

Respons

Ukraina: Befolkningen på Krim – statsborgerskap, identitetsdokumenter, bostedsregistrering og grensepassering

- Hvilket statsborgerskap har innbyggerne på Krim?
- Kan innbyggerne på Krim ha dobbelt statsborgerskap?
- Er de ikke-russiske statsborgerne på Krim bostedsregistrert der?
- Hvilke pass har innbyggerne, og blir de anerkjent som reisedokument?
- Kan man reise mellom Krim og fastlands-Ukraina?

Innledning

Russland annekterte Krim¹ 18. mars 2014. Ukraina anerkjenner ikke at Krim innlemmes i Russland. Sett fra Moskva er Krim i dag en del av Russland, mens sett fra Kiev er Krim fremdeles en del av Ukraina. De facto er det i dag Russland som har kontrollen over Krim.

Krim har ca. to millioner innbyggere. Russerne er den største etniske gruppen, og utgjør ca. 58 prosent av befolkningen. Ukrainerne utgjør ca. 24 prosent, mens tatarerne utgjør ca. 12 prosent (BBC 2014).²

Landinfo understreker at forholdene som tas opp i denne responsen fremdeles er noe uklare eller uavklarte.

Statsborgerskap

Fram til anneksjonen var befolkningen på Krim ukrainske statsborgere.³ Etter Russlands maktovertakelse er spørsmålet hvilket statsborgerskap den enkelte kan eller skal ha. Noen

¹ I denne responsen bruker vi betegnelsen Krim om den autonome republikken Krim og byen Sevastopol, som er administrative enheter i Ukraina.

² Tallene er fra folketellingen i 2001.

ønsker seg russisk statsborgerskap og vil eventuelt kvitte seg med sitt ukrainske, mens andre ønsker bare å beholde sitt ukrainske.

Russland vil at flest mulig, for ikke å si alle, på Krim, skal bli russiske statsborgere. Landet bestemte derfor at alle ukrainske statsborgere som ikke ønsket å bli russiske statsborgere, måtte handle. Disse måtte melde fra innen 18. april 2014 om at de ikke ønsket å bli russiske statsborgere.⁴ Dersom de ikke gjorde det, ble de automatisk registrert som russiske statsborgere.

Hvor mange som faktisk reserverte seg mot å bli russiske statsborgere, er foreløpig noe uklart. Det var lite informasjon om reservasjonsordningen, og det var først 1. april at myndighetene informerte om prosedyrene. Det var få steder der det var mulig å reservere seg. FNs Høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR 2014, s. 28) skriver at det i perioden 4.-9. april bare var to steder, ett i Sevastopol og ett i Simferopol, som tok imot reservasjoner. 10. april var dette tallet økt til ni, ifølge samme kilde. EUDO Observatory on Citizenship skriver at det i utgangspunktet bare var fire lokaler på hele Krim, hvorav tre i Simferopol, der det var mulig å melde fra.⁵ Kapasiteten for å ta unna køen, var lav. Organisasjonen henviser også til lokale aktivister som anslår at hvert av stedene kunne ta imot rundt 70-100 personer per dag (Shevel 2014). Det er derfor sannsynlig at mange som ønsket å reservere seg, rett og slett ikke klarte å nå fram i tide. Dessuten vil det være de som av andre praktiske grunner var forhindret fra å komme til et av lokalene. I praksis har dette ført til at Russland sannsynligvis har gitt russisk statsborgerskap til de aller fleste på Krim.

EUDO Observatory on Citizenship (Shevel 2014) skriver innledningsvis at alle som var «permanently residing» på Krim 18. mars 2014 automatisk ble russiske statsborgere dersom de ikke reserverte seg. Imidlertid er det grunn til å tro at ordningen omfatter de, og bare de, som var bostedsregistrert på Krim 18. mars, og ikke i og for seg de som bodde der. I de fleste tilfeller vil det være et samsvar mellom faktisk bosted og hvor folk er bostedsregistrert.⁶ Men i praksis vil noen bo helt andre steder enn Krim, for eksempel på grunn av arbeid eller studier, men likevel være bostedsregistrert på Krim. Andre vil kunne være bosatt på Krim, men uten å være bostedsregistrert der. Russiske myndigheter vil ikke kunne ha full oversikt over hvem som rent faktisk bodde på Krim 18. mars 2014.⁷ Derimot vil myndighetene raskt kunne skaffe seg oversikt over de som faktisk og formelt var bostedsregistrert på Krim. For øvrig refererer EUDO Observatory on Citizenship (Shevel 2014) til diskusjoner på sosiale medier som tar opp den tungvinte måten å få meldt fra om sin reservasjon for «...those who are formally registered as living in Crimea who in fact have been living, working or studying elsewhere – in mainland Ukraine or abroad». Det indikerer at det er bostedsregistreringen som er kriteriet for å bli regnet som russisk statsborger.

