

## Respons

### **Russland: Interne forflytninger i Russland**

- Hvilke migrasjonstrender foregår fra Nord-Kaukasus, herunder Tsjetsjenia, Ingusjetia og Dagestan, til øvrige Russland?
- Hvilke offentlige instanser er det som fører registre over den russiske befolkningen og hvem har tilgang til disse registrene?
- Hva er Adresnoye Byro?
- Finnes det andre etablerte/myndighetsrelaterte metoder for å spore opp personer som har forlatt en region på (personer som ikke er i politiregistre eller strafferegistre)?

#### **Hvilke migrasjonstrender foregår fra Nord-Kaukasus, herunder Tsjetsjenia, Ingusjetia og Dagestan, til øvrige Russland?**

##### Immigrasjon til Russland fra SUS

Immigrasjon fra SUS-landene utgjør 90 % av all immigrasjon til Russland. Ifølge Federal Migration Service (som sitert i Chawrylo<sup>1</sup> 2012) bor det ca. 1,3 millioner legale immigranter i Russland, og ifølge Russisk sentralbyrå (som sitert i Chawrylo 2012) ble det registrert 191 700 immigranter inn i Russland i 2010. Det reelle tallet synes imidlertid å være langt høyere, og blir estimert til å være mellom 5 og 12 millioner (legale og illegale migranter). Den største gruppen av personer fra SUS, er personer fra Sentral-Asia (Usbekistan, Tadsjikistan, Turkmenistan, Kirgisistan og Kasakhstan) og personer fra Sør-Kaukasus (Aserbajdsjan, Armenia og Georgia).

Mange av disse er personer som tar lavt betalte jobber innenfor byggebransjen og sjåførbansjen. 40 % av arbeiderne innenfor byggebransjen i Russland er immigranter. Mange bor illegalt i Russland og er derfor ikke inkludert i sosiale velferdsordninger. Russland har en stor uformell såkalt skyggeøkonomi, med billig og ufaglært arbeidskraft (Nozhenko 2010).

---

<sup>1</sup>Katarzyna Chawrylo er en polsk forsker ved Centre of Eastern Studies, Warszawa

Samtidig som det har foregått, og til dels fortsatt foregår, en tilstrømming til Russland fra tidligere sovjetrepublikker, skjer det en utflytting fra Russland til økonomisk sterke land som Israel, USA, Tyskland og andre EU-land (Nozhenko 2010).

Russland har hatt en svært høy nedgang i folketallet. Fra 1992 til 2008 gikk befolkningen ned med 12,6 millioner personer. Immigrasjonen til Russland kompenserer bare delvis for denne befolkningsnedgangen (Nozhenko 2010).

President Putin la i juni 2012 fram en nasjonal migrasjonsplan for Russland for årene 2012 til 2025. Migrasjonsprosessen er en viktig faktor for landets økonomi. Landets arbeidsføre befolkning minker med ca. 1 million innbyggere pr. år grunnet blant annet lave fødselsrater. Målsettingen, ifølge president Putins plan, er en befolkningsøkning via immigrasjon og dermed også økt økonomisk vekst. Det legges vekt på å tiltrekke seg både ufaglært og faglært arbeidskraft, og også lette prosedyrene for at immigrantene skal kunne slå seg ned permanent og integreres i det russiske samfunnet. Chawrylo (2012) peker på at president Putins migrasjonspolitik har vært inkonsistent. I sin valgkampanje vinteren 2012 gikk han inn for strengere kontroll med migrasjonen, mens han i migrasjonsplanen fra juni 2012 gikk inn for en mykere linje. Chawrylo viser til at Russlands behov for arbeidsimmigranter på den ene siden og frykten for det fremmede på den andre siden avspeiler situasjonen i Russland.

Arbeidsinnvandringen fra tidligere Sovjetrepublikker i Sentral-Asia har imidlertid minnet igjen i løpet av de siste årene, grunnet en mer anstrengt russisk økonomi. Pengeoverføringer fra sentral-asiatiske arbeidere i Russland til Kirgisistan, Tadsjikistan og Usbekistan falt med henholdsvis 44 %, 55 % og 58 % fra 2014 til 2015 (Goble 2015).

