



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.12.2013  
COM(2013) 923 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Første statusrapport om Ruslands gennemførelse af de fælles skridt hen imod visumfri rejssetrafik med henblik på kortvarigt ophold for russiske borgere og EU-borgere inden for rammerne af visumdialogen mellem EU og Rusland**

## **RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Første statusrapport om Ruslands gennemførelse af de fælles skridt hen imod visumfri rejsetrafik med henblik på kortvarigt ophold for russiske borgere og EU-borgere inden for rammerne af visumdialogen mellem EU og Rusland**

## I. Baggrund

På topmødet mellem EU og Rusland, som blev afholdt i Skt. Petersborg i maj 2003, nåede parterne til enighed om at påbegynde en undersøgelse af betingelserne for gensidig visumfri rejsetrafik på lang sigt, og dermed var der banet vej for drøftelserne mellem EU og Rusland om visumfritagelse. I foråret 2007 blev visumdialogen mellem EU og Rusland derfor indledt. På samme måde som i visumdialogerne med andre tredjelande og i overensstemmelse med kravene i forordning (EF) nr. 539/2001 er visumdialogen mellem EU og Rusland bygget op omkring fire hovedområder (dokumentsikkerhed, herunder biometri, ulovlig indvandring, herunder tilbagetagelse, offentlig orden og sikkerhed samt eksterne forbindelser).

I perioden december 2007-marts 2010 blev der afholdt ekspertmøder i Moskva med det formål at undersøge status for EU's og Ruslands lovgivning og praksis inden for alle de områder, der hører under visumdialogens fire hovedområder.

På grundlag af konklusionerne fra disse ekspertmøder foreslog Kommissionen Rådet, at begge parter på Det Permanente Partnerskabsråd EU-Rusland om frihed, sikkerhed og retfærdighed (JLS PPC) i maj 2010 skulle blive enige om at påbegynde udarbejdelsen af et dokument om "Fælles skridt hen imod visumfri rejsetrafik", som skulle indeholde en fortegnelse over tekniske kriterier og krav til en visumfri ordning. Rådet accepterede denne tilgang.

På denne baggrund pålagde JLS PPC i maj 2010 de højtstående embedsmænd at drøfte, hvordan man skulle komme videre til den praktiske fase. På forslag fra de højtstående embedsmænd, der mødtes ved adskillige lejligheder i 2010, blev fælles skridt-metoden formelt godkendt på JLS-PPC-mødet i november 2010, og de højtstående embedsmænd blev opfordret til at udarbejde dokumentet.

EU's første udkast til en sådan fortegnelse blev tilsendt Rusland i marts 2011 med henblik på at indlede forhandlingerne. Proceduren varede til årets udgang, og de "Fælles skridt hen imod visumfri rejsetrafik med henblik på kortvarigt ophold for russiske borgere og EU-borgere" blev officielt godkendt af EU og Rusland på topmødet den 15. december 2011. På topmødet blev der ligeledes givet startskud til gennemførelsen af de fælles skridt.

Der blev afholdt et opstartsmøde mellem EU's og Ruslands eksperter vedrørende emnet i marts 2012. På dette møde drøftede og redegjorde begge parter for deres fortolkning af hvert af de fælles skridt og af den operationelle foranstaltning, som var nødvendig at medtage i drøftelserne for at kunne foretage en fuldstændig evaluering af den korrekte gennemførelse af skridtene.

Rusland og EU udarbejdede herefter deres respektive skriftlige rapporter om status for gennemførelsen af alle de fælles skridt. Rusland indsendte sin skriftlige rapport den 13. april 2012, mens EU indsendte sin den 31. maj 2012. Indtil september 2012 foregik der yderligere kommunikation i form af skriftlige udvekslinger og svar på supplerende spørgsmål fra begge sider.

Med afsæt i de skriftlige udvekslinger arrangerede begge parter ekspertmissioner i marken. Der blev gennemført fire missioner i Rusland med deltagelse af eksperter fra EU (både Moskva og en lang række regioner) i perioden september 2012-juli 2013 (én mission for hvert hovedområde). Tilsvarende gennemførte russiske eksperter fire missioner i EU i perioden december 2012-oktober 2013 (der blev arrangeret i alt 23 besøg i nærmere angivne medlemsstater).

Visumdialogen mellem EU og Rusland bygger på fuldstændig gensidighed mellem parterne. Vejen hen imod visumliberalisering afhænger af det fremskridt, der gøres med at gennemføre de fælles

skridt, og der er ingen automatik i proceduren. Som anført i de afsluttende bestemmelser i de fælles skridt vil parterne først, når gennemførelsen af de fælles skridt er tilendebragt, beslutte at indlede forhandlingerne om en visumfritagelsesaftale mellem EU og Rusland i overensstemmelse med deres respektive nationale procedurer. En fuldstændig gennemførelse af aftalerne om henholdsvis lempelse af reglerne for visumudstedelse og tilbagetagelse er af meget stor betydning for visumdialogen.

I forbindelse med overvejelserne om gennemførelsen af de fælles skridt vil også udviklingen inden for og vurderingen af andre områder som anført i de afsluttende bestemmelser i de "fælles skridt" blive taget i betragtning (forbindelser mellem migrationstilstrømning og beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, antallet af afslag på visumansøgninger, af godkendte tilbagetagelsesansøgninger og af effektive tilbagesendelser, antallet af beslutninger om tilbagesendelse, af afvist indrejse ved grænseovergangen og af pågribelse af de respektive borgere, der ulovligt opholder sig på parternes respektive områder, samt ventetid ved grænseovergange mellem EU og Rusland).

Kommissionen har regelmæssigt foretaget indberetninger til både Rådet og Europa-Parlamentet om enhver udvikling inden for rammerne af visumdialogen. Kommissionen vil også, når tiden er moden, fremlægge en omfattende vurdering af bl.a. eventuelle indvirkninger på EU af migration, grænseforvaltning og sikkerhedsfaktorer samt indvirkningen af en fremtidig visumfri ordning mellem EU og Rusland på den regionale samhørighed.

Dette er den første statusrapport, som Kommissionen har fremlagt med en beskrivelse af status for Ruslands gennemførelse af de fælles skridt og en redegørelse for de problemer, der giver anledning til bekymring, samt anbefalinger.

## **II. Vurdering af gennemførelsen af de fælles skridt under hvert enkelt hovedområde**

### **Hovedområde 1: Dokumentsikkerhed, herunder biometri**

#### **Generel vurdering**

I løbet af de seneste par år har Rusland gjort store fremskridt på dette område. Dette omfatter indførelsen af det biometriske pas i 2006 og opdateringerne heraf i overensstemmelse med ICAO's standarder i 2010 og 2013. Fremstillingen, udstedelsen og personaliseringen af internationale biometriske pas er ret sikre og følger ICAO's relevante praksis og standarder. Hvis pas bliver stjålet eller bortkommer, indberettes dette, om end manuelt, til Interpols centrale database. Underliggende dokumenter (herunder interne pas – Ruslands væsentligste identitetsdokumenter (id)) er tilstrækkeligt sikre til formålet, og personaliserings- og udstedelsesprocedurerne afspejler de gældende standarder. Der bliver tilvejebragt undervisningsprogrammer, herunder foranstaltninger til bekæmpelse af korruption, selv om der endnu ikke er gennemført en analyse af effektiviteten heraf. Det bør ligeledes bemærkes, at den liberale lovgivning vedrørende navneændring kombineret med det forhold, at der ikke er noget centralt personregister, kan åbne mulighed for misbrug.

#### **Særlige bemærkninger**

- **Indførelse af biometriske pas, der opfylder ICAO's standarder, på grundlag af en omfattende og sikker identitetsforvaltning og under hensyntagen til det arbejde, der er indført inden for rammerne af ICAO, og tilstrækkelig beskyttelse af personoplysninger samt sikring af deres autenticitet, fremme af begge parter relevante myndigheders nøjagtige kontrol af pasindehaverens identitet.**

Efter indførelsen af **biometriske pas** i 2006 er der siden den 1. marts 2010 blevet udstedt en opdateret version. Den opfylder ICAO's standarder og omfatter øgede sikkerhedselementer. Med virkning fra 2013 udstedes der en tredje generation af biometriske pas, som også indeholder oplysninger om fingeraftryk. Selv om efterspørgslen på ikke-biometriske pas er faldende, kan de stadig fås, og der er ingen planer om at ophøre med udstedelsen af dem.

De væsentligste **beføjelser** til at fremstille og udstede både internationale pas og underliggende dokumenter indehaves af: det statslige trykkeselskab Goznak, det statslige registerkontor (ZAGS) med sine regionale og lokale kontorer (ansvarligt for udstedelsen af kildecertifikater), den føderale migrationstjeneste (FMS) med sine regionale og lokale kontorer (ansvarlig for udstedelsen af internationale pas og russiske interne pas).

Den nuværende generation af biometriske pas er godt beskyttet mod forfalskning og opfylder ICAO's standarder. Udstedelsesprocessen er pålidelig og rimelig sikker, både når det drejer sig om kontrol af ansøgerens identitet, trykning og lagring af blankopas og personaliseringen heraf. Den sikkerhed, som omgærdede de oplysninger, der bliver lagret i forbindelse med denne procedure, er reguleret i den føderale lov nr. 152-FZ af 27. juli 2006, "lov om personoplysninger".

De **underliggende dokumenter** (dvs. interne pas og kildecertifikater) er teknisk godt beskyttet mod forfalskning. Endvidere er den nye form for interne pas (der er blevet udstedt siden januar 2008) forsynet med yderligere sikkerhedselementer, og indholdet af dette pas er maskinlæsbart i overensstemmelse med ICAO's standarder. Blankopas fremstilles (centralt) og opbevares sikkert og effektivt. Personaliseringen og udstedelsen af disse dokumenter finder sted på regionalt plan, og de relevante procedurer afspejler de gældende standarder.

De centrale og lokalt beliggende **lokaler**, der blev besøgt, og som anvendes af de kompetente myndigheder, der håndterer både internationale pas og underliggende dokumenter, var godt sikrede. De administrative sikkerhedsprocedurer vedrørende adgang til og håndtering af dokumenter var på plads.

Der er intet centralt **register**. Kildecertifikaterne håndteres regionalt, og hver enkelt region har sit eget register og sin egen elektroniske database (i hvert tilfælde på de kontorer, som EU's eksperter besøgte). Høringer mellem regioner foregår administrativt i tilfælde af tvivl (via officielle anmodninger sendt pr. post). De russiske myndigheder henviste til planer om at oprette et nyt, centralt elektronisk personregister, men der blev ikke oplyst en konkret dato. Et forslag til forbedring i denne henseende kunne være en sammenkoblingsportal mellem forskellige føderale agenturer og ministerier (SMEV), hvilket ville muliggøre elektronisk håndtering af anmodninger (efter sigende allerede operativ).

Reglerne for navneændring er tilsyneladende forholdsvis liberale og giver fortsat anledning til bekymring. Det forholder sig faktisk sådan, at der på nuværende tidspunkt ikke er fastlagt begrænsninger for borgere, som ønsker en navneændring. Som følge af manglen på et centralt register kan navneændringer desuden kun spores på regionalt plan eller på formel anmodning til et andet regionalt ZAGS-kontor, hvilket er tidskrævende og således muliggør misbrug.

- **Sikring af hurtig og systematisk indberetning til Interpol-databasen af bortkomne og stjålne pas.**

Oplysninger om bortkomne og stjålne internationale pas er lagret i FMS' centrale database og indberettes herefter til det nationale centralbureau (NCB) i Interpol (som har til huse i

indenrigsministeriet), således at det kan blive indarbejdet i træk-skub-informationssystemet vedrørende Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter (SLTD). Der foretages dagligt manuelle overførsler til Interpols database.

Indenrigsministeriet har iværksat et udviklingsprojekt for at forbedre informationsudvekslingen mellem FMS og Interpols NCB gennem automatiske overførsler til SLTD (skal være gennemført i 2013).

Hidtil har Rusland ikke integreret bortkomne og stjålne interne pas eller underliggende dokumenter i Interpols SLTD-database, da disse dokumenter ikke kan benyttes i udlandet. Ikke desto mindre overvejer Rusland muligheden for ligeledes at inkludere disse dokumenter.

- **Opretholdelse af regelmæssig udveksling af prøveeksemplarer af pas og visumformularer, oplysninger om dokumentfalsk og samarbejde om dokumentsikkerhed.**

Prøveeksemplarer af pas og visumformularer udveksles regelmæssigt via diplomatiske kanaler under udenrigsministeriet. FMS modtager prøveeksemplarer af udenlandske dokumenter fra indenrigsministeriet og videresender dem til underretning til FMS' områdekontorer.

- **Gennemførelse af uddannelsesprogrammer om metoder til dokumentbeskyttelse med udgangspunkt i ICAO's standarder, herunder om indførelse af biometriske parametre samt udveksling af oplysninger om metoderne og den respektive eventuelle videnskabelige forskning på området.**

Embedsmænd i ZAGS og FMS modtager indledende undervisning, som følges op af regelmæssig efteruddannelse. Der tilvejebringes ligeledes e-læringsprogrammer. Udenrigsministeriets konsulære afdeling har oprettet et uddannelsescenter, som tilbyder kurser vedrørende den udstedelsesprocedure og de sikkerhedselementer, der knytter sig til biometriske pas.

Uddannelsesprogrammernes effektivitet kan variere i forhold til det konkrete kontors størrelse, dets (mere eller mindre) fjerne beliggenhed og de menneskelige ressourcer, der er til rådighed. De embedsmænd, der var kontakt til under EU's ekspertmissioner på alle de relevante myndigheders lokaliteter, var fuldt ud bevidst om de relevante procedurer, deres forpligtelser og kompetencer.

- **Gennemførelse og, om nødvendigt, forbedring af korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger, herunder etiske normer, målrettet embedsmænd i enhver offentlig myndighed, som beskæftiger sig med omfattende sikker identitetsforvaltning.**

Ifølge de russiske myndigheder indgår korruptionsbekæmpelse som et element i det respektive personales grundlæggende uddannelse, og korruptionsbekæmpelsesindholdet ajourføres, når der er vedtaget ny relevant lovgivning. Ekspertmissionerne kunne imidlertid ikke som sådan kontrollere indholdet i og kvaliteten af uddannelsesforløbene eller uddannelseskravene (især med hensyn til ZAGS).

Som led i en generel korruptionsbekæmpelsespolitik vedtog FMS en etisk kodeks og adfærdskodeks for statsansatte (FMS' bekendtgørelse af 25. februar 2011), der er ved at blive gennemført for alle tjenestens medarbejdere. Nogle af bestemmelserne heri bliver udtrykkeligt indarbejdet i FMS' ansættelseskontrakter. FMS har ligeledes oprettet kommunikationskanaler i forhold til borgerne med det formål at bekæmpe korruption (websted, hotline osv.) og iværksætter forebyggende foranstaltninger.

Betydningen af korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger inden for dokumentssikkerhed understreges især af, at korruption kan skabe flere muligheder for at opnå originale dokumenter på ulovlig vis, selv hvis ordningen for udstedelse af dokumenter er velfungerende, når det drejer sig om at forebygge forfalskning.

**Det anbefales at tage følgende problemer og tiltag op i forbindelse med opfølgningen på hovedområde 1:**

**På grundlag af de ovenstående konklusioner har Kommissionen kortlagt følgende problemer, der kræver en yderligere drøftelse med de russiske myndigheder:**

- Reglerne for regulering af navneændringer i Rusland er temmelig liberale og kan i et vist omfang åbne mulighed for misbrug og hurtige identitetsændringer. Navnlig myndigheder i tredjelande, herunder EU's medlemsstater, ville få vanskeligt ved at opdage disse ændringer.
- Desuden indebar manglen på oplysninger om indholdet og resultatet af uddannelsesforløb og uddannelseskrav for embedsmænd i FMS og ZAGS, navnlig for så vidt angår korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger, at det ikke var muligt for Kommissionen at foretage en fuldstændig evaluering af udviklingen inden for dette område.
- Afslutningsvis vil Kommissionen fortsat udveksle oplysninger med de russiske myndigheder angående videreudviklingen af et centralt personregister, det elektroniske system til sammenkobling af de føderale agenturer og ministerier (SMEV) og en automatisk ordning til indførelse af advarsler i Interpols SLTD-database.

**Hovedområde 2: Ulovlig indvandring, herunder tilbagetagelse**

#### **Generel vurdering**

I de senere år er der blevet foretaget omfattende ændringer i Ruslands indvandringspolitik. Det nye **migrationspolitiske koncept**, der blev vedtaget i 2012, er et synligt eksempel på den proces.

Faktisk har de russiske myndigheder taget hul på vidtgående overvejelser om migration, hvor der ligeledes bliver taget højde for de positive virkninger, som migrationsstrømme kan føre med sig i form af økonomisk udvikling. De russiske myndigheder har desuden anerkendt, at bureaukrati og ineffektivitet i migrationsprocedurerne ofte er årsagen til, at en stor del af den lovlige indvandring bliver ulovlig, og anerkender det presserende behov for at integrere indvandrere i det russiske samfund.

For så vidt angår visa og **lovlige migrationskanaler**, er FMS den centrale myndighed, der forvalter indvandring i Rusland og sikrer sammenhæng. Et fuldstændigt og omfattende regelsæt er på plads. Nogle regler er stadig temmelig udviklede (f.eks. om kvoter og arbejdstilladelser).

Visse ændringer til den føderale lov er allerede blevet vedtaget, navnlig i forbindelse med gennemførelsen af aftalen om lempelse af visumreglerne mellem EU og Rusland; forbedring af situationen for højt kvalificerede specialister; forenkling af migrationsregistrerings- og visumprocedurer og forenkling af adgangen til arbejdsmarkedet (der henvises til kvotaordningen og patentordningen). Der forventes yderligere ændringer, som især vedrører forbedringer af procedurerne for lovlig migration for også andre migrantgrupper.

**Ulovlig migration** er en udfordring, som de ansvarlige myndigheder er bevidste om. Der gøres stadig større bestræbelser på at sikre en effektiv tilbagesendelse af ulovlige migranter, som pågribes på

russisk territorium, samt at sikre en generel håndhævelse af migrationsbestemmelserne. Opnåelsen af et velfungerende samarbejde med Hviderusland (som følge af statsunionen og den manglende grænsekontrol) og strømmene fra SNG-landene (herunder en egentlig paskontrol) udgør tilsyneladende en udfordring. Tilbagesendelsesprocedurerne er på plads, og et samarbejde med mange oprindelseslande om tilbagesendelser er i støbeskeen. Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Rusland fungerer tilfredsstillende.

Det voldte vanskeligheder at vurdere **informationsindsamlingsystemet** og navnlig **risikoanalysen**, også på regionalt plan, for så vidt angår ulovlig migration og grænseforvaltning. Indsamling af nærmere bestemte indikatorer (f.eks. om ulovlig grænsepassage, afslag på indrejse osv.) vedrørende nye ulovlige migrationskanaler, ruter og grænseoverskridende kriminalitet kunne øge grænsekontrollens effektivitet, forudsat at oplysningerne gøres tilgængelige for lokale enheder.

På **asylområdet** er de administrative strukturer og procedurer på plads, og de modtagelsescentre for asylansøgere, som EU's eksperter besøgte, opfyldte de grundlæggende krav og gældende standarder. Det kunne overvejes at give flere oplysninger ved grænseovergangssteder til potentielle asylansøgere samt at styrke og strukturere samarbejde mellem FMS og grænsevagtstjenesten (en tjeneste under den føderale sikkerhedstjeneste, FSB). Det bør overvejes at indføre regler, som gør anerkendte flygtninges og asylansøgers adgang til visse rettigheder betinget af deres registrering, samt at tilnærme den midlertidige asylstatus (subsidiær beskyttelse) flygtningestatus. Den nye asylov ventes at medføre nogle forbedringer i denne henseende.

**Grænseforvaltningsordningen og procedurerne ved grænseovergangsstederne** svarer til standarden, selv om nogle forbedringer kunne gøre dem mere effektive. Udstyret ved grænseovergangsstederne undergår regelmæssige forbedringer. Grænsevagtstjenesten er en professionel grænseforvaltnings- og retshåndhævelsesmyndighed med en veletableret placering blandt agenturerne.

Grænsevagtstjenesten er i princippet forpligtet til **at samarbejde med nabolandenes grænsekontrolmyndigheder og Frontex**. Der er også gjort visse fremskridt i samarbejdet mellem grænsevagtstjenesten og tredjelandes grænseforvaltningsmyndigheder, herunder med EU's medlemsstater. Samarbejdet med EU's medlemsstater på dette område skal nu udvides, og der skal udveksles flere strukturelle oplysninger og data.

Med hensyn til **samarbejdet med andre relevante agenturer i Rusland** skal grænsevagtstjenesten bestræbe sig yderligere på en nærmere konkretisering af omfanget af samarbejdet med især FMS og det føderale toldvæsen (FCS).

**Dataindsamling** foregår regelmæssigt, og der er analyseenheder under de relevante agenturer (i det mindste i grænsevagtstjenesten og FMS). Data indsamles stadig separat af de enkelte agenturer, hvilket udmønter sig i fragmenterede statistikker. Risikoanalysen gøres ikke tilgængelig, og selv i de tilfælde, hvor der bliver udarbejdet en risikoanalyse, hersker der en vis tvivl om fuldstændigheden heraf og den anvendte metode.

Ifølge de russiske myndigheder er uddannelsesprogrammerne, herunder for grænsevagter om dokumentetsikkerhed, gennemarbejdede. Korruptionsbekæmpelsesforanstaltningerne er omfattet af disse programmer, og der foreligger etiske kodekser. Indholdet heraf blev imidlertid ikke forelagt EU's eksperter.

### **Særlige bemærkninger**

#### **2.1 Migrationsspørgsmål**

- **Indgåelse mellem Rusland og alle de relevante EU-medlemsstater af gennemførelsesprotokollerne til aftalen mellem Den Russiske Føderation og Det Europæiske Fællesskab om tilbagetagelse af 25. maj 2006 samt sikring af en effektiv gennemførelse af denne aftale.**

Tilbagetagsaftalen mellem EU og Rusland trådte i kraft den 1. juni 2007. Den overvåges regelmæssigt af Kommissionen i samarbejde med EU's medlemsstater (på vegne af EU) og af FMS (på vegne af Rusland). Det væsentligste forum for drøftelse af ethvert spørgsmål, der måtte opstå i forbindelse med gennemførelsen af aftalen, er det blandede tilbagetagsudvalg, der hidtil har afholdt møder to gange årligt (der har indtil videre været tilrettelagt 13 møder i Moskva og Bruxelles).

Alle tilbagetagsprocedurerne i aftalen er indført. Den generelle evaluering af aftalen er tilfredsstillende. Alle de tekniske spørgsmål behandles regelmæssigt på mødet i det blandede tilbagetagsudvalg. I lyset af det hidtil gode samarbejde blev det på det seneste møde i det blandede tilbagetagsudvalg besluttet at mindske mødefrekvensen til ét årligt møde.

FMS er det agentur på russisk side, som er hovedansvarligt for aftalens gennemførelse, og har en særlig enhed under sig, som behandler alle relaterede spørgsmål.

Grænsevagtjenesten er ansvarlig for den fremskyndede tilbagetagsprocedure ved grænseovergangsstederne. Grænsevagtjenestens grænsedelegerede er blevet udpeget til gennemførelsen af tilbagetagsproceduren ved grænsen. På møder ved nogle grænseovergangssteder bemærkede EU's eksperter imidlertid, at de lokale repræsentanter for grænsevagtjenesten ikke var fuldt ud bekendt med de nærmere procedureregler.

**Gennemførelsesprotokollerne** til aftalen (mellem Rusland og EU's medlemsstater) er næsten alle sammen indgået. Der er undertegnet protokoller med 23 EU-medlemsstater. Protokollen med Grækenland er blevet undertegnet, og ratificering ventes i den nærmeste fremtid. Rusland har oplyst, at det er åbent for yderligere forhandlinger med Kroatien. På adskillige møder i det blandede tilbagetagsudvalg har Rusland oplyst, at det er parat til at forhandle protokollen med Det Forenede Kongerige. Irland og Danmark er ikke bundet af aftalen.

- **Effektiv gennemførelse af aftalen mellem Den Russiske Føderation og Det Europæiske Fællesskab om lettelse af udstedelsen af visa til statsborgere i Den Russiske Føderation og Den Europæiske Union af 25. maj 2006.**

Aftalen mellem EU og Rusland om lettelse af udstedelsen af visa trådte i kraft den 1. juni 2007 (sideløbende med tilbagetagsaftalen). Den bliver overvåget regelmæssigt af Kommissionen i samarbejde med EU's medlemsstater (på vegne af EU) og af det russiske udenrigsministerium (på vegne af Rusland). Det væsentligste forum for drøftelse af ethvert spørgsmål, der måtte opstå i forbindelse med gennemførelsen af aftalen, er det blandede visumlempelsesudvalg, der afholder møder med jævne mellemrum på en af parternes anmodning, hvilket almindeligvis er mindst én gang årligt (der har hidtil været afholdt ni møder i henholdsvis Moskva og Bruxelles).

For at sikre parternes fuldstændige, korrekte og harmoniserede gennemførelse af bestemmelserne i visumlempelsesaftalen har det blandede udvalg udarbejdet og vedtaget **retningslinjer for gennemførelse af visumlempelsesaftalen**. Begge parter opfatter møderne i det blandede udvalg som et forum for et konstruktivt samarbejde og en mulighed for at drøfte ethvert teknisk spørgsmål, der måtte opstå i forbindelse med anvendelsen af aftalen. Aftalen gennemføres på tilfredsstillende vis.

Kommissionen har ikke en detaljeret statistik over visa udstedt af Rusland i perioden 2007-2011. Den nøjagtige afslagsprocent for EU-borgere er ukendt, men Rusland skønner, at det drejer sig om kun ca. 0,01-0,02% (ca. 200-300 årlige afslag). Der udstedes årligt ca. 1,25 millioner visa til EU-borgere, hvoraf omtrent 45% er visa til flere indrejser med lang gyldighed.