Mange tatarer har ikke gyldig bostedsregistrering på Krim (OSCE HCNM 2014, s. 120). De ble som folk deportert i Stalin-tiden fra 1944, og fikk lov til å vende tilbake fra midten av

³ At enkelte hadde/har et annet statsborgerskap, er noe vi ser bort fra i denne sammenhengen.

⁴ Innbyggerne fikk altså en frist på én måned til å melde fra.

⁵ På samme tid var det rundt 150 lokaler på Krim der det var mulig å få utstedt russisk pass.

⁶ Ifølge loven er det obligatorisk for alle som flytter til utlandet, å melde fra til Folkeregisteret (Landinfo 2011).

⁷ Én av grunnene er at Russland fram til 18. mars 2014 ikke hadde kontroll over Krim.

1980-tallet. OSCE HCNM (2014, s. 120) hevder at mange tatarer kan føle seg tvunget til å ta russisk statsborgerskap. Det har sammenheng med at mange dyrker jord uten å eie den. Ifølge russisk lovgivning må en person være russisk statsborger for å ha rett til å dyrke jord på russisk territorium.

Dobbelt statsborgerskap

Ukraina anerkjenner ikke dobbelt statsborgerskap (Shevel 2010, s. 1). For ukrainske statsborgere er det en relativt omstendelig prosess å bli løst fra sitt statsborgerskap. Ett av vilkårene for løsning er at vedkommende er fast bosatt i et annet land. Sett fra Kiev er imidlertid ikke Krim et annet land, men en del av Ukraina. Samtidig finnes det situasjoner der Ukraina selv kan ta initiativ til å løse en person fra det ukrainske statsborgerskapet. Én slik situasjon er når en person allerede frivillig har ervervet et annet lands statsborgerskap, for eksempel russisk. Men Ukraina anerkjenner ikke russisk jurisdiksjon på Krim, og ønsker heller ikke å «miste» sine statsborgere på Krim.⁸ Ukraina har derfor innført særbestemmelser for Krim, landet betrakter nå Krim som et spesialtilfelle. I praksis vil innbyggerne på Krim i dag ha dobbelt statsborgerskap, og Ukraina vil behandle dem som ukrainske statsborgere – og bare det.

Russland vil behandle innbyggerne på Krim som russiske statsborgere, og krever ikke at de som får russisk statsborgerskap skal oppgi sitt ukrainske (Shevel 2014). Russland anerkjenner da også dobbelt statsborgerskap (Salenko 2012, s. 21). Men ifølge russisk lovgivning må en person som skal jobbe for myndighetene, uansett nivå, være russisk statsborger, og han kan heller ikke inneha et annet lands statsborgerskap i tillegg.⁹

Mange av innbyggerne på Krim, særlig de etniske russerne, vil ønske å kvitte seg med sitt ukrainske statsborgerskap. Men det gjenstår å se hvordan Ukraina vil behandle disse tilfellene.

Bosted og bostedsregistrering

Informasjonen om rettigheter og plikter knyttet til bosted og bostedsregistrering spriker. Det var en frivillig sak å reservere seg mot russisk statsborgerskap. Men i tillegg til alle de praktiske problemene med å få reservert seg, var det antakelig mange som ikke reserverte seg av frykt for konsekvensene, blant annet med hensyn til jobb og bostedsregistrering (Shevel 2014). De som reserverte seg mot russisk statsborgerskap, kan ikke få russisk pensjon og andre sosiale goder (OSCE HCNM 2014, s. 119).¹⁰

⁸ Dersom Ukraina skulle løse disse menneskene fra sitt ukrainske statsborgerskap, ville Ukrainas mulighet til igjen å få kontroll over Krim om mulig bli enda vanskeligere.

