

Respons

Egypt: Forhold for syriske migranter og flyktninger

- Juridisk rammeverk og Egypts håndtering av søknader om beskyttelse fra syrere
- Syriske flyktninger og migranternes forhold til egyptiske myndigheter og befolkning

Juridisk rammeverk og Egypts håndtering av søknader om beskyttelse fra syrere

Egypt tiltrådte Den afrikanske flyktningkonvensjonen 12. juni 1980 (AU 2016), og signerte og tiltrådte Flyktningkonvensjonen 22. mai 1981 (UNHCR u.å.a, s. 1), men med visse reservasjoner (UNHCR u.å.a, s. 7).

Imidlertid har ikke Egypt noen statlig etat som behandler søknader om beskyttelse:

In the absence of a national asylum system, all activities pertaining to registration, documentation and refugee status determination (RSD), as well as the provision of assistance and the search for durable solutions, are carried out by UNHCR under a framework agreement signed with the Government in 1954 (UNHCR 2011, s. 142).

Det er UNHCR som behandler søknader om beskyttelse i Egypt, og som organiserer bistand til dem som får flyktningstatus. Siden det er UNHCR som tar imot søknader om beskyttelse, er det ikke mulig å fremme slike søknader ved egyptisk grense. Personer som vil søke om beskyttelse må først passere egyptisk grensekontroll, og kan ikke fremme søknad direkte til egyptiske myndigheter.

UNHCR har opprettet et eget nettsted med løpende oppdatert informasjon om forhold for syriske flyktninger i noen land i Midtøsten, inkludert Egypt (se UNHCR u.å.b).

Syriske flyktninger og migranternes forhold til egyptiske myndigheter og befolkning

Det er formelle forskjeller mellom syrere som er tildelt flyktningstatus av UNHCR, og syrere som oppholder seg i Egypt på visum eller andre typer oppholdstillatelse, eller uten tillatelse. Anslagene varierer en del, siden de omfatter grupper ingen har full oversikt over, og tallene har sannsynligvis også variert over tid. Noen kilder anslår at det er så mange som 500 000 syrere i Egypt (Primo 2015), mens andre setter tallet til rundt 270 000 (Refugees International 2014) og 300 000 (Kingsley 2013). Det egyptiske utenriksdepartementets anslag per september 2013 lå på 250 000–300 000 (Gulhane 2013). Antallet syrere som var registrert og

gitt flyktningstatus av UNHCR per 31. mai 2016 var 117 702¹ (UNHCR u.å.b), så sett opp mot anslagene over det totale antallet syrere, utgjør de som er registrert av UNHCR sannsynligvis et mindretall av syrerne som oppholder seg i Egypt.

Noe som kompliserer bildet ytterligere, er at Egypts skiftende politiske ledere har forholdt seg ulikt til syrerne i Egypt, siden syrere har blitt og delvis blir tett assosiert med Muslimbrødrene. Dette har fått konsekvenser for syrerers mulighet til å reise inn i Egypt, og for oppholdet til en del av dem som allerede er der – inkludert personer som er gitt flyktningstatus av UNHCR.

Forholdene fra 2011 fram til president Mursi overtok makten i Egypt

Slik Landinfo har fulgt debatten rundt syriske migranter og flyktninger i Egypt siden borgerkrigen brøt ut i Syria, er inntrykket at den har gått i faser. Videre sier denne debatten på mange måter mer om egypteres forhold til Muslimbrødrenes rolle i egyptisk politikk og samfunnsliv enn om situasjonen i Syria, eller om rollen de syriske flyktningene og migrantene faktisk spiller helt praktisk i Egypt. Det at mye av den politiske motstanden mot Asad-regimet i Syria før 2011 var organisert av Muslimbrødrene, har fått mange i Egypt til å assosiere nærmest all opposisjon mot Asad med Muslimbrødrene. Satt på spissen setter mange egyptere likhetstegn mellom syriske opposisjonelle, syriske sunnimuslimer og syriske muslimbrødre-sympatisører.

Mange egyptere – både kristne og sekulært orienterte muslimer – er dypt skeptiske til islamister, det være seg Muslimbrødrene eller salafier. Skepsisen mot Muslimbrødrene har vært stor i Egypt nærmest siden Muslimbrødrene ble dannet i 1928, men særlig når det sittende styret i Egypt har oppfattet organisasjonen som en spesielt stor trussel:

- Under kongedømmet i 1948
- Under Nasser på 1950- og 1960-tallet
- Periodevis under Mubaraks styre fra 1981
- Under president Mursis styre fra 2012 til han ble styrtet 30. juni 2013, og fram til nå.

