

Temanotat

Russland: Asylsystemet, administrativ utvisning og tvangsutsendelser



© Landinfo 2016

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

E-post: landinfo@landinfo.no

www.landinfo.no

Om Landinfos temanotater

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos temanotater er basert på opplysninger fra nøye utvalgte kilder. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

Temanotatene bygger på både skriftlig og muntlig kildemateriale. En del av informasjonen som formidles, er innhentet gjennom samtaler med kilder på informasjonsinnhentingsreiser. Landinfo tilstreber bredde i kildetilfanget, og så langt mulig er det innhentet informasjon fra kilder som arbeider uavhengig av hverandre. Alt benyttet kildemateriale er fortløpende referert i temanotatene. Hensyn til enkelte kilders ønske om anonymitet er ivarettatt.

Notatene gir ikke et uttømmende bilde av temaene som undersøkes, men belyser problemstillinger som er relevante for UDIs og UNEs behandling av utlendingssaker.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos temanotater gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

About Landinfo's reports

The Norwegian Country of Origin Information Centre, Landinfo, is an independent body within the Norwegian Immigration Authorities. Landinfo provides country of origin information (COI) to the Norwegian Directorate of Immigration (Utlendingsdirektoratet – UDI), the Immigration Appeals Board (Utlendingsnemnda – UNE) and the Norwegian Ministry of Justice and Public Security.

Reports produced by Landinfo are based on information from carefully selected sources. The information is collected and analysed in accordance with [common methodology for processing COI](#) and [Landinfo's internal guidelines on source and information analysis](#).

To ensure balanced reports, efforts are made to obtain information from a wide range of sources. Many of our reports draw on findings and interviews conducted on fact-finding missions. All sources used are referenced. Sources hesitant to provide information to be cited in a public report have retained anonymity.

The reports do not provide exhaustive overviews of topics or themes, but cover aspects relevant for the processing of asylum and residency cases.

Country of Origin Information presented in Landinfo's reports does not contain policy recommendations nor does it reflect official Norwegian views.

SAMMENDRAG

Russisk lov skisserer tre typer beskyttelsestillatelser i Russland: politisk asyl, flyktningstatus og midlertidig asyl. Dersom man får en tillatelse på bakgrunn av søknad om asyl, får man som regel midlertidig asyl.

Kilder peker på flere svakheter ved det russiske asylsystemet, spesielt når det gjelder tilgang til å få søkt asyl og vanskeligheter med å slippe inn i landet. I henhold til lovverket har personer med søknad om flyktningstatus og midlertidig asyl til behandling krav på en del rettigheter. Kilder påpeker imidlertid at flere slike rettigheter i praksis ikke er tilgjengelig.

Brudd på russisk utlendingslov, som ulovlig opphold, ulovlig inn- og utreise eller ulovlig arbeid, kan føre til utvisning fra Russland. I Moskva og St. Petersburg fører slike lovbrudd konsekvent til utvisning dersom en person pågripes, mens det andre steder kan føre til utvisning. Personer som er utvist, må forlate Russland, enten frivillig eller ved tvang. Domstoler behandler slike utvisningssaker, men rettsprosessen blir av kilder beskrevet som mangelfull.

Det foreligger ikke offentlig statistikk over tvangsutsendelser fra Russland til ulike land. Informasjon fra russiske myndigheter tilsier at få blir returnert til land som Afghanistan, Jemen, Iran, Irak (de siste tre land kommer det svært få asylsøkere fra). Myndighetene opplyser at de ikke returnerer syriske borgere til Syria. Likevel foreligger det konkrete tilfeller der syriske borgere har blitt returnert til Syria fra Russland, enten fra uttransporteringscentre i Russland eller fra transitt på flyplasser.

SUMMARY

Russian law outlines three types of protection permits in Russia: political asylum, refugee status and temporary asylum. In most cases, persons who receive a permit based on their asylum application are granted temporary asylum. Sources point to several weaknesses with the Russian asylum system, especially in regards access to asylum application procedures and difficulties with entering the country.

According to Russian legislation, a person whose application for refugee status or temporary asylum is under consideration can claim a number of rights. Sources state that several of these rights are in practice not available.

Breach of migration laws in Russia can lead to administrative expulsion from Russia. For example, in Moscow and St. Petersburg such violations consequently lead to expulsion if a person is detained. A person who has been expelled, has to leave Russia – either by way of voluntary controlled exit or enforced expulsion. Administrative expulsion is determined by the courts, however, lack of judicial rights seem to characterize such cases.

There are no official statistics of forced expulsions from Russia to various countries. Information from the Russian authorities indicates that few are returned to countries such as Afghanistan, Yemen, Iran, Iraq (there are very few asylum seekers from the last three countries). According to the authorities Syrian citizens are not returned to Syria. Nevertheless, there are specific cases where Syrian nationals have been returned to Syria from Russia, either from deportation centers in Russia or from transit in airports.

INNHold

| | |
|---|-----------|
| 1. Innledning | 7 |
| 2. Ulike beskyttelsestillatelser | 7 |
| 2.1 Politisk asyl | 7 |
| 2.2 Flyktningsstatus | 8 |
| 2.3 Midlertidig asyl | 9 |
| 2.4 Forlengelser av midlertidig asyl | 10 |
| 3. Søknadsprosessen | 11 |
| 3.1 Tilgang til å søke om asyl | 11 |
| 3.2 Førsteinstansbehandling | 12 |
| 3.3 Klagebehandling | 13 |
| 3.4 Kilders vurdering av asylsystemet | 14 |
| 4. Opprinnelsesland og innvilgelser | 14 |
| 4.1 Asylpraksis og asylvurderinger | 16 |
| 4.2 Asylsøkere fra Syria | 16 |
| 4.2.1 Asylvurderinger i Syria-saker | 16 |
| 5. Rettigheter som asylsøker (i søknadsprosessen) | 17 |
| 5.1 Bolig | 17 |
| 5.2 Helsebehandling | 18 |
| 5.3 Skole | 18 |
| 5.4 Arbeid | 19 |
| 6. Utvisning ved domstolene | 19 |
| 6.1 Administrativ utvisning vs. deportasjon | 19 |
| 6.2 Brudd på art. 18.8 i lov om administrative forseelser | 20 |
| 6.3 Pågrepelse av utenlandske borgere for brudd på art 18.8 | 21 |
| 6.4 Domstolsbehandling for brudd på art. 18.8 | 21 |
| 6.4.1 Behandling i førsteinstans | 22 |
| 6.4.2 Behandling i anneninstans | 23 |
| 6.5 Påvirker brudd på innvandringslovene asylsaken? | 23 |
| 7. Tvangsutsendelser | 23 |
| 7.1 Uttransporteringscenter | 23 |
| 7.2 Tvangsutsendelser | 24 |
| 7.3 Tvangsutsendelser til Syria | 25 |
| 7.4 Utleveringer | 27 |
| 7.5 EMD | 27 |
| 8. Referanser | 29 |

1. INNLEDNING

Russland sluttet seg i 1993 til FNs flyktningkonvensjon av 1951 og tilleggsprotokollen av 1967. Den føderale loven om flyktninger N-4528-1 ble vedtatt i 1993, og oppdatert i 1997 (Lov om flyktninger 1993).¹ Russland ble medlem av Europarådet i 1996 og ratifiserte den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) i mai 1998 (Jordan 2003).

Notatet beskriver asylsystemet i Russland, og er en oppdatering av Landinfos respons *Russland: Asylsystemet og rettigheter for asylsøkere*, datert 16. november 2015. Det tar for seg de ulike beskyttelsestillatelsene og rettigheter som følger av disse. Asylprosedyrer blir også redegjort for, og asylsøkeres rettigheter etter loven og i praksis. Siste del av notatet redegjør for reaksjoner for brudd på russisk utlendingslov og for tvangsutsendelser fra Russland, med særlig fokus på Syria, basert på det kildegrunnlaget som er tilgjengelig for Landinfo p.t.

Kildetilfanget på temaet er begrenset; det finnes få skriftlige kilder utover lovverk og russiske myndigheters informasjonssider. Derfor har det vært viktig å få informasjon fra kilder som kjenner til hvordan asylsystemet og domstolprosesser foregår i praksis. Flere av de muntlige kildene som informasjonen i dette notatet bygger på, er således stedlige og relevante aktører – myndigheter, advokater, lokale menneskerettighetsorganisasjoner og ikke-statlige organisasjoner – som Landinfo hadde møter med på informasjonsinnhentingsreisen til Moskva og St. Petersburg i februar 2016.

Samtidig påpekes det at til tross for at de muntlige kildene har ulike roller og ansvarsforhold, har nært samtlige direkte befatning med asylsøkere og migranter og deres situasjon. Landinfo møtte i tillegg flere internasjonale organisasjoner, men disse kildene, med unntak av UNHCR, har ikke inngående ekspertise om asylsøkernes situasjon eller om domstolprosessene på feltet.

2. ULIKE BESKYTTELSESTILLATELSER

Det eksisterer tre typer beskyttelsestillatelser i Russland for personer som søker om asyl:

2.1 POLITISK ASYL

Politisk asyl gis svært sjelden, og utstedes via et presidentdekret som tar hensyn til flere faktorer, blant annet om det er i Russlands politiske interesse å gi det. Denne tillatelsen er ikke regulert gjennom loven om flyktninger, men i en egen regjeringsbeslutning (FMS u.å.a). Det er ikke kjent hvor lang tid politisk asyl gis for, ei heller om tillatelsen må vurderes på nytt eller fornyes med jevne mellomrom.

Innehavere av politisk asyl har etter loven de fleste rettigheter som russiske borgere har, som for eksempel sosioøkonomiske rettigheter. En velinformert kilde (møte 2015) har overfor Landinfo hevdet at det er betydelige begrensninger når det gjelder

¹ Det jobbes for tiden med utarbeidelse av en ny flyktningelov.

gjennomføringen av disse rettighetene. Landinfo har ingen nærmere informasjon om hva begrensningene består i.

I løpet av de siste 20 årene har kun 15 personer blitt innvilget politisk asyl (Ivakhnyuk & Iontsev 2013, s. 3).

2.2 FLYKTNINGSTATUS

Den grunnleggende typen beskyttelse av utenlandske borgere i Russland, er anerkjennelse som flyktning i samsvar med den føderale loven om flyktninger av 1993.² Prosedyren for anerkjennelse av flyktningstatus er regulert i flyktingeloven (Lov om flyktninger 1993).

Flyktningstatus gis sjelden, men oftere enn det gis politisk asyl. Ifølge tall fra Russlands føderale migrasjonstjeneste (FMS, forkortelse for Федеральная миграционная служба, altså Federal Migration Service), befinner det seg per i dag totalt 770 personer med flyktningstatus i Russland (Balmforth 2013; FMS u.å.b).

Etter loven utstedes et flyktningbevis til personer som har fått flyktningstatus, som gis i form av en blå bok som bærer tittelen Удостоверение Беженца (Flyktningssertifikat). Beviset utstedes av FMS, og bekrefter personens identitet og oppholdsgrunnlag i Russland. Hjemlandetets pass inndras (Røde Kors Russland u.å.a; Lov om flyktninger 1993). Ved reiser til utlandet skal personer med flyktningstatus få et eget reisedokument for flyktninger, som er gyldig i fem år. Reisedokumentet har også blått omslag, og bærer tittelen Проездной Документ/Travel document, både på russisk og engelsk (Lov om flyktninger 1993; FMS u.å.a; Røde Kors Russland u.å.a).