#### Forflytninger internt i Russland

I tillegg til den migrasjonen som skjer fra SUS-landene, foregår det også en utstrakt migrasjon internt i Russland blant russiske borgere. I Sovjettiden flyttet folk fra den sentral-europeiske delen av Russland til de nordligere regionene, Sibir og Russlands østlige områder. Etter Sovjetunionens sammenbrudd har folkeflyttingene gått fra øst og nord-østregionene til de vestlige områdene av Russland. Russlands fjerntliggende østre områder hadde en befolkningsnedgang på 14 % mellom 1990 og 2005. Hovedgrunnen til dette skiftet var den økonomiske situasjonen. Sovjets planøkonomi og statlig regulerte migrasjon gjennom datidens såkalte propiska-system (les mer under avsnittet Bostedsregistrering) hadde ført til store bosettinger i øst. Som kompensasjon for å bo i disse fjerntliggende områdene med tøft klima fulgte privilegier som tillegg i lønningene og boligstøtte etc. Med oppløsningen av Sovjetunionen ble privilegiene avskaffet og ordningen oppløst, og folk sluttet å flytte til disse områdene. Dette har ført til at de nord-østlige områdene i Russland har såkalte spøkelsesbyer, byer hvor det bor få eller ingen mennesker (Nozhenko 2010).

Ifølge Chawrylo (2012) byttet 15 millioner innbyggere (10 % av innbyggerne) i Russland i perioden 2003 - 2009 bosted fra en region til en annen. Chawrylo viser spesielt til personer fra Nord-Kaukasus som flytter til byer i den europeiske delen av Russland i søken etter jobb. Ifølge Akhmet Yarlykapov, forsker ved Moscow State Institute of International Relations, skjer det en fraflytting fra Nord-Kaukasus til byer som Rostov og Astrakhan, hvor leveforholdene er bedre enn i Nord-Kaukasus. Mange flytter også til St. Petersburg. Ifølge Yarlykapov er det mindre tilflytting fra Nord-Kaukasus til Krasnodar som er kjent for å være en fremmedfiendtlig by (møte, Oslo september 2015). Yarlykapov nevnte også at mange etniske nogaier har flyttet fra Dagestan, Tsjetsjenia, Stavropol og Karatsjajevo-Tsjerkessia til

---

#### Respons **Russland: Interne forflytninger i Russland**

nordlige deler av Russland, deriblant til Khanty-Mansijsk, som er en by i føderasjonssubjektet Khanty-Mansia, 1900 km øst for Moskva. Mange jobber der som sjåfører og lærere. Hele familier har forlatt Nord-Kaukasus og reist til dette området. Også etniske kymyker og avarer har flyttet til nordlige områder av Russland. Det er mange fra Dagestan som bor i østlige deler av Stavropol region og jobber i jordbrukssektoren. Det er også etniske darginer og avarer som har flyttet fra Dagestan og bosatt seg i Astrakhan. Yarlykapov nevnte også at en del hus i Magas i Ingusjetia er bygget av ingusjere som bor andre steder i Russland. Mange leger fra Dagestan har reist til Moskva og jobber der grunnet høyere lønninger. Arbeidsmigrasjonen fra Dagestan til andre steder i Russland har ført til at en del kvinner og barn bor alene igjen i Dagestan store deler av året.

Migrasjonsforskeren Chawrylo peker samtidig på de kulturelle, språklige og religiøse forskjellene mellom migrantene fra Nord-Kaukasus og majoritetsbefolkningen. Chawrylo peker på disse forskjellene i tillegg til manglende integreringsprogrammer og hvordan dette kan føre til negative reaksjoner hos majoritetsbefolkningen (Chawrylo 2012).

Statistikk over den urbane contra den rurale del av befolkningen fra 1996 og fram til 2015 viser at situasjonen ikke har endret seg mye. I 1996 var 73 % av befolkningen urban og 27 % rural. I 2015 er tallene henholdsvis 74 % og 26 % (FSSS 2015). Likevel er Moskva, St. Petersburg og Krasnodar kraj alle områder som har hatt en stor tilstrømming. Tall fra 2008 viste at Moskva hadde den største tilflyttingen. 75 000 skal ha flyttet til Moskva i løpet av 6 måneder i 2008. Tallet gjelder registrert tilflytting og er dermed ikke et reelt tall (Nozhenko 2010). Landinfo har ikke nyere tall for tilflytting til Moskva. Pr. 2010 telte den registrerte befolkningen i Moskva 11 503 501 innbyggere (Wikipedia 2015). Det reelle folketallet antas å være langt høyere, siden mange av innbyggerne i byen ikke er bostedsregistrert.