Inden den endelige beslutning om undertegningen af den ajourførte visumlempelsesaftale træffes, skal der foretages en vurdering af aftalen på baggrund af det generelle forhold mellem EU og Rusland.

- **Ændring af den ovenstående visumlempelsesaftale for yderligere at forenkle visumkravene til kortvarige ophold.**

Affattelsen af den ajourførte visumlempelsesaftale er blevet godkendt og vil bl.a. indeholde en gensidig visumfritagelse for personale inden for civil luftfart og midlertidig anvendelse af aftalen fra tidspunktet for undertegnelsen heraf. Dermed vil der blive sat punktum for den nuværende skævhed, hvor alle EU's medlemsstater fritager russisk personale inden for civil luftfart for visumpligten, mens Rusland stadig fastholder visumpligten for de medlemsstater, med hvem det ikke har indgået bilaterale visumfritagelsesaftaler for denne personkategori (BE, CZ, EE, EL, FI, IE, LV, LT, PT, SI, SK).

Ét spørgsmål er fortsat uafklaret, nemlig visumfritagelsen for indehavere af biometriske tjenestepas som fordret af Rusland. EU gransker fortsat, hvilke beskyttelsesbestemmelser der skal ledsage denne visumfritagelse.

- **Arbejde med at sikre lempelse, yderligere forenkling og gennemsigtig anvendelse af de respektive regler om registrering af statsborgere, der opholder sig lovligt på den anden parts område, om udstedelse af tilladelser til lovligt ophold/lovlig bopæl og udøvelse af erhvervsaktivitet med sigte på en forkortelse i praksis af varigheden af administrative procedurer og en mindskelse af byrden for borgerne, samt regelmæssig udveksling af oplysninger om de respektive visumpolitikker.**

Rusland har et omfattende regelsæt om lovlig migration, som er indeholdt i adskillige føderale love og efterfølgende ændringer. FMS er den myndighed, som er hovedansvarlig for gennemførelsen af dette regelsæt.

Der er blevet indført mange ændringer med hensyn til **registreringen** af udlændinge, som er obligatorisk på hvert enkelt opholdssted i Rusland. På nuværende tidspunkt påhviler denne forpligtelse den pågældende udlænding (uanset opholdets varighed), og registrering skal ske inden for syv (tidligere tre) hverdage på FMS' regionalkontor. Denne periode kan forlænges i henhold til bilaterale aftaler, som det er tilfældet for eksempelvis Frankrig (10 dage) eller Kasakhstan (30 dage).

Desuden er tredjelandstatsborgere, der opholder sig i landet som højt kvalificerede specialister (se nedenfor), og deres familiemedlemmer berettiget til at opholde sig i Rusland i op til 90 eller 30 dage (afhængig af omstændighederne) uden at foretage migrationsregistrering.

**Migrationsregistreringsprocedurerne** foretages af værtsparten (lovgivningen indeholder en tydelig definition af sidstnævnte) til FMS. Hvis det drejer sig om en turist, skal denne opgave udføres af hotellet eller af den person, der har inviteret den pågældende til Rusland. Tredjelandstatsborgeren er ikke forpligtet til at have nogen, i det mindste direkte, specifik kontakt med FMS. Værtsparten kan fremsende de dokumenter, der er nødvendige for registreringen (herunder kopier af pas og migrationskort), direkte eller pr. post.

Desuden er tredjelandsstatsborgere ikke længere ansvarlige for **tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage migrationsregistrering**, og sanktioner kan udelukkende pålægges værtsparten (tidligere blev tredjelandsstatsborgeren ligeledes gjort ansvarlig).

**Registreringsprocedurer** finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i Rusland i en længere periode (i forbindelse med arbejde, studier osv.). Der er også sket nogle forbedringer af denne procedure, navnlig med hensyn til metoder til indsendelse af registreringsanmodningen. Når dette er sagt, er det krav om ledsagende dokumentation, som ansøgeren skal vedlægge, nogle gange vanskeligt at opfylde (f.eks. dokumentation for ejendomsret til ejendommen eller en erklæring fra ejeren), på trods af at det drejer sig om en deklatorisk procedure. Da migranternes adgang til adskillige sociale rettigheder forudsætter en gyldig registrering, kan proceduren udgøre en de facto-hindring for adgangen til disse rettigheder.

De to **hyppigste former for tilladelse**, der udstedes til lovligt ophold for tredjelandsstatsborgere, er midlertidige og permanente opholdstilladelser.

Tredjelandsstatsborgere, der er interesserede i at få en **midlertidig opholdstilladelse** i Rusland, skal ansøge herom hos FMS' relevante områdekontor eller hos Ruslands relevante diplomatiske mission eller konsulat i hjemlandet. Hvis ansøgningen imødekommes, bliver der udstedt et indrejsevisum med fire måneders gyldighed. Ansøgningen kan indgives personligt eller elektronisk sammen med de påkrævede ledsagende dokumenter, herunder en attest, hvorpå det bekræftes, at ansøgeren ikke er smittet med hiv eller afhængig af narkotika. De russiske myndigheder har seks måneder til at behandle ansøgningen. Begrundelserne for afslag er nøje beskrevet i lovgivningen.

Det er tilsyneladende kun tilladt tredjelandsstatsborgere, der opholder sig i Rusland med en midlertidig opholdstilladelse, at arbejde i den region og i den stilling, som er anført i arbejdstilladelsen (hvis gyldighed almindeligvis er et år). Hvis arbejdstilladelsen desuden kun er begrænset til en enkelt region, kan forretningsrejser internt i Rusland højst have en varighed af 10 dage. Disse regler synes forholdsvis restriktive.

Den midlertidige opholdstilladelse har en gyldighed på tre år og kan fornyes på tredjelandsstatsborgerens anmodning ved indgivelse af den samme række dokumenter (herunder vedrørende hiv-smitte og narkotikamisbrug), hvis tredjelandsstatsborgeren har forladt landet og er vendt tilbage til Rusland. Hvis ansøgeren har opholdt sig i Rusland uden ophør i tre år, kan han ligeledes ansøge om en permanent opholdstilladelse (se nedenfor).

**Højt kvalificerede specialister** har en privilegeret retsstilling i Ruslands lovgivning om indvandring af arbejdskraft. For at tiltrække højt kvalificerede specialister til det russiske arbejdsmarked har de russiske myndigheder lempet deres ansættelses- og opholdsbestemmelser. Højt kvalificerede specialister er ikke omfattet af kvotaer og er sammen med deres familiemedlemmer berettiget til visa til flere indrejser i deres ansættelseskontraktens gyldighedsperiode (op til tre år) og til gentagne fornyelser af deres tilladelser med op til tre år pr. gang. Hvis de udøver erhvervsaktiviteter i to eller flere regioner, er den udstedte tilladelse endvidere gyldig i disse regioner. I tilfælde af skift af arbejdsplads, har de 30 hverdage til at finde en ny arbejdsplads. Højt kvalificerede specialister er ligeledes berettigede til at ansøge om en permanent opholdstilladelse uden først at gennemføre proceduren for midlertidige opholdstilladelser og har sammen med deres familiemedlemmer omfattende samfundsøkonomiske rettigheder.

Der kan udstedes en **permanent opholdstilladelse** til en tredjelandsstatsborger, når denne har været bosiddende i landet med en midlertidig opholdstilladelse i mindst ét år. Opholdstilladelsen udstedes for en periode på op til fem år og kan fornyes et ubegrænset antal gange.

Den pågældende tredjelandsstatsborger skal indgive en ansøgning til FMS' relevante områdekontor mindst seks måneder før udløbet af den midlertidige opholdstilladelse. Ansøgningen skal ledsages af en meget lang række dokumenter, som svarer til dem, der kræves til en midlertidig opholdstilladelse. **Begrundelserne for afslag** på udstedelsen af en permanent opholdstilladelse svarer til dem, der gives i forbindelse med midlertidige opholdstilladelser.

Retsstillingen for en udenlandsk statsborger, der er i besiddelse af en permanent opholdstilladelse, er meget lig en russisk statsborgers retsstilling, herunder fritagelsen fra kvotaer og pligt til arbejdstilladelse.

Udenlandske statsborgere kan udelukkende udøve erhvervsaktiviteter på grundlag af en **arbejdstilladelse**, medmindre de er omfattet af en af de undtagelser, der er opført i føderal lov nr. 115-FZ fra 2001.

For at opnå en arbejdstilladelse skal den pågældende tredjelandsstatsborger indgive en ansøgning hos FMS' områdekontor på opholdsstedet og indsende ansøgningsblanketten og de påkrævede ledsagende dokumenter. Arbejdstilladelsen udstedes inden for 10 hverdage efter modtagelsen af ansøgningen. Hvis arbejdstilladelsen skal udstedes inden for 30 dage, skal tredjelandsstatsborgeren indsende lægeattester (herunder en bekræftelse på ikke at være hiv-smittet, narkotikamisbruger eller bærer af alvorlige infektionssygdomme), da ansættelseskontrakten ellers kan bringes til ophør. De medicinske test må kun foretages på nærmere angivne (og et begrænset antal) steder, hvilket nogle gange giver anledning til praktiske vanskeligheder.

Det antal arbejdstilladelser, som årligt må udstedes til tredjelandsstatsborgere, er **begrænset af en kvoteordning**, der fastlægges af beskæftigelses- og socialministeriet i samarbejde med udenrigsministeriet og andre institutioner. Hele proceduren er temmelig indviklet, tidskrævende og stringent. Kvoterne fastsættes forlods for det kommende år for hver enkelt region på grundlag af prognoser indsamlet fra arbejdsgivere. Der er risiko for, at denne metode kan skabe problemer og forsinkelser, og effektiviteten heraf er tvivlsom. Det virker som om, de russiske myndigheder er klar over dette, eftersom de overvejer at revidere kvotebestemmelserne.

Sideløbende med kvote- og arbejdstilladelsesordningen findes der en "**patentordning**", som er forbeholdt udenlandske statsborgere, der rejser til Rusland inden for rammerne af en visumfritagelsesordning og især fra SNG-lande (med undtagelse af Turkmenistan). Der bliver udstedt et patent inden for 10 hverdage på anmodning fra en russisk (værts)borger. Patentet tillader udførelse af erhvervsaktivitet til dækning af en persons personlige, husholdningsmæssige eller tilsvarende behov på grundlag af en arbejdsaftale eller en civil kontrakt (barnepiger, hushjælp mv.). Et patent kan udstedes for en periode på én til tre måneder og forlænges op til ét år. Efter den periode kan der udstedes et nyt patent. Antallet af udstedte patenter er ubegrænset.

Oprindeligt havde Rusland ingen **integrationspolitik** for migranter. I den senere tid er en sådan imidlertid blevet nødvendig efter den stærke tilstrømning af tredjelandsstatsborgere (fra især SNG-lande), hvilket ligeledes blev anerkendt i det migrationspolitiske koncept (se nedenfor). Der bliver gennemført en række foranstaltninger, herunder undervisning i russisk, historie og kulturelle

traditioner, kurser i oprindelseslandet inden afrejsen for kommende vandrende arbejdstagere, som rejser til Rusland, erhvervsuddannelse og lektioner i russisk indvandrerlovgivning og sprog. To pilotprojekter inden for dette område er blevet gennemført i Tadsjikistan og Kirgisistan. Desuden har FMS angiveligt oprettet en specialenhed, som beskæftiger sig med integration. En omfattende integrationsstrategi er stadig ikke fuldt ud på plads.

Alle **visumrelaterede** procedurer reguleres i henhold til statslige regulativer, som ligeledes er i overensstemmelse med bestemmelserne i visumfritagelsesaftalen mellem EU og Rusland.

For at få udstedt enhver type visum skal udenlandske statsborgere indgive en ansøgning til Ruslands diplomatiske mission eller det russiske konsulat og indsende de nødvendige (tydeligt angivne og forholdsvis standardiserede) dokumenter, herunder en invitation. Visa til længerevarende ophold kan nødvendiggøre nogle yderligere dokumenter. På dette grundlag vil der blive udstedt et visum i overensstemmelse med rejsens formål. Visumansøgningen kan blive **afvist** af udenrigsministeriet med en af de i lovgivningen anførte begrundelser. Der er ikke pligt til at begrunde afslag.

Manglende overensstemmelse mellem det anførte indrejseformål og det faktiske indrejseformål anses for at udgøre en overtrædelse af indrejse- eller opholdsbestemmelserne og er strafbar (bøde, udvisning og/eller indrejseforbud).

Indehavere af visa har pligt til at forlade russisk område ved udløbet af den tilladte **opholdsperiode**, der er anført i det pågældende visum. Den samlede varighed af en udenlandsk statsborgers ophold i Rusland på grundlag af et visum til flere indrejser af kort varighed (forretningsvisum) må ikke overstige 90 dage inden for hver periode på 180 dage. Visa til længerevarende ophold udstedes specifikt med angivelse af længden af det påtænkte ophold i Rusland.

Ruslands visumpolitik er i meget høj grad reguleret af specifikke bilaterale aftaler. Rusland har indgået mere end 100 aftaler om enten visumfri rejsetrafik med henblik på kortvarigt ophold (med Israel og Tyrkiet som de væsentligste aftalepartner) eller om visumlempelse (med f.eks. EU og USA). Desuden er visumfritagelsesordninger gældende i forhold til næsten alle SNG-landene (bortset fra Turkmenistan). Ifølge Ruslands oplysninger er det muligt, at der vil blive indgået andre visumfritagelsesaftaler med Japan, Sydkorea og Indien.

- **Udveksling af oplysninger, herunder inden for rammerne af Ruslands og EU's dialog om migration, om et regelkompleks samt om forvaltningsstrukturer, herunder deres respektive kompetencer og arbejdsmetoder, og om infrastruktur (herunder asylcentre) med sigte på en effektiv generel migrationsforvaltning og især med sigte på en effektiv udarbejdelse af metoder til national afsløring og udvisning af ulovlige migranter, samt de nuværende strømme, statistikker og risikoanalyser vedrørende ulovlig migration og tæt samarbejde om bekæmpelse af kriminalitet i tilknytning til ulovlig migration og håndtering af eventuelle mangler.**

Det nye **migrationspolitiske koncept** (konceptet) for perioden 2012-2025 er udarbejdet af FMS og blev vedtaget af præsidenten for Den Russiske Føderation i juni 2012. Det er det vigtigste politiske dokument om migration i Rusland. Formålet med konceptet er at fremme migration til Rusland for nogle grupper tredjelandsborgere, især højt kvalificerede specialister og store investorer, studerende, landsmænd og kvalificeret arbejdskraft (nemlig fra SNG-landene) i overensstemmelse med efterspørgslen på markedet. Med henblik herpå indeholder konceptet foranstaltninger til fremme af migration, som f.eks. skabelse af betingelser for sammenføring af familier, gradvist forenklede procedurer for indrejse og ophold i forretningsøjemed, og med beskæftigelse (forbedring af kvoteordningen) og

uddannelsesmæssige og videnskabelige formål for øje, procedurer vedrørende registrering af bopæl og lægehjælp, udvikling af cirkulær migration osv. I konceptet fokuseres der på de positive virkninger af lovlig indvandring, som betegnes som en nødvendig løsning på den demografiske nedgang. Der er ved at blive udarbejdet gennemførelsesbestemmelser på føderalt plan. I konceptet lægges der samtidig vægt på, at tredjelandsstatsborgere skal overholde migrationsbestemmelserne, og at der skal dæmmes op for ulovlig migration.

**FMS** er den myndighed i Rusland, som har flest migrationsrelaterede beføjelser. Siden 2012 har FMS refereret direkte til den russiske regering, og chefen for FMS er for nylig blevet forfremmet til føderal minister. FMS er et førende føderalt udøvende organ bestående af regionale kontorer, interregionale strukturer og kontaktpunkter i udlandet. FMS er den ansvarlige myndighed for udarbejdelse og gennemførelse af den føderale migrationspolitik og for forvaltningen af aktiviteter vedrørende både lovlig og ulovlig migration.

En anden aktør, der beskæftiger sig med migrationsforvaltning, er **grænsevagtjenesten**, som er ansvarlig for grænsekontrol og grænseovervågning. Andre ministerier og agenturer deltager ligeledes i migrationskontrollen og -forvaltningen inden for deres kompetenceområde (undervisnings- og videnskabsministeriet, beskæftigelses- og socialministeriet, udenrigsministeriet osv.).

Ifølge de russiske myndigheder **samarbejder FMS med grænsevagtjenesten** på grundlag af en årlig samarbejdsplan og regionale planer, selv om FMS ikke foretager kontrol i grænseområdet. På trods af disse oplysninger kunne EU's eksperter under missionen ikke bekræfte FMS' operative samarbejde med grænsevagtjenesten. FMS er ikke til stede på grænseovergangsstederne, selv om kommunikationskanalerne mellem grænsevagtjenesten og det regionale FMS-kontor er åbne.

Ruslands **internationale samarbejde** om migrationsspørgsmål omfatter hovedsagelig kontakt mellem FMS og migrationsagenturer fra SNG-landene på grundlag af 1992-aftalen, der indebærer udveksling af forbindelsesofficerer. Aktiviteterne er koncentreret om bekæmpelse af ulovlig migration. Operativ-forebyggende foranstaltninger og specialoperationer til bekæmpelse af ulovlig migration og menneskehandel gennemføres angiveligt også inden for rammerne af Collective Security Treaty Organisation og involverer fra russisk side FMS, indenrigsministeriet, FSB og Rosfinmonitoring.

Med udgangspunkt i bilaterale aftaler gennemføres der yderligere samarbejde om tilbagetagelse. Ud over med EU som aftalepart har Rusland bl.a. indgået aftaler af denne art med Danmark, Island, Norge, Schweiz, Kina, Tyrkiet, Ukraine, Armenien, Kasakhstan, Kirgisistan, Usbekistan, Moldova, Hviderusland og Vietnam. Der føres tilbagetagelsesforhandlinger med bl.a. Aserbajdsjan, Turkmenistan, Tadsjikistan, Indien, Hviderusland, Montenegro, Makedonien og Bosnien-Hercegovina. Fra russisk side meddeles det, at alle de gældende aftaler fungerer tilfredsstillende.

**Migrationsdialogen mellem EU og Rusland** blev indledt i 2011, og der er blevet afholdt adskillige møder om både ulovlig og lovlig migration. Der blev navnlig afholdt to møder om ulovlig migration og ét om lovlig migration i Bratislava, Kaliningrad og Budapest (vedrørende lovlig migration udvekslede parterne statistikker over mangel på arbejdskraft, kvoter og visa samt bedste praksis om integrationspolitikker, og vedrørende ulovlig migration blev der udvekslet statistikker over tilbagesendelser). Migrationsdialogen er et nyttigt forum for drøftelse og udveksling af bedste praksis vedrørende de respektive migrationspolitikker.

**Statsunionen mellem Rusland og Hviderusland** og den manglende grænsekontrol mellem de to lande kræver intensiv kontakt og samarbejde mellem de relevante myndigheder. De to lande har ikke

en fælles visumpolitik, og indrejse i Rusland er ikke ensbetydende med indrejsetilladelse til Hviderusland og omvendt.

Både den russiske grænsevagtjeneste og FMS samarbejder efter sigende med de hviderussiske migrationsmyndigheder i grænseområdet. Når dette er sagt, foreligger der tilsyneladende ingen håndgribelige redskaber (databaser, informationsudveksling) til brug i dette samarbejde (bortset fra den gensidige anerkendelse af migrationskort).

FMS ligger inde med meget omfattende og detaljerede **statistikker** over lovlige migranternes indrejse og ophold i Rusland (især takket være de velfungerende databaser for indrejse/udrejse). Nogle af de mest bemærkelsesværdige tal viser, at der årligt er 13-14 mio. tredjelandstatsborgere, som rejser ind i Rusland. Hovedparten (70 %) kommer navnlig fra SNG-landene og kun 10 % fra EU. Under 5 % af de indrejsende tager ophold i Rusland i længere tid.

FMS er bekendt med sammensætningen af **de ulovlige migrationsstrømme** til Rusland, men der blev ikke fremlagt mere detaljerede statistikker. Ifølge de tilgængelige oplysninger stammer de ulovlige migranter (skønnet til ca. 4 mio. personer) hovedsagelig fra SNG-landene (80 %) og er migranter, som oprindeligt er indrejst på lovlig vis, men som derefter er forblevet på russisk område efter udløbet af deres tilladelses gyldighedsperiode. FMS og grænsevagtjenesten har tilsyneladende ingen fælles statistikker om ulovlig migration, og hvert enkelt agentur indsamler sine egne oplysninger (FMS indsamler oplysninger om den nationale situation, og grænsevagtjenesten indsamler oplysninger om pågribelser ved grænsen). Dette bidrager ikke til at skabe et fuldt overblik over tilstrømningen af ulovlige migranter i Rusland. Der er således ingen af agenturerne, som udarbejder en omfattende og struktureret risikovurdering, eller en sådan blev i hvert fald ikke forelagt EU's eksperter under missionen.

**De bestemmelser om ulovlig migration**, som er udtrykkelig fastsat i lovgivningen, er ifølge FMS' oplysninger blevet evalueret med det formål at skærpe sanktionerne for organisering af ulovlig migration. Bestemmelserne om transportselskabers juridiske ansvar for befordring af passagerer uden nødvendig tilladelse med henblik på indrejse i Rusland er fastlagt i loven om mindre alvorlige overtrædelser. FMS samarbejder desuden med jernbaneoperatører, som har fået adgang til databasen med personoplysninger, således at de kan opdage personer, der står anført på listen over personer med indrejseforbud.

FMS, der er ansvarlig for sporingen af ulovlig migration i Rusland, men som ikke er en retshåndhævelsesmyndighed, gennemfører sine kontrolforanstaltninger i samarbejde med politiet og om nødvendigt med andre myndigheder. FMS har tydelig fokus på kontrol på arbejdspladser. De regelmæssige kontroller kræver forudgående planlægning (ét års varsel) samt offentliggørelse. Uanmeldte kontroller skal have anklagemyndighedens tilladelse.

En **indrejse-/udrejsedatabase** blev oprettet af FMS i samarbejde med grænsevagtjenesten. I denne database indsamles der oplysninger om tredjelandstatsborgernes indrejse i, udrejse fra og ophold i Rusland. Der er ligeledes ved at blive udviklet en anden ordning som et pilotprojekt, hvor målet er elektronisk udfyldning af migrationskort, som skal indsendes af alle tredjelandstatsborgere, der rejser ind i Rusland (undtagen hviderussiske statsborgere). Denne ordning er allerede indført i lufthavnene i Moskva, og den skal på længere sigt udvides til også at omfatte alle grænseovergangssteder (der er imidlertid ikke tilvejebragt konkrete oplysninger).

Personer, der bliver pågrebet, mens de opholder sig ulovligt i Rusland, kan administrativt blive pålagt en **bøde**, og/eller der kan blive truffet en udsendelsesafgørelse. Denne udsendelsesafgørelse kan endvidere ledsages af et indrejseforbud for den pågældende person, og dette forbud kan i de tilfælde, hvor det drejer sig om gentagne overtrædelser af migrationsbestemmelserne, være tidsubegrænset. Oplysninger om personer med indrejseforbud bliver registreret i en særlig database.

Hvis den pågældende person bliver pågrebet for første gang, vil den eneste sanktion tilsyneladende oftest være en administrativ bøde (som ikke ledsages af en udsendelsesafgørelse). Dette indebærer imidlertid en uklar situation, for så vidt angår personens retsstilling i Rusland. Der bliver ligeledes taget fingeraftryk af de pågrebne personer, og deres oplysninger bliver lagret i en database.

Der findes to former for **tilbagesendelsesprocedurer**, nemlig udvisning og deportation. Regelkomplekset og proceduren for begge disse er fastlagt i føderal lov nr. 115-FZ og i en bekendtgørelse udstedt af indenrigsministeriet.

**Administrative udvisninger** kan foregå både frivilligt og ufrivilligt, og kendelsen herom bliver afsagt af retten. Den bliver fuldbyrdet af **den føderale fogedmyndighed** eller af **politiet**. **Deportationer** anvendes over for udenlandske borgere, der ikke har forladt russisk område i overensstemmelse med migrationsbestemmelserne (f.eks. ved ophævelse eller annullering af en tilladelse, visumudløb, afslag på asylansøgning osv.). Beslutninger om deportation træffes af chefen for FMS' områdekontor eller af chefen for FMS. Begge typer afgørelser kan appelleres af den pågældende inden for 10 dage.

I forbindelse med faktiske tilbagesendelser vil personen blive omfattet af reglerne om **tilbagetagelse**, hvis Rusland har indgået en tilbagetagelsesaftale med oprindelseslandet.

Der er to former for asylcentre, nemlig centre for personer, der står til at blive udvist eller deporteret, og centre for personer, hvis tilbagesendelse til oprindelseslandet er omfattet af en tilbagetagelsesaftale. Sidstnævnte forvaltes af FMS. Førstnævnte forvaltes af indenrigsministeriet, men vil fra 2014 også blive forvaltet af FMS. Personer kan blive anbragt på et asylcenter på grundlag af en retskendelse, der kan appelleres inden for 10 dage. I loven om mindre alvorlige overtrædelser er der ikke fastsat en tidsmæssig begrænsning for tilbageholdelsen.

Nogle af de centre, der er beregnet til migranter, som afventer tilbagetagelse, er blevet bygget med støtte fra EU's Aeneas-projekt i kølvandet på indgåelsen af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Rusland. Det er konstateret, at de centre for ulovlige migranter, der afventer tilbagetagelse, og som EU's eksperter har besøgt (Moskva-regionen, Rostov-on-Don og Pskov) overholder EU's generelle standarder.

## 2.2 Asylspørgsmål

- **Fastlæggelse af utvetydige og gennemsigtige asylprocedurer, der reelt er tilgængelige for asylansøgere.**
- **Sikring af en særlig retsstilling, herunder rettigheder og pligter, for personer med et anerkendt behov for international beskyttelse i overensstemmelse med parternes forpligtelser i henhold til international ret, herunder konventionen om flygtnings retsstilling fra 1951 og protokollen om flygtnings retsstilling fra 1967.**

Rusland tiltrådte både **1951-konventionen** om flygtnings retsstilling og 1967-protokollen i 1993, da den første flygtningelov også blev vedtaget. Loven gælder for såkaldt midlertidigt asyl (subsidiær beskyttelse). Der er efterfølgende blevet foretaget mange ændringer i lovgivningen. Der er ydermere

ved at blive udarbejdet en helt ny flygtningelov, som skulle muliggøre besvarelse af mange udestående spørgsmål.