Endringer i loven om flyktninger i 2013 gjorde flyktningstatus varig. FMS gjennomfører såkalt gjenregistrering av personer med flyktningstatus hvert halvannet år (FMS u.å.a). Selv om gjenregistreringen ikke skal innebære en ny vurdering av saken, er en velinformert kilde (møte 2015) kjent med at gjenregistrering i realiteten kan føre til tap av flyktningstatus, som for eksempel dersom FMS oppdager at statusen ble gitt på falskt grunnlag, eller det er andre forhold som ifølge FMS kan ha påvirket avgjørelsen. Det er kildens erfaring at FMS vurderer fortsatt behov for beskyttelse under gjenregistrering.

Personer med flyktningstatus har etter flyktingeloven rett til gratis helsehjelp i lokale poliklinikker, rett til å jobbe og få midlertidig losji, rett til skolegang for barn, rett til høyere utdanning på lik linje med russiske borgere, rett til sosiale stønader, samt en engangsutbetaling. Personen har rett til å søke om statsborgerskap etter ett år med flyktningstatus (Lov om flyktninger 1993; FMS u.å.a; UNHCR 2015). Ifølge en velinformert kilde (møte 2015) gir flyktningstatus ingen rett til familiegjening. Det gir heller ikke rett til bostedsregistrering.³ Personer med flyktningstatus må derimot migrasjonsregistrere seg.⁴

² Definisjonen av flyktning i den russiske flyktingeloven er omtrent liklydende med definisjonen i FNs flyktingkonvensjon.

³ Alle russiske borgere har rett og plikt til å bostedsregistrere seg, enten permanent eller midlertidig. Det er forbundet med straffeansvar etter den administrative loven om forseelser å ikke bostedsregistrere seg.

⁴ Alle utenlandske borgere i Russland må migrasjonsregistrere seg. Formålet med registreringen er at russiske utlendingsmyndigheter skal kjenne til oppholdsstedet til utlendingen mens vedkommende oppholder seg i Russland. Det er den innlosjerende part – for eksempel hotellet eller eier av leilighet – som må migrasjonsregistrere utlendingen. I henhold til artikkel 16 i loven om migrasjonsregistrering må utlendingen

Den velinformerte kilden hevder at selv om personer med flyktningstatus etter loven har omtrent de samme rettighetene som russiske borgere, er situasjonen i praksis en annen. Det har vært eksempler på at barn ikke har fått tilgang til skole. Skoler gir preferanse til barn som er registrert i skoledistriktet. Skoler har også nektet adgang for barn som ikke snakker russisk, særlig på høyere trinn.

2.3 MIDLERTIDIG ASYL

Midlertidig asyl reguleres i flyktningelovens artikkel 12 (Lov om flyktninger 1993), mens prosedyren for å gi midlertidig asyl, er regulert gjennom den russiske regjeringens dekret 274 «Om å gi midlertidig flyktningstatus i den russiske føderasjon» fra 2001 (Dekret 274 2001).

Søknad om midlertidig asyl kan fremmes enten etter avslag i første instans på søknad om flyktningstatus, eller etter at klagen er behandlet og avslått (UNHCR 2015). Ifølge en velinformert kilde (møte 2015) kan man også søke om midlertidig asyl uten først å ha søkt flyktningstatus. Det store flertallet søker om midlertidig asyl, etter påtrykk fra FMS regionale kontorer.

Loven sier ingenting om hva som utgjør et humanitært grunnlag, men ifølge UNHCR (møte 2016) kan ustabilitet/væpnet konflikt i opprinnelseslandet, eller asylsøkerens helsetilstand bli brukt som begrunnelse for en tillatelse.

Midlertidig asyl er gyldig i ett år fra utstedelse. Etter et år skal det foretas en ny vurdering. Tillatelsen kan fornyes for 12 nye måneder om gangen, senest én måned før utløp, dersom omstendighetene som ga grunnlag for tillatelsen fremdeles er tilstede.

Personer med midlertidig asylstatus har på lik linje med de som har flyktningstatus heller ikke rett til bostedsregistrering, men må migrasjonsregistrere seg. Dersom de flytter til et annet føderasjonssubjekt, må de innen syv dager informere det regionale FMS-kontoret på sitt nye bosted (Dekret 274 2001). FMS-kontoret der de opprinnelig fikk sin tillatelse, vil overføre papirene til FMS på det nye bostedet.

Personer med midlertidig asyl har ifølge dekret 174 punkt 13 samme rettigheter som personer med flyktningstatus (Lov om flyktninger 1993, art. 6), med unntak av engangsutbetalingen (Dekret 174 2001; Lov om flyktninger 1993). Ifølge en velinformert kilde (møte 2015) er det derimot ytterligere forskjeller mellom flyktningstatus og midlertidig asyl når det gjelder rettigheter: personer med midlertidig asyl har blant annet ikke rett til å registrere seg som entreprenør (altså å etablere seg som næringsgiver eller starte egen bedrift), har ikke rett til å registrere seg arbeidsledig, og har ikke rett til sosiale stønader som pensjon og økonomisk støtte til store familier. I likhet med de med flyktningstatus, har heller ikke personer med midlertidig asyl rett til familiejenforening. Kilden pekte ellers på at selv om personer med midlertidig asyl har rett til midlertidig innkvartering i midlertidige bosentre (temporary accomodation centers, forkortet TACs), er det svært få som oppsøker disse sentrene fordi de befinner seg langt unna Moskva. De fleste ønsker å oppholde seg i Moskva-regionen der muligheten til å finne jobb er større.

registrere seg senest syv dager etter ankomst til Russland eller senest syv dager etter flytting internt i Russland. Det er forbundet med straffeansvar å unnlate å migrasjonsregistrere seg (Lov om migrasjonsregistrering av utenlandske borgere og statsløse personer i den russiske føderasjonen 2006).

Statistikk viser at langt flere får innvilget midlertidig asyl enn flyktningstatus. Offisielle tall for 2014 viste at totalt 254 personer fikk innvilget flyktningstatus, mens 250 064 fikk innvilget midlertidig asyl.⁵ I 2012 fikk 656 midlertidig asyl (94 fikk flyktningstatus), mens det i 2013 var 1648 personer som ble innvilget midlertidig asyl (40 flyktningstatus) (FMS u.å.b).

Personer som får innvilget midlertidig asyl, får en bekreftelse på tillatelsen i form av et dokument med grønt omslag, som bærer tittelen Свидетельство о предоставлении временно убежитца на территории российской федерации (Sertifikat for midlertidig tilflukt i den russiske føderasjonen).⁶ Hjemlandets pass inndras (Røde Kors Russland u.å.b; Lov om flyktninger 1993). Ifølge en velinformert kilde (møte 2015) får i hovedsak alle med midlertidig asylstatus utstedt dette dokumentet innen 1-2 uker etter at de har fått innvilget midlertidig asyl. Det er svært få tilfeller der det tar lengre tid. Barn får ikke egne dokumenter, men er skrevet inn i foreldrenes dokumenter.

Personer med midlertidig asyl kan søke om *midlertidig oppholdstillatelse* innenfor en kvoteordning.⁷ Midlertidig asylstatus er ikke på listen over personkrets som kan søke utenfor kvoteordningen. Gruppene som kan søke om og få midlertidig oppholdstillatelse utenfor kvoteordningen, omfatter for eksempel personer som er gift med russiske borgere hvor den russiske borgeren er fast bosatt i Russland, personer som er født på russisk territorium, og personer som tidligere har hatt russisk statsborgerskap (Lov om lovlig status for utenlandske borgere 2002).

2.4 FORLENGELSER AV MIDLERTIDIG ASYL

Forlengelse av midlertidig asylstatus er etter loven ubegrenset, såfremt det fremdeles foreligger et beskyttelsesbehov eller tilstrekkelig humanitært behov på fornyelsestidspunktet. I praksis synes det imidlertid å være noen begrensninger knyttet til forlengelser.

En advokat i St. Petersburg (møte februar 2016) hevdet at det er mulig å få forlenget status i tre år. Etter dette blir man henvist til å søke om en annen tillatelse, som midlertidig oppholdstillatelse. UNHCR (møte februar 2016) kjente til saker der forlengelse ble nektet, grunnet andre forhold enn fravær av beskyttelse og humanitære forhold. Organisasjonen har sett avslag på forlengelse der begrunnelsen har vært at personer ikke var migrasjonsregistrert eller ikke har dokumentert lovlig inntekt. En velinformert kilde (møte 2015) hevdet å ha hørt om mange tilfeller der man ble bedt om å betale for å få forlenget midlertidig asylstatus. En representant for den syriske diasporaen i St. Petersburg som presenterer seg som medformann, opplyste i møte med Landinfo i februar 2016 at det er vanskeligst å fornye tillatelser i

⁵ Det er viktig å understreke at i 2014 fikk spesielt mange flyktninger fra Ukraina (etniske russere) midlertidig asyl i Russland.

⁶ Dette er ikke det samme beviset som utstedes til personer med flyktningstatus.

⁷ Det er den føderale loven om lovlig status for utenlandske borgere art. 6 som regulerer midlertidig oppholdstillatelse. Midlertidig oppholdstillatelse gir en utenlandsk borger rett til å bo midlertidig i Russland frem til personen får permanent oppholdstillatelse (Lov om lovlig status for utenlandske borgere 2002). Hvert føderasjonssubjekt får tildelt en kvote fra føderale myndigheter for antall midlertidige oppholdstillatelser som kan utstedes årlig. For mer informasjon, se Landinfo respons Russland: Oppholdstillatelser og visum for utenlandske borgere (2016).

Moskva. Det var særlig vanskelig for to år siden. I St. Petersburg har det vært lettere å forlenge midlertidig asylstatus.

3. SØKNADSPROSESSEN⁸

Det er Russlands føderale migrasjonstjeneste (FMS) som håndterer registrering og behandling av asylsøknader. Lokale FMS-kontorer i de ulike føderasjonssubjektene behandler søknader i førsteinstans (FMS u.å.a). FMS sentrale hovedkontor i Russland behandler klagesaker.⁹

3.1 TILGANG TIL Å SØKE OM ASYL

For å få levert en asylsøknad må personen møte personlig ved et lokalt FMS-kontor. Flere kilder (UNHCR; ombudsmannen i St. Petersburg; Civic Assistance Committee, møter i februar 2016) har påpekt at det er utfordrende å få levert en søknad og starte prosessen. UNHCR forklarte dette blant annet med at FMS er dårlig bemannet, noe som fører til lange køer. Asylsøkere må ofte overnatte i kø.

UNHCR hevdet at FMS i Moskva bare tar imot søknader fra rundt fem personer per dag og at det kan ta flere måneder å få levert en søknad. I perioden mens man venter på å få levert søknaden, kan man bli pågrepet som følge av at man ikke har lovlig opphold, og eventuelt dømt til utvisning for brudd på loven om administrative forseelser (art. 18.8¹⁰), med påfølgende plikt til å forlate landet. Den ikke-statlige organisasjonen Civic Assistance Committee, som beskytter rettighetene til migranter og asylsøkere, og UNHCR viste begge til en praksis i Moskva og noen flere regioner (Landinfo fikk ikke kjennskap til hvilke regioner det dreier seg om) der asylsøkere som har ulovlig opphold, blir henvist til å betale bot for brudd på lov om administrativ forseelse før de får adgang til å levere søknad om asyl.