⁹ Heller ikke personer som er permanent bostedsregistrert i utlandet, uansett statsborgerskap, kan arbeide for myndighetene på statlige eller lokalt nivå (OSCE HCNM 2014, s. 118). Det er foreløpig uklart hvorvidt, og eventuelt hvordan, de som nylig har blitt russiske statsborgere skal kunne bli løst fra sitt ukrainske statsborgerskap.

¹⁰ Ukraina arbeider med bestemmelser for ukrainske statsborgere på den «midlertidige okkuperte Krim». Intensjonen synes å være at disse skal kunne motta ukrainske pensjoner og sosiale rettigheter dersom de ikke mottar dette fra en fremmed stat (OSCE HCNM 2014, s. 119).

EUDO Observatory on Citizenship (Shevel 2014) henviser til offisielle russiske myndighetspersoner som uttrykker seg divergerende om bostedsregistrering for de som utelukkende har ukrainsk statsborgerskap og pass. Hovedspørsmålet er om disse automatisk vil få opprettholdt sin bostedsregistrering på Krim eller om de må igjennom en prosedyre for å bli bostedsregistrert, slik utlendinger ellers må i Russland. Utlendinger må først søke om midlertidig bostedsregistrering, og kan først etter et halvt års botid søke om permanent bostedsregistrering. En offisiell kilde hevder at det eneste de ikke-russiske statsborgerne trenger å gjøre for å få opprettholdt sin bostedsregistrering, eller få såkalt russisk permanent bostedsregistrering, er å sende en personlig søknad og betale en avgift på 2000 russiske rubler (ca. 350 norske kroner). En annen offisiell kilde hevder at de ikke-russiske statsborgerne først må søke om midlertidig bostedsregistrering, så kan de etter et halvt år søke om permanent bostedsregistrering, for deretter å vente i et halvt år på å motta den. En tredje offisiell kilde hevder at de ikke-russiske statsborgerne mistet sitt lovlige opphold 19. april 2014, og derfor må forlate Krim. De kan så komme tilbake til Krim som utenlandske statsborgere og registrere seg og søke om midlertidig bostedsregistrering, slik som andre utlendinger kan eller må gjøre.¹¹ En fjerde kilde, der en lokal blogger siterer de lokale myndighetene, hevder at ikke-russiske statsborgere først må forlate Krim. Når de så kommer tilbake, vil de bli behandlet etter en ny russisk lovgivning som gjelder for borgere av land som Russland ikke har visumplikt med. Denne lovgivningen sier blant annet at en utlending ikke kan oppholde seg i landet mer enn 90 dager i løpet av de siste 180 dager. Det betyr igjen at personen må forlate Krim to ganger og tilbringe noe tid utenfor Krim, for å tilfredsstille kravene til å kunne søke om midlertidig bostedsregistrering.

Den såkalte overgangsperioden på Krim varer til januar 2015. Etter den tid må alle som har nektet å bli russiske statsborgere, søke om permanent bostedsregistrering, ifølge FNs Høykommissær for menneskerettigheter (UNHCHR 2014, s. 28). De som ikke gjør det, kan risikere deportasjon, ifølge samme kilde.

Pass og visum

Personer som får utstedt nytt russisk pass blir ikke fratatt sitt ukrainske pass, og blir heller ikke bedt om å levere det inn (Shevel 2014).

Fordi Moskva ser på Krim som en del av Russland, gjelder de samme regler for visum og innreise der som til andre steder i Russland. Utenriksdepartementet i Russland (MID) har for øvrig sendt ut en egen sirkulærnote datert 26. mars 2014 som fastslår dette. Det ukrainske utenriksdepartementet har på sin side sendt ut en note datert 4. april 2014 som fastslår at reglene for visum og opphold er de samme som tidligere. Personer som ikke trenger visum, kan bare oppholde seg på Krim etter å ha krysset en grensepost anerkjent av ukrainske myndigheter, og fått relevant stempel i passet eller immigrasjonskortet. En person som ankommer Krim fra Russland, vil altså ha brutt ukrainsk lov. Dersom vedkommende så forsøker å reise ut fra Krim til fastlands-Ukraina, vil ukrainske myndigheter kunne hevde at

¹¹ Søknad om midlertidig bostedsregistrering er en omstendelig prosedyre i Russland. Søkeren må blant annet dokumentere at vedkommende ikke er straffedømt, ikke er narkoman og ikke har hiv/aids eller en annen farlig smittsom sykdom.

vedkommende har oppholdt seg på ukrainsk territorium (Krim) uten gyldig innreise og uten stempel i passet.