I princippet skal enhver **asylansøgning** indgives på grænseovergangsstedet ved indrejse på russisk område. I praksis kan en sådan ansøgning imidlertid også indgives af den pågældende person, når denne allerede er indrejst, det være sig lovligt eller ulovligt, på russisk område. Asylansøgninger behandles af FMS' områdekontorer.

Det bør i denne forbindelse bemærkes, at FMS ikke er repræsenteret ved grænseovergangsstederne. Denne situation forudsætter et tæt samarbejde mellem grænsevagtjenesten og FMS samt tilstrækkelig undervisning af grænsevagter i international beskyttelse. Oplysningerne om de relevante procedurer bør ligeledes være tilgængelige på grænseovergangsstederne.

Under EU-eksperternes besøg på grænseovergangsstederne havde potentielle asylansøgere adgang til meget få oplysninger om international beskyttelse og procedurer. Grænsevagtjenesten påpegede, at grænsevagternes grunduddannelse også omfatter undervisning i international beskyttelse. FMS oplyste ligeledes, at den tilrettelægger uddannelsesforløb for grænsevagtjenesten om dette emne. I praksis er der tilsyneladende tale om et ad hoc-samarbejde mellem grænsevagtjenesten og FMS. I nogle situationer kan dette måske føre til, at en person, der anmoder om asyl ved grænseovergangsstedet, bliver nægtet indrejse. Et af formålene med det nye forslag til en asyllov er da også at revidere grænseprocedurerne.

Når en ansøgning er indgivet, skal det inden fem dage kontrolleres, om den **opfylder betingelserne for behandling**. I den mellemliggende periode bliver der imidlertid ikke udstedt noget dokument til ansøgeren, hvilket i nogle tilfælde kan indebære risiko for *refoulement*. Ifølge FMS bliver behandlingen af ansøgningen kun afvist, hvis ansøgeren er genstand for en straffesag, og asylansøgningen kan i så tilfælde først behandles efter afgørelsen af denne. Angiveligt er det kun 1-2 % af ansøgningerne, der ikke kan antages til behandling. Afgørelser om afvisning kan påklages for en domstol.

Hvis en ansøgning opfylder betingelserne for behandling, foretager tjenestemændene på FMS' områdekontorer en **grundig vurdering af ansøgningen** og gennemfører interview med den pågældende ansøger (som også skal udfylde særlige spørgeskemaer). Der bliver almindeligvis ydet gratis tolkebistand, selv om der kan være nogle problemer forbundet hermed, når det drejer sig om mindre udbredte sprog.

I forbindelse med behandlingen af asylansøgninger anvender FMS forskellige informationskilder, herunder egne kilder og udenrigsministeriets kilder. Der bliver angiveligt også indsamlet oplysninger, som hidrører fra anmodninger om oplysninger, der med jævne mellemrum sendes til UNHCR, og fra ngo'er med speciale i menneskerettigheder. FMS synes imidlertid ikke at have en håndgribelig og struktureret ordning for oplysninger om oprindelseslande (COI), som kunne bidrage til en mere systematisk tilgang ved vurderingen af hver enkelt sag.

Afgørelsen om en ansøgning skal foreligge inden tre måneder (perioden kan forlænges med yderligere tre måneder).

Enhver **afvisning** af en asylansøgning kan ankes til en domstol inden for én måned. En anke har opsættende virkning for tilbagesendelsesproceduren. Der er ingen særlig ankeinstans eller -domstol, som behandler asylsager. Ankesager af denne art behandles i det almindelige retssystem. FMS oplyste,

at den tilrettelægger regelmæssig uddannelse for dommere om international beskyttelse. Når dette er sagt, var det ikke muligt at verificere effektiviteten af denne uddannelse eller andelen af ankesager, hvor der bliver givet medhold, da de relevante myndigheder afslog at mødes med EU's eksperter. Ifølge ikke-statslige kilder bliver så godt som ingen administrative afgørelser i sådanne sager omstødt ved retsafgørelser. En person, der har fået afslag på sin ansøgning, har pligt til at forlade russisk område inden tre dage fra underretningen om afgørelsen.

Personer, der anerkendes som **flygtninge**, får tildelt flygtningestatus i en ubegrænset periode. Dette er resultatet af en ændring fra 2013, idet det tidligere forholdt sig sådan, at flygtningestatus blev tildelt for en periode på tre år, som kunne fornyes efter forudgående ansøgning og evaluering. Anerkendte flygtninge er i henhold til russisk lovgivning beskyttet mod *refoulement*. Personer, der er anerkendt som flygtninge, får udstedt et biometrisk id-kort (siden juli 2013). De har de samme samfundsøkonomiske rettigheder som russiske borgere (herunder fri bevægelighed, adgang til beskæftigelse, uddannelse, sundhedsydelse). I praksis afhænger muligheden for at udøve disse rettigheder imidlertid kraftigt af, hvorvidt den pågældende person har en gyldig registrering på en adresse i Rusland, hvilket for nogle personer (især dem, der opholder sig uden for modtagelsescentre) kan udgøre en hindring. Adgangen til rettigheder kan være endnu mere kompliceret for personer, der har fået tildelt såkaldt midlertidigt asyl (en form for subsidiær beskyttelse), da deres retsstilling er ringere end flygtninges (de har de samme rettigheder som asylansøgere, og deres status er gyldig i et år). Med det nye lovforslag om international beskyttelse indføres der ligestilling mellem personer med flygtningestatus og personer med midlertidigt asyl, hvilket er positivt.

For så vidt angår **modtagelsesbetingelserne** for asylansøgere, driver FMS en række modtagelsescentre for asylansøgere, hvor disse har mulighed for, men ikke er forpligtet til, at opholde sig. Bortset fra disse centre bliver der ikke ydet anden bistand som f.eks. lommepenge eller madkuponer til dem, og dette gælder også, hvis asylansøgerne ikke ønsker at opholde sig på centrene.

Asylansøgere er beskyttet mod *refoulement* i den periode, hvor deres ansøgning bliver behandlet. De har ret til at arbejde og har adgang til sundhedsydelse og uddannelse. Adgangen til disse rettigheder forudsætter imidlertid registrering, og dem, der ikke bor på et modtagelsescenter, kan have vanskeligt ved at opfylde dette krav. Når man ser på **statistikkerne**, er andelen af anerkendte asylansøgninger tilsyneladende meget lav. I perioden 2006-2011 blev kun 7% af ca. 13 000 ansøgere (9% i 2011) anerkendt som flygtninge. 40% af ansøgerne fik imidlertid tildelt midlertidigt asyl. Ansøgerne stammede hovedsagelig fra Afghanistan, Georgien og i den senere tid Syrien.

- **Tæt samarbejde om asylrelaterede spørgsmål inden for rammerne af Ruslands og EU's dialog om migration.**

Den 14. december 2011 blev der i Moskva afholdt et udvidet temamøde om international beskyttelse inden for rammerne af Ruslands og EU's dialog om migration. På dette møde udvekslede parterne oplysninger, statistiske data og erfaring vedrørende alle aspekter af tildelingen af asyl, herunder international og national lovgivning, og drøftede mulighederne for et udvidet samarbejde mellem Rusland og EU på dette område. De næste specialmøder om international beskyttelse skulle afholdes i forbindelse med migrationsdialogen i december 2013 i Stockholm og i 2014.

Desuden er adskillige EASO-undervisningsmoduler (om inklusion, COI, interviewteknikker og udkast og beslutningstagning) blevet oversat til russisk inden for rammerne af Prag-processens målrettede initiativ og det pilotprojekt, der ledsager dette, samt i forbindelse med UNHCR's kvalitetsinitiativ, det

østeuropæiske projekt, som begge er projekter, der støttes af Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og finansieres af EU. Rusland blev opfordret til at deltage i begge projekter.

- **Udveksling af oplysninger om de respektive forvaltningsstrukturer med kompetence til behandling af asylsager, herunder om modtagelsesfaciliteter for asylansøgere, og drøftelse af eventuelle mangler.**

FMS er den myndighed, der er ansvarlig for modtagelsen og behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse. Ifølge Ruslands oplysninger har FMS' områdekontorer særskilte flygtningeafdelinger, der behandler asylansøgninger, og disse afdelinger modtager flere gange årligt ad hoc-undervisning af FMS og af eksperter fra UNHCR.

FMS samarbejder løbende med UNHCR på asylområdet. En række ngo'er er aktive på dette område og samarbejder også med FMS og UNHCR.

EU's eksperter besøgte to **modtagelsescentre** for asylansøgere i henholdsvis Ochyor og Vishnyi Volochek, og deres vurdering var positiv, om end centrene var beliggende i forholdsvis afsidesliggende områder. Ingen af centrene var fuldt belagt.

De to **modtagelsescentre**, som blev besøgt, havde en "sundhedsenhed" med mindst to uddannede sygeplejersker på vagt. Et af centrene havde også en ansat psykolog. Centrene havde ikke tolke ansat. Der kan om nødvendigt tilkaldes tolkebistand udefra.

Centrenes personale får tilsyneladende ingen særlig **uddannelse** i at håndtere asylansøgere og flygtninge, eller generelt sårbare personers, specifikke behov. De myndigheder, der var til stede på begge centre, oplyste, at de foretrak en individuel behandling, således at den enkelte ansøger får den pleje og hjælp, som vedkommende har behov for.

- **Udvikling af en omfattende udveksling af information om deres respektive politikker vedrørende integration og tilpasning af anerkendte flygtninge og personer under international beskyttelse og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Der er tilsyneladende ingen særskilt politik, som omhandler spørgsmålet om integration og tilpasning af personer under international beskyttelse i det russiske samfund. I praksis findes der imidlertid nogle initiativer, som svarer til dem, andre migranter får tilbudt. Hovedparten af disse initiativer bliver tilbudt flygtninge, der vælger at opholde sig i et af de statslige asylcentre. Dem, der bor uden for centrene, får ikke tilbudt særlige integrationsprogrammer eller bistand.

Qua de rettigheder, der er sikret flygtninge, er der fastlagt et vist integrationsniveau, herunder uddannelse eller muligheden for at opnå russisk statsborgerskab. Flygtninge har formelt ret til også at "invitere" deres familiemedlemmer. Disse skal imidlertid gennemføre samme anerkendelsesprocedure.

### 2.3 Grænseforvaltnings spørgsmål

- **Optimering af passende samarbejds mekanismer, der sikrer et tættere samarbejde og en mere intensiv kontakt og informationsudveksling mellem grænsekontrolmyndighederne i Rusland og i EU's medlemsstater, især ved grænseovergangssteder mellem stater, og effektiv gennemførelse af ordningen for samarbejde mellem Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser ("Frontex") og Den Russiske Føderations føderale sikkerhedstjenestes grænsevagttjeneste.**

Grænsevagtjenesten indledte et samarbejde med Frontex i 2006, da der blev undertegnet en samarbejdsordning. Siden da er der blevet vedtaget adskillige handlingsplaner med det formål at opnå en gradvis udvidelse af samarbejdet, og den seneste af disse handlingsplaner, som omhandler perioden 2013-2015, blev vedtaget i oktober 2013. Dette samarbejde omfatter hele Frontex' vifte af aktiviteter, men der er lagt særlig vægt på operationer og risikoanalyse. Der er opnået nogle positive resultater. På området for udveksling af oplysninger og analyseaktiviteter er der imidlertid stadig plads til forbedringer, hvilket ikke kun gælder den aftalte, definerede og løbende udveksling af statistiske data, men ligeledes på området for fælles analyse, idet en sådan kunne bidrage til en bedre forståelse af situationen med hensyn til ulovlig migration i regionen.

Samarbejdet mellem grænsevagtjenesten og grænsekontrolmyndighederne i de EU-medlemsstater, der grænser op til Rusland, er tilfredsstillende og fungerer på både centralt, regionalt og lokalt plan. Dette samarbejde omfatter også deployeringen af grænsedelegerede, som varetager den direkte daglige kontakt. Der bliver desuden udvekslet bedste praksis og tilrettelagt fælles uddannelsesforløb. Når dette er sagt, er omfanget af informationsudvekslingen fortsat begrænset, især for så vidt angår overtrædelse af grønne grænser, dokumentfalsk opdaget ved grænseovergangssteder og kødannelse ved grænseovergangssteder.

- **Iværksættelse af de nødvendige skridt til at udvide samarbejdet mellem det føderale agentur til udvikling af Den Russiske Føderations statsgrænsefaciliteter (Rosgranitsa) og Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser ("Frontex").**

Rosgranitsa deltager i adskillige multilaterale internationale samarbejdsfora. Agenturet har ligeledes indledt et samarbejde (inden for sine kompetenceområder) med de EU-medlemsstater, som er nabolande, og i denne forbindelse foreligger der samarbejdsprotokoller med myndighederne i Letland og Estland.

Under ekspertmissionen gentog Rosgranitsa sit tilbud fra 2010 om at udarbejde og undertegne et fælles memorandum/en fælles aftale med Frontex om et samarbejde om udviklingen af grænseovergangssteder, især gennem udveksling af bedste praksis. I mellemtiden har Rosgranitsa deltaget i adskillige arrangementer tilrettelagt af Frontex, navnlig på området for forskning og udvikling vedrørende fremtidens automatiske grænsekontrolsystemer.

- **Tilstedeværelsen af egnet personale, ressourcer, teknisk udstyr og infrastruktur ved de relevante strækninger langs statsgrænsen samt effektiv gennemførelse af grænsekontrolprocedurer og bedste praksis ved fælles grænseovergangssteder mellem landene for at sørge for et sikkert miljø til passage af grænsen mellem EU og Den Russiske Føderation sideløbende med bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet, forbedring af effektiviteten af kontrollen af passager af denne art og lettelse af passagen af de fælles grænser samt reduktion af ventetiden.**

EU's eksperter besøgte på deres hovedområde 2-mission mange grænseovergangssteder på forskellige strækninger langs den russiske grænse, dvs. grænsen til Kasakhstan (Karaozek-Kotyayevka), Ukraine (Matveyev Kurgan, Kuibyshev, Krasnodon, Belgorod, Naumovka, Nehotyeyevka og Troebortnoe), Hviderusland (ingen grænseovergangssteder, da der ikke foretages grænsekontrol), Letland (Terehova-Burachki og Zilupe-Sebeza) og Estland (Narva-Ivangorod og Kunichina-Gora) samt forskellige lufthavne (Domodedovo, Sheremetyevo, Vnukovo, Rostov-an-Don og Astrakhan) og havne (Skt. Petersborg og Astrakhan).

**Rosgranitsa** er den russiske myndighed, der er ansvarlig for indkøb af udstyr og udvikling af infrastruktur til grænseovergangssteder. Myndigheden ejer det grundlæggende udstyr og infrastrukturen ved de nuværende 372 internationale og 259 lokale grænseovergangssteder langs hele den russiske grænse. Den er også ansvarlig for udviklingen af disse eksisterende grænseovergangssteder. En særlig finansplan omhandler udelukkende opførelsen af faciliteter og infrastruktur ved grænseovergangssteder i Rusland, som forvaltes af Rosgranitsa. På nuværende tidspunkt er disse forbedringer prioriteret således: området omkring Sotji, søgrænser og internationale togforbindelser. Det anbefales, at grænsen mellem EU og Rusland bliver omfattet af disse prioriterede områder.

Forbedringer og ændringer af infrastruktur ved alle grænseovergangssteder vedtages af særlige koordineringsråd, der er nedsat med dette formål for øje. De sammenfører de væsentligste aktører på alle grænseovergangsstederne, nemlig Rosgranitsa, grænsevagtjenesten og FCS.

Det er tydeligt, at der bliver ydet en stor og målrettet indsats for at **forbedre de nuværende grænseovergangssteder**. Nogle af de grænseovergangssteder, der blev besøgt, var helt nye. Samtidig var de tidligere grænseovergangssteder (der stadig var i drift) på disse steder meget utidssvarende, og EU's eksperter fik reelt ingen adgang til disse faciliteter. Nogle af de nye grænseovergangssteder havde allerede de faciliteter, som er nødvendige for udførelsen af grænsekontrol ved de fælles grænser (f.eks. ved grænsen til Ukraine og Kasakhstan).

Der gøres ligeledes bestræbelser på at begrænse **ventetiden** ved de travleste grænseovergangssteder (især dem mellem Rusland og EU). Rosgranitsa er fuldt ud klar over problemet. Der blev opført nogle terminaler (f.eks. ved grænseovergangssteder til Letland) for at fremskynde lastbilkontrollen, og adskillige andre projekter har til formål at øge kapaciteten på andre grænseovergangssteder mellem Rusland og EU's medlemsstater. Der er også ved at blive gennemført nogle foranstaltninger, som skal lette passagen, som f.eks. websteder med webkameraer, der giver oplysninger i realtid ved grænseovergangsstederne. Der kunne i denne forbindelse indføres nogle proceduremæssige forbedringer, især for så vidt angår den nuværende klare fordeling af opgaverne mellem FCS (kun godskontrol) og grænsevagtjenesten (kun personkontrol) og begge disse agenturers meget formelle tilgang til disse procedurer. Den 12. september 2013 klassificerede FCS godstransporter fra en medlemsstat i den højeste risikokategori, hvilket er ensbetydende med, at der skal gennemføres fysisk kontrol af alle lastbiler, der passerer grænsen fra den pågældende medlemsstat. De langvarige kontroller medførte, at hele køretøjet skulle aflæsses, hvilket er en meget dyr og genererende procedure. Hverken Kommissionen eller den pågældende medlemsstat blev underrettet på forhånd. Ventetiden ved de relevante grænseovergangssteder blev betydeligt forlænget som følge af denne praksis. Praksis ved disse grænseovergangssteder er blevet normaliseret. Situationen vil fortsat blive fulgt nøje.

**Lovgivningen og praksis** vedrørende grænsekontrol er i overensstemmelse med de gældende standarder. Procedurene er i det store og hele ensrettede i hele landet. Det største problem synes at være metoden til kontrol af personer ved grænsen. I denne kontrol ligger hovedvægten tilsyneladende på kontrollen af personens identitet. Der bliver praktisk talt slet ikke skelet til rejsens formål, selv om grænsevagterne har fuld hjemmel i loven til at interviewe de rejsende og afvise indrejse, hvis der hersker tvivl om, hvorvidt den rejsende er i god tro. Der bliver ikke benyttet profilering af rejsende i forbindelse med personkontrollen, heller ikke i de store lufthavne, hvor udformningen af båsene sågar gør det umuligt at screene personen visuelt, før de står foran grænsevagten.

**Udstyret på grænseovergangsstederne** svarer nogenlunde til standarden. Betjentene i den indledende kontrol har en paslæser, en computer, der som minimum har adgang til databasen om indrejseforbud og eftersøgte personer, og et grundlæggende sæt værktøjer til kontrol af dokumenters ægthed. Dette kan anses for at være tilstrækkeligt. Den indgående efterfølgende dokumentkontrol blev kun fremvist for EU's eksperter i lufthavnen Sheremetyevo og ved havnen i Skt. Petersborg. Kvaliteten af disse indgående efterfølgende kontroller, som blev demonstreret, var tilstrækkelig. Når det drejer sig om de øvrige steder, må det antages, at disse efterfølgende kontroller ikke bliver foretaget. Denne situation bekræftes tilsyneladende af den praksis, der indebærer, at den indgående efterfølgende kontrol foretages af EU's grænsevagter ved grænseovergangssteder mellem Rusland og EU's medlemsstater. Kombineret med, at der ikke findes nogen database om dokumentfalsk eller foreligger oplysninger om sådanne dokumenter ved grænseovergangsstederne, kan ovenstående måske begrænse grænsekontrollens effektivitet.

I nogle lufthavne er der gjort forberedelser til fuldautomatisk kontrol (den såkaldte ABC), og nogle gates er allerede klargjort (selv om de endnu ikke er operative). Grænsekontrollen i tog eller på skibe gennemføres ved hjælp af mobilt udstyr, der sikrer den samme kvalitetskontrol som på de faste grænseovergangssteder.

Der fandtes også udstyr til godskontrol ved grænseovergangsstederne (røntgen, sensorer osv.), men EU's eksperter blev nægtet at tage det i nærmere øjesyn. Som følge af toldunionen med Kasakhstan er grænseovergangsstederne mellem de to lande selvfølgelig kun målrettet personkontrol.

**Statsunionen med Hviderusland** og den manglende grænsekontrol indebærer, at der ikke er etableret grænseovergangssteder mellem Rusland og Hviderusland. Dette forudsætter et tæt samarbejde mellem myndighederne, hvilket EU's mission ikke rigtig så eksempler på.

En anden særegenhed er **SNG-borgeres adgang** til Rusland, som kun kræver, at de fremviser deres interne pas (id-kort). Dette problem er tilsyneladende blevet afhjulpet som følge af det nylige krav om, at SNG-borgere skal være i besiddelse af et internationalt pas ved indrejse i Rusland. Dette krav træder i kraft i 2015.

**Visa bliver ikke udstedt ved grænsen**, bortset fra i ganske ekstraordinære situationer. Grænsevagterne har dog beføjelse til at forlænge visa med op til tre dage ved udrejse fra Rusland. Baggrunden for dette er oftest, at en person har overskredet sit visums gyldighedsperiode med op til tre dage.

Med hensyn til **overvågningen af grønne og blå grænser** fik EU's eksperter oplyst, at der er tilvejebragt tilstrækkelige ressourcer og udstyr. De russiske myndigheder afviste imidlertid at uddybe disse oplysninger yderligere. Det er derfor ikke muligt at drage nogen konklusioner desangående.

- **Udveksling af oplysninger om deres passende grænserelaterede forvaltningsstrukturer, fortsættelse af samarbejdet mellem deres grænsekontrolmyndigheder, retshåndhævelsesmyndigheder og andre kompetente agenturer og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Grænsevagtjenesten er den myndighed, der er ansvarlig for grænseovervågningen af alle Ruslands ydre grænser til lands og til vands og for grænsekontrollen ved alle grænseovergangssteder. Agenturet udøver sine aktiviteter på føderalt, regionalt og lokalt plan (grænseovergangssteder). Grænsevagtjenesten har været en integreret del af FSB siden 2003, men har sit eget budget. Et andet agentur, der beskæftiger sig med grænseforvaltning, er Rosgranitsa, som er ansvarligt for indkøb og

forvaltning af udstyr til grænseovergangsstederne. Toldmyndighederne er ligeledes repræsenteret ved alle grænseovergangssteder for at gennemføre godskontrol.

De relevante myndigheder bekræftede, at **det operationelle samarbejde mellem de russiske retshåndhævelsesagenturer**, dvs. grænsevagtstjenesten, FMS, politiet/indenrigsministeriet og FCS, fungerer upåklageligt. De interinstitutionelle aftaler er angiveligt på plads, og der afholdes møder på centralt, regionalt og lokalt plan. EU's eksperter kunne ikke bekræfte rigtigheden af denne vurdering, idet de ikke havde adgang til en skriftlig samarbejdsaftale eller -protokol. Den klare opgavefordeling og anvendte praksis i henholdsvis grænsevagtstjenesten og FCS udgør ikke en reel bekræftelse af samarbejdet mellem disse to agenturer.

- **Udvikling af dataindsamlings- og analyseordning, som gør det muligt at foretage en regelmæssig risikoanalyse i forbindelse med grænseforvaltningen.**

Inden for grænsevagtstjenesten (og FMS) er der **enheder og personale med speciale i indsamling af omfattende grænserelaterede oplysninger**, statistikker og risikoanalyser på centralt og regionalt plan. Der blev imidlertid rejst tvivl om formidlingen af de indsamlede oplysninger internt i grænsevagtstjenesten (fra hovedkvarteret til grænseovergangsstederne og omvendt). Desuden bør udvekslingen af information mellem de forskellige retshåndhævelsesmyndigheders analyseenheder intensiveres. På nuværende tidspunkt udarbejder de enkelte agenturer deres egne statistikker i overensstemmelse med egne behov og indikatorer, hvilket f.eks. resulterer i mangel på harmoniserede statistikker om ulovlig migration. Dertil kommer, at statistikkontoret (Rosstat) ikke har beføjelse til at indsamle statistikker om ulovlig migration.

Både grænsevagtstjenesten og FMS har oprettet forskellige databaser, som opfylder de væsentligste behov. Den indbyrdes sammenkobling af nogle af databaserne kunne imidlertid også forbedres, da søgninger i nogle af dem kun kan foretages via agenturernes respektive regionale kontorer eller som led i en officiel administrativ anmodning (f.eks. FMS' ind-/udrejsesystem).

Endvidere var det umuligt at vurdere kvaliteten af og metoden til **risikoanalyse**. EU's eksperter fik ikke lov til at se eksempler på risikoanalyser, som angiveligt udarbejdes regelmæssigt månedligt, kvartalsvist og årligt.

**Samarbejdet** med de af EU's medlemsstater, der grænser op til Rusland, om indsamling og analyse af data er på plads. Den informationsudveksling, der sker som led i samarbejdsordningen mellem grænsevagtstjenesten og Frontex, er blevet beskrevet ovenfor.

Rusland sigter mod at **indsamle data om passagerer**, der ankommer til, udrejser af og er på gennemrejse i Rusland, uanset transportmiddel (i luften, til vands eller til lands). Den 1. december 2013 påbegyndtes den gradvise gennemførelse af lovgivningen, hvorved transportoperatører er forpligtede til at tilvejebringe forhåndsinformation om passagerer. Formålet med denne foranstaltning synes at være sikkerhedsrelateret snarere end relateret til ulovlig migration. Rusland har meddelt, at formålet med lovgivningen er begrænset til forhåndsinformation om passagerer. Den relevante lovgivning er blevet ændret. Den tilsigtede dataindsamling i forbindelse med overflyvninger vækker fortsat stor bekymring i EU. Situationen vil blive fulgt nøje.