Kilder (advokat i St. Petersburg; ombudsmannen i St. Petersburg) opplyste i møter med Landinfo i februar 2016 at mange søkere blir bedt om å komme tilbake gjentatte ganger med dokumenter. Ombudsmannen i St. Petersburg mente at FMS stadig finner nye dokumenter de mener at asylsøkeren skal fremlegge. En advokat i St. Petersburg viste også til at FMS har advart personer som ønsker å søke asyl, om at søknaden vil bli avslått hvis personen har hatt ulovlig opphold og blir utvist som følge av dette. Dette avskrekker en del fra å søke.

UNHCR (møte februar 2016) opplyste at de har igangsatt en ordning der deres implementerende partnere følger asylsøkere til FMS for å påse at alt foregår slik det skal. Ifølge UNHCR finnes det bekreftede tilfeller der syrere ikke har fått tilgang til å levere søknad, og at syrere med midlertidig asylstatus ikke har fått forlengelse.

De aller fleste flyktingene kommer til Moskva og St. Petersburg-regionene, og det rapporteres om særlig lange køer og manglende imøtekommenhet fra FMS der.

⁸ Kapittelet omhandler søknadsprosessen for flyktningsstatus og midlertidig asyl.

⁹ Med mindre personen velger å påklage avslag i førsteinstans direkte inn for en domstol (se pkt 3.3).

¹⁰ Artikkel 18.8 i loven om administrative forseelser av 2001 leser: «Violation by the foreign citizen or stateless person of rules of entrance to the Russian Federation or mode of stay (residence) in the Russian Federation»..

Tilgangen til å søke er bedre andre steder som følge av at det er færre søkere (UNHCR, møte februar 2016; advokat i St. Petersburg, møte februar 2016).

Civic Assistance Committee og UNHCR hevdet i møter med Landinfo i februar 2016 at med unntak av ukrainere, har asylsøkere vanskeligheter med å bli sluppet inn i landet ved grenseoverganger og flyplasser. Kildene viste til tilfeller, både med syrere og andre nasjonaliteter, der asylsøkere har blitt værende i transittsoner i flere måneder. Det finnes tilfeller der personer ikke har fått adgang til å levere søknad om asyl på grensen, og har blitt snudd og returnert til opprinnelseslandet. Det finnes imidlertid også saker der personer har fått adgang til å søke fra transittsone. Landinfo forstod det slik at flere av de som ble snudd på grensen, kom på gyldig visum.

Det er ingen offisielle gebyrer forbundet med å søke om asyl i Russland. Det meldes likevel til stadighet om at asylsøkere ender opp med å betale bestikkelse til FMS-ansatte for å få tilgang til å levere en søknad uten å måtte stå i kø, eller møte gjentatte ganger hos FMS (velinformert kilde; Civic Assistance Committee, møter i februar 2016). Dette omfatter også de som skal søke om forlengelse av midlertidig asyl. Landinfo forstår imidlertid kildene dithen at betaling ikke er et nødvendig tiltak for i det hele tatt å få levert søknaden. Civic Assistance Committee kjente til eksempler der personer har fått saken sin behandlet og blitt innvilget tillatelse uten å betale. Betaling av bestikkelse er ifølge den velinformerte kilden ikke noen garanti for et positivt resultat.

Ifølge Civic Assistance Committee er korrupsjon særlig utbredt i Moskva by, og mindre utbredt i Moskva fylke. Dagestan er et eksempel på en region det man ikke får status med mindre man kan betale. Korrupsjon i offentlig sektor i Russland er utbredt, og Landinfo er tidligere kjent med korrupsjon og betaling av bestikkelse innad i FMS (se Landinfo 2012, s.16).

3.2 FØRSTEINSTANSBEHANDLING

Søknadsprosessen om *flyktningstatus* er to-leddet. Først gjøres en innledende vurdering om saken skal tas til behandling. Vurderingen skal etter loven ikke ta mer enn fem dager. Dersom saken tas til behandling, blir det gjennomført intervju. Behandlingstiden skal etter loven ikke ta mer enn tre måneder. I henhold til loven skal søkeren videre motta et asylsøkerbevis, som er gyldig i tre måneder, og som dokumenterer lovlig opphold. Asylsøkerens nasjonale pass skal samtidig leveres inn til russiske myndigheter (FMS u.å.a; Lov om flyktninger 1993).

Det fremstår som et problem at asylsøkere (både ved søknad om flyktningstatus og midlertidig asyl) som har levert asylsøknad, ikke nødvendigvis mottar et asylsøkerbevis, selv om det heter at de skal ha det. Dette har medført at asylsøkere har blitt pågrepet på gaten og utsatt for utpressing og annen ubehagelig behandling av politiet (Ivakhnyuk & Iontsev 2013, s. 2). Dette ble bekreftet av ytterligere kilder på informasjonsinnhentingsreise til Russland i februar 2016 (advokat i St. Petersburg; medformann i samfunnet for borgere av syrisk opprinnelse i St. Petersburg).

Ved søknad om *midlertidig asyl* skal søkeren etter loven få utstedt nytt asylsøkerbevis, eller forlenget det gamle asylsøkerbeviset personen fikk ved søknad om flyktningstatus, som dokumenterer lovlig opphold mens saken er til behandling (UNHCR 2015). Søknad om midlertidig asyl skal etter loven ikke ta mer enn tre måneder (FMS u.å.a).

Personer som søker asyl i Russland har etter loven rett til kvalifisert tolk. Kilder som Landinfo møtte på informasjonsinnhentingsreise til Russland i februar 2016 (advokat i St. Petersburg; ombudsmannen for menneskerettigheter i St. Petersburg) viste til knapphet på tolker,¹¹ og til dårlig kvalitet på tolkingen.

Asylsøkere skal gjennom en obligatorisk medisinsk undersøkelse, og de skal registrere fingeravtrykk (FMS u.å.a). En velinformert kilde (møte 2015) har opplyst at den medisinske undersøkelsen blir betalt av myndighetene.

Det synes som om behandlingstiden på søknader i hovedsak overholdes. Ifølge Svetlana Gannusjkina, lederen av den russiske ikke-statlige organisasjonen Civic Assistance Committee (møte oktober 2015) får man ofte svar fortere enn det som forespeiles i loven. Mange får avslag. Hun kjenner til tilfeller der asylsøkere har fått avslag bare etter noen dager.

3.3 KLAGEBEHANDLING

Avslag i førsteinstans (hos de lokale FMS-kontorene) på søknad om flyktningstatus eller midlertidig asyl kan påklages, enten til FMS på føderalt nivå, eller direkte til domstolen. Det er opp til den enkelte om man vil klage til sentral FMS eller til domstolen. En klage må fremmes senest en måned etter avslag (UNHCR 2015), og personer som har en klage til behandling, kan etter loven ikke utvises fra Russland (FMS u.å.a). Dersom klagen er fremmet for sent, vurderer myndighetene oppholdet som ulovlig og kan iverksette straffetiltak (som bøter og utvisning) (UNHCR 2015).

Ifølge UNHCR (e-post januar 2016) kan klageinstansen eller domstolen oppheve avgjørelsen til FMS i førsteinstans og sende saken tilbake til FMS for ny vurdering. Klageinstansen kan ikke selv innvilge status eller instruere førsteinstans til å gi status. Det er det lokale FMS som kan gi status. UNHCR har observert en rekke «ping-pong» saker mellom det sentrale FMS og lokale FMS-kontorer, hvor en klage har blitt sendt tilbake til det lokale FMS, som på nytt opprettholder det opprinnelige vedtaket.

Under klageomgangen skal FMS fornye/forlenge asylsøkerbeviset som dokumenterer lovlig opphold, forutsatt at man har levert tilstrekkelig dokumentasjon som kan bekrefte at vedtak er påklaget (UNHCR 2015). Ifølge en velinformert kilde (møte 2015) gis det kun oppsettende virkning ved klage på flyktningstatus, og ikke ved klage på negativt vedtak om midlertidig asyl. I praksis vil FMS imidlertid ikke uttransportere personer som klager på avslag på midlertidig asyl.

Avslag på klage i FMS kan påklages til domstol. Ifølge Svetlana Gannusjkina i Civic Assistance Committee (møte oktober 2015) har det forekommet kritikkverdig behandling av sakene til asylsøkere/migranter i rettsapparatet og det er vanlig at domstolene ikke tar uavhengige avgjørelser i saker der det klages på vedtak gjort av tjenestemenn. Den velinformerte kilden (møte 2015) bekrefter at det er vanskelig å utfordre vedtakene til FMS i domstolene.

Ifølge den samme velinformerte kilden (møte 2015) finnes det ikke ordninger for fri rettshjelp for asylsøkere i Russland.

¹¹ FMS bruker kun sine egne tolker og ventetiden kan være lang (ombudsmannen for menneskerettigheter i St. Petersburg, møte februar 2016).

3.4 KILDERS VURDERING AV ASYLSYSTEMET

Civic Assistance Committee (2015) oppsummerer asylsystemet i Russland på følgende måte:

[...] the procedure for determining refugee status in Russia is not fair. There is a problem of non-admission to the procedure, people are getting unfounded refusals, the appeal is ineffective - the majority of the courts side with the FMS. Those who received status may at any time lose it without good reason. So people, including many genuine refugees entitled to the status, become illegal immigrants and are threatened with expulsion.

UNHCR (møte februar 2016) mente at det er viktig å skille mellom ukrainere og ikke-ukrainere når man beskriver asylsystemet i Russland.¹² Asylsystemet for ukrainerne er mer forutsigbart: de får lettere tilgang til asylsystemet enn ikke-ukrainere, og de fleste får en tillatelse. De har også større tilgang til sosio-økonomiske rettigheter. Forskjellsbehandling mellom ukrainere og ikke-ukrainere i asylsystemet understøttes av de fleste andre kildene Landinfo møtte på informasjonsinnhentingsreise til Russland februar 2016, deriblant ombudsmannen for menneskerettigheter i St. Petersburg. Det var kun myndighetene (FMS) som ikke nevnte dette som et problem.

4. OPPRINNELSESLAND OG INNVILGELSER

Offisielle tall fra FMS viser at de fleste asylsøkere i Russland de siste fire årene kommer fra Ukraina, Syria og Afghanistan (FMS u.å.b).¹³ I det følgende er en oversikt over hvor mange som søkte og fikk innvilget flyktningstatus og midlertidig asyl fra disse landene i perioden 2012-2015.

¹² De fleste ukrainere som kommer til Russland er av etnisk russisk opprinnelse.