Da protestene i Syria brøt ut i mars 2011, noen måneder etter den arabiske våren tok til i Tunisia og Egypt, ble de først sett på av egyptere flest som et mer allment uttrykk for at syrerne hadde fått nok av overvåking, trange politiske rammer og et regime som ikke evnet å løse problemene landet sto overfor – altså likt som situasjonen Tunisia og Egypt, og ellers i den arabiske verden. Men etter hvert som disse protestene ble møtt med betydelig hardere motstand fra Asad-regimet, utviklet det seg til væpnet kamp mot regimet, i stor grad organisert av grupper med et islamistisk ståsted som rekrutterte fra Syrias sunnimuslimske befolkning. Dermed ble syrisk motstand mot Asad-regimet sett mer som et muslimbrødre-prosjekt enn tverrpolitisk motstand av mange egyptere. Parallelt ble syrere av mange egyptere slått i hartkorn med Muslimbrødrene.

¹ Dette er bare marginalt høyere enn antallet som var registrert per 31. desember 2015 – da lå tallet på 117 658 (UNHCR 2015).

Under Mursis presidentskap (30. juni 2012–3. juli 2013)

Da president Mursi, med bakgrunn fra Muslimbrødrene og representant for organisasjonens politiske parti Frihets- og rettferdighetspartiet, kom til makten, ble personer med syrisk pass gitt fri innreise til Egypt. Dette ble tolket som en gest til politisk likesinnede fra Syria, og av en del sett som en konspirasjon fra Muslimbrødrenes side (med påstått mål om å slippe inn syrere for siden å gi dem egyptisk statsborgerskap, hvor de til gjengjeld ville vise politisk lojalitet til Muslimbrødrenes parti ved valg). I denne perioden var det en del syrere som ikke formaliserte oppholdet sitt i Egypt, siden myndighetene under Mursi ikke var strenge mot syrere som ikke hadde blitt gitt oppholdstillatelse eller flyktningstatus av UNHCR (Kingsley 2013). Under Mursi mottok også syrere i Egypt hjelp med penger og bolig av lokale veldedige organisasjoner (Amnesty 2013b).

Situasjonen i månedene etter at Mursi ble styrtet 3. juli 2013

Da Mursi ble styrtet sommeren 2013, innebar det et alvorlig tilbakeslag for syrerne i Egypt, og det er tallrike rapporter om syrere som ble utsatt for ulike problemer og gjort til syndebukker for forhold de hadde lite eller ikke noe ansvar for² – både av representanter for myndighetene, i egyptiske medier og av vanlige egyptere (Gulhane 2013; Kingsley 2013; Marroushi 2013; Refugees International 2014; Schwartzstein 2013). 8. juli 2013 ble det innført visumplikt og krav om sikkerhetsklarering før innreise.³ Syrere som ankom Egypt med fly den dagen, ble tvunget til å returnere til Syria.

Human Rights Watch og Amnesty har rapportert grundig om innreiserestriksjoner og andre problematiske forhold for syrere i Egypt siden Mursi ble styrtet (HRW 2013a, 2013b, 2013c, 2013d, 2014; Amnesty 2013a, 2013b, 2014a, 2014b, 2014c, s. 21–22).

Sommeren 2014 ga HRW følgende oppsummering av situasjonen etter Mursi ble avsatt (HRW 2014):

Intensified Crackdown on Refugees, Asylum Seekers, and Migrants

Egyptian authorities have violated the rights of refugees, asylum seekers, and migrants from Syria, including both Syrian nationals and Palestinians who were living in Syria. Security officials implemented a visa requirement and security clearance for Syrians following the ousting of Morsy. Since then, airport officials have denied entry to at least 476 Syrians and returned them to Syria in violation of the international legal prohibition against refoulement, the return of anyone to a place where their life or freedom would be threatened or to a real risk of torture or other inhuman or degrading treatment.

In July 2013, police and military police arrested at least 72 Syrian men and nine boys at checkpoints on main Cairo roads in a sweep following a media campaign accusing

² Dette gjaldt særlig udokumenterte påstander framsatt i egyptisk offentlighet om at syrere (og palestinere) utgjorde en stor andel av dem som deltok i protester Muslimbrødrene organiserte mot avsettelsen av president Mursi fra tidlig i juli til 14. august 2013 (se for eksempel Amnesty 2013b).