- **Tilstræbelse af foranstaltninger til forebyggelse og afskaffelse af dokumentfalsk og anvendelsen af forfalskede dokumenter til passage af grænser, bl.a. gennem uddannelse af personale ved retshåndhævelsesmyndigheder, grænsekontrolmyndigheder og toldmyndigheder.**

Alle de **besøgte grænseovergangssteder** var i besiddelse af det grundlæggende materiale til opdagelse af dokumentfalsk. Personalet er blevet uddannet i anvendelsen af udstyret på kurser, seminarer og workshoper.

Alle grænsevagterne i den **indledende** kontrol bliver undervist i dokumentsikkerhed på et af grænsevagtjenestens kursuscentre. De gennemfører desuden opkvalificeringskurser hvert femte år. Grænseovergangsstedernes chefer er ansvarlige for supplerende undervisning på stedet. Personalet på grænseovergangsstederne skal årligt bestå en prøve. Der bliver almindeligvis tilrettelagt genopfriskningskurser på ad hoc-basis.

Mistænkelige dokumenter bliver undersøgt grundigere i forbindelse med den **indgående efterfølgende kontrol** (hvis en sådan forefindes på det pågældende grænseovergangssted – se ligeledes ovenstående bemærkninger om indgående efterfølgende kontrol af dokumenter). De betjente, der foretager den indgående efterfølgende kontrol, har ikke nogen særlig uddannelse, men bliver rekrutteret blandt det mere erfarne personale.

Der findes ingen  **databaser** over forfalskede dokumenter, og intet særligt materiale med eksempler på dokumentfalsk er tilgængeligt på grænseovergangsstederne. De materialer, der hyppigst forefindes på grænseovergangsstederne, er eksempler på internationale rejsedokumenter med en beskrivelse af deres væsentligste sikkerhedselementer. Nyheder om forfalskninger bliver formidlet ad hoc (f.eks. ved vagtskifte).

- **Tilrettelæggelse af uddannelsesprogrammer og gennemførelse af korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger, herunder etiske normer, særlig målrettet tjenestemænd i statslige grænserelaterede myndigheder, og afhjælpning af eventuelle mangler.**

EU's eksperter besøgte grænsevagtjenestens **akademi** og et af de institutter, hvor betjentene bliver uddannet. Der blev foretaget en positiv vurdering af betjentenes uddannelsesordning, som angiveligt er i overensstemmelse med Bologna-processen. Den akademiske tilgang og videnskabelige forskning indgår som integrerede elementer i undervisningen. Foranstaltninger til korruptionsbekæmpelse og etik er omfattet af betjentenes grunduddannelse.

Instituttet tilrettelægger ligeledes ajourføringskurser for grænsevagtjenestens tjenestemænd. Disse kurser er obligatoriske for alle tjenestemænd hvert femte år, og de er af én til to måneders varighed. Grænsevagternes og seniorsergenternes uddannelsesprogrammer blev imidlertid ikke forelagt missionens deltagere.

**Korruptionsbekæmpelsesforanstaltninger og etiske normer** er angiveligt indbefattet i grunduddannelsen for grænsevagtjenestens betjente. EU's eksperter fik oplyst, at hverken FMS eller grænsevagtjenesten tilbyder supplerende kurser i korruptionsbekæmpelse. EU's eksperter fik ikke lov til at se grænsevagtjenestens korruptionsbekæmpelseskodeks. Det blev oplyst, at forskellige former for interne og eksterne kontrolforanstaltninger, herunder spørgeskemaer til rejsende, hotlines og kameraer, er tilgængelige ved grænseovergangsstederne for at opdage og forebygge forsøg på korruption.

**Det anbefales at tage følgende problemer og tiltag op i forbindelse med opfølgningen på hovedområde 2:**

**På grundlag af de ovenstående konklusioner har Kommissionen kortlagt følgende problemer, der kræver en yderligere drøftelse med de russiske myndigheder:**

- Betingelserne for ophold i henhold til en midlertidig opholdstilladelse og/eller arbejdstilladelse, især for så vidt angår forretningsrejsers varighed, registreringsproceduren, kvoteordningen, proceduren for forlængelse og de dertilhørende helbredsundersøgelser, synes at være unødvendigt komplicerede.
- En omfattende integrationsstrategi, der også omfatter personer under international beskyttelse, er ikke fuldt ud på plads, hvilket begrænser mulighederne for en effektiv forvaltning af den lovlige migrationsstrøm.
- Beslutningerne om tildeling af international beskyttelsesstatus bliver tilsyneladende ikke truffet på grundlag af et sammenhængende informationssystem om oprindelseslande, som ellers kunne udgøre et solidt grundlag for myndighedernes viden om den reelle situation i ansøgernes oprindelseslande. Dette kan have indvirkning på konsekvensen i disse beslutninger.
- Den manglende grænsekontrol mellem Rusland og Hviderusland muliggør fri bevægelighed mellem de to lande (herunder eventuel sekundær bevægelighed for personer med ulovligt ophold). For effektivt at hindre et eventuelt misbrug skal der indledes et konkret og struktureret samarbejde mellem FMS/grænsevagtjenesten og de relevante myndigheder i Hviderusland.
- En effektiv migrationsforvaltning kræver et godt samarbejde mellem de myndigheder, der kontrollerer grænsen (dvs. grænsevagtjenesten), og de myndigheder, der tager hånd om den interne situation (FMS), f.eks. ved hjælp af en eventuel sammenkobling af databaser, tilstedeværelse af tjenestemænd fra FMS ved nogle grænseovergangssteder og formidling af information om asylprocedurer. Dette sikrer ikke blot et godt overblik over situationen (f.eks. statistikker om pågribelse af ulovlige migranter både internt i Rusland og ved grænsen), men også en reel adgang til internationale beskyttelsesmekanismer ved grænsen.
- I nogle tilfælde bliver der ikke truffet en udsendelsesafgørelse i forhold til de pågrebne personer, der opholder sig ulovligt i Rusland, men blot tildelt en administrativ bøde. Dette kan forårsage en juridisk gråzone, hvor den pågældende person ikke har ret til at opholde sig i Rusland, men heller ikke har pligt til at forlade landet.
- Mange af grænseovergangsstederne mellem Rusland og EU har ikke tilstrækkelig kapacitet til en effektiv håndtering af personstrømmen, hvilket således bidrager til en lang ventetid. Desuden er infrastrukturen ved nogle af grænseovergangsstederne mellem Rusland og SNG-landene utilstrækkelig. Dette kan afhjælpes både ved at udbygge de relevante grænseovergangssteder og forbedre forskellige myndigheders kontrolprocedurer ved grænseovergangsstederne. Det bør i denne forbindelse ligeledes bemærkes, at myndighederne benytter så godt som ingen profilering eller risikoanalyse i deres kontrol af personer ved grænseovergangsstederne. Hvis de gjorde dette, kunne effektiviteten af disse kontroller blive yderligere forbedret.

**Der anbefales følgende tiltag med sigte på en yderligere forbedring af gennemførelsen af de relevante fælles skridt:**

- Fuldstændig gennemførelse af den fremskyndede procedure inden for rammerne af tilbagesættelsesaftalen mellem EU og Rusland ved at informere grænsevagterne om og uddanne dem i de opgaver, som de skal udføre i denne forbindelse.
- Vedtagelse af det nye lovforslag om asyl, herunder grænseproceduren, tilnærmelse af de rettigheder, der er tildelt personer under subsidiær beskyttelse, til flygtningsrettigheder, adgang til rettigheder uanset registrering, udstedelse af behørig dokumentation til asylansøgere, også i de indledende undersøgelsesprocedurer.

- Da en væsentlig del af asylansøgerne i EU stammer fra Rusland, bør der tilrettelægges informationskampagner i de mest relevante regioner om de rettigheder og pligter, der gælder for personer under international beskyttelse, eller for personer, der har ansøgt herom i EU.
- Forbedring af udvekslingen af relevante, harmoniserede, indikatorbaserede og regelmæssige statistiske oplysninger og forbedring af det analytiske arbejde, der bliver udført i samarbejde med Frontex inden for rammerne af den samarbejdsordning, som grænsevagtjenesten har indgået.
- Indførelse af indgående efterfølgende dokumentkontrol ved som minimum de travleste grænseovergangssteder og tilvejebringelse af relevante materialer om mulige forfalskningsteknikker til grænseovergangsstederne, således at de har bedre mulighed for at opdage dokumentfalsk.

**Som følge af manglen på tilstrækkelige oplysninger var Kommissionen ikke i stand til at foretage en fuldstændig evaluering af udviklingen med hensyn til følgende spørgsmål, der er relevante for hovedområde 2:**

- Overvågningsstrategien for grønne og blå grænser (udstyr, teknikker osv.).
- Indholdet af grænsevagternes uddannelse og det etiske kodeks for grænsevagter.
- Effektiviteten af det retslige appelsystem i forbindelse med asyl (statistikker, uddannelse osv.).
- De eventuelle risikoanalyserapporter om ulovlig migration og grænseforvaltning.
- Indholdet af interinstitutionelle samarbejdsaftaler mellem grænsevagtjenesten og andre retshåndhævelsesmyndigheder om grænseforvaltning.

### **Hovedområde 3: Offentlig orden, sikkerhed og retsligt samarbejde**

#### **Generel vurdering**

Med sin fuldt udviklede forvaltningsstruktur og **retshåndhævelsesmyndighedernes** kapacitet har Rusland i de senere år ydet en aktiv indsats i bekæmpelsen af **grænseoverskridende kriminalitet, terrorisme og korrupsion**. Det store antal agenturer har imidlertid den ulempe, at deres kompetenceområder kan overlappe hinanden. En sammenkobling af de relevante databaser kunne ligeledes være en hjælp i kontakten mellem de respektive myndigheder. Selv om Rusland er åbent for internationalt samarbejde og i den forbindelse har banet vej for adskillige kanaler inden for disse områder, er proceduren dog meget centraliseret og integreret i de relevante agenturers hovedkvarterer. Dette indebærer store forsinkelser i behandlingen af anmodninger fra tredjelande. Dette samarbejde kunne udvides yderligere ved at undertegne den operative aftale med Europol. Den politireform, der er blevet gennemført over en årrække, bør forbedres yderligere, da nogle af reformens oprindelige mål tilsyneladende ikke er nået.

Rusland har udviklet en omfattende ordning til bekæmpelse af hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme (**AML/CFT**). De mangler, som Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF) har kortlagt, bliver afhjulpet i kommende lovændringer. De russiske myndigheder fører også en global strategi **fornarkotikabekæmpelse**, hvor formålet er at begrænse både udbud og efterspørgsel. Rusland har erkendt, at de data om **menneskehandel**, som bliver indsamlet i Rusland, ikke afspejler problemets omfang. Selv om der iværksættes tiltag for at bekæmpe de kriminelle aspekter af menneskehandel, er det nødvendigt med en tydelig ramme for en overordnet strategi for behandlingen (herunder krisecentre) af ofrene. Rusland har også en omfattende strategi for **terrorbekæmpelse**, der er i overensstemmelse med international praksis, og hvor der er lagt tydelig vægt på truslen fra den nordlige Kaukasus-region. Der er imidlertid kun gjort begrænsede bestræbelser

inden for de ovenstående områder på at udarbejde **risikoanalyser** vedrørende oprettelsen af toldunionen (med Kasakhstan og Hviderusland) og en eventuel visumfritagelsesordning mellem Rusland og EU.

Rusland har for nylig iværksat mange strategiske og lovgivningsmæssige foranstaltninger til **korruptionsbekæmpelse** og har nu ratificeret alle de væsentligste internationale konventioner, herunder FN's, OECD's og Europarådets konventioner, og Rusland er følgelig omfattet af deres overvågningsmekanismer. Rusland er tilsyneladende indstillet på at gennemføre de henstillinger, som er blevet udarbejdet i forbindelse med disse overvågningsaktiviteter. Der er utvivlsomt stadig adskillige problemer i denne henseende, herunder for så vidt angår samarbejdet med civilsamfundet, domstolenes uafhængighed og offentlige indkøb.

Med hensyn til det **retslige samarbejde** har Rusland ratificeret de to Haag-konventioner om henholdsvis barnebortførelser og beskyttelse af børn. Førstnævnte er (med nogle små eventuelle forbedringer) klar til gennemførelse, selv om spørgsmålet om alle EU-medlemsstaternes accept på vegne af EU af Ruslands tiltræden stadig er uafklaret. Sidstnævnte konvention trådte i kraft for kort tid siden, og selv om den centrale myndighed er blevet udpeget, er gennemførelsesbestemmelserne stadig under udarbejdelse. For så vidt angår straffesager, har Rusland undertegnet Europarådets væsentligste konventioner, hvilket skaber grundlag for et effektivt samarbejde. Det retlige samarbejde i straffesager er imidlertid (som på området for retshåndhævelse) yderst centraliseret, hvilket forsinker besvarelsen af forskellige anmodninger. Desuden er nogle EU-medlemsstater stødt på problemer med deres anmodninger, da disse ikke er blevet besvaret inden for seks måneder, hvis de overhovedet er blevet besvaret.

Vedrørende **datasikkerhed** har Rusland ratificeret Europarådets konvention fra 1981, som er blevet gennemført i adskillige føderale love og andre gennemførelsesbestemmelser. Ratificeringen af tillægsprotokollen er imidlertid endnu ikke gennemført, og Kommissionen anser ikke den udpegede tilsynsmyndighed (Roskomnadzor) for at være uafhængig.

## **Særlige bemærkninger**

### **3.1 Bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, terrorisme og korruption**

- **Overholdelse af de relevante internationale standarder i forbindelse med bekæmpelsen af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, herunder især effektiv overholdelse af de relevante henstillinger, som Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF) har udarbejdet.**

Rusland har siden vedtagelsen af sin første lovgivning på området i 2001 udviklet en omfattende ordning til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Det vigtigste retsgrundlag på dette område er den føderale lov nr. 115-FZ. Nogle af bestemmelserne i straffeloven og i loven om mindre alvorlige overtrædelser finder ligeledes anvendelse i denne forbindelse. Den føderale lov er blevet ændret adskillige gange, hvilket hovedsagelig er begrundet i nødvendigheden af at tilpasse den til de internationale standarder.

Den centrale myndighed på dette område er den føderale tjeneste for finansielt tilsyn (**Rosfinmonitoring**) i sin egenskab af Ruslands finansielle efterretningsenhed. Denne myndighed blev i maj 2012 placeret direkte under præsidentens myndighed. Rosfinmonitoring er en professionel, veludstyret og tilstrækkelig bemanded myndighed (i såvel hovedkvarteret som på de regionale kontorer).

Rosfinmonitoring leder den nationale samordningsmekanisme til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og deltager i den nationale mekanisme til bekæmpelse af terrorisme. I juni 2013 fik myndigheden desuden til opgave at udarbejde et udkast til en national strategi til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, og den 5. juli 2013 fremlagde Rosfinmonitoring en handlingsplan for øget gennemsigtighed og forebyggelse af misbrug af virksomheder og andre juridiske personer. I 2014 skal Rosfinmonitoring udarbejde den første nationale trusselsvurdering nogensinde på området for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Rosfinmonitoring driver også et **internationalt center for uddannelse og metode**, som på årsbasis gennemfører relevante uddannelsesforløb for 3 000 deltagere. Der er ligeledes adgang til onlinekurser i forbindelse med selvstudier. Adskillige retshåndhævelsesagenturer forestår den strafferetlige efterforskning i **sager om hvidvaskning af penge**, som bliver indberettet af Rosfinmonitoring, mens **sager om finansiering af terrorisme** bliver efterforsket af FSB efter Rosfinmonitorings indberetning.

Rosfinmonitoring deltager aktivt i det **internationale samarbejde** ved navnlig at huse sekretariatet for Den Eurasiske Gruppe (EAG) og overtage formandskabet for FATF i juli 2013. I 2011 blev der foretaget 1 200 udvekslinger af information med udenlandske finansielle efterretningsenheder.

Den russiske ordning for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme er inden for de senere år blevet grundigt evalueret af internationale aktører (**FATF og Europarådet/Moneyval**). Som led i overholdelsen af de henstillinger, som FATF havde udarbejdet i sin seneste rapport, der blev offentliggjort i 2012, er et lovforslag med en række ændringsforslag til den nationale lovgivning blevet forelagt den russiske Statsduma med henblik på vedtagelse. Når denne lov er trådt i kraft, skulle det væsentligste tilbageværende spørgsmål være **juridiske personers strafansvar**, som stadig er ikke er reguleret i russisk lovgivning.

Missionen konstaterede væsentlige fremskridt, hvilket stemmer overens med andre internationale aktørers vurderinger. Ifølge EU's eksperter opfylder hovedparten af Ruslands institutionelle og lovgivningsmæssige ramme de internationale standarder. **Statistikkerne** om de gennemførte aktiviteter under EU's mission er indeholdt i "Second Third Round Written Progress Report", som er fremsendt til Moneyval.

For så vidt angår **finansieringen af terrorisme**, har de russiske myndigheder rapporteret om en stadig tættere forbindelse mellem terrorisme og organiseret kriminalitet samt om, at udbytte fra afpresning, tyverier og røverier bliver anvendt til at finansiere terroraktiviteter. Myndighederne er udmærket bekendt med risiciene inden for dette område.

**Det interne samarbejde** mellem Rosfinmonitoring og FSB er tilsyneladende veletableret og velfungerende.

- **Øget informationsudveksling og samarbejde mellem begge parternes relevante myndigheder for at sikre en effektiv bekæmpelse af ulovlig handel med narkotika, psykotrope stoffer og prækursorer samt effektiv gennemførelse af samarbejdsordningen mellem Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA) og Den Russiske Føderations relevante myndigheder.**

**Strategien for Ruslands politik for narkotikabekæmpelse**, der blev udarbejdet af Den Russiske Føderations narkotikabekæmpelsestjeneste (FDCS) blev vedtaget i 2010 og er gældende indtil 2020. De centrale punkter i denne strategi er en begrænsning af efterspørgslen, begrænsning af udbuddet og internationalt samarbejde.

Den hovedansvarlige myndighed for bekæmpelsen af narkotikarelateret kriminalitet, herunder for strategiens gennemførelse, er **FDCS**. I 2007 blev der nedsat en central narkotikabekæmpelseskomité med regionale komitéer i hele Rusland, som har til formål at samordne arbejdet og tiltagene inden for dette område. Denne komité ledes af FDCS, og de øvrige medlemmer omfatter angiveligt andre retshåndhævelsesagenturer.

I forbindelse med **begrænsningen af efterspørgslen** er hovedvægten lagt på unge mennesker, som endnu ikke har erfaringer med narkotikamisbrug. Der tilbydes behandling og afvænningsforløb, og der er et samarbejde med skole, forældre og ngo'er. Der bliver foretaget investeringer i oprettelsen af behandlingscentre, selv om de ikke på nuværende tidspunkt opfylder behovet (f.eks. mangel på pladser til behandling af hiv). I behandlingsprogrammerne bliver der tilsyneladende kun fokuseret på én sygdom pr. program, hvilket ikke muliggør en holistisk og altomfattende behandling af personerne.

**Indsatsen på efterspørgselsiden** gennemføres af mange retshåndhævelsesagenturer. FDCS spiller en central rolle. Den strafferetlige efterforskning kan imidlertid blive foretaget af politiet, FDCS, FSB og undersøgelseskomitéen (afhængig af situationen og sagens faktiske omstændigheder). Det er som følge af antallet af retshåndhævelsesagenturer (herunder FCS i forbindelse med grænsekontrollen) samt disses beføjelser nødvendigt med en præcisering og tydeligere opdeling. Denne situation har tilmed indvirkning på effektiviteten af det internationale samarbejde. Problemet med syntetiske stoffer (designer drugs) og især tøven med hensyn til at tilføje nye narkotikakombinationer på listen over forbudte stoffer anses for at være et fælles problem.

**Statistikker** om narkotikasituationen bliver udarbejdet med data indsamlet fra distrikterne, mens den nationale komité er ansvarlig for den overordnede gennemførelse og rapporteringen til præsidenten. Der foreligger imidlertid ingen analyser vedrørende de potentielle risici for narkotikasmugling efter oprettelsen af toldunionen med Kasakhstan og Hviderusland samt den eventuelle visumfritagelsesordning mellem Rusland og EU.

De vigtigste partnere i **det internationale samarbejde** omfatter de centralasiatiske lande. Andre vigtige partnere er Pakistan, Afghanistan, USA og EU's medlemsstater (herunder på grundlag af internationale aftaler). Rusland deltager også aktivt i internationale og regionale fora, som f.eks. Pompidou-Gruppen og Østersørådet (CBSS). Det meste samarbejde er centraliseret og forudsætter kontakt mellem hovedkvartererne, såfremt der anmodes om samarbejde. Dette indebærer store forsinkelser på svar. Selv om de russiske myndigheder påpegede nogle direkte samarbejds mekanismer på området, bør den anvendte praksis forbedres.

**Samarbejdet mellem FDCS og EMCDDA** er på plads og bygger på det aftalememorandum, der blev undertegnet den 26. oktober 2007. I denne forbindelse har EMCDDA og FDCS oprettet en stabil og permanent kommunikationskanal, som gør det muligt for dem at udveksle oplysninger om forskellige emner af fælles interesse. FDCS og EMCDDA har ligeledes udvekslet invitationer til tekniske møder og invitationer til ekspertmøder. EMCDDA modtager med jævne mellemrum anmodninger om oplysninger om national lovgivning og EU-lovgivning om narkotikabekæmpelse.

**Aftalen mellem EU og Rusland om bekæmpelse af narkotikaprækursorer** blev undertegnet på topmødet i juni 2013. Aftalen træder i kraft, når begge parter ratifikationsprocedurer er tilendebragt.

- **Udveksling af oplysninger om respektive strategier og lovgivning vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, herunder beskyttelse af ofre for menneskehandel, i overensstemmelse med parternes forpligtelser i henhold til FN's konvention om**

## **bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og den tilhørende protokol om menneskehandel, og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Ruslands strafferamme for menneskehandel blev for første gang fastsat i den føderale **lov nr. 162-FZ fra 2003** om ændring af Ruslands straffelov. I 2004 ratificerede Rusland ligeledes både FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og den tilhørende protokol om menneskehandel.

Rusland er oprindelsesland, transitland og bestemmelsesland for menneskehandel. Hovedformålene er seksuel udnyttelse og udnyttelse som arbejdskraft. Selv om det fremgår af de officielle (og forholdsvis forenkede) statistikker, at menneskehandel kun udgør 0,1% af alle lovovertrædelser, siger selv myndighederne, at det reelle tal er meget højere (ca. 8%). Hovedparten af ofrene kommer fra Centralasien og staterne i det sydlige Kaukasus. Der var ikke adgang til specifikke statistikker om ofre for menneskehandel.

Den hovedansvarlige **myndighed** for efterforskningen af menneskehandel er indenrigsministeriet, der har en særlig afdeling inden for dette område. FSB beskæftiger sig med strafbare forhold, der omfatter nationale trusler og omfattende organiserede aktiviteter i tilknytning til ulovlig indvandring. Undersøgelseskomitéen foretager derimod den strafferetlige efterforskning i sager, der omhandler mindreårige eller tjenestemænd. Selv om FMS ikke har beføjelser til at efterforske disse sager, er agenturet ansvarligt for enhver ulovlig migrants situation og vil som minimum arbejde sammen med ofrene for menneskehandel. Som det er tilfældet inden for andre områder, kan sammenfaldende beføjelser også her give problemer. Regeringen har intet organ, der overvåger dens indsats til bekæmpelse af menneskehandel og udarbejder periodiske vurderinger til måling af resultaterne. Indenrigsministeriet udarbejdede en køreplan for sin reform, som omfattede nedsættelsen af et tværfagligt udvalg for bekæmpelse af menneskehandel med deltagelse af anklagemyndigheden, udenrigsministeriet, FMS, FSB, undersøgelseskomitéen og andre myndigheder.

Rusland har ikke en særlig **handlingsplan** til bekæmpelse af menneskehandel, som indeholder en sammenfattende belysning af emnet. Menneskehandel bliver stadig hovedsagelig anskuet fra den kriminelle vinkel, dvs. bekæmpelse af de netværk, der organiserer menneskehandel. På denne baggrund er der ingen særlige bemærkninger, bortset fra problemet med sammenfaldende beføjelser som nævnt i det ovenstående. Når dette er sagt, findes der ingen særlig lovgivning om beskyttelse af ofre for menneskehandel, og de eneste gældende bestemmelser er tilsyneladende bestemmelserne om beskyttelsesprogrammer for ofre for og vidner til enhver lovovertrædelse. Denne strategi bør forbedres, navnlig i lyset af situationen for ofre for menneskehandel, som ikke med sikkerhed kan omfattes af generelle ordninger. **Krisecentrene for ofre** forvaltes almindeligvis af ngo'er eller internationale organisationer, f.eks. Den Internationale Organisation for Migration (IOM), Røde Kors eller kirker. Staten (FMS) eller kommuner yder i en vis grad ad hoc-tilskud/-støtte. IOM spiller en væsentlig rolle med at yde bistand til ofre, og der er etableret samarbejde med aktører i form af indenrigsministeriet og FMS. IOM driver ligeledes et krisecenter i Skt. Petersborg og gennemfører regionale programmer i Republikken Karelen og andre regioner. Det krisecenter, som blev besøgt i regionen Moskva, og som var arrangeret af kirken, gav ly til adskillige vietnamesiske ofre for menneskehandel, som ventede på at blive sendt tilbage. De havde adgang til de basale fornødenheder, herunder sundhedspleje. Det var imidlertid tydeligt, at centrene var oprettet som en midlertidig foranstaltning. Der bør sigtes mod mere strukturerede løsninger.

På grundlag af de tilgængelige oplysninger konstateres det, at der ikke har været gennemført nationale oplysningskampagner om menneskehandel i Rusland. I 2012 offentliggjorde og distribuerede

indenrigsministeriet en informativ brochure med advarsler om den fare, der er forbundet med at blive offer for menneskehandel. I nogle dele af landet samarbejdede indenrigsministeriet med bydelsråd om at omdele disse brochurer på offentlige steder, som f.eks. uddannelsesinstitutioner. Indenrigsministeriet gennemførte lovpligtig undervisning i 2012 med det formål at vejlede tjenestemændene i at behandle sager om menneskehandel.