¹³ Totalt søkte 6980 personer flyktningstatus i Russland i 2014. Av disse fikk 254 personer innvilget flyktningstatus. Totalt 267 764 personer søkte om midlertidig asyl i Russland i 2014. Av disse fikk 250 064 innvilget midlertidig asyl. I 2013 søkte 1967 personer flyktningstatus, og 40 fikk innvilget flyktningstatus. 2738 personer søkte midlertidig asyl i 2013, hvorav 1648 fikk innvilget søknaden. I 2012 søkte totalt 1243 personer flyktningstatus, og 94 fikk innvilget flyktningstatus. 1078 søkte midlertidig asyl i 2012, hvorav 656 fikk innvilget søknaden (FMS u.å.b). Det bemerkes at statsborgere fra Georgia utgjorde et ikke ubetydelig antall asylsøkere til Russland i 2012 og 2013.

| År | Søkt flyktningstatus | Søkt midlertidig asyl | Innvilget flyktningstatus | Innvilget midlertidig asyl |
|-------------|----------------------|-----------------------|---------------------------|----------------------------|
| 2015 | 293 (UKR) | 148 849 (UKR) | 84 (UKR) | 148 379 (UKR) |
| | 337 (SYR) | 1124 (SYR) | 0 (SYR) | 695 (SYR) |
| | 360 (AFG) | 553 (AFG) | 15 (AFG) | 220 (AFG) |
| 2014 | 5789 (UKR) | 265 448 (UKR) | 241 (UKR) | 248 201 (UKR) |
| | 473 (SYR) | 1453 (SYR) | 1 (SYR) | 1369 (SYR) |
| | 301 (AFG) | 396 (AFG) | 6 (AFG) | 248 (AFG) |
| 2013 | 13 (UKR) | 7 (UKR) | 0 (UKR) | 0 (UKR) |
| | 1073 (SYR) | 1776 (SYR) | 0 (SYR) | 1191 (SYR) |
| | 382 (AFG) | 518 (AFG) | 20 (AFG) | 222 (AFG) |
| 2012 | 11 (UKR) | 2 (UKR) | 0 (UKR) | 0 (UKR) |
| | 197 (SYR) | 114 (SYR) | 0 (SYR) | 49 (SYR) |
| | 493 (AFG) | 459 (AFG) | 76 (AFG) | 229 (AFG) |

Kilde: FMS u.å.b

Det totale antallet asylsøkere økte kraftig i 2014, som følge av konflikten i Ukraina. Tallet holdt seg høyt også i 2015, og fremdeles utgjorde ukrainere det store antallet asylsøkere. Det er grunn til å tro at antallet asylsøkere for 2012 og 2013, henholdsvis 2321 og 4605 personer, er mer representativt for hvor mange personer som «normalt» søker asyl i Russland. Kilder (SOVA, møte februar 2016; UNHCR, møte februar 2016) mente at Russland ikke er et «attraktivt» land å søke asyl i. UNHCR viste til at for eksempel syrere kjenner til vanskelighetene med å få beskyttelsesstatus i Russland, og at de derfor heller velger å dra til andre land.

Menneskerettighetsorganisasjoner mener at offisielle tall på antall registrerte søknader ikke er representative for det faktiske antallet asylsøkere som befinner seg i Russland. Organisasjonene hevder at dette skyldes at tilgangen til å søke er begrenset (Ivakhnyuk & Iontsev 2013, s. 3).

Som det fremgår av tabellen over, har Russland gitt opphold til mange ukrainske statsborgere de siste årene. Disse asylsøkerne kommer hovedsakelig fra krigsområdene Donetsk og Lugansk i øst-Ukraina (Sheridan 2014, s. 16), og ifølge UNHCR (møte i Moskva, oktober 2014) er de fleste etniske russere. Tallene viser også at antallet ukrainere som søker opphold i Russland, har avtatt fra 2014 til 2015. Nedgangen har sammenheng med at fem russiske føderasjonssubjekter er fritatt fra å ta imot ukrainere: Moskva, St. Petersburg, Rostov, Tsjetsjenia og Krim.

UNHCR (møte februar 2016) har opplyst at ukrainere har mye større forutsigbarhet når det gjelder tilgang til asylsystemet enn ikke-ukrainere. I 2014 ble det vedtatt en forenklet prosedyre for utstedelse av midlertidig asyl for ukrainere, som innebærer en saksbehandlingstid fastsatt til tre dager (Sheridan 2014, s. 14). Som følge av pågangen av asylsøkere fra Ukraina i 2014, ble det vanskeligere for andre nasjonaliteter å få tilgang til asylsystemet (Røde Kors i St. Petersburg, møte februar 2016).

4.1 ASYLPRAKSIS OG ASYLVURDERINGER

FMS i Moskva (møte februar 2016) opplyste at de ikke opererer med trygge eller utrygge land i asylvurderinger, men vurderer alle saker individuelt. FMS i St. Petersburg opplyste likeledes at alle omstendigheter i en søknad blir tatt i betraktning; som situasjonen i landet flyktningen kommer fra, politiske og økonomiske forhold, annen landinformasjon og informasjon fra russisk UD. På spørsmål om internfluktalternativet blir anvendt i asylvurderinger, svarte FMS i St. Petersburg at det gjøres. De får informasjon fra russisk UD som de anvender i forbindelse med internflukt vurderinger. I tilfeller der asylsøkere har vært i flere land før de kom til Russland, henviser ikke Russland asylsøkere tilbake til et første asylland (FMS i St. Petersburg, februar 2016).

UNHCR (møte februar 2016) mente at den generelle kvaliteten på asylvurderinger er varierende. Begrunnelser for avslag er ikke nødvendigvis basert på solid landinformasjon, eller kan alene være basert på at søkeren (som regel unge menn) fremdeles har familiemedlemmer i hjemlandet og av den grunn heller ikke vurderes som utsatt.

Unndragelse fra militærtjeneste er ifølge UNHCR ikke et forhold som gir grunnlag for beskyttelse i Russland. Det er videre Landinfos inntrykk at begrunnelser basert på at personen kom av økonomiske grunner fremfor beskyttelsesbehov, at personen misbruker asylinstituttet eller at det henvises til andre tillatelser enn beskyttelse, brukes relativt hyppig som begrunnelser for avslag.

4.2 ASYLSØKERE FRA SYRIA

Offisielle tall (tabellen over) viser at 473 syrere søkte flyktningstatus i 2014, hvorav kun én sak ble innvilget. Av 1435 midlertidige asylsøknader fra syriske borgere i 2014, ble 1369 innvilget. I 2015 søkte 1124 syrere om midlertidig asyl i Russland, hvorav 695 ble innvilget (FMS u.å.b).

Ifølge UNHCR (e-post januar 2016) publiserer FMS kun statistikk på antall søkere og innvilgelser, ikke avslag. Organisasjonen antar at omkring 2/3 av differansen mellom de som har søkt og de som har fått innvilget midlertidig status, er avslag. Den resterende 1/3 er saker som er til vurdering eller som har blitt trukket. Etter UNHCRs beregninger skal derfor omkring 290 syrere har fått avslag på søknad om midlertidig asyl i 2015.

Syrerne som får avslag, men som ikke kan sendes ut som følge av myndighetenes instruks om ikke å tvangsreturnere til Syria (se del 7.3), lever i uvisshet («limbo») ifølge UNHCR (møte februar 2016). Når de har uttømt alle rettslige midler, forsøker UNHCR i noen av sakene å få dem gjenbosatt i andre land.

4.2.1 Asylvurderinger i Syria-saker

Ifølge UNHCR har russiske myndigheter offisielt uttalt at alle syrere som har forlatt landet på grunn av den væpnede konflikten, får midlertidig asyl (møte februar 2016). Til tross for den offisielle uttalelsen, finnes det flere tilfeller der syrere ikke har blitt innvilget slik tillatelse. I føderasjonssubjektet Tver finnes for øvrig også en uoffisiell instruks om at asylsøknader til unge menn fra Jemen og Syria skal avslås, noe som strider imot føderale myndigheters offisielle uttalelse (møte februar 2016). Landinfo er også kjent med at avslag har blitt gitt i andre regioner.

På spørsmål om hvilke syrere som får avslag, svarte FMS i Moskva (møte februar 2016) at sikkerhetsgrunner kan ha vært utslagsgivende. Det kan ifølge FMS også ha vært personer som har kommet for å skape seg et bedre liv av økonomiske årsaker, eller personer uten lovlig opphold som ønsker å legalisere sin status i Russland. FMS i St. Petersburg opplyste til Landinfo at St. Petersburg har mottatt 100 søknader om midlertidig asyl fra syriske borgere i 2015, hvorav 65 ble innvilget. På spørsmål fra Landinfo om statusen til de resterende 35, opplyste FMS at de fleste av disse fikk avslag fordi de hadde rett til andre typer tillatelser, som for eksempel midlertidig oppholdstillatelse gjennom familierelasjoner.

UNHCRs inntrykk (basert på sakene de kjenner til) er at avslag på søknad om asyl særlig berører dem som kom til Russland før krigen i Syria startet. En annen avslagsgrunn som UNHCR har sett i Syria-saker, er at risikoen for en person ved retur ikke er større enn risikoen for sivilbefolkningen som fortsatt befinner seg i Syria. UNHCRs inntrykk er at flertallet som har fått midlertidig asyl, har fått det som følge av den væpnede konflikten.

5. RETTIGHETER SOM ASYLSØKER (I SØKNADSPROSESSEN)

I henhold til artikkel 6 i loven om flyktninger (1993) har personer med søknad om flyktningstatus til realitetsbehandling krav på støtte til reiseutgifter til stedet der de skal bo, en engangsutbetaling til hvert av familiemedlemmene (satsene er bestemt av regjeringen), mat og tilgang til offentlige tjenester på mottakssenteret eller den midlertidige boligen, helsehjelp og yrkestrening på mottakssenteret.

Personer som søker om midlertidig asyl, har ifølge loven krav på de samme rettighetene som for personer som søker om flyktningstatus, med unntak av utbetaling av en engangssum (Lov om flyktninger 1993, art. 12). Personer med midlertidig asyl har heller ikke rett på plass i asylmottak (UNHCR 2015).

Offentlig finansiering til arbeid med flyktninger og fordrevne har blitt redusert med årene. Finansieringen ble tidligere kanalisert gjennom det føderale migrasjonsprogrammet (FMP), men da programmet ble nedlagt i 2001, ble finansieringen av migrasjons- og flyktningarbeid en del av det føderale budsjettet. Dette har hatt negativ innvirkning på sosiale ytelser til flyktninger, og bidro blant annet til at bygging av midlertidige mottakssentre stoppet opp (Ivakhnyuk & Iontsev 2013).

5.1 BOLIG

Ifølge FMS finnes det per i dag tre sentre for midlertidig innkvartering av asylsøkere (temporary accomodation centers). Sentrene er drevet av FMS og har en total kapasitet på 600 sengeplasser (FMS u.å.a). Det er kun personer som søker om flyktningstatus som har rett til plass i de offentlige mottakene, og ikke de som søker om midlertidig asyl (UNHCR 2015). Sentrene er plassert i regionen Tambov, i regionen Saratov og i regionen Tver. Et tidligere senter som befant seg i Otsjyar, ble stengt i 2012, og beboerne ble overført til de andre sentrene (velinformert kilde, møte 2015).

Hygienestandarden og de generelle forholdene ved sentrene er adekvate. Det er etter det opplyste ledig kapasitet ved sentrene, men ifølge en velinformert kilde (møte 2015) er plassene først og fremst forbeholdt sårbare personer. Det er ingen slike sentre i Moskva-regionen eller St. Petersburg-regionen. Mange finner egne løsninger for bolig eller tar inn hos folk de kjenner.

Det finnes noen få NGOer som gir bistand til asylsøkere, flyktninger og internt fordrevne i form av juridisk, sosial og økonomisk bistand og med bolig og helsehjelp, som Civic Assistance Committee, Røde Kors, The Migration and Law Network og Association of Assistance to Refugees (Ivakhnyuk & Iontsev 2013, s. 2; Røde Kors St. Petersburg u.å). Tilbudet er hovedsakelig juridisk veiledning og bistand.

Røde Kors (møte februar 2016) driver et senter for asylsøkere og flyktninger i St. Petersburg, som blant annet tilbyr sosial og juridisk rådgivning. Senteret hadde 1608 konsultasjoner i 2015 fra personer fra Ukraina, Afghanistan, Sentral-Asia og ulike afrikanske land. Røde Kors driver også en hotline for asylsøkere og flyktninger og et senter for midlertidig overnatting. Senteret er opprinnelig ment for trafficking-ofre, men brukes nå for asylsøkere og flyktninger, og har beboere fra blant annet Afghanistan, Syria og Nigeria. De kan bo der i maksimalt 1-1 ½ måned. Røde Kors var ikke kjent med tilsvarende tilbud om losji for asylsøkere og flyktninger drevet av frivillige organisasjoner i andre deler av Russland.