## **Hvilke offentlige instanser registrerer den russiske befolkningen og hvem har tilgang til disse registrene?**

### **Registrering i folkeregistret**

Det russiske folkeregisteret ZAGS (ЗАГС) registrerer opplysninger om fødsel, død, ekteskap, adopsjon, farskap og navneendring (ZAGS u.å.). ZAGS utsteder blant annet fødsels-, ekteskaps- og skilsmisseattest, farskapsattest og dødsattest, og registrerer opplysningene i et felles datasystem ved navn «MAIS ZAGS». Systemet er føderalt, og brukes av ZAGS-avdelinger på lokalt og sentralt nivå. ZAGS har et arkiv slik at tapte dokumenter kan utstedes på nytt (Landinfo 2012; vestlig ambassade i Moskva, e-post juli 2015).

Den føderale migrasjonstjenesten (FMS) har tilgang til opplysninger i ZAGS' elektroniske register (FMS, møte i Moskva november 2011).

### **Bostedsregistrering**

I tillegg til å være registrert i folkeregisteret ZAGS, skal russiske borgere være bostedsregistrert på den adressen de bor på (lov om retten til innbyggerne i den russiske føderasjonen, til bevegelsesfrihet, valg av bosted og opphold i Russland 1993). FMS og

representasjonskontorer for FMS foretar bostedsregistrering av den enkelte borger i tillegg til at de utsteder innenriks- og utenrikspass.<sup>2</sup>

I Sovjettiden var bostedsregistrering, eller propiskaen som det ble kalt, en streng forordning som myndighetene brukte både som en bosettingstillatelse og som et redskap for å kontrollere befolkningsbosettingen. Ordningen med propiska ble formelt avskaffet i 1993 med innføringen av loven om retten til innbyggerne i den russiske føderasjonen, til bevegelsesfrihet, valg av bosted og opphold i Russland. Ifølge Konstitusjonen og den føderale loven skal alle innbyggere i Russland ha bevegelsesfrihet og rett til selv å velge bosted. Ordet propiska ble offisielt erstattet med «registratsia», («registratsia na mesto zjitelstvo» eller registrering på bosteds plass).

Utover 1990-tallet fikk de regionale administrative enhetene stadig større grad av selvstendighet. Mange av dem innførte regionale (og også en del lokale) bestemmelser eller forordninger som i praksis stilte strenge krav til det å bli registrert på en bestemt adresse. De mest attraktive stedene, og de som mottok flest flyktninger eller internt fordrevne, innførte de strengeste kravene. På den måten ble det liten forskjell på bostedsregistreringskravene i byer som Moskva og St. Petersburg og kravene til propiska i Sovjettiden. Mens de aller fleste russiske statsborgere ikke kan fylle kravene til permanent registrering i Moskva, kan nær sagt hvem som helst slå seg ned i de minst attraktive regionene (Landinfo 2008).

Se ytterligere informasjon om bostedsregistrering i Landinfos notat om innenriks- og utenrikspass (2012, s. 8). Også utenlandske borgere som oppholder seg i Russland blir registrert hos FMS.

Det foreligger ifølge en vestlig ambassade i Moskva (e-post, juli 2015) ikke ytterligere instanser enn FMS og ZAGS som registrerer den russiske befolkningen. Det finnes imidlertid en rekke mindre dataarkiver som banksystemet og andre firmaer har til sitt bruk. Disse dataarkivene er ikke tilgjengelig for den øvrige befolkningen.

Se for øvrig Landinfos notat om etterlysninger (Landinfo 2013), hvor det gjøres rede for en rekke ulike databaser med personopplysninger som politiet bruker i sitt etterforskningsarbeid.

#### Tilgang til registrene til ZAGS og FMS

Politiet og den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) har vanligvis tilgang til folkeregisteret (ZAGS) og til FMS' oversikt over bostedsregistreringer. I tillegg har helsevesenet og bankvesenet tilgang til registeret på forespørsel (vestlig ambassade, e-post juli 2015)

Ifølge loven om personvern (personvernloven 2006) har imidlertid ikke alle ansatte i politiet eller sikkerhetstjenesten (FSB) tilgang til ZAGS og bostedsregisteret. Den enkelte må henvende seg formelt via brev eller telefon med et passord. De må begrunne hvorfor de ønsker denne informasjonen (vestlig ambassade, e-post juli 2015). Ifølge menneskerettsorganisasjonen Agora i Russland, som gjennom sitt arbeid har god innsikt i politiets arbeid (møte i Landinfo, oktober 2015), er det ikke vanskelig for politiet og FSB å få tilgang til ZAGS og bostedsregisteret. Ofte er det ikke en gang nødvendig å skrive en anmodning om tilgang.