**Det internationale samarbejde** blev af de russiske myndigheder vurderet som effektiv i praksis, idet der gennemføres fælles foranstaltninger i samarbejde med Ukraine, Spanien, Finland og Usbekistan.

- **Sikring af udveksling af oplysninger og samarbejde mellem begge parternes relevante myndigheder for at sikre effektiv bekæmpelse af terrorisme og handel med våben og andre alvorlige grænseoverskridende forbrydelser, i overensstemmelse med gældende international lovgivning og parternes lovgivning.**

Rusland har en forholdsvis omfattende **ordning for bekæmpelse af terrorisme**, der bygger på føderal lov nr. 35-FZ fra 2006 med efterfølgende ændringer. Rusland har ligeledes undertegnet alle FN's og Europarådets væsentligste konventioner vedrørende terrorbekæmpelse, og ratificeringen heraf har også krævet yderligere lovændringer.

Det **agentur, der fører an** i denne forbindelse, er FSB, mens de politiske foranstaltninger bliver iværksat af den nationale komité for terrorbekæmpelse (NATC) og de regionale komitéer herunder. NATC er et interministerielt organ, der ledes og støttes af FSB.

Ruslands **politik** for terrorbekæmpelse er omfattende og i overensstemmelse med den relevante internationale praksis (f.eks. FN's globale strategi for terrorbekæmpelse) og omfatter ligeledes spørgsmål om bekæmpelse af radikaliserings og behandling af ofre for terror. Lovgivningen og de praktiske ordninger er tilsyneladende i konstant udvikling, f.eks. et nationalt varslingsystem i tre faser og en ny tværfaglig efterretningsdatabase om terrorbekæmpelse. En ny mekanisme til indefrysning af terroristers aktiver ved hjælp af en retskendelse er også på plads.

De russiske myndigheder prioriterer tydeligt den trussel, som terrorisme med oprindelse i det nordlige Kaukasus udgør.

De russiske myndigheder hævder, at terrortrusler ud over dem, som er blevet fremsat af religiøse ekstremister, om end de er til stede i Rusland, holdes under kontrol og hidtil ikke har nået et omfang, som kunne udløse reelle terrorhandlinger.

For så vidt angår **det interne samarbejde mellem myndigheder** om retsforfølgelse af terrorisme, er FSB både en sikkerhedstjeneste og et retshåndhævelsesagentur, som ligeledes har beføjelser til at foretage strafferetlig efterforskning af terrorsager. Undersøgelseskomitéen påpegede imidlertid, at komitéen foretager hovedparten af den strafferetlige efterforskning i terrorrelaterede sager, når FSB har udført det forberedende arbejde. Indenrigsministeriet har ligeledes en afdeling, som beskæftiger sig med bekæmpelse af ekstremisme. Endelig har anklagemyndigheden specialiserede og uddannede terrorbekæmpelsesenheder på både centralt og regionalt plan. Beføjelserne inden for bekæmpelse af terrorisme og ekstremisme er tilsyneladende lovregulerede. Ikke desto mindre fik EU's eksperter indtryk af, at indenrigsministeriets praktiske indsats til bekæmpelse af ekstremisme overlapper den antiterrorindsats, som FSB gennemfører inden for sit enekompetenceområde.

Aspekter af terrorbekæmpelse er omfattet af såvel den generelle som den specifikke **uddannelse** af personale ved retshåndhævelsesmyndighederne. Besøget på indenrigsministeriets ledelsesakademi i Domodedovo viste, at Rusland er i besiddelse af tilstrækkelige kvalifikationer på dette område.

De russiske myndigheder er fuldt ud bevidste om betydningen af **internationalt samarbejde** om forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme. Rusland er en aktiv partner, der spiller en central rolle i mange internationale fora, herunder i det globale forum for terrorbekæmpelse, og samarbejder med EU's antiterrorkoordinator.

Med hensyn til **våbenhandel** fik EU-eksperterne det indtryk, at hovedparten af de besøgte agenturer ikke i tilstrækkelig grad tog hånd om problemet. Reglerne om lovlig våbenbesiddelse er angiveligt meget strenge i Rusland. EU's eksperter vurderede imidlertid, at de kompetente russiske myndigheder (herunder FCS) havde behov for mere viden om den aktuelle udvikling i handelen med våben (herunder såkaldt "piece-by-piece"-smugling. Som det er tilfældet i forbindelse med narkotikabekæmpelse, udarbejdes der ikke en risikovurdering med en analyse af indvirkningen af en eventuel visumfritagelsesordning mellem EU og Rusland samt af toldunionen på våbenhandelen.

- **Udveksling af oplysninger om respektive strategier og love vedrørende bekæmpelse og forebyggelse af korruption, herunder i den offentlige sektor, og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Rusland har på det seneste gjort en stor indsats på det politiske og lovgivningsmæssige plan. Den væsentligste lov er den **føderale lov om bekæmpelse af korruption**. Denne lov bliver yderligere suppleret af mange bestemmelser i andre love, herunder i straffeloven og i loven om mindre alvorlige overtrædelser. Utallige dekreter indeholder desuden yderligere bestemmelser. Det væsentligste grundlag for Ruslands korruptionsbekæmpelsespolitik er den nationale korruptionsbekæmpelsesstrategi fra 2010, som suppleres af nationale korruptionsbekæmpelsesplaner (i øjeblikket for perioden 2012-2013). Denne ramme (der bl.a. omfatter den relevante administrative ramme, definition af korruption, adgang til oplysninger, interessekonflikter, regler om oplysninger om formueforhold osv.) udgør en omfattende struktur for bekæmpelsen af korruption i Rusland. Der er imidlertid behov for yderligere forbedringer, og der er ligeledes sat gang i forskellige lovgivningsmæssige initiativer (f.eks. senest indførelsen i russisk lovgivning af beskyttelsesforanstaltninger for whistleblowers).

Rusland har endvidere ratificeret alle væsentlige **internationale konventioner** på området, herunder FN's, OECD's og Europarådets konventioner. Som følge af disse ratifikationer er Rusland ligeledes underlagt de **overvågningsmekanismer**, som er indeholdt i disse konventioner. I denne forbindelse gennemførte OECD en fase 1-evaluering, og Greco gennemførte tre evalueringsrunder inden marts 2012. Der blev ligeledes gennemført en UNCAC-evaluering i begyndelsen af 2013. Alle disse procedurer udmøntede sig i henstillinger, der på nuværende tidspunkt burde være gennemført fuldt ud. Rusland bestræber sig ligeledes på at følge FATF's relevante henstillinger, og overtog formandskabet for FATF i sommeren 2013.

De to væsentligste **myndigheder**, der er ansvarlige for gennemførelsen af korruptionsbekæmpelsespolitikker i Rusland, er **præsidentadministrationen (politisk ansvar)** og **anklagemyndigheden (operativt ansvar og ansvarlig for anklagerelaterede aktiviteter)**.

Det øverste organ på det politiske (men også delvist på det udøvende) plan er **det præsidentielle korruptionsbekæmpelsesråd**, hvis medlemmer ud over præsidenten, som leder rådet, omfatter cheferne for de relevante myndigheder og ministerier. Det samordner aktiviteter, udarbejder forslag til

præsidenten og overvåger gennemførelsen af korruptionsbekæmpelseslovgivning i overensstemmelse med den nationale korruptionsbekæmpelsesplan. Et **præsidium** under det præsidentielle korruptionsbekæmpelsesråd, som ledes af chefen for præsidentadministrationen, er ansvarligt for mere operative opgaver i samarbejde med præsidentadministrationens specialafdeling. Præsidiet foretager især kontrol af de oplysninger om formueforhold, som de højtstående tjenestemænd i alle agenturer indsender, og behandler desuden interessekonflikter, der omhandler de pågældende højtstående tjenestemænd.

**Anklagemyndigheden** samordner alle de udøvende myndigheders gennemførelse af korruptionsbekæmpelseslove og -strategier. Anklagemyndigheden har en specialenhed på centralt og regionalt plan, der beskæftiger specialuddannede anklagere, som har til opgave at behandle sager om korruptionsbekæmpelse.

**FSB** og **indenrigsministeriet** bidrager med operativ støtte til anklagemyndighedens undersøgelser. Visse undersøgelsesbeføjelser i korruptionssager henhører ligeledes under **undersøgelseskomitéen**. Det blev oplyst til EU's eksperter, at disse myndigheder som minimum på centralt plan ligeledes har specialenheder til sager om korruptionsbekæmpelse, mens det på regionalt plan er nærmere udpegede tjenestemænd, der er specialiserede inden for dette område. Fordelingen af beføjelser mellem disse myndigheder er, som det var tilfældet på området for retshåndhævelse, upræcis. Der synes at være et samarbejde mellem myndighederne, men de regler og standarder, som lægges til grund herfor, er tilsyneladende ikke særlig klart defineret.

I tillæg til den ovenstående ramme er det fastsat i loven, at alle føderale myndigheder skal oprette **specialudvalg** for interne undersøgelser af den adfærd, som myndighedens tjenestemænd udviser, og af interessekonflikter. Alle disse myndigheder skal oprette en **særskilt enhed** (i deres personaleafdeling), som navnlig skal foretage kontrol af myndighedens ansattes oplysninger om formueforhold.

På samme måde blev der udarbejdet en **model til en etisk kodeks** for statsansatte, som blev vedtaget af det præsidentielle korruptionsbekæmpelsesråds præsidium. I denne model henvises der til de mest relevante lovbestemmelser samt til den etiske adfærdskodeks, som alle ansatte skal følge. På dette grundlag skal hver enkelt myndighed i Rusland udarbejde sin egen interne adfærdskodeks. Desværre fik EU's eksperter ikke fremvist nogen af disse kodekser.

Hvad angår **uddannelse** af de mest relevante myndigheder, der beskæftiger sig med korruptionsbekæmpelse, har anklagemyndigheden udarbejdet et specialprogram for både sine egne ansatte og andre myndigheder. Desuden gennemfører anklagere i specialenhederne til korruptionsbekæmpelse yderligere uddannelsesforløb, som er målrettet deres indsatsområde. Andre agenturer gav kun meget generelle oplysninger om uddannelsen af deres ansatte i korruptionsbekæmpelse. Det forholder sig tilsyneladende sådan, at denne type uddannelse blot udgør en del af deres almindelige uddannelsesprogrammer. Der blev ikke givet andre specifikke oplysninger om indholdet af denne uddannelse.

Ifølge anklagemyndighedens oplysninger under EU-missionen nåede **antallet af registrerede korruptionssager** op på 49 513 i 2012, hvilket ligger 22,5% højere end det antal sager, der blev registreret i 2011 (40 407). Over 13 500 personer blev tiltalt. Det følger af offentligt tilgængelige oplysninger, at ca. 9 500 korrupte tjenestemænd på forskellige niveauer allerede er blevet dømt i Rusland. Det største antal korruptionssager omhandler svig, underslæb og ulovlig anvendelse af ejendomme og formue. Ifølge de ovennævnte oplysninger er korruption et udbredt fænomen i

forbindelse med budgetbevillinger til statslige kontrakter, transaktioner, der vedrører føderal og kommunal ejendom, og kontrol af forretningsaktiviteter.

I de senere år er bestemmelserne om **oplysninger om formueforhold** blevet revideret og forbedret ved adskillige lejligheder. Den relevante personkreds blev udvidet, således at det nu er en stor gruppe højtstående tjenestemænd samt deres familiemedlemmer, der skal afgive oplysninger (herunder direktører for statsejede virksomheder). Disse personer må ikke eje ejendomme eller andre finansielle aktiver i udlandet. Oplysningerne skal omfatte både indtægter og udgifter. Manglende afgivelse af oplysningerne eller afgivelse af fejlagtige oplysninger fører til afskedigelse.

**Procedurerne for kontrol af oplysninger om formueforhold**, der er afgivet, er fastlagt i lovgivningen og er beskrevet meget nøje. Der blev givet meget begrænsede oplysninger om den praktiske **metode**. De agenturer, som EU's eksperter mødte, oplyste udelukkende, at alle erklæringer bliver kontrolleret og kan blive yderligere krydstjekket med bistand fra banker og skattemyndigheder. EU's eksperter fik afslag på et møde med de tjenestemænd, der udførte kontrollerne i agenturernes specialenheder.

Der blev givet meget få oplysninger til EU's eksperter om udarbejdelse af **risikovurderinger** i forbindelse med oplysninger om og vurdering af aktiver. Kun anklagemyndigheden udarbejder en sådan risikovurdering, hvor der bliver lagt vægt på juridiske bestemmelser og stillinger i den offentlige administration, som er særligt udsatte for korruption. Der bliver ikke udarbejdet yderligere detaljerede eller målrettede analyser, og andre agenturer udarbejder tilsyneladende slet ikke dokumenter af den art. Det skal forbedres.

Sideløbende blev bestemmelserne om **beslaglæggelse af aktiver** udarbejdet. For meget kort tid siden blev anvendelsesområdet for disse bestemmelser udvidet, således at de nu også omfatter misbrug af officielle beføjelser.

I forbindelse med tilvejebringelsen af **statistikker vedrørende oplysninger om formueforhold** oplyste de russiske myndigheder, at 211 000 af de i alt 1,3 mio. erklæringer i 2012 blev kontrolleret af de relevante myndigheder. I hele landet afslørede kontrollen i alt 16 000 overtrædelser af bestemmelserne om afgivelse af oplysninger, og de sanktioner, der blev pålagt tjenestemændene som følge af svig, som blev opdaget efter kontrol af oplysningerne om formueforhold, førte til afskedigelse af 322 tjenestemænd i 2012.

Den seneste ændring af lovgivningen omhandler **beskyttelse af whistleblowers**. I medfør af disse bestemmelser kan en whistleblower ikke blive pålagt disciplinære sanktioner, medmindre beslutningen herom er truffet af et særligt udvalg, der er nedsat inden for det pågældende agentur. Desuden får den pågældende person bevilget gratis juridisk bistand. Bestemmelserne blev undertegnet af præsidenten i april 2013, og den praktiske anvendelse heraf bør nøje overvåges.

Der bliver gjort bestræbelser på at etablere et **samarbejde med civilsamfundet**. I 2012 færdiggjorde justitsministeriet et udkast til masterplanen for samarbejde mellem offentlige myndigheder, lokalregeringer og sociale institutioner om bekæmpelse af korruption, som skulle gennemføres inden 2014. På nuværende tidspunkt skal dette samarbejde imidlertid forbedres yderligere. Frem for alt bidrager det overordnede miljø, som på nuværende tidspunkt præger de ngo'er, der agerer i Rusland (især den såkaldte "lov om udenlandske agenter"), ikke til, at ngo'er kan fungere stabilt og uafhængigt. På området for korruptionsbekæmpelse er et mere struktureret samarbejde om korruptionsbekæmpelse endvidere begrænset til erhvervsorganisationerne. For andre ngo'er og civilsamfundet gælder det, trods

alle myndighedernes løfter om åbenhed over for alle former for kontakt med borgerne, at det strukturerede samarbejde er meget begrænset og bliver gennemført sporadisk.

Der er fastlagt horisontale og detaljerede bestemmelser om **adgang til oplysninger** om de offentlige myndigheders aktiviteter. Hver enkelt myndighed er forpligtet til at oprette sit eget websted og skal jævnligt offentliggøre specifikke oplysninger om korruptionsbekæmpelsesaktiviteter. Beskæftigelses- og socialministeriet samt anklagemyndigheden er ansvarlige for tilsynet med og kontrollen af en korrekt gennemførelse af loven. Manglende overholdelse af bestemmelserne kan udløse administrative og disciplinære sanktioner.

**Reformen af retssystemet** er af afgørende betydning i forbindelse med korruptionsbekæmpelsespolitikken. Der hersker ikke desto mindre bekymring omkring det russiske retssystems uafhængighed, som har indvirkning på korruptionsbekæmpelsesindsatsens generelle troværdighed (herunder den enkelte domstols retspræsidents magtfulde position, navnlig hvad angår fordelingen af sager). Der bliver gjort bestræbelser på at offentliggøre domme. Selv om så godt som alle domstole angiveligt har oprettet deres officielle websted, er alle handelsrettens domme tilgængelige online, mens der kun delvist er elektronisk adgang til domme afsagt af almene domstole.

Bestemmelserne om **offentlige indkøb** er fortsat ved at blive revideret. Der er tilsyneladende gjort store bestræbelser på at sikre, at udbudsproceduren er så gennemsigtig som mulig. Manglen på fuldstændig gennemsigtighed i såvel prækvalifikationsproceduren som i gennemførelsen af kontrakten kan imidlertid give anledning til bekymring.

- **Samarbejde inden for rammerne af partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland om forebyggelse af korruption (1994).**

Inden for rammerne af partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Rusland og partnerskabet mellem EU og Rusland om modernisering har adskillige EU-finansierede projekter vedrørende retsstatsprincippet til formål at støtte korruptionsbekæmpelsesaktiviteter. Der er desuden blevet arrangeret TAIEX-seminarer, studiebesøg og ekspertseminarer vedrørende politisamarbejde for forskellige retshåndhævelsesagenturer.

Kommissionen forsøger i samarbejde med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil at indlede en struktureret dialog med de russiske myndigheder om bekæmpelse af korruption. Hidtil er der dog kun blevet afholdt et enkelt møde (i december 2011) i Moskva. Det ventes, at det næste møde vil blive afholdt i Bruxelles inden udgangen af 2013 med deltagelse af civilsamfundet.

- **Opfyldelse af relevante henstillinger udstedt af Sammenslutningen af Stater mod Korruption (Greco).**

Rusland ratificerede Europarådets strafferetskonvention om korruption i 2006. Rusland undertegnede konventionens tillægsprotokol i 2007, men ratificeringen heraf er endnu ikke sket. Rusland tiltrådte Greco i 2007 og har siden da været omfattet af sammenslutningens standardevalueringsmekanisme. Rapporterne fra den første og anden evalueringsrunde blev offentliggjort i 2008. Den seneste rapport, **Greco's rapport fra den tredje evalueringsrunde**, blev offentliggjort i 2012. Rusland tillægger det tilsyneladende stor betydning at opfylde sine internationale forpligtelser i denne henseende, men har imidlertid anført, at det er uenigt i nogle af punkterne i evalueringen.

Greco's evalueringsgruppe udarbejdede henstillinger vedrørende **korruptionsanklager**, herunder vedrørende visse former for bestikkelse i den offentlige sektor, især i forbindelse med tilbud og løfte om samt accept af en fordel. Andre ikke-materielle fordele skal indgå i definitionen af "bestikkelse" i

bred betydning. Den personkreds, som kan blive anklaget for korruption, bør ligeledes udvides. Rusland redegjorde over for EU's eksperter for udarbejdelsen af ændringsforslag til straffeloven, som har til formål at udvide anvendelsesområdet for bestemmelserne om bestikkelse for således at sikre, at de tydeligt omfatter enhver form for (uberettiget) fordel, herunder enhver form for ikke-materielle fordele. Undersøgelseskomitéen har tilvejebragt oplysninger om et ændringsforslag til straffeloven, hvormed der indføres strafansvar for juridiske personer. EU's eksperter fik oplyst, at justitsministeriet havde stillet nogle ændringsforslag til den føderale lov om politiske partier for at øge **gennemsigtigheden af partistøtte**. Tidsplanen for vedtagelsen af disse ændringer blev ikke oplyst.

Anklagemyndigheden anførte, at kriterierne for ansættelse af myndighedens personale var blevet forbedret som følge af nogle af Grecos tidligere henstillinger. I disse kriterier stilles der nu krav om, at ansøgerne skal have en videregående uddannelse, og der er indført en udvælgelsesprocedure for ansøgerne, herunder bestemmelser om retfærdig konkurrence, gennemsigtighed og undgåelse af interessekonflikter.

Som det er sædvane, vil **overholdelsesrapporten** efter rapporten om tredje evalueringsrunde, foreligge i oktober 2013. EU's eksperter fik oplyst, at Rusland ville fremsende rapporten rettidigt.

### 3.2 Samarbejde om retshåndhævelse

- **Iværksættelse af de nødvendige skridt hen imod indgåelsen og en effektiv gennemførelse af en strategisk og operativ samarbejdsaftale mellem Europol og Den Russiske Føderation.**

Efter fire forhandlingsrunder (samt eksperternes møder) lagde parterne sidste hånd på udkastet til en aftale. Udkastet blev i maj 2013 forelagt Europolis styrelsesråd, som sendte det videre til Den Fælles Kontrolinstans med henblik på en udtalelse. Når Den Fælles Kontrolinstans har afgivet sin udtalelse, vil styrelsesrådet beslutte, om aftalen kan blive forelagt Rådet med henblik på at bemyndige direktøren til at undertegne aftalen.

- **Udveksling af oplysninger om relevante reformer af retshåndhævelsesagenturerne for at sikre en tilstrækkelig høj kapacitet til og forbedre parternes samarbejde om forebyggelse, opdagelse, begrænsning og opklaring af lovovertrædelser, herunder i bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet, og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Ruslands væsentligste retshåndhævelsesagenturer omfatter **indenrigsministeriet (politiet), FSB, FDSC, undersøgelseskomitéen og FCS**. Disse aktørers forpligtelser til at bekæmpe kriminalitet er defineret i strafferetsplejeloven, og selv om de i princippet er effektive, er der et vist sammenfald mellem dem, som nogle gange kan forårsage operative problemer.

Med hensyn **tilsamarbejdet og opgavefordelingen i forbindelse med efterforskning** bliver strafferetlig efterforskning indledt af en såkaldt operativ efterforskning, som foretages af agenter fra samme efterforskningsmyndighed. Den operative efterforskning er reguleret i specifik lovgivning, og formålet med denne efterforskningsfase er at indsamle dokumenter og bevismateriale, som gør det muligt at indlede den egentlige strafferetlige efterforskning. På grundlag af det indsamlede bevismateriale skønner den strafferetlige efterforsker i samråd med anklagemyndigheden, om der er tilstrækkeligt grundlag for at indlede en strafferetlig efterforskning, eller om sagen skal hjemvises til den operative efterforskningsfase.

**Efterforskningsmyndigheden** udpeges i henhold til straffelovens artikel 151. Det påhviler i princippet anklagemyndigheden at bilægge eventuelle kompetencekonflikter mellem agenturerne i denne fase ved at tage en sag fra ét agentur og give den til et andet. Det er også anklagemyndighedens opgave at koordinere efterforskningen, hvis mere end ét agentur er involveret. Der er imidlertid undtagelser til denne regel, idet undersøgelseskomitéen har beføjelse til at afslutte en straffesag, som blev indledt af komitéen.

FDCS har ikke beføjelser til at foretage operativ eller strafferetlig efterforskning, men fokuserer på den administrative efterforskning. Hvis resultaterne af en administrativ efterforskning giver formodning om et strafbart forhold, hjemviser anklagemyndigheden sagen til en anden myndighed.

Nogle af de russiske myndigheder antydede, at problemerne med retshåndhævelsesagenturerne sammenfaldende beføjelser kunne mindskes som følge af en planlagt ny lov, der ville medføre øget ansvar til undersøgelseskomitéen i den strafferetlige efterforskning. Lovforslaget blev imidlertid ikke uddybet.

Den 7. februar 2011 blev **politireformen** indledt med vedtagelsen og ændringen af adskillige love, herunder straffeloven og strafferetsplejeloven. Som følge af denne reform blev det russiske politi omdannet til et føderalt agentur, der udelukkende finansieres over det føderale budget. Antallet af betjente blev reduceret med 20% inden 2012. Hovedparten af disse nedskæringer berørte dog politifolkene på gaden, mens det administrative personale i navnlig regionerne praktisk talt forblev uændret. Mange eksperter har vurderet disse foranstaltninger til at være ineffektive. Følgelig vil der angiveligt blive gennemført flere reformer i fremtiden.

Politiet administrerer de mest omfattende **datasystemer**, hvori andre myndigheder kan søge oplysninger. Denne database er tilsyneladende ikke sammenkoblet med andre databaser, som forvaltes af andre retshåndhævelsesagenturer.

- **Styrkelse af det bilaterale og multilaterale operative samarbejde mellem retshåndhævelsesagenturer og retsmyndigheder i EU's medlemsstater og Rusland med det formål at bekæmpe grænseoverskridende organiseret kriminalitet.**
- **Gennemførelse af fælles operationer og anvendelse af andre operative midler og metoder til grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde mellem Rusland, EU og EU's relevante agenturer samt interesserede medlemsstater i relevante sager.**

De russiske retshåndhævelsesmyndigheders deltagelse i internationalt samarbejde og udveksling af oplysninger foregår hovedsagelig gennem Interpol som led i internationale aftaler eller bilateralt. På denne baggrund udstationeres forbindelsesofficerer i udlandet. Aftalen med Europol vil, når den er blevet undertegnet, medføre yderligere forbedringer af samarbejdet og udvekslingen af oplysninger med EU, især for så vidt angår overvågning og bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

De russiske retshåndhævelsesagenturer har samarbejdserfaring og har gennemført forskellige fælles operationer, herunder med EU's medlemsstater. Resultaterne af dette samarbejde er af de relevante parter blevet bedømt som tilfredsstillende.

**FCS** spiller også en væsentlig rolle i bekæmpelsen af grænseoverskridende kriminalitet ved grænseovergangssteder og deltager i temmelig omfattende internationalt samarbejde. I denne forbindelse har samarbejdet i Verdenstoldorganisationen (WCO) central betydning. FCS har ligeledes undertegnet bilaterale aftaler om toldsamarbejde, herunder om bekæmpelse af kriminalitet, med 48

lande. Rusland samarbejder desuden med EU inden for rammerne af "Regional Intelligence Liaison Office" (RILO).

**Undersøgelseskomitéens** repræsentanter meddelte, at de deltager i et positivt og effektivt samarbejde med deres nabolande og Interpol. Af EU-landene har undersøgelseskomitéen undertegnet bilaterale samarbejdsaftaler med Finland, Frankrig og Tyskland. Der er indgået andre aftaler med USA, Israel, Norge og Kasakhstan.

