+och+Centralasien%2fKazakstan%2c+MR-rapport+2011.pdf> [lastet ned 18. september 2012]

- WUC, dvs. World Uyghur Congress (u.å.a). *Mission statement*. München: World Uyghur Congress. Tilgjengelig fra <http://www.uyghurcongress.org/en/?cat=150> [lastet ned 14. september 2012]
- WUC (u.å.b). *Affiliate Organizations*. München: World Uyghur Congress. Tilgjengelig fra <http://www.uyghurcongress.org/en/?p=425> [lastet ned 14. september 2012]
- Xinhuanet (2011, 2. desember). China launches trans-border trade center near Kazakhstan border. *Xinhuanet*. Tilgjengelig fra [http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-12/02/c\\_131285366.htm](http://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-12/02/c_131285366.htm) [lastet ned 14. september 2012]

### Muntlige kilder

- BHR, dvs. Kazakhstan International Bureau on Human Rights and Rule of Law. Møte i Almaty november 2010.
- Grishin, Andrey (ved Kazakhstan International Bureau on Human Rights and Rule of Law). E-post 16. juli 2012.
- IOM, dvs. International Organization for Migration. Møte i Astana, oktober 2010.
- Kasakhstans ambassade i Norge. Telefonsamtale 19. september 2012.
- Mukhametrakhimova, Saule (Central Asia Editor ved Institute for War and Peace Reporting). Telefonsamtale 19. juni 2012.