EUDO Observatory on Citizenship (Shevel 2014) hevder at som en følge av at vestlige land ikke anerkjenner Russlands annekasjon av Krim, anerkjenner de heller ikke russiske pass utstedt til innbyggerne på Krim. En person med et slikt pass, vil bli nektet visum til Schengen-landene. Men et skriv fra EUs delegasjon i Russland (Delegation of the European Union to Russia 2014) kan tyde på noe annet. Skrivet klargjør hvordan reglene for hvem som har ansvaret for å behandle søknader om visum fra innbyggerne på Krim, skal praktiseres. Hovedregelen er at innbyggerne må henvende seg til et konsulat i Ukraina. Men skrivet sier ingenting om at russiske pass ikke anerkjennes. Tvert imot står det for eksempel at “This implies that all residents of Crimea, irrespective of whether they hold Ukrainian, Russian or any other citizenship, should apply for Schengen visas at the consulate of the competent Member State in Ukraine ...” Et annet sted refereres det til en person som har russisk statsborgerskap og er registrert på Krim – dersom vedkommende søker om visum til vesten i Russland, så skal ambassadene henvise denne søkeren til et konsulat i Ukraina, men det kan gjøres unntak.

Den norske ambassaden i Kiev (e-post 2014, mai) opplyser at i praksis vil en søknad om visum fra en person på Krim med et nytt russisk pass, bli behandlet. Det har blant annet sammenheng med at det kan være vanskelig å identifisere hvor passet er utstedt. Utstedende myndighet er i passet angitt bare med et nummer.¹²

Polen var det eneste Schengen-landet som hadde konsulat på Krim. Dette er nå stengt, og virksomheten er midlertidig flyttet til Polens konsulat i Odessa i fastlands-Ukraina. Som hovedregel kan det nå se ut som innbyggerne på Krim må reise til Odessa for å søke om visum til EU med ukrainske pass. I unntakstilfeller kan det være mulig å søke i Russland.

Landinfo har ikke informasjon om hvordan ukrainske myndigheter vil forholde seg til innbyggerne på Krim som forsøker å reise inn i Ukraina med nyervervede russiske pass.

Grensepassering

Før urolighetene startet i Ukraina var det svært enkelt å krysse grensa mellom Ukraina og Russland for borgere av disse to landene. Det var tilstrekkelig å vise fram identitetskortet, det såkalte innenrikspasset. Det var ikke nødvendig å reise med pass, det såkalte utenrikspasset, og det var følgelig heller ingen visumplikt. Etter hvert som konflikten mellom Russland og Ukraina utviklet seg, økte grensekontrollen. I løpet av våren 2014 bestemte så Ukraina seg for at russiske statsborgere fra da av måtte framvise utenrikspass for å kunne krysse grensa til Ukraina. Innenrikspasset var ikke lenger tilstrekkelig som reisedokument (The Forum for Expatriate Management u.å.).

Landinfo har ikke informasjon som tilsier at Russland har innført tilsvarende regler som det Ukraina har gjort, ved at ukrainske statsborgere nå må bruke sitt utenrikspass for å reise inn i Russland.

¹² Det samme er tilfelle ved utstedelse av ukrainske pass.

«Grensen» mellom Krim og fastlands-Ukraina er ikke stengt, etter det Landinfo kjenner til.¹³ Sett fra Moskva dreier det seg om en statsgrense, en grense mellom to land. Russland har etablert 27 «grenseposter» mellom Krim og fastlands-Ukraina (UNHCHR 2014, s. 29). Sett fra Kiev er det en intern «grense» mellom ulike administrative enheter i samme land. Det er imidlertid kontroll på begge sider av «grensen». Russiske «grensevakter» driver en ordinær kontroll av trafikken mellom Krim og Ukraina. Ukrainske «grensevakter» kontrollerer blant annet at ikke mulige provokatører reiser inn i fastlands-Ukraina.