Indenrigsministeriet er Ruslands centrale myndighed, når det drejer sig om samarbejdet med Interpol. Det har angiveligt undertegnet et aftalememorandum med næsten alle nabolande og SNG-lande. Grænsevagtjenesten (under FSB) samarbejder også med tredjelandes myndigheder om grænseforvaltning (læs mere under hovedområde 2).

De russiske retshåndhævelsesmyndigheder (indenrigsministeriet, FDCS, FCS, FSB) deltager ligeledes i grænseoverskridende partnerskaber inden for rammerne af **CBSS**.

På møderne med EU's eksperter understregede de russiske myndigheder, at arbejdet i dets nuværende form anses for at være effektivt og passende. Når dette er sagt, er det tydeligt, at det internationale samarbejde med Rusland meget ofte bliver formidlet gennem hovedkvartererne. Det er meget sjældent, at kontakter på regionalt plan er mulige. Dette resulterer i unødvendige forsinkelser i udvekslingen af oplysninger.

### 3.3 Retligt samarbejde

- **Iværksættelse af de nødvendige skridt hen imod indgåelsen og en effektiv gennemførelse af en samarbejdsaftale mellem Eurojust og Den Russiske Føderation.**

Forhandlingerne mellem Eurojust og Rusland blev indledt i oktober 2006. Den sidste runde fandt sted i marts 2011. Der var yderligere kontakter i december 2012, og ligeledes efter at Eurojust var blevet underrettet om Ruslands ratificering af Europarådets databeskyttelseskonvention fra 1981. På opfordring fra Eurojust besøgte Eurojusts databeskyttelsesansvarlige Rusland i september 2013 og modtog omfattende oplysninger fra den russiske databeskyttelsesmyndighed, om end nogle punkter mangler at blive præciseret og drøftet. Besøget var en af betingelserne for, at forhandlingerne kunne fortsætte. Den næste forhandlingsrunde finder sted, når nogle formaliteter, som parterne har aftalt, er blevet ordnet.

- **Tiltrædelse og gennemførelse af konventionen fra 1980 om de civile retlige virkninger af internationale barnebortførelser og konventionen fra 1996 om retternes kompetence, lovvalg, anerkendelse og fuldbyrdelse af retsakter samt om samarbejde vedrørende forældremyndighed og foranstaltninger til beskyttelse af mindreårige.**

Rusland har ratificeret **Haag-konventionen fra 1980 om de civile retlige virkninger af internationale barnebortførelser**, som trådte i kraft i Rusland den 1. oktober 2011. Tiltrædelsen har imidlertid kun virkning over for en "gammel" kontraherende stat, når denne stat har godkendt Ruslands tiltræden. For EU er godkendelsen af Ruslands tiltræden ligeledes et spørgsmål om den interne kompetencefordeling mellem EU og EU's medlemsstater, og en præcisering af denne fordeling verserer stadig for Den Europæiske Unions Domstol.

Undervisnings- og videnskabsministeriet er blevet udpeget som den **centrale myndighed** i forbindelse med denne konvention. Ministeriets relevante enhed er for øjeblikket ved at blive omorganiseret. Der er tilsyneladende blevet afsat én person på fuld tid til håndteringen af de indgående anmodninger. Den

centrale myndighed har indtil videre modtaget 16 sager, og der har ikke været nogen anmodninger om tilbagesendelse, som tydeligt ville være omfattet af konventionens anvendelsesområde. Rusland er ikke desto mindre angivelig parat til at anvende konventionen administrativt. En regulering i den føderale lovgivning af den centrale myndigheds relevante kompetenceområde kan være til gavn for myndigheden, idet den centrale myndighed er ansvarlig for koordineringen af andre myndigheder, hvilket almindeligvis udgør en udfordring i Rusland.

Hvad angår **gennemførelsen** af konventionen, er den centrale myndighed ansvarlig for at behandle anmodningerne, henvise til den kompetente domstol og rådgive ansøgeren til at anlægge sag. To andre myndigheder (ud over den centrale myndighed) spiller en væsentlig rolle, og det er indenrigsministeriet og den føderale fogedmyndighed. Begge myndigheder vil være ansvarlige for eftersøgningen af barnet. Der er blevet udarbejdet relevante ændringsforslag til den føderale lov, som ventes vedtaget snart. Der er ingen planer om detailregulering af anmodnings- og tilbagesendelsesproceduren, selv om det måske ville være tilrådeligt at præcisere bestemmelserne om tilbagesendelsesproceduren eller om definitionen af de kompetente domstole (sidstnævnte fremgår kun af højesterets afgørelse fra 1996).

Rusland har også ratificeret **Haag-konventionen fra 1996 om beskyttelse af mindreårige**. Den trådte i kraft den 1. juni. Undervisnings- og videnskabsministeriet blev udpeget som den **centrale myndighed**. Det praktiske arbejde med gennemførelsen af konventionen er endnu ikke afsluttet. De relevante lovændringer er under udarbejdelse og ventes vedtaget i 2014.

Eftersom der muligvis vil ske en stigning i antallet af sager efter indførelsen af visumfritagelsesordningen mellem EU og Rusland, drøftede EU's eksperter ligeledes **to andre Haag-konventioner**, som måske kunne være relevante i forbindelse med det retlige samarbejde (selv om de ikke er anført udtrykkeligt i fortegnelsen over fælles skridt), nemlig Haagerkonventionen om forkyndelse af dokumenter (1965) og Haagerkonventionen om bevisoptagelse (1970). Den nuværende betydelige arbejdsbyrde, som den førstnævnte konvention medfører, er allerede anerkendt. De store forsinkelser i proceduren kan kun mindskes ved, at Rusland trækker sin indsigelse vedrørende artikel 10, litra a), tilbage og således tillader direkte postomdeling af anmodningen til adressaten. For så vidt angår den sidstnævnte konvention, var det i overensstemmelse med anbefalingerne at udpege Ruslands centrale myndighed (og udpegningen har været længe ventet, da Rusland tiltrådte konventionen i 2001) for ikke at skulle benytte diplomatiske kanaler til alle udvekslinger, hvilket giver anledning til forsinkelser.

- **Udveksling af relevante oplysninger om gennemførelsen og virkningen af udleveringsprocedurer, anmodning om gensidig retshjælp, fuldbyrdelse af udenlandske domstoles afgørelser, overførsel af domfældte, herunder statistikker, styrkelse af samarbejdet og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Ud over bilaterale og regionale traktater (f.eks. med SNG-landene) samt interne samarbejdsprogrammer mellem afdelingerne, har Rusland tiltrådt adskillige af Europarådets konventioner om retligt samarbejde i straffesager, nemlig konventionen om udlevering (1957), konventionen om gensidig retshjælp i straffesager (1959) og konventionen om overførsel af domfældte (1983).

På trods af at Rusland på tidspunktet for tiltrædelsen af **konventionen om gensidig retshjælp i straffesager** udpegede adskillige myndigheder til at varetage kommunikationen med de øvrige kontrahenter, bliver alle sager, der omhandler retshjælp, i praksis videresendt til anklagemyndigheden

med henblik på behandling og efterfølgende opfølgning. Kun i hastesager er det tilladt retsmyndighederne i den anmodende stat at rette direkte henvendelse til retsmyndighederne i Rusland. Dette giver anledning til forsinkelser og ophobning af sager, der skal behandles.

Overordnet set er anklagemyndigheden den centrale myndighed i hovedparten af sagerne om retligt samarbejde. For at opnå gensidig retshjælp i den indledende fase og i udleveringssager bliver alle anmodninger sendt via og modtaget af anklagemyndigheden. Justitsministeriet er imidlertid den centrale myndighed, når det drejer sig om overførsler af domfældte. Den centrale ordning for behandling af anmodninger og efterkommelse heraf er forholdsvis langtrukket.

Ifølge anklagemyndighedens statistikker bliver der årligt modtaget ca. 3 000 retshjælpsanmodninger. Rundt regnet 1 000 af disse kommer fra EU's medlemsstater. Det tager gennemsnitligt fra to-tre til seks måneder at efterkomme en anmodning, afhængig af typen og omfanget af denne. Justitsministeriet har oplyst, at det hvert år modtager ca. 30 000 anmodninger om retshjælp, men at forholdsvis få vedrører straffesager. Ministeriets målsætning er at efterkomme anmodningen inden for fire måneder. Når dette er sagt, oplever nogle af EU's medlemsstater jævnligt vanskeligheder i deres retlige samarbejde med Rusland i straffesager, hvor der går over seks måneder, før medlemsstaternes anmodninger bliver efterkommet, hvis det da overhovedet sker.

Et decentraliseret samarbejde, som tilrettelægges direkte på lokalt eller regionalt plan, kunne fremme og effektivisere denne procedure. Rusland opfordres ligeledes til at undertegne og ratificere den anden tillægsprotokol (2001) til konventionen om gensidig retshjælp i straffesager.

Et andet aspekt vedrørende det retlige samarbejde om straffesager vedrører Ruslands afvisning af at gennemføre **forhør af mistænkte, der er russiske statsborgere**, når disse personer er vendt tilbage til Rusland efter at have begået kriminalitet i udlandet. De russiske myndigheder har foreslået, at den anmodende stat i stedet overfører sagen til Rusland, hvilket af praktiske hensyn ofte ikke er muligt. Denne strategi forsinket nogle sager eller hindrer, at de bliver behandlet.

Anklagemyndighedens akademi udbyder **uddannelse** inden for alle aspekter af retsforfølgelse. Der blev i 2012 udgivet en håndbog i retshjælp. **Dommerakademiet** tilrettelægger omfattende uddannelsesforløb for dommere. Programmerne omfatter internationale aspekter, som dog ikke er specifikt fremhævet.

### 3.4 Personoplysninger

- **Tiltrædelse og gennemførelse af Europarådets konvention fra 1981 til beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (konvention nr. 108) og tillægsprotokollen hertil fra 2001 vedrørende tilsynsmyndigheder og grænseoverskridende dataudveksling.**

Den 15. maj 2013 ratificerede Rusland Europarådets konvention fra 1981 om personoplysninger. Konventionen trådte i kraft i Rusland den 1. september 2013 og bliver gennemført i adskillige føderale love og andre gennemførelsesbestemmelser.

Der er visse udestående spørgsmål, som stadig mangler at blive behandlet, herunder især databeskyttelsesmyndighedens uafhængighed og anvendelsen af databeskyttelsesrettigheder på "statshemmeligheder". Et af de væsentligste spørgsmål er, i hvilken udstrækning den føderale databeskyttelseslovgivning finder anvendelse på statshemmeligheder (det relevante forbehold blev indført i forbindelse med ratificeringen af konventionen). Hovedparten af sagsakterne og databaserne

vedrørende retshåndhævelse og statssikkerhed er tilsyneladende omfattet af undtagelsen, uden at dette er begrundet i proportionalitets- og nødvendighedsprincippet. Når dette er sagt, henhører de data, der behandles i forbindelse med grænsekontrol, angiveligt under reglerne for databeskyttelsesstandarder.

Selv om det ikke blev meldt klart ud, om Rusland agter at tiltræde **tillægsprotokollen** til konventionen, fastholdt de russiske myndigheder i deres forklaringer, at den gældende lovgivning og Ruslands tilsynsmyndigheds retsstilling er i fuld overensstemmelse med denne protokol.

**Tilsynsmyndigheden** (som defineret i protokollen), der er ansvarlig for kontrol af og tilsyn med overholdelsen af kravene i russisk lovgivning i forbindelse med behandlingen af personoplysninger, er Roskomnadzor – et agentur, som henhører under ministeriet for kommunikation og massemediers ansvarsområde. Agenturets retsstilling, sammensætning og bestemmelser om udpegning af dets chef og ledende medarbejdere er defineret i regeringens anordning nr. 228 fra 2009. Alene ministeriets overvågning af myndigheden og Roskomnadzors chef og ledende medarbejders retsstilling, som indebærer, at de bliver udpeget og afskediget af ministeren, er et bevis på manglende uafhængighed. Desuden er Roskomnadzors funktion som tilsynsorgan ikke fastslået i den føderale lovgivning, hvor der kun er en generel henvisning til et sådant organ. Rusland hævder, at dette er en gængs model i Rusland for mange agenturer, og at der ikke kan ændres på Roskomnadzors beføjelser uden Dumaens godkendelse.

Der blev tilvejebragt oplysninger om Roskomnadzors finansielle og menneskelige ressourcer samt administrative struktur, og disse oplysninger blev fra russisk side beskrevet som tilstrækkelige.

Roskomnadzors væsentligste **beføjelse** er tilsynet med genstanden for behandling af personoplysninger, herunder klager, fortegnelse over kontrollører, efterforskninger osv. Til forskel fra andre føderale tjenester har Roskomnadzor ligeledes beføjelse til at fastlægge politikker og udarbejde lovforslag vedrørende databeskyttelse. Når dette er sagt, har Roskomnadzor dog ikke beføjelser til at kontrollere de informationssikkerhedsaspekter, der er forbundet med behandlingen af personoplysninger. Når det drejer sig om den offentlige sektor, foretages denne kontrol af FSB (primært krypteringssystemer) og den føderale tjeneste for teknisk eksportkontrol (agentur under forsvarsministeriet med videre beføjelser inden for dette område, hvis omfang imidlertid ikke blev præciseret af Rusland). Der gennemføres tilsyneladende ingen kontrol af private datakontrollørers informationssikkerhed.

Der tilrettelægges relevant **uddannelse** og målrettede seminarer for Roskomnadzors ansatte. Agenturet har ligeledes tilrettelagt adskillige **bevidstgørelseskampagner**.

**Det anbefales at tage følgende problemer og tiltag op i forbindelse med opfølgningen på hovedområde 3:**

**På grundlag af de ovenstående konklusioner har Kommissionen kortlagt følgende problemer, der kræver en yderligere drøftelse med de russiske myndigheder:**

- Der er tilsyneladende hverken blevet udarbejdet eller planlagt en omfattende analyse af de indvirkninger, som en eventuel visumfritagelsesordning mellem EU og Rusland eller oprettelsen af en toldunion måtte have på bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, menneskehandel, smugling af ulovlige varer osv. En sådan analyse kunne muligvis forbedre retshåndhævelsesmyndighedernes håndtering af de nye udfordringer, som mere omfattende

person- og varebevægelser som følge af både toldunionen og en eventuel visumfritagelsesordning mellem EU og Rusland ville medføre.

- De forskellige retshåndhævelsesagenturers beføjelser overlapper tilsyneladende hinanden på relevante områder. Dette kan resultere i en utilstrækkelig efterforskning og bidrager samtidig til at skabe et uklart billede af samarbejdsrelationerne mellem disse agenturer (herunder manglen på fælles databaser osv.).
- Rusland har gennemført politireformer, som imidlertid har givet forvirrende resultater og ifølge mange kilder skal revideres i fremtiden. Politiets rolle og effektivitet er af afgørende betydning for mange områder i visumdialogen.
- Det nuværende praktiske samarbejde mellem retshåndhævelsesmyndighederne og retsmyndighederne i Rusland og i EU's medlemsstater er stadig meget centraliseret, og det er et krav, at der kun bliver rettet henvendelse gennem de respektive hovedkvarterer. Dette giver anledning til forsinkelser i myndighedernes gensidige kommunikation.
- Korruptionsbekæmpelsespolitikken er et spørgsmål af særlig horisontal betydning for ikke blot hovedområde 3, men også visumdialogens øvrige hovedområder. Et af de centrale elementer i denne forbindelse er de russiske domstoles uafhængighed, som fortsat er et spørgsmål, der vækker bekymring. Det bør i parentes bemærkes, at ikke alle domme bliver offentliggjort. Desuden er der tilsyneladende meget begrænsede muligheder for samarbejde med og inddragelse af civilsamfundet vedrørende udformningen og gennemførelsen af korruptionsbekæmpelsespolitikken. Dette kombineret med det generelt ugunstige klima, som civilsamfundet fungerer i, kan resultere i en korruptionsbekæmpelsespolitik, der ikke omhandler problemets kerne. Den offentlige indkøbsprocedure (herunder i perioden efter afgivelsen af tilbuddet) er også præget af en vis uigennemsigtighed, hvilket kan føre til misbrug.
- Manglen på en uafhængig databeskyttelsesmyndighed vækker bekymring og skal drøftes. Den nye databeskyttelseslovs relevans skal præciseres, for så vidt angår retshåndhævelse og statsikkerhed.

**Der anbefales følgende tiltag med sigte på en yderligere forbedring af gennemførelsen af de relevante fælles skridt:**

- Indførelse af strafansvar for juridiske personer i Ruslands ordninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge/bekæmpelse af terrorisme og korruption for yderligere at effektivisere tiltagene og iværksætte disse over for juridiske, og ikke kun fysiske, personer.
- Vedtagelse af det lovforslag, hvori der er taget hånd om nogle af de betænkeligheder, der blev nævnt i FATF's vurdering fra 2012, med det formål at tilnærme den nationale lovgivning til de internationale standarder.
- Både Rusland og EU har engageret sig i kampen mod menneskehandel. Det er imidlertid umuligt at engagere sig effektivt uden at have et omfattende regelsæt, der omhandler alle aspekter heraf. Det anbefales derfor, at der vedtages en omfattende og overordnet juridisk og politisk ramme for håndteringen af menneskehandel, herunder for beskyttelsen af ofre for menneskehandel.
- For at tilnærme den nationale politik og lovgivning til de internationale standarder på området for korruptionsbekæmpelse skal man følge de anbefalinger, som er udarbejdet i den evalueringsproces, der er gennemført af Greco, OECD og UNCAC (herunder en mere rummelig definition af bestikkelse, som i lovgivningen skal omfatte tilbud og løfter om bestikkelse samt ikke-økonomiske ydelser).
- Efter at have ratificeret både Haag-konventionen fra 1980 om barnebortførelser og Haag-konventionen fra 1996 om beskyttelse af mindreårige er det af afgørende betydning, at de nødvendige gennemførelsesbestemmelser vedtages (herunder en

præcisering af tilbagetagelsen af barnet og de respektive centrale myndigheders beføjelser), hvis konventionerne skal fungere efter hensigten.

- En effektiv og hurtig retshjælp mellem EU's og Ruslands myndigheder er nødvendig for håndteringen af de mere omfattende personbevægelser som følge af en eventuel visumfritagelsesordning og alle de dertilhørende konsekvenser. Det er derfor nødvendigt at forbedre samarbejdet med EU's medlemsstater ved rettidigt at besvare anmodninger om retshjælp, herunder hvor det drejer sig om gennemførelse af forhør af russiske statsborgere, der er under mistanke for at have begået lovovertrædelser i EU's medlemsstater, og om nødvendigt vedtage relevante lovændringer. I denne forbindelse kan en ratificering af den anden tillægsprotokol til den europæiske konvention om gensidig retshjælp i straffesager (1959) også indgå i overvejelserne.
- I lyset af den horisontale betydning af overholdelsen af databeskyttelsesreglerne anbefales det at ratificere tillægsprotokollen til Europarådets konvention om personoplysninger fra 1980 og i denne forbindelse sikre databeskyttelsesmyndighedens uafhængighed. Dette burde bl.a. føre til, at der muligvis inden for kort tid ville kunne undertegnes en aftale med Eurojust, forudsat at databeskyttelsesproblemerne bliver afhjulpet.

**Som følge af manglen på tilstrækkelige oplysninger var Kommissionen ikke i stand til at foretage en fuldstændig evaluering af fremskridtet med hensyn til følgende spørgsmål, der er relevante for hovedområde 3:**

- Den praktiske metode til kontrol af oplysninger om formueforhold, risikovurdering vedrørende korruptionsbekæmpelse udarbejdet af de relevante agenturer, indholdet af de væsentligste retshåndhævelsesagenturers (FSB, FCS, politiet, undersøgelseskomitéen) etiske kodeks vedrørende korruptionsbekæmpelse, indholdet af uddannelsen i og metoderne til korruptionsbekæmpelse i de relevante agenturer.
- Omfanget af databeskyttelseslovgivningens anvendelsesområde, når det drejer sig om personoplysninger, der bliver behandlet inden for retshåndhævelsesområdet, især med hensyn til fortrolige oplysninger.

#### **Hovedområde 4: Forbindelser udadtil**

##### **Generel vurdering**

Rusland har vedtaget en omfattende **forskriftsmæssig ramme for den frie bevægelighed** for både russiske statsborgere og udenlandske statsborgere. Der bliver gjort store bestræbelser på at udarbejde et retsgrundlag og sikre de af retshåndhævelsesagenturerne iværksatte aktioners legitimitet med hensyn til personers ret til indrejse, udrejse og fri bevægelighed på Ruslands område. Vanskeligheder forbundet med den praktiske gennemførelse af disse forskrifter kan føre til situationer, hvor lovgivningen ikke anvendes ensartet, især som følge af store forskelle i betingelserne i forskellige dele af Rusland.

Der er fastlagt en række **begrænsninger af den frie bevægelighed**, som er reguleret i specifik lovgivning med sigte på at begrænse adgangen til særlige områder, hvortil der er begrænset adgang for både russiske statsborgere og udenlandske statsborgere af hensyn til den nationale sikkerhed eller offentlige sikkerhed. **Adgangen til identitets- og rejsedokumenter**, herunder for bestemte grupper, som f.eks. internt fordrevne personer, flygtninge, ikke-statsborgere og statsløse personer og personer, der tilhører mindretal, kontrolleres tilfredsstillende, selv om den nødvendige udstedelse af visse dokumenter og **opholdsregistrering** fortsat volder problemer for visse grupper. En række positive skridt er taget for at lette adgangen til statsborgerskab og følgelig de nødvendige dokumenter for

personer, der befinder sig i en ulovlig situation (forhenværende statsborgere i USSR), hvilket er i overensstemmelse med de relevante internationale organers anbefalinger. Der er blevet vedtaget politikker, som har til formål at øge gennemsigtigheden af og adgangen til de offentlige tjenesteydelser, der er forbundet med udstedelsen af identitets- og rejsedokumenter, og ansvarligheden i retshåndhævelsesagenturerne, herunder i de agenturer, der beskæftiger sig med regulering og overvågning af den frie bevægelighed. Det er imidlertid stadig uklart, hvor effektive de er til at begrænse en eventuel diskriminerende praksis, herunder over for personer, der tilhører mindretal, eller som har en bestemt etnisk baggrund. Nogle kilder, som f.eks. 2013-rapporten udarbejdet af Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI), fremhæver nogle gruppers vedvarende problemer med proceduren for opholdsregistrering.

For så vidt angår **uddannelsesprogrammer for personale ved retshåndhævelsesmyndighederne, anklagere og dommere og andre fagfolk inden for de områder, der er omfattet af hovedområde 4**, anførte de russiske myndigheder, at systemet for offentlig tjeneste omfatter et vægtigt element i form af kontrol af faglige kvalifikationer, og at der ligeledes er obligatorisk undervisning med det formål at ajourføre de faglige færdigheder. Disse uddannelsesprogrammer indeholder aspekter vedrørende menneskerettigheder, selv om det ikke var muligt at få klarhed over omfanget af specifik og målrettet undervisning i menneskerettigheder i forbindelse med den frie bevægelighed. De russiske myndigheder er fuldt ud bevidste om **de relevante anbefalinger** udstedt af FN-organer, OSCE og Europarådet **vedrørende den frie bevægelighed** og fremme af menneskelig kontakt og er villige til at drøfte behovet for et tættere samarbejde inden for de ovenstående områder. Myndighederne hævder, at de har særlig fokus på **specifikke anbefalinger** udstedt af FN-organer, OSCE, Europarådet og internationale menneskerettighedsorganisationer i forbindelse med gennemførelsen af **strategier til bekæmpelse af diskrimination, beskyttelse af personer, der tilhører mindretal, og bekæmpelse af hadforbrydelser**, da mange af disse områder er følsomme og er præget af særlige vanskeligheder som følge af deres kompleksitet.

Hvad angår **bekæmpelse af diskrimination og hadforbrydelser**, er de relevante russiske agenturer/fagministerier bekendt med kompleksiteten af problemer, der er forbundet med etnisk og religiøs intolerance, og træffer foranstaltninger for at sikre koordination og konsultationer mellem agenturerne. Forskelsbehandling på grundlag af seksuel orientering er imidlertid ikke anerkendt som et problematisk emne. På ekspertniveau kan der noteres en reel interesse i at håndtere negative fænomener og finde løsninger for at sikre en effektiv retshåndhævelse. I praksis kan der forekomme mangler i forbindelse med både gennemførelsen af relevante forskrifter og lovgivning, effektiviteten i samarbejdet mellem agenturer og med samarbejdet med ngo'er, der for ganske nylig især har oplevet vanskeligheder med at udføre deres arbejde som følge af loven til bekæmpelse af ekstremisme og loven om udenlandske agenter. Generelt mener de russiske myndigheder, at den vedvarende indsats for at sikre gennemsigtighed i retshåndhævelsesagenturerne er en tilstrækkelig foranstaltning til at bekæmpe diskrimination. Der bliver gjort bestræbelser på at sikre, at fængsling og udvisning af ulovlige migranter eller personer, der har overtrådt bestemmelserne om indrejse og ophold i Rusland, er i overensstemmelse med internationale standarder. Selv om udviklingen på det lovgivningsmæssige område og FMS' generelle strategi går i retning af en strengere kontrol, øget overholdelse af internationale standarder og højere effektivitet, er der i praksis blevet rapporteret om massive og målrettede anholdelser af personer med en specifik etnisk baggrund og om fængselsforhold, som ikke er i overensstemmelse med de standarder, der er fastlagt i den relevante lovgivning.