---

<sup>2</sup> FMS har også andre oppgaver; herunder å behandle søknader om asyl, oppholdstillatelser og arbeidstillatelser.

Politiet og FSB i ett område kan gjennom formell kontakt via brev eller telefon også få opplysninger om en person i et annet distrikt (vestlig ambassade, e-post juli 2015; Agora, møte i Landinfo oktober 2015).

Den enkelte borger kan søke om opplysninger i ZAGS i tilfeller der;

- En person vil bli kjent med hvilke opplysninger vedkommende er oppført med i folkeregisteret.
- En person vil rette eventuelle feil som folkeregisteret har i opplysninger om vedkommende.
- En person vil at opplysningene blir/ikke blir tilgjengelige for andre personer/for noen firmaer etc.

Personvernloven sier at det ikke er mulig å få informasjon om en person uten hans/hennes tillatelse. Når en person søker lån i en bank, signerer personen en tillatelse til at banken kan få tilgang til personopplysninger i folkeregisteret (personvernloven 2006).

Ifølge Agora (møte i Landinfo, oktober 2015) og en representant for den russiske humanitære organisasjonen Civic Assistance Committee (møte i Landinfo, oktober 2015) er det ingen formelle prosedyrer som gir en sivil borger myndighet til å få tilgang til en annen persons dataopplysninger fra folkeregisteret eller bostedsregisteret. Både Civic Assistance Committee og Agora opplyste imidlertid at det finnes uformelle måter å få disse opplysningene på. Agora viste til at hvis en person har kontakter innenfor politiet, vil det være mulig å skaffe personopplysninger fra ZAGS og også fra bostedsregisteret gjennom slike kontakter. Civic Assistance Committee henviste til den utbredte korrupsjonen som foregår i Russland, og viste til at med penger vil det være mulig å betale seg til informasjon via politiet.

Hvis en person fra Nord-Kaukasus flytter og bostedsregistrerer seg via den føderale migrasjonstjenesten på et nytt sted, vil migrasjonstjenesten på det gamle bostedet få opplysninger om nytt bosted. For å unngå dette er det flere som velger ikke å bostedsregistrere seg på nytt sted (Civic Assistance Committee, møte i Landinfo oktober 2015).

Civic Assistance Committee opplyste at organisasjonen er kjent med flere tilfeller der kvinner som flytter til Moskva pga. uoverensstemmelser med familien på hjemstedet ikke ønsker å bostedsregistrere seg, fordi de mener at slektningene på denne måten lettere kan finne dem via eventuelle uoffisielle kanaler til bostedsregisteret. Civic Assistance Committee opplyste at de som humanitær organisasjon i enkelte tilfeller gjør egne avtaler med ZAGS om at personen ikke er registrert og at de også gjør avtaler med sykehus for at de skal akseptere personen hvis behov, selv om personen ikke er bostedsregistrert.

### **Hva er Adresnoye Byro?**

Sentralt Adressebyrå (SASB) er en arkivavdeling i FMS som har en egen informasjonsbase om russiske statsborgere. Informasjonen benyttes, ifølge en vestlig ambassade, i 90 % av tilfellene av russisk politi der det er behov for å finne informasjon om en persons identitet navn, fødselsdato, statsborgerskap, informasjon om dokumenter og annen relevant informasjon (vestlig ambassade i Moskva, e-post juli 2015; Agora, møte oktober 2015).

I Sovjettiden og på 1990-tallet hadde også privatpersoner tilgang til denne basen og kunne be om opplysninger fra den, ifølge Agora. Dette er ikke lenger tilfellet. Med loven om

personvern fra 2007 ble det slutt på at privatpersoner hadde tilgang til basen. Basen er pr. i dag kun tilgjengelig for politimyndighetene (møte i Landinfo, oktober 2015).

### **Finnes det andre etablerte/myndighetsrelaterte metoder for å spore opp personer som har forlatt en region på (personer som ikke er i politiregistre eller strafferegistre)?**

Ifølge en vestlig ambassade (e-post, juli 2015) har ikke privatpersoner tilgang til ovennevnte registre. Telefonkataloger og sosiale medier er en måte å spore opp personer på. Informasjon fra telefonkataloger er tilgjengelig på nettet, men informasjonen fra telefonkatalogene stemmer veldig ofte ikke. Sosiale medier er en mer effektiv måte å søke opp personer på.