5.2 HELSEBEHANDLING

Mens søknad om flyktningstatus blir behandlet, har man rett til sertifikat for obligatorisk helseforsikring (OMS), som skal gi gratis helsehjelp/legehjelp i lokale poliklinikker. Ifølge en velinformert kilde (møte i 2015) gjelder dette ikke for de som søker om midlertidig asyl.

UNHCR (møte februar 2016) opplyste at alle som befinner seg i Russland, uavhengig av status eller registrering, har rett på akutt helsehjelp. Dette er imidlertid strengt avgrenset til livstruende situasjoner. En internasjonal organisasjon (møte februar 2016) opplyste at også personer som oppholder seg ulovlig i Russland har rett på akutt helsebehandling. Problemet er imidlertid at de ikke tør oppsøke helseinstitusjoner, fordi mangel på lovlig opphold vil kunne bli avslørt.

Ifølge en rapport fra FNs barnerettighetskomité (2014, s. 14) om barns situasjon i Russland, fremgår det at komitéen er bekymret for at barn av gjestearbeidere og asylsøkere (asylum seeking children) møter betydelige hindringer for å oppnå helsehjelp, herunder forebyggende helsetjenester og akutt helsehjelp.

5.3 SKOLE

Barn har etter loven rett til skolegang på grunnskolenivå, uavhengig av status eller registrering i Russland (UNCHR 2015). Den russiske NGOen Anti-Discrimination Center (ADC) Memorial (2013, s. 38-43) viser til at det er grupper av barn i Russland som har vanskeligheter med å få tilgang til skole av ulike årsaker, og trekker frem rombarn og migranter som eksempler. FNs barnerettighetskomité (2014, s. 15) er bekymret for «The widespread practice of discrimination against migrant children and asylum seeking children, in the process of admission into schools [...]».

Skoleadministrasjoner krever dokumenter fra foreldre og barn, i tillegg til at det legges frem oppholdsdokumenter. ADC Memorial har dokumentert flere saker der barn ikke har fått skoleplass som følge av at foreldrene er arbeidsmigranter og ikke kan fremvise slik dokumentasjon.

Flere øvrige kilder er også kjent med eksempler på at barn av foreldre som ikke er migrasjonsregistrert har blitt nektet skoleplass (Civic Assistance Committee, møte februar 2016; organisasjon som jobber med migrantbarn, møte februar 2016; velinformert kilde, møte 2015). UNHCR (møte februar 2016) opplyste likeledes at barn av asylsøkere ikke får tilgang til skoleplass før de får dokumenter som bekrefter at asylsøknaden har blitt tatt imot for behandling. En organisasjon som jobber for migrantbarn i St. Petersburg, opplyste i møte med Landinfo (februar 2016) at også den er kjent med at skoler har nektet barn som ikke er migrasjonsregistrert, skoleplass.

I januar 2014 kom det en instruks fra det russiske utdanningsdepartementet om at foreldres lovlige status i Russland og barns migrasjonsregistrering skal kontrolleres ved inntak på skoler (ADC Memorial 2015). Russisk høyesterett behandlet en sak i august 2015 der klagerne (Civic Assistance Committee) anførte at instruksjonen var i strid med den russiske grunnloven. Høyesterett stadfestet at den eneste årsaken til å nekte et barn skoleplass er hvis skolen er full, men sa heller ikke at instruksjonen fra Utdanningsdepartementet er ugyldig (Civic Assistance Committee, møte februar 2016).

5.4 ARBEID

Personer som søker om flyktningstatus, har rett til å jobbe. Det gjelder ikke for de som søker om midlertidig asyl (UNHCR 2015).

6. UTVISNING VED DOMSTOLENE

Det er tre ulike prosedyrer for å sende personer ut av Russland: *administrativ utvisning, deportasjon og utlevering*. I tillegg finnes en prosedyre for å erklære en person for uønsket.

6.1 ADMINISTRATIV UTVISNING VS. DEPORTASJON

Vedtak om *administrativ utvisning* av utenlandske borgere fattes dersom personen har begått ulovlige handlinger, handlinger i strid med nasjonale sikkerhetsinteresser, eller handlinger som har forstyrret offentlig ro og orden. Administrativ utvisning fattes også for å beskytte nasjonale grenser, og dersom en person har begått alvorlig brudd på lov om lovlig status for utenlandske borgere eller annen russisk innvandringslovgivning. Administrativ utvisning er et straffetiltak som følge av brudd på den administrative loven om forseelser. Utvisning er et subsidiært tiltak, som kommer i tillegg til bot.

Utvisningsvedtaket fattes av en dommer (domstolsbehandles), og en utvist person kan ikke returnere til Russland før etter et bestemt antall år.¹⁴ Det fremgår ikke av dommen hvor personen utvises til, men det står at «personen er utvist til utenfor Russlands grenser». Ved administrativ utvisning beordrer domstolen at utvisningen enten gjennomføres ved frivillig kontrollert utreise, som innebærer at personen får en viss periode på å forlate landet. Personen betaler selv for utreisen. Alternativt beordrer domstolen at utvisningen gjennomføres ved tvang. I slike tilfeller plasseres personen i uttransporteringssenter og staten betaler for utsendelsen (UNHCR, møte februar 2016; Iontsev & Ivakhnyuk 2013).

Det finnes ikke noe eget uttransporteringsdokument ved utvisning. Dommen tjener som dokumentet som pålegger personen å forlate Russland (det kreves ikke utreisevisum). Utvisning gjennomføres av *Federal Bailiff Service*¹⁵ (UNHCR, møte februar 2016; Iontsev & Ivakhnyuk 2013).

Vedtak om *deportasjon* fattes av FMS og danner grunnlag for at en person skal forlate Russland (kreves ikke utreisevisum). Bakgrunn for vedtak om deportasjon er tap eller opphør av juridisk grunnlag for opphold i Russland. Det er to ulike typer av deportasjon: *frivillig kontrollert utreise* (personen betaler selv). Den andre varianten er at FMS gjennomfører tvangsretur. Utsendelse kan også være basert på vedtak om tilbaketakelse dersom det finnes tilbaketakingsavtale med det aktuelle returlandet (UNHCR, møte februar 2016; Iontsev & Ivakhnyuk 2013).

6.2 BRUDD PÅ ART. 18.8 I LOV OM ADMINISTRATIVE FORSEELSER

Brudd på innvandringslovene, som for eksempel utlendingsloven, lov om inn- og utreise eller lov om migrasjonsregistrering, straffes etter administrativ lov om forseelser av 2001, art. 18.8.¹⁶ Art. 18.8 lyder:

Article 18.8

Violation by the foreign citizen or stateless person of rules of entrance to the Russian Federation or mode of stay (residence) in the Russian Federation.

Slike saker behandles i domstolene for generelle juridiske saker, herunder av dommere som behandler administrative saker.¹⁷

Brudd på art. 18.8 straffes med bot på mellom 2000-5000 rubler (per februar 2016, ca. 300-600 NOK) og eventuelt utvisning. Ifølge art. 18.8 tredje ledd blir lovbrudd begått i Moskva by, St. Petersburg by, Moskva fylke eller St. Petersburg fylke straffet med bøter på mellom 5000-7000 rubler (ca. 600-1000 NOK) og utvisning.¹⁸

Det er med andre ord strengere straffer for slike lovbrudd i Moskva og St. Petersburg, både i byene og i fylkene. I resten av Russland er utvisning en tilleggsstraff som kan gis, med unntak av ledd 1.1 (art. 18.8). Ledd 1.1 omhandler

¹⁴ Tre, fem eller ti år. Landinfo kjenner ikke til når de ulike innreiseforbudene gis, men i møter med kilder om reaksjoner for brudd på utlendingsloven i Russland, ble utvisning med innreiseforbud på 5 år ofte nevnt.

¹⁵ Federal Bailiff Service er et føderalt utøvende organ som er ansvarlig for virksomheten til domstolene, gjennomføring av dommer, og kontroll og overvåking av blant annet politiet.

¹⁶ Ulovlig arbeid straffes etter administrativ lov om forseelser art. 18.10.

¹⁷ Domstoler for generelle juridiske saker behandler også straffesaker og sivile saker.

¹⁸ Dette ble innført med en lovendring fra 2013 (Troitskij 2016).

situasjoner der en utlending har brutt regler for opphold/bopel ved ikke å ha dokumenter som bekrefter rett til å oppholde seg i Russland, ikke har skaffet seg nye dokumenter dersom de ble ødelagt, eller når en utlending unnlater å forlate Russland etter utløp av lovlige periode for opphold. Dette omfatter blant annet det å ha oversittet visumperiode. I slike tilfeller skal vedkommende utvises uavhengig av hvor i Russland personen befinner seg.

Der loven legger opp til at utvisning kan gis som en tilleggsstraff, er det opp til dommeren om dette gjøres. I henhold til lov om administrative forseelser art. 18.8 annet ledd, som omhandler uoverensstemmelse mellom formål med visum til Russland og faktisk aktivitet i Russland, er utvisning en eventuell tilleggsstraff (med unntak av i Moskva og St. Petersburg) (Lov om administrative forseelser 2001; UNHCR, møte februar 2016; UNHCR, e-post februar 2016; advokat i Moskva, møte februar 2016).

6.3 PÅGRIPELSE AV UTENLANDSKE BORGERE FOR BRUDD PÅ ART 18.8

Sett i lys av at svært mange personer befinner seg ulovlig i Russland,¹⁹ hevder kilder (SOVA; internasjonal organisasjon, møter februar 2016) at det er ganske tilfeldig hvem som blir pågrepet for brudd på innvandringslovene. Dette er til tross for at FMS forvalter en relativt ny database som inneholder all registrering av utenlandske borgere, som blant annet informasjon om innreise, utreise, migrasjonsregistrering, visumutstedelser og arbeidstillatelser. Systemet flagger rødt ved utenlandske borgere som for eksempel har et utgått visum, men som ikke er registrert utreist. Denne «immigrasjonsdatabasen» gir myndighetene all nødvendig informasjon om utenlandske borgere (internasjonal organisasjon, møte februar 2016). Ifølge FMS (som sitert i rapport fra diplomatkilde, november 2015) brukes det elektroniske systemet aktivt når det gjelder å bekjempe ulovlige migranter.

Russiske myndigheter har i flere år ført en aktiv kampanje mot illegal innvandring. I 2013, i forkant av borgermestervalget, var det større politirassiaer i innvandrer miljøer i Moskva på jakt etter ulovlige innvandrere. Omkring 4000 personer ble pågrepet, deriblant borgere fra Vietnam, Syria, Afghanistan, Egypt, Marokko, Kirgisistan, Usbekistan og Tadsjikistan. Noen av dem som ble pågrepet, var asylsøkere eller andre personer med gyldig oppholdstillatelse (HRW 2013). Slike kampanjer skjer mindre hyppig nå, som følge av at datasystemet er på plass (internasjonal organisasjon, møte februar 2016).