De væsentligste organer, der har ansvar for håndteringen af menneskerettighedsaspekter og fungerer som klageorganer, nemlig ombudsmanden og præsidentrådet for udvikling af civilsamfundet og

menneskerettighederne, har en dynamisk og proaktiv tilgang, men har tilsyneladende begrænsede ressourcer og bestræber sig på at opnå væsentlige eller synlige resultater, som ofte leveres på ad hoc-basis, efter at enten ombudsmanden eller formanden for det førnævnte præsidentråd personligt har grebet ind. Selv på dette plan tøver myndighederne med at anerkende, at der forekommer diskrimination eller fremmedhad. For det meste bliver sager, der indeholder elementer af diskrimination eller fremmedhad, opfattet, som om de er begrundet i sociale, økonomiske eller kriminelle forhold (f.eks. hændelserne i byen Pugachyov i sommeren 2013 og i Biryulovo i oktober 2013, der angiveligt var begrundet i korruption og ineffektivitet i politiet). Ikke desto mindre er de relevante russiske myndigheder særdeles bevidste om, at der er tale om en særlig følsom situation, når det drejer sig om den høje koncentration af lovlige og ulovlige migranter i byområder og særlig i Moskva, og de anerkender, at denne situation skal følges meget nøje. Politisk sårbarhed (forvaltningen af migrationsbevægelser i Moskva var et af de væsentligste emner ved kommunalvalget og står fortsat højt på den politiske dagsorden) og sporadiske hændelser målrettet personer med oprindelse i Kaukasus eller Centralasien, som sker fra tid til anden, er et bevis på, at yderligere bestræbelser baseret på en helhedsstrategi, som omhandler andet og mere end den tekniske forvaltning af migration, er nødvendige. I denne forbindelse giver det anledning til bekymring, at myndighederne undlader at overvåge politikeres hadefulde taler og tonen i den offentlige debat.

For så vidt angår **dårlig behandling foretaget af retshåndhævelsesmyndigheder**, er der fastlagt interne mekanismer til håndteringen af sådanne sager, og der er fulgt op på nogle højprofilerede sager (f.eks. sagen om politifolks mishandling af anholdte i 2012 i Kazan, som tiltrak sig stor mediebevågenhed). De russiske myndigheder har en tendens til at benægte eksistensen af problemer eller mangler i forhold til retshåndhævelsen eller den frie bevægelighed i det nordlige Kaukasus, selv om det står i skarp kontrast til indberetninger fra andre kilder (f.eks. rapporten udarbejdet af Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur om besøget i regionen) og de foreliggende realiteter (f.eks. nævnes det i ombudsmandens rapport for 2012, at det er vanskeligt at efterforske sager om mishandling og tortur foretaget af retshåndhævelsesmyndigheder i Nordkaukasus, og på et EU-ekspertbesøg i Tjetjenien så man med egne øjne, at der var opsat kontrolposter, som spærrede veje i Tjetjenien). Hvad angår **gennemførelsen af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols (ECHR) domme på de områder, der er omfattet af hovedområde 4**, har de relevante russiske myndigheder udvist engagement i fuldbyrdelsen af domme, men i en række konkrete sager vedrørende den frie bevægelighed var reaktionen begrænset til behandlingen af en konkret sag eller til udstedelsen af instrukser til forbedring af den procedure, der i praksis følges, eller af domstolens almindelige praksis, uden at spørgsmålet blev behandlet systemisk.

### Særlige bemærkninger

- **Sikring af, at alle Ruslands og EU's statsborgere og personer med lovligt ophold (uanset varigheden af deres lovlige ophold) kan rejse på lige fod med parternes egne statsborgere inden for deres respektive områder under overholdelse af parternes nationale regler og forskrifter vedrørende den nationale sikkerhed.**

I medfør af den russiske forfatning har enhver statsborger ret til fri bevægelighed og ret til valg af opholdssted eller bopæl i Rusland. En persons eller statsborgers rettigheder og frihedsrettigheder kan kun begrænses af den føderale lovgivning i det omfang, som er nødvendigt af hensyn til grundlaget for forfatningssystemet, moralen, velfærden og de rettigheder og legitime rettigheder, der indehaves af andre personer, det nationale forsvar og statens sikkerhed. Der er fastlagt yderligere forskrifter i flere føderale love og forskrifter, hvorefter en russisk statsborger kan opholde sig på et andet sted end deres registrerede opholdssted i op til 90 dage uden at være registreret.

Lovgivningen om **udenlandske statsborgeres retsstilling** er reguleret i føderal lov nr. 115-FZ af 25. juli 2002 og i andre føderale love. Udenlandske statsborgere har samme rettigheder og pligter som russiske statsborgere bortset fra de undtagelser, der er fastslået i den føderale lov.

Der findes **klageinstanser**, idet ansøgeren kan henvende sig til den overordnede for den ansatte, der er ansvarlig for udstedelsen af de relevante dokumenter, eller til chefen for den (lokale) myndighed. Myndigheden skal besvare klagen inden for en frist på 10 dage. En klage kan ligeledes indgives til FMS' føderale kontor, som skal besvare klagen inden for en frist på en måned. En særlig afdeling i FMS beskæftiger sig med behandlingen af sådanne klager. Det er gratis at indgive en klage. Ud over de administrative instanser kan der ligeledes indgives klage til domstolene, anklageren og ombudsmanden.

Fortegnelsen over årsager til en eventuel **begrænsning af den frie bevægelighed** eller valg af opholdssted eller bopæl i Rusland er fastlagt i den føderale lov nr. 5242-1 og er udtømmende. Den vedrører grænseområder, lukkede militærforlægninger, lukkede administrative-territorielle enheder (ZATO'er) samt områder, der er blevet afgrænset i henhold til særlige ordninger som følge af forskellige krisesituationer. Der er ikke hjemmel i den gældende lovgivning for på anden måde at begrænse borgernes frie bevægelighed (selve registreringsproceduren er undtaget).

**Adgangen til områder med begrænset adgang** er reguleret i et regeringsdekret og omfatter 11 typer lukkede områder. Fortegnelsen over andre områder i Rusland, hvortil (kun) udlændinge har begrænset adgang, er offentliggjort og tilgængelig på et offentligt netværk, [visalink-russia.com](http://visalink-russia.com).

I henhold til lovgivningen er det ikke et principielt krav, at områder med begrænset adgang skal have en officiel geografisk betegnelse og være behørigt markeret på landkort. Udlændinge skal være i besiddelse af en særlig indrejsetilladelse til visse områder, og FSB er ansvarligt for udstedelsen af disse tilladelser. Reglerne for adgang til ZATO'er varierer afhængig af, hvilken ZATO-kategori der er tale om, og er i princippet ens for russiske og udenlandske statsborgere, men det er dog ikke muligt for udenlandske statsborgere at bosætte sig i ZATO'er.

For så vidt angår **sager/vanskeligheder, der involverer specifikke grupper** (f.eks. udlændinge, flygtninge, statsløse personer med lovligt ophold), har de russiske myndigheder både i deres skriftlige rapport og under EU's ekspertmission kun berettet om meget få vanskeligheder eller problemer i forhold til disse gruppers frie bevægelighed. Dette gælder også for sager om forskelsbehandling af personer af specifik etnisk oprindelse, herunder romaer. Det blev nævnt, at romabefolkningen generelt ikke bryder sig om registrering, hvilket angiveligt skyldes deres traditionelle livsstil. I januar 2013 blev der udarbejdet en handlingsplan for romaer, som har til formål at forbedre integrationen af romaer i Rusland. Denne handlingsplan er meget ny og ventes gennemført i 2013-14, men der foreligger endnu ingen oplysninger om gennemførelsen. Den Europæiske Kommission mod Racisme og Intolerance (ECRI) anbefalede i sin rapport af 20. juni 2013, at myndighederne fastlægger enkle og tilgængelige procedurer for roma-befolkningen for således at regulere deres retsstilling.

- **Sikring af fuldgyldig og effektiv udstedelse af rejse- og identitetsdokumenter, herunder hvad angår pris og procedurefrister, for alle kategorier af personer, f.eks. for alle statsborgere, internt fordrevne personer, flygtninge, ikke-statsborgere og statsløse personer, herunder personer, der tilhører mindretal.**

På nuværende tidspunkt skelner Rusland mellem to former for tvangsfordrevne personer: "internt fordrevne personer" og "tvungne migranter". Begrebet "internt fordrevne personer" anvendes udelukkende om russiske statsborgere, som midlertidigt (i den tid, krisen varer) har forladt deres faste

bopæl i Republikken Tjetjenien, opholder sig på en midlertidig bopæl i Rusland og (generelt) har planer om at vende tilbage til deres tidligere bopæl. Ifølge FMS blev alle borgere, der var blevet tvunget til at forlade deres faste bopæl i Republikken Tjetjenien og var blevet registreret i henhold til den relevante procedure på FMS' områdekontorer, pr. 1. april 2009 afregistreret på grundlag af deres udtrykte ønske om at vende tilbage til deres tidligere faste bopæl. Således har der siden den 1. april 2009 ikke været nogen borgere, som har været registreret som "internt fordrevne personer". Den 1. juli 2013 var 7 894 personer registreret som tvungne migranter (russiske statsborgere). Ifølge FMS var kun få udenlandske statsborgere registreret som tvungne migranter.

Der kan forekomme administrative udvisninger eller deportationer, hvis en udenlandsk statsborger eller en statsløs person opholder sig ulovligt i Rusland. Vedrørende spørgsmålet om **deportations- og appelmekanismer** anførte ombudsmanden (Moskva), at det ikke er nødvendigt med yderligere lovgivning, men at praksis skal forbedres. FMS indrømmede ligeledes, at behandlingstiden for sager om deportation nogle gange (især når det drejer sig om personer fra Centralasien) er længere end den i loven fastsatte, hvilket skyldes vanskeligheder med at fastslå den pågældende persons statsborgerskab som følge af manglende identifikation eller som følge af manglen på rettidigt svar/bekræftelse fra den stat, hvortil den pågældende person ventes deporteret. Der er tilfælde, hvor lovgivningen af praktiske årsager eller på grund af manglende faciliteter ikke bliver håndhævet, selv om myndighederne er bekendt med lovkravene og beklager situationen. Under EU's ekspertmission til Kazan medgav det lokale ombudsmandskontor og indenrigsministeriet, at personer, der var genstand for en deportationsprocedure, på grund af manglende kapacitet var anbragt i indenrigsministeriets faciliteter sammen med personer, der var fængslet på grund af mindre alvorlige overtrædelser, i stedet for i specialiserede tilbageholdelsescentre, hvilket er i strid med den gældende lovgivning. Det blev bemærket, at dette problem er ved at blive afhjulpet med opførelsen af nye specialiserede tilbageholdelsescentre.

Under EU's ekspertmission udtrykte ngo'erne bekymring over, at deres aktiviteter, som bestod i at bistå borgere, nærmere betegnet sårbare borgere, med at få adgang til dokumenter og pas, føre tilsyn med asylcentre og tilbageholdelsescentre og tilbyde retshjælp, kan risikere at blive hindret som følge af den nye lov om ngo'er, altså den såkaldte lov om "udenlandske agenter", da mange af disse ngo'er er modtagere af udenlandske midler.

For så vidt angår **bestræbelserne på at ratificere relevante internationale instrumenter om statsløshed** (f.eks. FN-konventionen om statsløse personers retsstilling, FN-konventionen om begrænsning af statsløshed), er det de russiske myndigheders opfattelse, at problemet med statsløshed kan løses effektivt inden for rammerne af den nuværende lovgivning. Rusland agter derfor ikke at ratificere de ovenstående internationale instrumenter om statsløshed. På trods af de manglende ratificeringsbestræbelser bliver andre programmer til begrænsning af statsløshed gennemført, som f.eks. vedtagelsen den 12. november 2012 af den føderale lov nr. 182-FZ om ændring af den føderale lov om statsborgerskab. Disse ændringer medførte, at statsløse personer blev berettiget til at ansøge om statsborgerskab via en forenklet procedure eller få tildelt en opholdstilladelse. Denne lov ventes at komme til at udgøre en meget væsentlig del af løsningen på problemet med hundredtusindvis af tidligere USSR-borgere, der har boet ulovligt i Rusland.

- **Gennemførelse af uddannelsesprogrammer for personale ved retshåndhævsmyndighederne, anklagere, dommere og andre fagfolk inden for de områder, der er omfattet af dette hovedområde, og afhjælpning af eventuelle mangler.**

Der findes en ordning til formidling af regelmæssig faglig uddannelse af efterforskere og undersøgere, dommere, anklagere og personale ved retshåndhævelsesmyndighederne. Den obligatoriske grunduddannelse bygger på den internationale lovgivning, herunder menneskerettighederne, og omfatter ligestillings- og ikke-diskriminationsbestemmelser.

FMS er et af de væsentligste agenturer, når det drejer sig om den frie bevægelighed, og er ansvarlig for migrationsprocedurerne. Der er ingen specialiseret institution inden for FMS-organisationen, som beskæftiger sig med uddannelsesforløb, men FMS samarbejder løbende med universiteter og internationale agenturer, som f.eks. UNHCR, IOM, ILO og Røde Kors, om gennemførelse af uddannelsesforløb for sine ansatte. Der er desuden obligatoriske uddannelsesprogrammer for tjenestemænd, som arbejder i FMS-organisationen, og disse programmer gennemføres én gang hvert tredje år. Der bliver tilrettelagt særlige kurser af kort varighed for ansatte, som f.eks. et kursus på 72 timer om tildeling af asyl, som er et obligatorisk kursus for de kontrollører, der er ansvarlige for udstedelse af dokumenter til flygtninge.

Uddannelsesprogrammer, herunder om menneskerettighedsspørgsmål, for politifolk gennemføres hovedsagelig i samarbejde med Moskva Universitet og øvrige nationale og internationale institutioner. Som led i den videregående uddannelse (uddannelsens varighed: fem år) er der et etårigt kursus i forvaltningsret, som omfatter emnerne migrationsprocedurer og strafferamme for overtrædelse af migrationsbestemmelserne. Menneskerettighedsspørgsmål bliver behandlet på den almene uddannelse og i de almene fag. Der er ingen specialuddannelse om foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination, beskyttelse af nationale mindretal og forebyggelse af hadforbrydelser.

Adskillige institutioner er ansvarlige for uddannelsesforløb for dommere og anklagere og gennemfører specialuddannelsesforløb om ECHR's retspraksis, herunder den relevante retspraksis vedrørende Ruslands retshåndhævelsesmyndigheders praksis. Kurser, der omfatter gennemgang af specifikke domme afsagt af ECHR, herunder i sager vedrørende påstande om tortur og andre former for mishandling, indgår i det uddannelsesprogram, der bliver tilrettelagt for forskellige målgrupper.

Desuden tilrettelægger justitsakademiet forskellige seminarer i samarbejde med UNCHR's kontor i Rusland, og der er f.eks. i løbet af de seneste tre år blevet afholdt et seminar af tre dages varighed hvert halve år for dommere og fagfolk. Specialuddannelse og efteruddannelse af personale inden for et område som den frie bevægelighed, bliver, når det drejer sig om spørgsmål om bekæmpelse af diskrimination, specifikke grupperes problemer, beskyttelse af mindretal eller bekæmpelse af hadforbrydelser, ikke behandlet særskilt, men indgår nærmere som en del af et generelt kursus i menneskerettigheder.

Uddannelse for undersøgelseskomitéens personale med henblik på forfremmelse finder sted under et institut for videregående uddannelse, der har seks afdelinger i Rusland. Det forlød, at alle kurser berører menneskerettighedsspørgsmål og -sager, mens de grundlæggende kernemoduler omhandler specifikke områder, som f.eks. bekæmpelse af diskrimination og bekæmpelse af hadforbrydelser og ekstremisme. Efterforskere specialiserer sig og bliver uddannet i at håndtere bestemte former for kriminalitet og gennemføre samarbejde med andre myndigheder inden for disse områder. Overvågningen af virkningen af uddannelse er indbygget i ordningen og omfatter en vurdering ved uddannelsesforløbets afslutning og en periodisk vurdering af elever for at kontrollere, at de bruger de færdigheder, som de har tilegnet sig. Dette er ligeledes knyttet til præstationsvurderinger og bonusordninger. FMS' uddannelse af civilt og betroet personale omfatter på samme måde

sensibilisering vedrørende bekæmpelse af diskrimination, hadforbrydelser og relevante domme afsagt af ECHR.

- **Drøftelse af og samarbejde om relevante anbefalinger udstedt af FN-organer, OSCE, Europarådet og internationale menneskerettighedsorganisationer inden for områderne fri bevægelighed og fremme af mellemfolkelige kontakter.**

*Forenkling af procedurer for ansøgning om statsborgerskab:* I 2013 bifaldt FN's komité for afskaffelse af racediskrimination (CERD) vedtagelsen af den føderale lov nr. 182-FZ af 12. november 2012, hvormed der blev indført ændringer til den føderale lov om statsborgerskab fra 2002 med det formål at forenkle proceduren for tidligere USSR-borgeres ansøgning om russisk statsborgerskab. I deres skriftlige svar meddelte de russiske myndigheder desuden, at en lovpakke er i forberedelsesfasen i flere af Statsdumaens udvalg, og at det væsentligste mål med denne pakke er at indføre betydelige forbedringer af proceduren for ansøgning om russisk statsborgerskab. I marts 2013 var der modtaget 4500 ansøgninger. Tilsynsorganer havde tidligere identificeret visse samfundsgrupper som værende sårbare over for problemer i forbindelse med ansøgning om statsborgerskab som følge af indviklet lovgivning om erhvervelse af indfødsret og hindringer, der var forbundet med strenge krav om registrering af opholdssted. Det forlyder i denne forbindelse, at 71 500 ud af 72 500 meskhetiske tyrkere i Nordkaukasus og i de sydlige føderale distrikter pr. februar 2013 nu har fået tildelt statsborgerskab. På trods af denne positive udvikling er det nødvendigt med en fortsat opfølgning på situationen for de ovennævnte grupper for at sikre, at dette nye retsmiddel bliver anvendt effektivt i videst muligt omfang.

*Overtrædelse af bestemmelserne om registrering:* I 2013 anbefalede CERD, at Rusland sikrer, at opholdsregistreringsordningen bliver gennemført gennemsigtigt, med lige rettigheder for alle og på en måde, som sikrer rettighederne for de personer, der ansøger om registrering.

Ifølge de russiske myndigheder er registreringen deklaratorisk og tilgængelig for alle. I henhold til den gældende lovgivning påhviler forpligtelsen til at sikre, at registreringsprocedurerne er overholdt, ejeren af den ejendom, hvori en person opholder sig. I denne forbindelse har ngo'er meldt om pres på dem, der registrerer personer fra Kaukasus-regionen, hvilket gør det vanskeligt for de sidstnævnte personer at finde logi. I januar 2013 blev der fremsat lovforslag om forbud mod, at personer, der ikke agter at bo i en ejendom, registrerer sig på den pågældende adresse, og ligeledes om forbud mod registrering af flere beboere i en ejendom, end det er tilladt i henhold til boliglovgivningen. Disse ændringer ville afhjælpe de situationer, hvor flere hundrede personer (ofte migranter) er registreret på en enkelt adresse uden reelt at bo der. Straffen for at overtræde loven ville være fængsel i op til fem år eller en bøde på op til 500 000 rubler. Der bliver udtrykt bekymring over, hvorvidt en kriminalisering af den manglende overholdelse af proceduren reelt ville være ensbetydende med en tilbagevenden til Sovjettidens "propiska"-system. Nogle af civilsamfundets aktører har ligeledes givet udtryk for bekymring over, om nye love ville øge retshåndhævelsesmyndighedernes personales indflydelse, herunder eventuelt bidrage til øget korruption, og om nye love potentielt kunne anvendes som et redskab til at ramme migranter og andre sårbare grupper, hvis det konstateres, at de ikke har fulgt registreringsproceduren (selv om ansvaret for overholdelse påhviler ejeren af ejendommen).

*Vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmers ret til beskyttelse og bistand:* I november 2008 undertegnede Rusland SNG-konventionen om vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmers retsstilling, hvori der fastlægges en ramme for et samarbejde om indvandring af arbejdskraft og beskyttelse af vandrende arbejdstageres rettigheder. Rusland har ikke ratificeret FN-konventionen om beskyttelse af vandrende arbejdstagere og deres familiemedlemmers rettigheder.

Vandrende arbejdstageres rettigheder er beskyttet ved lov, men bliver angiveligt nogle gange krænket af arbejdsgivere, som udnytter arbejdstagerne. Migranter kan ligeledes opleve problemer med at få adgang til tjenesteydelser. I denne forbindelse har FN's komité for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (CESCR) anbefalet, at Rusland udviser større fleksibilitet med hensyn til vandrende arbejdstageres adgang til statens socialsikringsordning. I Tatarstan rapporterede ombudsmanden om lovændringer med det formål at forbedre migranternes situation. Nogle migranter har f.eks. tidligere oplevet problemer relateret til sundhedsbeskyttelse, bolig og adgang til uddannelse, men nu er de tilsyneladende sikret retten til at sende deres børn i skole. Ifølge ngo'er i Kazan er hele ordningen for adgang til tjenesteydelser mangelfuld, men rækkevidden af dette problem er ikke begrænset til migranter eller udlændinge. Ngo'er berettede også om problemer for hiv-smittede migranter, der er flyttet til Rusland, og som har russiske familier, men som ikke kan få tildelt statsborgerskab som følge af deres sygdom. Uden statsborgerskab er det ikke muligt at få den nødvendige lægehjælp.

I 2013 udtrykte CESCR under FN sin fortsatte bekymring over, at ulovlig indvandring af arbejdskraft var så udbredt og medførte, at et stort antal personer i arbejde ikke var omfattet af juridisk eller social beskyttelse. Komitéen opfordrede Rusland til at fortsætte bestræbelserne på at beskytte de i konventionen fastlagte rettigheder for arbejdstagere på det uformelle arbejdsmarked og regulere de ulovlige migranternes situation samt mindske antallet af arbejdstagere uden for den formelle økonomi for at indsnævre forskellen i den beskyttelse, de er blevet tildelt.

*Beskyttelse af ulovlige migranternes rettigheder:* En række kontaktpersoner i forbindelse med EU's ekspertmission, herunder ombudsmanden, anerkendte, at ulovlige migranter og andre grupper uden personlige identitetspapirer, som f.eks. romaerne, tilsyneladende ikke ønsker at tiltrække sig opmærksomhed på grund af deres retsstilling. De tøver følgelig ofte med at henvende sig til myndighederne med klager over dårlig behandling fra statslige agents eller private parters side. De russiske myndigheder anerkendte, at ulovlige migranter nogle gange kan støde på problemer med at få adgang til tjenesteydelser for sig selv og deres familiemedlemmer. I Kazan har ulovlige migranter f.eks. fået bistand fra ombudsmandens kontor til at sikre, at de har mulighed for at få adgang til tjenesteydelser, samtidig med at de også støttes i proceduren med at ansøge om dokumentation.

*Forebyggelse af og sanktioner for magtmisbrug:* Russisk lovgivning indeholder udtrykkelige bestemmelser om forbud mod tortur, vold og andre former for alvorlig og ydmygende behandling, herunder i forbindelse med fængsling, og formålet er at sikre lovhjemlede garantier for konsolidering af lovlighed i politiets aktiviteter. De russiske myndigheder har ligeledes iværksat en række generelle foranstaltninger for at ændre den aktuelle situation og hindre yderligere overtrædelser af konventionen, som ECHR har konstateret i domme i Mikheyev-sagskomplekset. Der blev indført en række ændringer i straffeloven og strafferetsplejeloven. Den offentlige anklagemyndighed, undersøgelseskomitéen, indenrigsministeriet og det føderale fængselsvæsen har udstedt nye og ajourført de nuværende instrukser, bekendtgørelser og retningslinjer til afdelingerne om regulering af procedurene for begrænsning af frihedsberøvelse af personer, der har begået mindre alvorlige overtrædelser eller forbrydelser, og om sikring af garantier og udøvelse af kontrol med overholdelsen heraf. For så vidt angår de institutionelle beføjelser, overvåger indenrigsministeriets afdeling for statsikkerhed politiets anvendelse af lovgivningen, og der sættes nu angiveligt særligt fokus på indgivne klager, som bliver behandlet inden for 1-2 måneder. En særlig afdeling under undersøgelseskomitéen beskæftiger sig med efterforskningen af denne type kriminalitet, mens anklagemyndigheden skaber et overblik over legitimiteten i retshåndhævelsesmyndighederne. Der samarbejdes interministerielt med FN's Komité mod Tortur (CAT) på halvårlig basis, herunder i forbindelse med ratificeringen af den valgfrie

protokol til konventionen om tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Der er udfordringer med hensyn til de offentlige tilsynsudvalg, når det drejer sig om at sikre offentlig kontrol med overholdelsen af menneskerettighederne i tilbageholdelsesfaciliteter. Anbefalingerne til forbedring af regelkomplekset vedrørende de offentlige tilsynsudvalg og disse udvalgs effektivitet og resultater, som blev udarbejdet i kølvandet på et ekstraordinært møde i præsidentrådet for menneskerettigheder, der blev afholdt den 13. februar 2012, er ifølge Ruslands udsagn blevet grundigt gennemgået af russiske organer, der beskæftiger sig med indre anliggender, og bliver på nuværende tidspunkt taget i betragtning i det praktiske arbejde. Det rapporteres ligeledes, at der på indenrigsministeriets områdekontorer er en positiv tendens, som peger i retning af et øget samarbejde med de offentlige tilsynsudvalg om overholdelse af menneskerettighederne. Der bliver afholdt møder i kollegiet, fælles konferencer og workshops med medlemmer af de regionale offentlige tilsynsudvalg for at udvikle foranstaltninger til at stramme kontrollen med overholdelsen af rettigheder for borgere, der er anbragt i tilbageholdelsesfaciliteter under indenrigsministeriet. Som formanden for præsidentrådet for menneskerettigheder imidlertid har anført, varierer gennemførelsens omfang i hele fængselsvæsenet, og det er nødvendigt med støtte for at gøre det muligt for de offentlige tilsynsudvalg at fungere efter hensigten. Et lovforslag om grundlaget for offentligt tilsyn, som på nuværende tidspunkt er under udarbejdelse af præsidentrådet for menneskerettigheder, ville, hvis det blev vedtaget, tilsyneladende skabe et noget andet forhold til civilsamfundet, idet civilsamfundets rolle ville blive styrket inden for de ovennævnte områder (navnlig den offentlige kontrol med overholdelsen af menneskerettigheder i tilbageholdelsesfaciliteter).