³ Praksisen later til å ha vært streng til utpå høsten 2013 (Amnesty 2013b), men en del fikk likevel innvilget visum for én måned (HRW 2013c). Landinfo har ikke funnet analyser av egyptisk visumpraksis etter at krav om visum og sikkerhetsklarering ble innført, så det er uklart om det er mønstre i hvilke syrere som fikk innvilget visum og hvem som fikk avslag.

the Syrians of supporting the Muslim Brotherhood. From August through December, Egypt arbitrarily detained – often in defiance of prosecutorial release orders – over 1,500 refugees from Syria, including 250 children, many of whom had sought to migrate irregularly to Europe. The authorities coerced over 1,200 to leave Egypt, some to go to Syria under threat of indefinite detention. In December, authorities released the majority of around 200 refugees who remained in custody. The UN refugee agency, UNHCR, reported that as of June 3, 2014, Egypt had detained 519 additional refugees from Syria and was holding 102 at police stations on the Mediterranean coast.

Selv om antallet syrere som det er dokumentert at ble tvangsutsendt fra Egypt var forholdsvis lavt holdt opp mot det samlede antallet syrere i Egypt, er det ingen tvil om at dette og andre problemer syrere i Egypt møtte fra juli 2013 og utover førte til at syrere flest opplevde situasjonen som markant verre. Dette bidro til at en del syrere valgte å forlate Egypt. Noen reiste med menneskesmuglere som tok dem i båt fra Egypts middelhavskyst til Italia (Stoter 2013), men Landinfo mener det er sannsynlig at flere reiste til Libya eller Tyrkia og ble smuglet til Europa i båt derfra.⁴

Forhold for syrere i Egypt 2015–2016

Verken Amnesty eller Human Rights Watch har publisert appeller eller rapporter med fokus på vanskelige forhold for syrere i Egypt siden 2013–2014, noe som kan tolkes som en indikasjon på at forholdene er mindre akutte enn syrerne i Egypt opplevde det i månedene etter at president Mursi ble styrtet sommeren 2013. Samtidig har det samlede antallet syrere registrert av UNHCR i Egypt sunket med 15,2 % de siste 18 månedene, fra 138 212 den 31. desember 2014 til 117 168 den 30. juni 2016 (UNHCR u.å.b). Denne nedgangen gjenspeiler at få syrere tar seg til Egypt, og at en knapp sjettedel har forlatt landet siden årsskiftet 2014/2015.⁵

I reportasjer fra ulike medier om forhold for syriske migranter og flyktninger publisert i 2015 og 2016, gis det et sammensatt bilde. Innstramningene rundt visumadgang og tilgang til regulert opphold som ble presentert som midlertidige da de ble innført i 2013–2014, gjelder fremdeles (Mansour 2015). Syrere som blir intervjuet opplever fremdeles at stemningen er mer negativ enn før sommeren 2013, og at både egyptisk byråkrati og forskjellsbehandling av syrere skaper problemer (Meerman 2015).

Samtidig trekker BBC fram vellykket syrisk entreprenørskap (Primo 2015), og den statlige avisa Al-Ahram Weekly opplyser at rundt 15 000 syriske forretningsfolk har flyttet til Egypt og investert i foretak med en samlet verdi på 400–500 millioner USD. Forholdene for syrere uten tilgang til den slags økonomiske midler er imidlertid minst like utfordrende som den er for egyptere som sliter med å få endene til å møtes, i tider preget av alvorlig økonomisk krise (Noureldin 2015; Shahine 2016). Blant syrerne som er registrert hos UNHCR er rundt 60 % i en alvorlig sårbar situasjon, det vil si at de har mindre enn EGP 296,20 (NOK 282) per person

⁴ Andelen flyktninger og migranter som ankom Italia direkte fra Egypt lå på 9 % i 2014 og 7 % i 2015 (UNHCR 2016a, s. 3), mens den steg til 10,9 % i første halvår 2016. Imidlertid er antallet syrere som har kommet med båt til Italia hittil i år svært lavt – bare 189 personer av 70 222 (Norges ambassade i Italia, e-post juli 2016).

⁵ Samtidig stiger antallet syrere i betydelig fattigere arabiske land som Sudan (Naib & Gambo 2015; Sudan Tribune 2016) og Mauritania (Guilbert 2016).