6.4 DOMSTOLSBEHANDLING FOR BRUDD PÅ ART. 18.8

Russiske domstoler har fattet beslutninger i til sammen 380 695 utvisningssaker i 2012, 2013 og 2014. I det store flertallet av disse beslutningene (373 554, eller 98 %), ble utvisning besluttet som følge av brudd på lov om administrative forseelser art. 18.8 (ulovlig innreise/opphold) og 18.10 (ulovlig arbeid). Nesten 30 % av beslutningene om utvisning ble fattet i Moskva. Antallet beslutninger om utvisning har økt de siste tre årene (2012-2014), som følge av lovendringen om obligatorisk utvisning i slike saker i Moskva og St. Petersburg. I 2012, 2013 og 2014 ble det fattet 111 511 beslutninger i distriktsdomstoler i Moskva. 110 402 (99 %) av disse gjaldt brudd på lov om administrative forseelser art. 18.8 og 18.10, og i 87 % av sakene ble

¹⁹ Det er usikkert hvor mange. Kilder mener det kan være rundt tre millioner

utvisning besluttet.²⁰ I siste halvdel av 2014 ble det i Moskvas distriktsdomstoler (til sammen) fattet beslutninger om utvisning i 31 870 saker, hvilket innebærer et gjennomsnitt på 245 personer hver dag.

Antallet saker behandlet etter art. 18.8 og 18.10 varierer mellom de ulike distriktsdomstolene i Moskva. Første halvår 2015 ble det behandlet flest slike saker i følgende distriktsdomstoler i Moskva: Sjertanovskij (2500 saker), Nagatinskij (1800 saker), Golovinskij (1700 saker) og Sjerbinskij (1600 saker). I Sjertanovskij distriktsdomstol ble 90 % av sakene behandlet av én dommer, og domstolen behandlet i snitt 22 slike saker hver dag (Troitskij 2016).

6.4.1 Behandling i førsteinstans

Samtlige kilder Landinfo intervjuet om kvaliteten på domstolsbehandling av saker om brudd på lov om administrativ forseelser i førsteinstans, hevdet at behandlingen av slike saker i mange tilfeller er kritikkverdig (HRW, møte februar 2016; advokat i St. Petersburg, møte februar 2016; advokat i Moskva, møte februar 2016).

De fleste migranter har ikke advokat. I motsetning til i straffesaker, er det ikke obligatorisk med advokat i slike saker, og staten oppnevner derfor heller ikke advokater. De færreste har råd til advokat og man er heldig hvis man får tilgang til advokat fra en NGO. Språkproblemer som følge av knapphet på tolker i domstolene ble også trukket frem som et problem, og dersom tolk er tilstede, er kvaliteten ofte dårlig. Det er ikke nødvendigvis slik at den tiltalte forstår hva han skriver under på (advokat i St. Petersburg, møte februar 2016; advokat i Moskva, møte februar 2016).

En advokat i Moskva med erfaring fra slike saker viste til eksempler på at den/de tiltalte satt på gangen mens dommeren behandlet saken. Dette skjer i saker der den tiltalte ikke har advokat. Civic Assistance Committee har monitorert behandlingen av slike saker i 13 domstoler (blant annet i noen av de ovennevnte domstolene). I flere tilfeller ble de tiltalte brakt inn i rettsalen i grupper på 15-20 personer, og sakene deres ble vurdert under ett. Rettighetene deres ble ikke lest opp for dem. I ett rettsmøte ble de tiltalte stilt spørsmål, i et annet fikk de ikke forklare seg. I to av de 13 sakene ble alle formelle krav for behandling av administrative saker (etter art. 39 i lov om administrative forseelser) fulgt (Troitskij 2016).

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) art. 3, eller anførsler om beskyttelsesbehov, blir svært sjelden vurdert i slike saker i førsteinstans (HRW, møte februar 2016; advokat i St. Petersburg, møte februar 2016; menneskerettighetsadvokat i St. Petersburg, møte februar 2016). En advokat i St. Petersburg som representerer asylsøkere og migranter i domstolene, påpekte at i henhold til den russiske straffeloven skal ikke utvisning av utenlandske borgere skje dersom det vil være i strid med EMK art. 3. Tilsvarende er imidlertid ikke tatt inn i loven om administrative forseelser. Den samme advokaten opplyste at det er vanlig at dommere i denne type saker uttaler at det ikke er deres oppgave å uttale seg om hvorvidt det er trygt i et land eller ikke.

Asyl og utvisning er to separate løp. Domstolen behandler utvisningssaker og FMS asylsaker. Det er klare grenser mellom de to løpene og det fremstår som vanskelig å

²⁰ De resterende 13 %: 3,5% er returnerte eller avsluttede saker, 9,5% er saker der personer ble bøtelagt, og ikke utvist, som følge av at vedkommende hadde familie i Russland eller var fra Ukraina (Troitskij 2016).

nå frem med anførsler om beskyttelse i utvisningssaker. Ved anførsler om beskyttelse i utvisningssaker, henvises det i noen tilfeller til FMS for å søke asyl.

6.4.2 Behandling i anneninstans

Kilder viste til at muligheten for å få omgjort utvisningsdommen er relativt god i anneninstans, dersom organisasjoner intervenserer, særlig i form av advokatbistand. Det kreves erfarne advokater som kjenner migrasjonsjusen for å få dette til (advokat i St. Petersburg, møte februar 2016; menneskerettighetsadvokat i St. Petersburg, møte februar 2016; UNHCR, møte februar 2016). Mange har imidlertid ikke tilgang på slike advokater. Den nevnte advokaten i St. Petersburg mente at syrere ofte har tilgang til advokat, som følge av at deres saker ofte er kjente i advokatmiljøene. Ifølge UNHCR (møte februar 2016) er muligheten for å forhindre utvisning og tvangsutsendelse liten, dersom den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) har instruert om gjennomføring av tvangsutsendelse. Landinfo har ikke nærmere informasjon om hvordan dette foregår.

Det er større sannsynlighet for at EMK blir vurdert i anneninstans enn i førsteinstans. Dersom det tas hensyn til EMK under avgjørelsen av saken, er det størst sannsynlighet for at anførsler om retten til familieliv (EMK art. 8), og særlig barn, vil kunne føre frem (advokat i Moskva, møte februar 2016; menneskerettighetsadvokat i St. Petersburg, møte februar 2016).

Dersom beslutning om utvisning omgjøres av domstol i anneninstans, må vedkommende søke om asyl hos FMS for eventuelt å få legalisert sitt opphold.

6.5 PÅVIRKER BRUDD PÅ INNVANDRINGSLOVENE ASYLSAKEN?

Ifølge HRW, en internasjonal organisasjon og Civic Assistance Committee (møter februar 2016) har alle rett til å søke om asyl. På spørsmål om det å ha brutt innvandringslovene vil påvirke muligheten for å få beskyttelse, svarte kildene at de regner med at det har en negativ innvirkning på vurderingen av saken. En anerkjent advokat som jobber med saker for migranter og flyktninger, Olga Tseitlina, opplyste til nettstedet *The Russian Reader* at i en rekke saker som omhandler syrere, har myndighetene avslått saker som følge av personer har oppholdt seg en periode ulovlig i Russland. Dersom man ikke har et gyldig visum og migrasjonsregistrering, avslås asylsaker med begrunnelse om at de har brutt russisk lov (Prokhorova 2015).

Kilder (HRW, møte februar 2016; UNHCR, møte februar 2016; Civic Assistance Committee, møte februar 2016) viste (som nevnt under pkt. 3.1) til at det i Moskva og noen andre regioner er en praksis om at man ikke får søke asyl før ilagt bot for brudd på lov om administrative forseelser, er betalt.

7. TVANGSUTSENDELSER

7.1 UTTRANSPORTERINGSSENTER

Dersom man idømmes utvisning med *tvang*, eller har annet juridisk grunnlag for tvangsretur, blir personen plassert i et såkalt uttransporteringssenter (pre-removal deportation center).

Det skal finnes uttransporteringsentre i alle føderasjonssubjekter i Russland. Ansvar for sentrene ble for et par år siden underlagt FMS (den føderale migrasjonstjenesten). Tidligere hadde politiet ansvaret (Krylenkova, møte februar 2016). Personer kan etter loven sitte i et uttransporteringscenter opp til to år, hvilket tilsvarer den maksimale tiden myndighetene har på å iverksette tvangsutsendelsen (UNHCR, møte februar 2016).

Etter det Landinfo forstår, sitter det både avviste asylsøkere og personer som har blitt utvist for brudd på den administrative loven om forseelser i slike sentre. En kilde som jobber med overvåkning av forholdene i uttransporteringsentre i St. Petersburg (Krylenkova, møte februar 2016), opplyste at det sitter flest arbeidsmigranter fra Sentral-Asia i sentrene hun kjenner til, og ikke så mange avviste asylsøkere.

Forholdene i sentrene synes å variere. Forholdene i uttransporteringscenter i Tver beskrives som svært dårlige (uten at Landinfo fikk mer detaljer om dette), mens forholdene på et senter i Omsk beskrives som relativt gode (UNHCR, møte februar 2016). Et senter utenfor Moskva blir beskrevet som et eldre fengsel med meget enkel standard (diplomatkilde, november 2015). Forholdene i uttransporteringscenteret i St. Petersburg som ligger i Krasnoe Selo, blir omtalt som dårlige. Senteret skal være overbefolket, med dårlige hygieneforhold og begrenset tilgang til å bevege seg rundt.²¹

UNHCR påpekte i møte med Landinfo i Moskva i februar 2016 at de ikke har fri adgang til sentrene. En del sentre holder minimumsstandarder, ifølge UNHCR. Det synes å variere om sentrene er inndelt i celler eller større rom. Senteret utenfor Moskva er inndelt i celler, og de internerte er låst inne på cellene mesteparten av dagen. De får komme ut til måltider, for å dusje, motta besøk eller besøke lege (diplomatkilde, november 2015). I senteret i Krasnoe Selo er det ikke celler, men større rom i avlåste etasjer. Det sitter både kvinner og menn i sentrene, men de er adskilt. I Krasnoe Selo er det ikke tillatt med barn. Barna til de internerte oppholder seg enten hos slektninger eller på institusjoner mens forelder(e) sitter internert (Krylenkova, februar 2016). Felles for sentrene er at de er bygget for kortere opphold, men en del blir likevel sittende i opptil to år i påvente av tvangsretur.

Etter det UNHCR kjenner til sitter det per februar 2016 10 syrere i uttransporteringscenter rundt om i landet: 3 i Moskva, 1 i Adygea, 5 i Dagestan og 1 i Sotsji.

Det er mulig å søke om asyl fra et uttransporteringscenter, men i visse regioner er man avhengig av direkte bistand fra NGOer for å få levert en søknad. Det er også eksempler på at personer har blitt uttransportert fra uttransporteringscenter mens asylsøknaden var til behandling (UNHCR, møte februar 2016).

7.2 TVANGSUTSENDELSER

Ifølge FMS (møte februar 2016) ble 115 000 personer sendt ut med tvang fra Russland i 2015. Etter det Landinfo forstår, omfatter dette tallet både avviste asylsøkere og personer som er utvist etter brudd på loven om administrative forseelser.

²¹ Russland ble i EMD-dommen *Kim vs Russia* dømt for brudd på EMK art. 3 blant annet som følge av forholdene i dette senteret (Kim vs Russia 2014).

Ved søk har ikke Landinfo funnet tall på tvangsutsendelser fra Russland fordelt på nasjonalitet. UNHCR (møte februar 2016) har på etterspørsel ikke lyktes å få slike tall fra myndighetene. På spørsmål fra Landinfo om tvangsretur til ulike land, opplyste FMS (møte februar 2016) at de i 2015 har tvangsutsendt to personer til Iran, ingen til Irak og to til Afghanistan. To syriske borgere er også tvangsutsendt, men det fremstod som uklart til hvor. Det er Landinfos vurdering at de fleste tvangsutsendelser trolig skjer til tidligere Sovjet-stater, som følge av at det klare flertallet av migranter i Russland kommer fra disse landene, særlig fra land i Sentral-Asia.