OSSE (OSCE HCNM 2014, s. 72) henviser til ukrainske grensemyndigheter, som sier at enkelte har blitt nektet innreise til fastlands-Ukraina fra Krim. Hovedgrunnen er angivelig at formålet med reisen ble oppfattet som mistenkelig eller at de reisende manglet nødvendig dokumentasjon. Motsatt vei har enkelte journalister blitt nektet innreise til Krim (OSCE HCNM 2014, s. 74). Innreise til Krim gjennom Armyansk blir sett på som spesielt vanskelig. «Grensepostene» der blir drevet av såkalte selvforsvarsgrupper og tidligere Berkut-tropper (OSCE HCNM 2014, s. 73).¹⁴

Lokale myndigheter på Krim har utarbeidet en liste som nå inneholder 344 navn over personer som er uønsket på Krim på grunn av aktivitet som betegnes som «anti-Krim». Tidligere leder av Mejlis, tatarenes parlament, Mustafa Dzemiljev, er blant dem som nå ikke får lov til å reise tilbake til Krim (UNHCHR 2014, s. 29).

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 redegørelser for et tema, og kildegrunnlaget 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

- BBC (last updated 2014, 22. mars). Crimea Profile. BBC. Tilgjengelig fra <http://www.bbc.com/news/world-europe-18287223> [lastet ned 15. mai 2014]

¹³ All flytrafikk mellom Krim og fastlands-Ukraina er imidlertid kansellert. For øvrig garanterte de lokale myndighetene på Krim 14. april 2014 at alle ukrainske statsborgere skal ha full adgang til Krim per 25. april (FNs Høykommissær for menneskerettigheter 2014, s. 29).

¹⁴ Berkut var et spesialpoliti underlagt Innenriksdepartementet i Ukraina. Det ble oppløst av myndighetene våren 2014. Krim-delen av Berkut er i dag integrert i de russiske innenriksstyrkene (Wikipedia 2014).

- Delegation of the European Union to Russia (2014, mai). *Guidelines to member states' consulates in Ukraine and in the Russian Federation on lodging Schengen visa applications by the residents of Crimea*. Moskva: Delegation of the European Union to Russia.
- The Forum for Expatriate Management (u.å.). *Ukraine: New Travel Document Requirements for Russian Nationals*. London: The Forum for Expatriate Management. Tilgjengelig fra <http://totallyexpat.com/global-immigration-news/ukraine-travel-document-requirements-russian-nationals/> [lastet ned 16. mai 2014]
- Landinfo (2011, 20. desember). *Ukraina: Løsning fra statsborgerskap og tillatelse fra ukrainske myndigheter om å bosette seg i Norge*. Oslo: Landinfo. Tilgjengelig fra http://www.landinfo.no/asset/1936/1/1936_1.pdf [lastet ned 16. mai 2014]
- OSCE HCNM, dvs. OSCE High Commissioner on National Minorities (2014, 12. mai). *Human Rights Assessment Mission in Ukraine. Human Rights and Minority Rights Situation*. Haag/Warszawa: OSCE HCNM. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/odihr/118476?download=true> [lastet ned 26. mai 2014]
- Salenko, A. (2012, juli). *Country Report: Russia*. San Domenico di Fiesole: EUDO Observatory on Citizenship. Tilgjengelig fra <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=Russia.pdf> [lastet ned 16. mai 2014]
- Shevel, O. (2010). *Country Report: Ukraine*. San Domenico di Fiesole: EUDO Observatory on Citizenship. Tilgjengelig fra <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=Ukraine.pdf> [lastet ned 16. mai 2014]
- Shevel, O. (2014, 16. april). *The Aftermath of Annexation: Russia and Ukraine Adopt Conflicting Rules for Changing Citizenship of Crimean Residents (updated)*. San Domenico di Fiesole: EUDO Observatory on Citizenship. Tilgjengelig fra <http://eudo-citizenship.eu/news/citizenship-news/1113-the-aftermath-of-annexation-russia-and-ukraine-adopt-conflicting-rules-for-changing-citizenship-of-crimean-residents> [lastet ned 15. mai 2014]
- UNHCHR, dvs. United Nations High Commissioner for Human Rights (2014, 15. mai). *Report on the human rights situation in Ukraine*. Geneve: United Nations High Commissioner for Human Rights. Tilgjengelig fra <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15May2014.pdf> [lastet ned 27. mai 2014]
- Wikipedia. *Berkut (special police force)* (sist endret 24. mai 2014). Wikipedia. Tilgjengelig fra [http://en.wikipedia.org/wiki/Berkut_\(special_police_force\)](http://en.wikipedia.org/wiki/Berkut_(special_police_force)) [lastet ned 26. mai 2014]

Muntlige kilder

- Den norske ambassaden i Kiev. E-post 19. mai 2014.

© Landinfo 2014

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.