å leve for i måneden (UNHCR 2016b). Ytterligere 27,7 % lever på under EGP 592,40 (NOK 563) i måneden (Rollins 2015).

Om Landinfos responser

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 responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunnet er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

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 responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- Amnesty (2013a, 10. juli). *Egypt turns away Syrians*. London: Amnesty. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/07/egypt-turns-away-syrians/> [lastet ned 19. juli 2016]
- Amnesty (2013b, 17. oktober). *Egypt: 'We cannot live here any more': Refugees from Syria in Egypt*. London: Amnesty. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/documents/mde12/060/2013/en/> [lastet ned 19. juli 2016]
- Amnesty (2014a, 25. april). *Egypt: Halt plans to forcibly return Syrian refugees and asylum seekers, end unlawful detentions*. London: Amnesty. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/04/egypt-halt-plans-deport-syrian-refugees-and-end-unlawful-detentions/> [lastet ned 19. juli 2016]
- Amnesty (2014b, 14. november). *Scores of Syrian and Palestinian refugees at imminent risk of deportation from Egypt*. London: Amnesty. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2014/11/scores-syrian-and-palestinian-refugees-imminent-risk-deportation-egypt/> [lastet ned 19. juli 2016]
- Amnesty (2014c, 5. desember). *Left out in the cold: Syrian refugees abandoned by the international community*. London: Amnesty. Tilgjengelig fra <https://www.amnesty.org/en/documents/mde24/047/2014/en/> [lastet ned 19. juli 2016]
- AU, dvs. Den afrikanske union (2016, 3. juni). *List of countries which have signed, ratified/acceded to the OAU convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. Addis Abeba: AU. Tilgjengelig fra http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7765-sl-oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa.pdf [lastet ned 19. juli 2016]
- Guilbert, K. (2016, 1. mars). Stuck in limbo, Mauritania's Syrian refugees dream of the West. *Reuters*. Tilgjengelig fra <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-mauritania-idUSKCN0W400W> [lastet ned 19. juli 2016]
- Gulhane, J. (2013, 3. september). Syrian refugees in post-Morsi Egypt. *Daily News Egypt*. Tilgjengelig fra <http://www.dailynewsegypt.com/2013/09/03/syrian-refugees-in-post-morsi-egypt/> [lastet ned 19. juli 2016]