Ingen av de andre kildene Landinfo spurte om tvangsreturer, kjente til tvangsreturer av borgere til Jemen. UNHCR (møte februar 2016) kjente til en sak vedrørende en borger av Jemen som sitter i transitt på flyplass i Moskva. Han søkte asyl derfra og fikk avslag på flyktningsstatus og midlertidig asyl, og anke er for tiden til behandling. Ifølge UNHCR har det vært forsøk på å returnere ham, men har ikke lyktes på grunn av at det for tiden ikke går fly fra Russland til Jemen.

Det bør nevnes at det er svært få asylsøkere til Russland fra land som Jemen, Irak og Iran. Fra Afghanistan kommer det imidlertid en del asylsøkere og migranter (FMS u.å.b).

7.3 TVANGSUTSENDELSER TIL SYRIA

Russiske myndigheters offisielle standpunkt synes å være at de ikke returnerer syriske borgere til Syria. UNHCR opplyste (møte februar 2016) at FMS har kommet med muntlige utsagn om dette i møter med dem. I dom av 15. oktober 2015 fra EMD, *Case of L.M and others vs Russia*, vises det til et internt brev sendt fra Federal Bailiff Service (se fotnote 16, s. 18) i Russland til regionale underorganer. Her uttaler Federal Bailiff Service at innreise til Syria ikke er mulig grunnet krigshandlingene som foregår der (*L.M. and others v. Russia 2015*, pkt. 68). FMS i St. Petersburg (møte februar 2016) opplyste at russiske myndigheter per i dag ikke deporterer personer til Syria. Etter det Landinfo har forstått er standpunktet ikke offisielt nedtegnet.

Til tross for dette standpunktet, kjente kilder (UNHCR; Civic Assistance Committee; advokat i St. Petersburg, møter februar 2016) til at flere tilfeller av tvangsretur til Syria har funnet sted. Kildene er av den oppfatning at regionale myndigheter i Russland ikke nødvendigvis har fanget opp FMS' instruks om ikke å sende personer tilbake til Syria.

UNHCR (møte februar 2016) intervenerte og forhindrede tvangsutsendelse i 117 slike saker i 2015,²² til ulike land der UNHCR mente at det var fare for *refoulement*. Av disse 117 sakene, omfattet 50 av sakene syriske borgere. Dette var saker der syrere hadde fått en utvisningsdom og blitt plassert i uttransporteringssenter i påvente av tvangsretur.

UNHCR kjenner konkret til tvangsretur av tre personer fra Russland, nærmere bestemt fra Vladikavkaz til Syria, i 2015.²³ I 2014 kjenner UNHCR til tre tilfeller der

²² Inkludert saker der det har vært risiko for utvisning, utlevering og «removal» fra transitt på internasjonale flyplasser.

²³ To av disse ble returnert i januar 2015 fra uttransporteringssenter. De var utvist for brudd på den administrative loven (ulovlig opphold). De to søkte asyl fra uttransporteringssenter. UNHCR støttet dem med støttebrev til FMS

syrrere ikke fikk slippe inn i Russland over landegrensen, og tre tilfeller der syrrere ble nektet innreise på internasjonal flyplass. Landinfo har ikke videre informasjon om disse. UNHCR kjenner til 12 tvangsutsendelser av syrrere i 2013, men til andre land enn Syria. 10 av disse 12 tvangsreturene gikk til Tyrkia, Libanon og Egypt, og to personer over landegrensen mellom Russland og Georgia. UNHCR er i disse tilfellene bekymret for at såkalt *chain-refoulement* kan ha funnet sted.

UNHCR tar forbehold om at flere tilfeller av tvangsretur til Syria kan ha funnet sted. Organisasjonen har kontor i Moskva og er avhengig av at deres implementerende partnere i andre deler av landet fanger opp tilfeller (møte februar 2016).

Organisasjonen Civic Assistance Committee (møte februar 2016), som jobber med saker for migranter og asylsøkere, kjente til fem konkrete tilfeller av tvangsreturer fra Russland til Syria i 2014. Dette er saker hvor Civic Assistance Committee prøvde å intervenere. En sak er fra våren 2014 i Astrakhan. Vedkommende søkte asyl, fikk avslag og klaget på dette ved flere runder, siste gang fra uttransporteringscenteret. Han ble uttransportert før asylsaken var ferdig behandlet. Han hadde direkte kontakt med CAC under selve uttransporteringen. Et annet tilfelle Civic Assistance Committee kjente til er fra januar 2014, som omfattet totalt fire syriske borgere som kom til Russland for å søke asyl.²⁴ De slapp ikke inn i landet og lyktes ikke med å få levert asylsøknad på flyplassen. De ble sendt tilbake med fly til Syria. Broren til den ene, som befant seg i Russland, bekreftet overfor Civic Assistance Committee at de fire var tilbake i Syria. Begrunnelsen for å sende dem ut var at formålet med innreisen var en annen enn det de hadde fått gyldig innreise for. Civic Assistance Committee fikk senere opplyst at grensekontrollen ikke forstod at syrrerne ønsket å søke om asyl.

En advokat i St Petersburg (møte februar 2016), som jobber med saker for asylsaker og migranter i rettsapparate (blant annet syrrere), opplyste at hun kjente til at 11 syrrere ble sendt tilbake fra Russland til Syria i 2013. De hadde brutt innvandringsloven(e) og ble utvist etter lov om administrative forseelser. De ble plassert i uttransporteringscenter og søkte asyl derfra. De trakk til slutt søknadene og ble uttransportert med fly til Damaskus.

Medformann i en syrisk interesseorganisasjon i St. Petersburg (møte februar 2016) opplyste at han hadde hørt om at ni syrrere ble stoppet og snudd på grensen (på flyplassen i Moskva) i oktober 2015 og sendt med fly tilbake til Damaskus. Han hørte om dette da han var på besøk i Syria høsten 2015. Sistnevnte eksempler er etter det Landinfo kjenner til ikke verifisert.

I februar 2016 ble tre syriske borgere som satt i uttransporteringscenter i Dagestan forsøkt uttransportert fra Dagestan, via Moskva, til Syria. UNHCR, Civic Assistance Committee og leder av presidentens menneskerettighetsråd, Mikhail Fedotov, fikk stoppet uttransporteringen. EMD forbød utsendelse for én av personene etter EMK art. 39. De tre ble sendt tilbake til uttransporteringscenter i Dagestan (Amnesty 2016; Srapyan 2016).

regionale avdeling i november 2014, men fikk vite 21. januar 2015 at de var sendt ut av Russland til Syria. Avslag på deres asylsøknader forelå 27. januar 2015 (møte februar 2016). Den tredje personen var utvist fra Russland som følge av narkotikakriminalitet, og søkte ikke asyl før han ble tvangsreturnert (UNHCR, epost januar 2016).

²⁴ Med forbehold om at det kan dreie seg om samme tilfeller som UNHCR opplyste om fra 2014.

7.4 UTLEVERINGER

Amnesty International hevder i en rapport fra 2013 at de er kjent med flere tilfeller der russiske myndigheter har *utlevert* personer til land i Sentral-Asia som har hatt en asylsak eller klagesak på søknad om asyl til behandling (Amnesty International 2013, s. 64-65). Dette har også skjedd i tilfeller der EMD har idømt en midlertidig stans i utleveringen inntil utfallet av dommen i EMD er klar (Amnesty International 2013, s. 27).

7.5 EMD

Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (EMD) har ved flere anledninger dømt Russland for brudd på art. 3 i den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK), for å ha sendt tilbake personer til land hvor de står i fare for tortur og umenneskelig behandling. Returene har foregått til blant annet Usbekistan og Tadsjikistan. I saken *Savridin Dzhurajev vs Russia* hadde personen som ble overført til Tadsjikistan, fått innvilget midlertidig asyl i Russland (EMD 2016).

Når det gjelder oppfølging av EMD-dommer generelt, har Russland vært aktive i å betale erstatning i forbindelse med saker der de dømmes i EMD, men har i mindre grad fulgt opp med hensyn til juridiske og administrative tiltak. Noen av de mest sentrale svakhetene ved rettssystemet, som påpekt av EMD, er den såkalte *supervisory review procedure* (nadzor²⁵), overdreven bruk av varetektsfengsling og dårlige fengselsforhold, dårlig tilgang til medisinsk hjelp i varetekt, kritikkverdige handlinger til sikkerhetsstyrker (Nord-Kaukasus), tilfeller av utlevering og manglende gjennomføring av nasjonale rettslige kjennelser (Muižnieks 2013).

Når det gjelder utlevering til land hvor det er fare for tortur og mishandling, har russiske myndigheter gjennomført noen tiltak for å unngå at dette skjer, og det har blitt gjort henvisninger til EMK art. 3 i russisk rettspraksis. EMD har imidlertid understreket behovet for ytterligere forbedring av nasjonale tiltak. Ifølge Europarådets menneskerettighetsrapportør, Nils Muižnieks, gir russiske myndigheter jevnlig instruksjoner om ikke å sende ut personer i tilfeller hvor EMD har beordret midlertidig forføyning (stans i uttransportering) etter EMK art. 39 (Muižnieks 2013).²⁶ En advokat i St. Petersburg som jobber med menneskerettighetsspørsmål, opplyste likeledes i møte med Landinfo (februar 2016) at russiske myndigheter stort sett følger EMDs anmodning om iverksetting av midlertidig forføyning ved utsendelser og utleveringer. Samtidig har flere personer der uttransportering har blitt stanset etter EMK art. 39, forsvunnet. Kilden mener de trolig har blitt kidnappet.

I oktober 2015 ble Russland dømt for brudd på EMK art. 2 og 3 for å ha fattet utvisningsvedtak (ikke effektivt) på tre personer fra Syria (statsløse palestinere)

²⁵«Nadzor», eller «supervisory review», er en prøvingsprosedyre, som innebærer at en endelig og bindende avgjørelse i en persons favør, kan omgjøres av presidentskapet i Høyesterett. Ordningen er kritisert av Ministerkomiteen i Europarådet.

²⁶ I juli avgjorde den russiske konstitusjonsdomstolen at Russlands nasjonale lover kan gå foran avgjørelser i EMD (EurActiv 2015). Dommen fra konstitusjonsdomstolen førte til vedtak av lov den 15. desember 2015 om at konstitusjonsdomstolen kan avgjøre om dommer fra internasjonale menneskerettighetsdomstoler, som strider med den russiske grunnloven, skal ha forrang (RFE/RL 2015).

som hadde brutt utlendingsloven ved å arbeide ulovlig. Russland har anmodet om at saken skal behandles i EMDs storkammer. Utvisningsdommene i to av sakene var fattet i 2013 og 2014 (L.M. and others vs Russia 2015).