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om. Landinfos responser og temanotater er basert på opplysninger fra både åpne og anonyme kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder.

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

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

## **Referanser**

### **Skriftlige kilder**

- Chawrylo, Katarzyna (2012, 20. juni). *A new concept of migration policy in Russia*. Warszawa: Centre of Eastern Studies. Tilgjengelig fra <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2012-06-20/a-new-concept-migration-policy-russia> [lastet ned 24. september 2015]
- FSSS (2015, januar). *Russia in Figures*. Moskva: Russian Federation. Federal State Statistics Service. Tilgjengelig fra [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_12/IssWWW.exe/stg/d01/05-01.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_12/IssWWW.exe/stg/d01/05-01.htm) [lastet ned 24. september 2015]
- Goble, P. (2015, 15. September). Collapsing Guest Worker Transfer Payments Pushing Central Asia Into Perfect Storm. *Jamestown Foundation*. Tilgjengelig fra [http://www.jamestown.org/regions/centralasia/single/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=44372&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=53&cHash=088e08c49a905365d4de288486d77495](http://www.jamestown.org/regions/centralasia/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=44372&tx_ttnews%5BbackPid%5D=53&cHash=088e08c49a905365d4de288486d77495) [lastet ned 30. september 2015]
- Landinfo (2008, 17. november). *Respons Russland: Hva er propiska?* Oslo: Landinfo.  
Responsen er kun internt tilgjengelig i Landdatabasen.
- Landinfo (2012, 7. september). *Temanotat Russland: Innenriks- og utenrikspass*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra [http://landinfo.no/asset/2161/1/2161\\_1.pdf](http://landinfo.no/asset/2161/1/2161_1.pdf) [lastet ned 23. september 2015]
- Landinfo (2013, 23. oktober). *Temanotat Nord-Kaukasus: Etterlysninger*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra [http://landinfo.no/asset/2598/1/2598\\_1.pdf](http://landinfo.no/asset/2598/1/2598_1.pdf) [lastet ned 24. september 2015]
- Lov om retten til innbyggerne i den russiske føderasjonen, til bevegelsesfrihet, valg av bosted og opphold i Russland (1993, 25. juni). O pravje grazhdan rossijskoj federatsii na svobodu peredvizhenija, vybor mesta prebyvanija i zjitelctva v predelakh rossijskoj federatsii. Tilgjengelig fra

## **Respons Russland: Interne forflytninger i Russland**



<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=181949;fld=134;from=173639-7;rnd=0.3194583444856107> [lastet ned 30. september 2015]

- Nozhenko, M. (2010, juli). *Country Profile. Russian Federation*. [s.l.]: Focus Migration. Tilgjengelig fra [http://www.hwwi.org/uploads/tx\\_wilpubdb/CP\\_20\\_RussianFederation\\_01.pdf](http://www.hwwi.org/uploads/tx_wilpubdb/CP_20_RussianFederation_01.pdf) [lastet ned 8. desember 2015]
- [Personvernloven] (2006, 27. juli). *Federal Law of the Russian Federation of 27 July 2006. No 152-FZ On Personal Data*. Uoffisiell oversettelse til engelsk. Tilgjengelig fra [https://www.informationpolicycentre.com/files/Uploads/Documents/Centre/Privacy\\_Russia\\_White\\_Paper.pdf](https://www.informationpolicycentre.com/files/Uploads/Documents/Centre/Privacy_Russia_White_Paper.pdf) [lastet ned 3. desember 2015]
- Wikipedia. *Moskva*. (sist endret 30. mai 2015). Tilgjengelig fra <https://nn.wikipedia.org/wiki/Moskva> [lastet ned 19. oktober 2015]
- ZAGS (u.å.). Obsjtsjaja informatsija [*Generell informasjon*]. Moskva: ZAGS. Tilgjengelig fra <http://zags.mos.ru/governance/info/> [lastet ned 3. desember 2015]

### Muntlige kilder

- Agora. Møte i Landinfo 6. oktober 2015.
- Civic Assistance Committee. Møte i Landinfo 7. oktober 2015.
- FMS i Moskva. Møte med distriktskontor november 2011.
- Vestlig ambassade i Moskva. E-post 15. juli 2015.
- Yarlykapov, A. Moscow State Institute of International Relations, MGIMO. Møte i Oslo 14. september 2015.

© Landinfo 2015

**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.**