Respons Egypt: Forhold for syriske migranter og flyktninger

- HRW, dvs. Human Rights Watch (2013a, 10. juli). *Egypt: Do not return asylum seekers to Syria – Syrians summarily returned; registered asylum seekers denied reentry*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2013/07/10/egypt-do-not-return-asylum-seekers-syria> [lastet ned 19. juli 2016]
- HRW (2013b, 25. juli). *Egypt: Arrests of Syrians raise deportation fears – Asylum seekers, legal residents taken from checkpoints*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2013/07/25/egypt-arrests-syrians-raise-deportation-fears> [lastet ned 19. juli 2016]
- HRW (2013c, 10. november). *Egypt: Syria refugees detained, coerced to return – Palestinians, children among most vulnerable*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2013/11/10/egypt-syria-refugees-detained-coerced-return> [lastet ned 19. juli 2016]
- HRW (2013d, 15. desember). *Egypt: Good news for refugees from Syria?* New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2013/12/15/dispatches-egypt-good-news-refugees-syria> [lastet ned 19. juli 2016]
- HRW (2014, 9. juni). *Egypt: New leader faces rights crisis*. New York: HRW. Tilgjengelig fra <https://www.hrw.org/news/2014/06/09/egypt-new-leader-faces-rights-crisis> [lastet ned 19. juli 2016]
- Kingsley, P. (2013, 25. juli). Syrian refugees suffer backlash in Egypt after Mohamed Morsi's removal. *The Guardian*. Tilgjengelig fra <https://www.theguardian.com/world/2013/jul/25/syrian-refugees-suffer-backlash-egypt> [lastet ned 19. juli 2016]
- Mansour, S. (2015, 31. mars). Egypt's Syrian refugees challenged at every step. *The New Arab*. Tilgjengelig fra <https://www.alaraby.co.uk/english/features/2015/4/1/egypts-syrian-refugees-challenged-at-every-step> [lastet ned 19. juli 2016]
- Marroushi, N. (2013, 17. september). No haven for Syrian refugees in Egypt. *Mada Masr*. Tilgjengelig fra <http://www.madamasr.com/sections/politics/no-haven-syrian-refugees-egypt> [lastet ned 19. juli 2016]
- Meerman, E. (2015, 30. november). Syrian refugees in Egypt: Stories of life, death, abuse and all that's in between. *Egyptian Streets*. Tilgjengelig fra <http://egyptianstreets.com/2015/11/30/syrian-refugees-in-egypt-stories-of-life-death-abuse-and-all-thats-in-between/> [lastet ned 19. juli 2016]
- Naib, F. & Gambo, D. (2015, 7. desember). 'At least we are treated as humans': Syrians in Sudan. *Al Jazeera*. Tilgjengelig fra <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/12/syrians-seek-refugee-sudan-escape-isil-assad-unhcr-151206104145843.html> [lastet ned 19. juli 2016]
- Noureldin, O. (2015, 22. september). Syrian refugees in Egypt despair at dire conditions and see Europe as their only hope. *International Business Times*. Tilgjengelig fra <http://www.ibtimes.co.uk/syrian-refugees-egypt-despair-fellow-arabs-make-europe-their-only-hope-1520699> [lastet ned 19. juli 2016]
- Primo, V. (2015, 1. oktober). The Syrian entrepreneurs starting new lives in Egypt. *BBC*. Tilgjengelig fra <http://www.bbc.com/news/business-34380016> [lastet ned 19. juli 2016]
- Refugees International (2014, 18. mai). *Tough times for Syrian refugees in Egypt*. Washington D.C.: Refugees International. Tilgjengelig fra <http://www.refugeesinternational.org/reports/2015/10/14/tough-times-for-syrian-refugees-in-egypt> [lastet ned 19. juli 2016]
- Rollins, T. (2015, 22. november). The socio-economics of diaspora – UNHCR documents reveal that majority of Syrians in Egypt are suffering. *Mada Masr*. Tilgjengelig fra <http://www.madamasr.com/sections/politics/socio-economics-diaspora> [lastet ned 19. juli 2016]
- Schwartzstein, P. (2013, 12. september). Egypt's latest conspiracy theories target the country's Syrian refugees. *The Atlantic*. Tilgjengelig fra <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/09/egypts-latest-conspiracy-theories-target-the-countrys-syrian-refugees/279585/> [lastet ned 19. juli 2016]

Respons Egypt: Forhold for syriske migranter og flyktninger

- Shahine, G. (2016, 17. mai). Syrians in Egypt: A haven despite the hardships. *Ahram Online*. Tilgjengelig fra <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/151/217025/Egypt/Features/Syrians-in-Egypt-A-haven-despite-the-hardships.aspx> [lastet ned 19. juli 2016]
- Stoter, B. (2013, 3. desember). Syrian refugees embark on exodus from Egypt. *Al Jazeera English*. Tilgjengelig fra <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/12/syrian-refugees-embark-exodus-from-egypt-20131221227249677.html> [lastet ned 19. juli 2016]
- Sudan Tribune (2016, 4. mai). UN provides \$ 10 million for Syrian refugees in Sudan. *Sudan Tribune*. Tilgjengelig fra <http://www.sudantribune.com/spip.php?article58866> [lastet ned 19. juli 2016]
- UNHCR (2011). *UNHCR global appeal 2011 update – Egypt*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/4cd96bae2c.pdf> [lastet ned 19. juli 2016]
- UNHCR (2015, 31. desember). *UNHCR Egypt inter-agency operational update – Syrian refugees in Egypt – December 2015*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://reliefweb.int/report/egypt/unhcr-egypt-inter-agency-operational-update-syrian-refugees-egypt-december-2015> [lastet ned 19. juli 2016]
- UNHCR (2016a, 27. januar). *Italy – sea arrivals. UNHCR update #4*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://data.unhcr.org/mediterranean/download.php?id=528> [lastet ned 19. juli 2016]
- UNHCR (2016b, februar). *Egypt monthly update February 2016 – basic needs*. Kairo: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=10717> [lastet ned 19. juli 2016]
- UNHCR (u.å.a). *Convention relating to the status of refugees*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://www.unhcr.org/3d9abe177.pdf#zoom=95> [lastet ned 19. juli 2016]
- UNHCR (u.å.b). *Syria regional refugee response – Egypt*. Genève: UNHCR. Tilgjengelig fra <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=8> [lastet ned 19. juli 2016]

Muntlige kilder

- Norges ambassade i Italia. E-post om migrasjon til Italia, 18. juli 2016.

© Landinfo 2016

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