8. REFERANSER

Skriftlige kilder

- Achmatova, N. (2013, 2. mai). Syrian and Coptic Christians fleeing to Moscow, but Russia lacks shelters. *AsiaNews*. Tilgjengelig fra <http://www.asianews.it/news-en/Syrian-and-Coptic-Christians-fleeing-to-Moscow,-but-Russia-lacks-shelters-27050.html> [lastet ned 12. november 2015]
- ADC Memorial (2013). *The Situation of Children Belonging to Vulnerable Groups in Russia. Alternative report*. St. Petersburg: ADC Memorial. Tilgjengelig fra http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/RUS/INT_CRC_NGO_RUS_15814_E.pdf [lastet ned 11. januar 2015]
- ADC Memorial (2015, 31. august). Migrant children: to teach or not to teach? *ADC Memorial*. Tilgjengelig fra <http://adcmemorial.org/www/10760.html?lang=en> [lastet ned 15. mars 2016]
- Amnesty (2016, 25. februar 2016). Russia: 'Shameful' plan to deport Syrian refugees back to warzone violates international law. *Amnesty International*. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/02/RUSSIA-Shameful-plan-to-deport-Syrian-refugees-back-to-warzone-violates-international-law/> [lastet ned 3. mars 2016]
- Balmforth, T. (2013, 26. juli). Explainer: How do you get asylum in Russia? *RFE/RL*. Tilgjengelig fra <http://www.rferl.org/content/explainer-russia-asylum/25057895.html> [lastet ned 10. november 2015]
- Civic Assistance Committee (2015, 16. oktober). Система убежища в России напоминает пустой небоскреб [Det russiske asylsystemet minner om en tom skyskraper]. Moskva: Civic Assistance Committee. Tilgjengelig fra <http://refugee.ru/en/news/asylum-system-in-russia-resembles-an-empty-skyscraper/> [lastet ned 12. november 2015]
- Diplomatkilde (november 2015). Rapport unntatt offentlighet.
- Edison TD [u.å.]. *Russian Federation. Refugee Travel Document*. [s.l.]: Edison TD. Tilgjengelig fra <http://www.edisontd.net/> [lastet ned 5. februar 2015]

EdisonTD (Travel Documents) er en database med informasjon om reisedokumenter og andre reiserelaterte dokumenter fra nær sagt alle verdens land. Databasen er utviklet av nederlandske myndigheter i nært samarbeid med myndighetene i Canada, Australia, USA, De forente arabiske emirater (Dubai) og med Interpol.
- EMD, dvs. Den europeiske menneskerettsdomstol (2016, februar). *Press country profile. Russia*. Strasbourg: EMD. Tilgjengelig fra http://echr.coe.int/Documents/CP_Russia_ENG.pdf [lastet ned 3. mars 2016]
- EurActiv (2015, 14. juli). Russia overrules the European Court of Human Rights. *EurActive*. Tilgjengelig fra <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/russia-overrules-european-court-human-rights-316305> [lastet ned 12. november 2015]
- FMS, dvs. Федеральная миграционная служба [den føderale migrasjonstjenesten] (u.å.a). *Признание беженцем и предоставление временного убежища в РФ [Anerkjennelse av flyktningsstatus og midlertidig asyl i den russiske føderasjon]*. Moskva: FMS. Tilgjengelig fra <http://www.fms.gov.ru/gosuslugi/item/12913/> [lastet ned 22. desember 2015]
- FMS (u.å.b). Официальные статистические данные [Offisiell statistikk]. Moskva: FMS. Tilgjengelig fra http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/Predostavlenie_ubezhishha_v_Rossijskoj [lastet ned 12. november 2015]
- [FMS administrative regelverk for behandling av søknader om flyktningsstatus og midlertidig asyl] (2013). *Приказ Федеральной миграционной службы от 19 августа 2013 г. N 352 "Об утверждении Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении*

временного убежища на территории Российской Федерации [Ordre fra den føderale migrasjonstjeneste av 19. august 2013 N 352 "Den føderale migrasjonstjenestes administrative regelverk for levering av offentlige tjenester i behandling av søknader om flyktningstatus i Russland, og søknader om midlertidig asyl i Russland]. Garant.ru. Tilgjengelig fra <http://base.garant.ru/70579002/> [lastet ned 18. januar 2016]

- FNs barnerettighetskomité (2012, 27. august). *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Fourth and fifth periodic reports of States parties due in 2011. Russian Federation*. New York: FNs barnerettighetskomité. Tilgjengelig via Refworld <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain?docid=52de72634> [lastet ned 18. januar 2016]
- FNs barnerettighetskomité (2014, 31. januar). *Concluding observations on the combined fourth and fifth periodic reports of the Russian Federation*. New York: FNs barnerettighetskomité. Tilgjengelig fra http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/RUS/CRC_C_RUS_CO_4-5_16305_E.pdf?utm_source=Weekly+Legal+Update&utm_campaign=cd2029d861-WLU_07_02_2014&utm_medium=email&utm_term=0_7176f0fc3d-cd2029d861-419648261 [lastet ned 30. desember 2015]
- HRW, dvs. Human Rights Watch (2013, 8. mars). *Russia: Mass Detention of Migrants*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2013/08/08/russia-mass-detention-migrants> [lastet ned 12. november 2015]
- Ivakhnyuk, I. & Iontsev, V. (2013, september). *The Integration of Refugees, Asylum Seekers, and IDPs in the Russian Federation. CARIM-East Explanatory Note 13/119*. Firenze: Migration Policy Centre. Tilgjengelig fra http://www.carim-east.eu/media/exno/Explanatory%20Notes_2013-119.pdf [lastet ned 12. november 2015]
- Jordan, P. (2003). *Russia's accession to the Council of Europe and compliance with European Human Rights Norms*. [s.l.]:[s.n.]. Tilgjengelig fra http://www2.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/demokratizatsiya%20archive/11-2_Jordan.PDF [lastet ned 27. januar 2016].
- [Kim vs Russia] (2014). *Case of Kim vs Russia*. EMD: Strasbourg. Tilgjengelig fra [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145584#{"itemid":\["001-145584"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-145584#{) [lastet ned 10. mars 2016]
- Landinfo (2012, 7. september 2012). *Innenriks- og utenrikspass*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/2161/1/2161_1.pdf [lastet ned 12. november 2015]
- Landinfo (2016, 27. januar). *Oppholdstillatelse og visum for utenlandske borgere*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/3311/1/3311_1.pdf [lastet ned 1. februar 2016]
- Laatio, H. (2015, 17. april). *Russian Red Cross branch responds in coordination with partners to the needs of people from Ukraine*. Genève: International Federation of Red Cross and Red Crescent Society. Tilgjengelig fra <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/europe-central-asia/russian-federation/red-cross-local-authorities-and-private-donors-in-rostov-on-don-coordinate-efforts-in-providing-support-to-refugees-from-ukraine-----68436/> [lastet ned 12. november 2015]
- [Lov om administrative forseelser 2001] (2001, 30. desember). *КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ [Den russiske føderasjons lov om administrative forseelser]*. Consultant.ru. Tilgjengelig fra https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ [lastet ned 29. februar 2016]
- [Lov om flyktninger] (1993, 19. august). *Federal Law No. N 4528-1 of 1993 on Refugees*. Tilgjengelig via Refworld <http://www.refworld.org/country,LEGAL,,LEGISLATION,RUS,,527246344,0.html> [lastet ned 10. november 2015]
- [Lov om migrasjonsregistrering] (2006, 18. juli). *О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации [Om migrasjonsregistrering av*

utenlandske statsborgere og statsløse personer i den russiske føderasjon]. Tilgjengelig fra http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/ [lastet ned 8. januar 2016]

- [L.M. and others v. Russia]. *Case of L.M. and others v. Russia*. Strasbourg: EMD. Tilgjengelig via UNHCR Refworld <http://www.refworld.org/pdfid/561f770f4.pdf> [lastet ned 27. januar 2016]
- Muižnieks, N. (2013, 12. november). *Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to the Russian Federation from 3 to 12 April 2013*. Strasbourg: Europarådet. Tilgjengelig fra <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2416108&SecMode=1&DocId=2093492&Usage=2> [lastet ned 27. januar 2016]
- Prokhorova, V. (2015, 9. september). What happens to Syrian refugees in St. Petersburg. *The Russian Reader*. Tilgjengelig fra <https://therussianreader.wordpress.com/2015/09/12/tseitlina-syrian-refugees-petersburg/> [lastet ned 3. mars 2016]
- RAPSİ, dvs. Russian Legal Information Agency (2015, 25. september). About 500 immigrants banned for life from reentering Russia. *RAPSİ*. Tilgjengelig fra <http://www.rapsinews.com/news/20150925/274619299.html> [lastet ned 12. november 2015]
- RFE/RL (17. desember 2015). Russian Law Allows High Court To Reject International Court Verdicts. *RFE/RL*. Tilgjengelig fra <http://www.rferl.org/content/russia-constitutional-court-verdicts/27428191.html> [lastet ned 8. januar 2016]
- Røde Kors St. Petersburg (u.å.a). *Памятка для работодателей и беженцев, ищущих работу [Sjekkliste for arbeidsgivere og flyktninger som søker arbeid]*. St. Petersburg: Røde Kors. Tilgjengelig fra <http://spbredcross.org/assets/images/%D0%9D%D0%B0%D1%88%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8B/%D0%B1%D0%B5%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D1%86%D1%8B/1Booklet%20for%20employers%20en-g-print.pdf> [lastet ned 12. november 2015].
- Røde Kors St. Petersburg (u.å.b). *Описание программы [Programbeskrivelse]*. St. Petersburg: Røde Kors. Tilgjengelig fra <http://spbredcross.org/programms/pomoshh-bezhencam/> [lastet ned 12. november 2015]
- Srapyan, E. (2016, 26. februar 2016). The Committee succeeded in cancelling the deportation of three Syrians. *Civic Assistance Committee*. Tilgjengelig fra <http://refugee.ru/en/news/committee-succeeded-in-cancelling-deportation-of-three-syrians/> [lastet ned 3. mars 2016]
- Sheridan, J. (16. desember 2014). The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons. Strasbourg: Europarådets parlamentarikerforsamling. Tilgjengelig fra <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21335&Lang=EN> [lastet ned 12. november 2015]
- Troitskij, K. (2016, 23. februar). Expulsions in Moscow: statistics and court practice. *Civic Assistance Committee*. Tilgjengelig fra <http://refugee.ru/en/news/expulsions-in-moscow-statistics-and-court-practice/> [lastet ned 1. mars 2016]
- UNHCR (2015, januar). *Information to persons who wish to seek asylum in the Russian Federation*. Moscow: Moskva: UNHCR. Tilgjengelig fra http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/infrf_eng.pdf [lastet ned 12. november 2015]

Muntlige kilder

- Advokat i St. Petersburg. Møte februar 2016.
Advokaten jobber med saker for asylsøkere og migranter i rettsvesenet gjennom nettverket Migration Network (i regi av Memorial). Hun har representert flere klagere i EMD.
- Advokat i Moskva. Møte februar 2016.

Advokaten jobber med saker for asylsøkere og migranter i rettsvesenet gjennom nettverket Migration Network (i regi av Memorial).

- Civic Assistance Committee. Møte i Moskva, februar 2016.
- Internasjonal organisasjon. Møte i Moskva februar 2016.
- Krylenkova, A. Møte i St. Petersburg februar 2016.

Kilden jobber med menneskerettighetsarbeid. Kilden er også medlem av en kommisjon som overvåker forholdene i uttransporteringssenter.

- Medformann i samfunnet for borgere av syrisk opprinnelse i St. Petersburg. Møte februar 2016.
- Menneskerettighetsadvokat i St. Petersburg. Møte februar 2016.
- Ombudsmannen for menneskerettigheter i St. Petersburg. Møte februar 2016.
- Organisasjon som jobber med migrantbarn. Møte i St. Petersburg, februar 2016.
- Svetlana Gannusjkina (Civic Assistance Committee). Møte i Oslo, oktober 2015.
- UNHCR, møte med representant i Moskva, november 2014, møte med representanter i Moskva februar 2016.
- UNHCR. E-post 22. og 27. januar 2016, dato februar 2016.
- Velinformert kilde. Møter i 2015 og 2016.

Kilden ønsker å være anonym. Kilden har god oversikt over asylregler og praksis i Russland..