Nordkaukasus: I 2012 udtrykte CAT bekymring over "adskillige, løbende og enslydende rapporter om alvorlige krænkelse af menneskerettighederne, som blev forestået af eller skete på opfordring af eller med samtykke fra offentligt ansatte eller andre personer, der handlede i embeds medfør, i det nordlige Kaukasus, herunder Republikken Tjetjenien, og hvor disse krænkelse omfattede tortur og mishandling, bortførelser, tvungne forsvindinger og udenretslige drab." Komitéen var desuden bekymret over statens manglende efterforskning og afstraffelse af gerningsmændene til disse former for mishandling, som skete på trods af, at der var blevet oprettet et agentur nr. 2 under Republikken Tjetjeniens efterforskningsafdeling, som skulle beskæftige sig med særlig vigtige sager. De russiske myndigheder har fremlagt omfattende skriftlig information om foranstaltninger til afskaffelse og efterfølgende forebyggelse af overtrædelser under henvisning til ECHR's domme i Khashiyev-sagskomplekset vedrørende efterforskning af og sanktioner som følge af krænkelse af menneskerettighederne i Nordkaukasus. Bestræbelserne på at gennemføre effektiv efterforskning fortsætter angiveligt på trods af de anerkendte hindringer og vedrører bl.a. tilvejebringelse af adgang til arkiverede dokumenter, som omhandler efterforskningen af tidligere hændelser. EU's eksperter fik imidlertid oplyst af undersøgelseskomitéen og indenrigsministeriet i Grozny, at der på nuværende tidspunkt ikke forelå nogen sager om tortur eller andre former for magtmisbrug foretaget af personale under retshåndhævelsesmyndighederne i forbindelse med efterforskning. Dette er også i strid med forskellige rapporter fra området (f.eks. den blandede mobilgruppe, der består af repræsentanter for forskellige russiske menneskerettigheds-ngo'er, som arbejder i Tjetjenien). I ombudsmandens rapport fra 2012 bliver det heller ikke nævnt, at der skulle være vanskeligheder forbundet med at indhente oplysninger fra eller gennemføre samarbejde med relevante lokale myndigheder i sager vedrørende påstande om mishandling og drab begået af personer i embeds medfør i Nordkaukasus.

- **Drøftelse af og samarbejde om særlige anbefalinger udstedt af FN-organer, OSCE, Europarådet og internationale menneskerettighedsorganisationer med hensyn til**

## **gennemførelse af strategier til bekæmpelse af diskrimination, beskyttelse af mindretal og bekæmpelse af hadforbrydelser**

Russisk lovgivning indeholder forbud mod enhver begrænsning af borgerrettigheder på grundlag af sociale, racemæssige, seksuelle, etniske, sproglige, religiøse eller andre tilhørsforhold. Ifølge de russiske myndigheder "er det således umuligt at udvikle en strategi for diskrimination mod bestemte befolkningsgrupper. Der er administrative og strafferetlige sanktioner mod diskrimination". Der synes imidlertid ikke at være nogen generel lovgivning til bekæmpelse af diskrimination, og hovedparten af garantierne er fastlagt i forfatningen.

I 2013 gav CERD imidlertid udtryk for bekymring over, at de **ligestillingsgarantier**, der er udstedt i en række føderale og regionale love, ikke er universale, og at de kun gælder for statsborgere. Desuden har CERD og andre traktatorganer samt ngo'er anbefalet en styrkelse af den lovgivningsmæssige ramme vedrørende bekæmpelse af diskrimination, særlig med hensyn til køn, etniske mindretal, oprindelige folkeslag og migranter, ved specifikt at vedtage en omfattende og universal lovgivning om bekæmpelse af diskrimination og vedtage en præcis og bred definition af direkte og indirekte former for racediskrimination, herunder flere former for diskrimination, som omfatter alle områder inden for lovgivningen, privatlivet og samfundslivet. Overvågningsorganer og ngo'er har ligeledes anbefalet at oprette et uafhængigt og specialiseret organ, som udelukkende skal beskæftige sig med diskriminationsspørgsmål med det formål at overvåge situationen på området for diskrimination og skabe opmærksomhed om diskriminationsrelaterede problemer i samfundet. De russiske myndigheder og ombudsmanden er af den opfattelse, at et sådant nyt organ er unødvendigt, da de relevante funktioner og kompetenceområder allerede er indbefattet i andre institutioner.

Som nogle kontaktpersoner (herunder ombudsmanden) bemærkede under EU's ekspertmission, er der uoverensstemmelse mellem de principper og bestemmelser, som er knæsat i dels forfatningen og lovgivningen, og dels den praktiske gennemførelse heraf. Gennemførelsen kan være mere effektiv i de regioner, hvor spørgsmålet om bekæmpelse af diskrimination i mindre grad gøres til et politisk spørgsmål. Denne forskel er åbenlys, hvis man ser på nogle af de problemer, der bliver drøftet i denne rapport, som f.eks. vedrørende forsinket eller hindret registrering (se nedenfor).

Ifølge FMS er **lovgivning om bekæmpelse af diskrimination** på plads, og der foregår ingen diskrimination i forbindelse med registrering i praksis. FMS har oprettet en funktionel klagemekanisme. Hvis det i forbindelse med den officielle vurdering konstateres, at en kriminel handling har fundet sted, bliver der anlagt en straffesag. Der er ikke modtaget klager begrundet i diskrimination. Da der ikke foreligger en specifikation af klager fordelt på etnisk tilhørsforhold, er det imidlertid ikke muligt at fastslå, hvorvidt personer, der tilhører nogle grupper, indgiver flere klager end andre. Det blev antydnet, at eksemplerne på, at personer uden dokumenter (herunder mindretal og migranter) var blevet pålagt opkrævninger og bøder, sandsynligvis snarere kunne henføres til korruption end til diskrimination. I Kazan er problemerne efter sigende forekommet fra tid til anden, hvor ansatte i FMS har forlangt bestikkelse, men det har ikke været begrundet i racisme.

Alle de relevante myndigheder redegjorde for retsgrundlag, mekanismer og procedurer i forbindelse med sanktionen, herunder omgående afskedigelse og retsforfølgning af ansatte, der krænker principperne om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder. Retshåndhævelsesmyndighedernes personales praksis med **etnisk/racemæssig profilering** blev ikke anerkendt. Myndighederne oplyste, at der ikke havde været tilfælde af tilbageholdelse af synligt mindreårige, som ønskede at foretage registrering. Internationale overvågningsorganer (CERD,

Europarådet, det rådgivende udvalg om rammekonventionen) har imidlertid givet udtryk for bekymring i denne henseende.

For så vidt angår situationen for **nomadegrupper, der oplever specifikke vanskeligheder i forbindelse med registrering**, indeholder en føderal lov bestemmelser om registreringsproceduren på bopælsstedet for de russiske statsborgere, der tilhører oprindelige folkeslag og lever helt eller delvist som nomader, og som ikke har en fast bopæl eller et sted, hvor de hovedsagelig bor. I de skriftlige svar på EU's supplerende spørgsmål anføres det, at denne lov "kun finder anvendelse på små grupper af oprindelige folkeslag højt mod nord, og at sigøjnere ikke er omfattet af denne kategori". Af rapporten fra 2010 udarbejdet af FN's særlige rapportør for oprindelige folk fremgår det imidlertid, at de rettigheder, der tilhører grupper af oprindelige folk med forskellig etnicitet, som ikke opfylder det lovbestemte kriterium for udpegelse som "fåtallig oprindeligt folk", men hvis karaktertræk ikke desto mindre svarer til disse folk, ligeledes bør beskyttes. Ifølge ministeriet for regionaludvikling udgør adgangen til registrering ikke et problem for andre oprindelige folkeslag, der ikke anerkendes som "fåtalligt oprindeligt folk", men som helt (eller delvist) fører et tilsvarende nomadeliv og ikke har fast bopæl eller et sted, hvor de hovedsagelig opholder sig.

I 2012 bifaldt Europarådets rådgivende udvalg om rammekonventionen om beskyttelse af nationale mindretal foranstaltningerne til forebyggelse af **racismekriminalitet** på både føderalt og regionalt plan, navnlig blandt unge mennesker, samt mere resolute foranstaltninger vedrørende efterforskning og retsforfølgning af forbrydelser begået af højreekstremistiske og nynazistiske grupper. Udvalget var imidlertid bekymret over, at antallet af racistisk begrundede forbrydelser fortsat er meget højt, og at der stadig ofte rapporteres om vedvarende ytringer af fjendtlig karakter over for personer, der tilhører nogle grupper (især fra Centralasien, Kaukasus, Afrika eller Asien samt romaer). Udvalget blev oplyst om, at domstolene ofte har tendens til at afsige betingede domme i tilfælde af racistisk begrundede forbrydelser på trods af den øgede retsforfølgning i forbindelse med racistisk begrundet kriminalitet, og det kan give en følelse af, at lovovertræderne slipper ustraffet. Det bør bemærkes, at der er en tendens til, at **hadforbrydelser** og ekstremisme bliver behandlet under ét, når man drøfter disse emner med de russiske myndigheder, da begge kategorier (delvist) henhører under det omfattende anvendelsesområde for den føderale lov nr. 114-FZ fra 2002 om bekæmpelse af ekstremistiske aktiviteter. I henhold til denne lov omfatter ekstremisme bl.a. ansporing til racehad ved anvendelse af vold eller opfordringer til vold, organisering af masseuroligheder eller vandalisme begrundet i had til eller fjendtlighed over for en given samfundsgruppe og udbredelse af doktrinen om raceoverlegenhed. Indenrigsministeriet har skarpt fokus på bekæmpelse af hadforbrydelser og ekstremisme og har samarbejdet med Den Russiske Føderations civilkammer og civilsamfundsorganisationer som f.eks. Memorial. Der afholdes jævnligt møder i regionerne med ledere af lokalsamfund for at forsøge at kortlægge og tage hånd om potentielle brændpunkter. Denne form for kriminalitet er også i fokus i undersøgelseskomitéen, som har en særlig kontrol- og analysegruppe og faste operative undersøgelsesenheder, der behandler denne type sager på føderalt og regionalt plan. Som bemærket i det ovenstående er bekæmpelsen af hadforbrydelser ligeledes et særligt uddannelsesområde for komitéen.

I henhold til årlige sammendrag af undersøgelseskomitéens indsats går tendensen angiveligt i retning af en stigning i hadforbrydelser og ekstremisme, hvilket er forbundet med spredningen af racistisk/ekstremistisk materiale og udbredelsen heraf på internettet. Alle straffesager bliver overvåget af komitéen, hvilket muliggør opfølgning med de lokale myndigheder i form af rapporter og anbefalinger for at bistå myndighederne med at håndtere det miljø, hvori sådanne forbrydelser bliver begået. Rapporterne bliver tilsendt den relevante lokale myndighed med ansvar for overvågning, som

har en frist på én måned til at svare. Dette er obligatorisk. Ekspertes, der måtte blive hyret til at undersøge, hvorvidt der er tale om direkte tilskyndelse til racehad (forbudt i henhold til lov om bekæmpelse af ekstremisme), skal være uafhængige.

Retshåndhævelsesmyndighederne har angiveligt også været mere aktive siden 2010. Politiet er omfattet af de ovennævnte operative enheder. Ifølge nogle ngo'er beskytter politiet imidlertid ikke altid de personer, der er mål for racevold, og opfører sig ikke altid fuldstændig objektivt over for migranter.

De væsentligste beføjelser for **forebyggelse og bekæmpelse af ekstremistiske aktiviteter** er kollektivt tildelt den nationale komité til bekæmpelse af terror, indenrigsministeriet, FSB, den offentlige anklagemyndighed og undersøgelseskomitéen. Den seneste udvikling vedrørende den institutionelle ramme for bekæmpelse af ekstremisme omfatter nedsættelsen af et udvalg på tværs af agenturerne til bekæmpelse af ekstremisme, og udvalgets medlemmer består af repræsentanter for de 16 russiske agenturer. Ud over retshåndhævelsesmyndigheder (indenrigsministeriet, undersøgelseskomitéen og FSB) omfatter udvalget ministrene med ansvar for kultur, uddannelse, turisme og kommunikation samt cheferne for den føderale efterretningstjeneste, toldvæsenet og skattevæsenet. Udvalget, der ledes af indenrigsministeriet, har til opgave at udarbejde forslag til strategier til bekæmpelse af ekstremisme, udvikle relevante koncepter og strategier, evaluere aktuelle aktiviteter, vurdere de iværksatte foranstaltninger og den vedtagne lovgivning og udarbejde årsberetninger til præsidenten. Udvalget er uden sidestykke, idet det kan udstede direktiver til andre ministerier og fremsætte direkte forslag for præsidenten. Stående tværministerielle enheder til samordning og analyse af terrorbekæmpelse er ligeledes operative i de russiske regioner. Kriminalitetsbekæmpelsesenheder har udarbejdet planer om **forebyggelse af ekstremisme og fremmedhad** og iværksætter foranstaltninger, som har formål at afskære ekstremisternes finansieringskilder. Der gennemføres desuden samarbejde med EU om bekæmpelse af fælles ekstremistiske trusler.

**Beskyttelse mod foranstaltninger til bekæmpelse af ekstremisme:** FN's traktatorganer har udtrykt bekymring over, at definitionen af ekstremistiske aktiviteter i lov om bekæmpelse af ekstremistiske aktiviteter er uklar og åbner mulighed for vilkårlighed i anvendelsen af loven, samt at visse former for ærekrænkelse af offentligt ansatte udgør en ekstremistisk handling i henhold til loven. Civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med emnet, har i lang tid påpeget dette misbrug af loven om ekstremisme. I 2013 anbefalede CERD, at Rusland ændrede lovens definition af ekstremisme for at sikre klarhed og præcision, således at den udelukkende omfatter voldelige handlinger, tilskyndelse til sådanne handlinger og deltagelse i organisationer, som fremmer og tilskynder til racediskrimination. Den Europæiske Kommission for Demokrati gennem Ret (Venedig-kommissionen) har i lighed med dette anbefalet en ændring af fortegnelsen over ekstremistiske aktiviteter, således at foranstaltninger, der ikke indeholder elementer af vold eller tilskyndelse hertil, bliver undtaget. Kommissionen har ligeledes anført, at arrangører af fredelige protester ikke bør pålægges en byrde i form af ansvar for de ekstremistiske handlinger, som individuelle deltagere måtte udføre. Ngo'er har ligeledes udtrykt bekymring over, at loven i stigende grad bliver anvendt til at censurere hellige skrifter og rette skytset mod medlemmer af religiøse mindretal under påskud af, at det er "religiøs ekstremisme". I et indlæg under det andet Menneskerettighedsråds universelle regelmæssige gennemgang blev det anført, at da religiøse materialer blev medtaget på den føderale fortegnelse over ekstremistiske materialer, indledte regeringen efterforskning, gennemførte razziaer i huse og kirker, beslaglagde værker og retsforfulgte og afsagde domme over personer. Myndighedernes standpunkt er, at den gældende føderale lovgivning om terror og ekstremisme er i

overensstemmelse med forfatningen og Ruslands internationale forpligtelser, og at det ikke er nødvendigt med en gennemgribende revision af lovgivningen. Ajourføringen af fortegnelser over organisationer og materialer er en bredt accepteret international praksis, og disse fortegnelser samles som led i en kompliceret procedure mellem agenturerne (der omfatter indenrigsministeriet, FSB, justitsministeriet osv.) på grundlag af domstolsafgørelser. Fortegnelsen over ekstremistiske organisationer bliver offentliggjort på Højesterets websted.

Uagtet den positive opmærksomhed, der bliver tillagt integrationsspørgsmål (som f.eks. oprettelsen af et præsidentråd for interetniske forbindelser, udarbejdelse af et udkast til statens strategi for politik om etnicitet, nedsættelse af en tværministeriel arbejdsgruppe om interetniske forbindelser, vedtagelse af "en omfattende plan for den socioøkonomiske og etnisk kulturelle udvikling af sigøjnere for perioden 2012-2013), har ngo'er bemærket, at ansatte på højt niveau nogle gange udsender blandede budskaber vedrørende integration, hvilket anvendes som et politisk værktøj til at mobilisere den offentlige opbakning. Denne betragtning er i overensstemmelse med de alvorlige bekymringer, som Europarådet, det rådgivende udvalg om rammekonventionen og CERD har givet udtryk for vedrørende politikernes stadig hyppigere anvendelse af fremmedfjendsk og racistisk retorik og mediernes ansvar for udbredelse af yderligere fordomme om nogle mindretalsgrupper, hvilket afføder intolerance over for disse grupper. I denne forbindelse er det særlig skadeligt at associere visse grupper, herunder romaer og tjetjenere, med kriminalitet.

Det skal bemærkes, at myndighedernes bestræbelser på at gennemføre en samlet strategi ikke kombineres med en tilstrækkelig anerkendelse af problemet med intolerance og fremmedfjendske følelser i samfundet. Arrangementer som de enorme demonstrationer rettet mod hele den tjetjenske befolkning i den lille by Pugachyov (i Saratov-regionen) i juli 2013, efter at en lokal beboer var blevet dræbt med knivstik af en tjetjensk teenager, eller demonstrationerne den 12.-13. oktober 2013 i Biryulovo i nærheden af Moskva som gengældelse for en person af kaukasisk oprindelses knivdrab på en 25-årig mand fortolkes af myndighederne som et udtryk for folkets vrede mod den påståede "korruption og passivitet i politiet". Den tydelige fremmedfjendske og nationalistiske retorik i de benyttede slogans samt gengældelsesaktioner mod specifikke etniske grupper, som til tider ledsager episoder af denne art, viser imidlertid, at der også er behov for en samlet strategi i forbindelse med analysen af disse episoder, og at reaktionen på disse skal være andet og mere end foranstaltninger til begrænsning af migration. Retshåndhævelsesmyndighedernes beredskabsforanstaltninger og navnlig anvendelsen af FMS til at få fat på personer af kaukasisk eller centralasiatisk oprindelse (f.eks. razziaer mod ulovlige migranter på markedspladser i kølvandet på episoder) bidrager ikke til at fordrive den fremmedfjendske retorik.

Manglen på klarhed over gennemførelsen af nogle love vedrørende politisk og samfundsmæssigt følsomme emner kombineret med domstolens uensartede anvendelse af retsreglerne kan ligeledes bidrage til en stigende intolerance i samfundet, da det kan give det indtryk, at der er hjemmel i loven til at rette skytset mod bestemte befolkningsgrupper. Dette er ikke blot relevant, når man taler om angreb målrettet etniske grupper, men ligeledes når det drejer sig om angreb målrettet andre mindretal, som f.eks. BLBT-personer. I den sidste uge af juli 2013 blev fem hollandske statsborgere udvist af Rusland, fordi de havde deltaget i en workshop om menneskerettigheder, herunder BLBT-rettigheder, i Murmansk. Denne sag understreger indvirkningen af den nyligt vedtagne lov om forbud mod propaganda for utraditionelle seksuelle relationer på udenlandske statsborgeres frie bevægelighed og den nuværende diskrimination mod BLBT-personer eller personer, der forsvare deres rettigheder. Det ville være nyttigt med en klar forståelse af, hvordan denne lov bliver og vil blive anvendt, således at en

person, der definerer sig selv som BLBT, eller som forsvarer sine rettigheder, kan rejse til og i Rusland uden at miste sine rettigheder.

- **Drøftelse af og samarbejde om Europarådets gældende konventioner, herunder konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fra 1950 inden for de områder, der er omfattet af de fælles skridt.**

De relevante russiske myndigheder understregede Ruslands forpligtelse til at overholde EMRK. I denne forbindelse redegjorde justitsministeriet meget detaljeret for de foranstaltninger, der var blevet truffet for at udbrede den relevante retspraksis, for at øge dommernes kendskab til ECHR's domme, effektivisere domstolene og gennemføre de ovennævnte domme. Rusland har det standpunkt, at landet anvender betydelige ressourcer og fokuserer meget på gennemførelsen af ECHR-domme, hvorom Rusland regelmæssigt rapporterer til Europarådets ministerråd.

For så vidt angår individuelle sager vedrørende den frie bevægelighed, blev der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe for udarbejdelsen af ændringsforslag til forskrifterne om beskyttelse af statshemmeligheder med det formål at gennemføre de generelle foranstaltninger, som var omhandlet i ECHR's dom i sagen Karpachev og Karpacheva mod Rusland, hvor det blev konstateret, at de russiske myndigheder havde overtrådt den europæiske menneskerettighedskonvention. Der blev imidlertid ikke præciseret yderligere oplysninger om arbejdsgruppens arbejde og tilhørende resultater. I sin dom i sagen Kiyutin mod Rusland konstaterede ECHR, at de russiske myndigheder havde overtrådt konventionens artikel 8 og 14 ved at give afslag på Kiyutins ansøgning om opholdstilladelse i Rusland på grund af hans helbredstilstand (hiv-smittet). Til trods for denne afgørelse hævdede Rusland, at den føderale lov nr. 115 ikke er til hinder for, at hiv-smittede udenlandske personer kan rejse ind og opholde sig i Rusland, under henvisning til disse personers civilstand, sygdommens kliniske fase og andre ekstraordinære omstændigheder. Efter forfatningsdomstolens stadfæstelse af ovenstående fortolkning af den føderale lov (12. maj 2006) konkluderede kompetente statslige organer, at det ikke var nødvendigt at ajourføre den gældende lovgivning for at gennemføre den ovennævnte afgørelse. Rusland vurderede, at det i denne situation var mere relevant at fastlægge procedurer for skærpet kontrol med de udøvende organer og domstole.

ECHR understregede, at Rusland på nuværende tidspunkt er den eneste stat, der har tiltrådt konventionen, som fortsat opretholder begrænsninger over for personer, der plejede at have adgang til oplysninger, som udgør statshemmeligheder, og nu ønsker at rejse udenlands i privat øjemed (Soltysiak mod Rusland). ECHR gentog, at disse begrænsninger af rettigheder skulle være lovbestemte og forfølge et eller flere af de legitime mål, der var beskrevet i protokol nr. 4 til EMRK, for at være i overensstemmelse med EMRK. Domstolen bemærker ved samme lejlighed, at der i udtalelse nr. 193 (1996) om Ruslands anmodning om medlemsskab af Europarådet, som blev vedtaget af Europarådets Parlamentariske Forsamling den 25. januar 1996, var blevet taget behørig højde for, at Rusland – med omgående virkning – agtede at ophøre med at begrænse rejser til udlandet for personer, der er bekendt med statshemmeligheder, med undtagelse af de begrænsninger, der generelt er accepteret i Europarådets medlemsstater. De generelle foranstaltninger i ECHR-afgørelsen i Soltysiak-sagen er ikke blevet gennemført.

**Det anbefales at tage følgende problemer og tiltag op i forbindelse med opfølgningen på hovedområde 4:**

**På grundlag af de ovenstående konklusioner har Kommissionen kortlagt følgende problemer, der kræver en yderligere drøftelse med de russiske myndigheder:**

- I hverken den indledende uddannelse eller efteruddannelse af retshåndhævelsesmyndighedernes personale og andre relevante agenturers personale er der tilsyneladende en samlet strategi for behandlingen af **mindretalsspørgsmål og interetniske forbindelser** (herunder bekæmpelse af diskrimination og forebyggelse af hadforbrydelser). Dette kan resultere i en utilstrækkelig håndtering af sårbarhederne i de enkelte lokalsamfund, herunder blandt mindretal og migranter.
- **Diskrimination, intolerance og fremmedhad (herunder hadefulde taler og tilskyndelse til racehad og had mod etniske grupper)** kan få en væsentlig indvirkning på den måde, hvorpå den eventuelle visumfritagelsesordning vil blive gennemført i praksis. Tilsyneladende behandler myndighederne imidlertid ikke dette emne proaktivt og som led i en samlet strategi. Det anerkendes kun i forsvindende grad, at der foreligger hindringer for gennemførelsen af lovgivning til bekæmpelse af diskrimination, og at det er nødvendigt at fjerne disse hindringer (f.eks. "nultolerancepolitikken"). Der eksisterer heller ikke et tydeligt defineret uafhængigt organ, som beskæftiger sig med racisme og diskrimination, og som har til formål at effektivisere politikken til bekæmpelse af diskrimination. Den igangværende internationale udveksling, hvis formål er at fokusere på specifikke udfordringer, som f.eks. udviklingen af effektive mekanismer til bekæmpelse af udbredelse af hadefulde taler på internettet er en positiv udvikling, og en fortsættelse heraf vil utvivlsomt bidrage til forbedringer på dette område.
- En samlet strategi vedrørende ulovlig migration omfatter **adgang til domstolsprøvelse og effektiv klageadgang for ulovlige migranter** tilfælde, hvor deres rettigheder er blevet krænket. Det ville være gavnligt at iværksætte yderligere foranstaltninger med henblik på at tilskynde ulovlige migranter til at komme frem i lyset og at støtte dem med at indbringe sager for domstolene.
- Et væsentligt element i en passende overvågning og effektiv strategi til bekæmpelse af diskrimination er **civilsamfundets og ngo'ernes** uhindrede adgang til at gennemføre aktiviteter. Adskillige civilsamfundsgrupper og ngo'er deltager i formidlingen af retshjælp (inklusiv forbedring af adgangen til domstolsprøvelse og effektiv klageadgang) til sårbare/specifikke grupper, herunder migranter og asylansøgere. Den gældende lovgivningsmæssige ramme for driften og finansieringen af disse organisationer kan skabe potentielle risici for en kunstig begrænsning af deres aktiviteter.
- Som det fremgår af nogle konkrete nylige resultater kan manglen på lovgivning om beskyttelse mod diskrimination på grundlag af seksuel orientering samt lovgivningen om forbud mod propaganda for **utraditionelle seksuelle relationer** udgøre visse hindringer for den frie bevægelighed for BLBT-personer eller personer, der forsvare deres rettigheder, når disse personer rejser til og i Rusland.

**Der anbefales følgende tiltag med sigte på en yderligere forbedring af gennemførelsen af de relevante fælles skridt:**

- Sikring af en effektiv anvendelse af forskrifterne om **adgang til identitets- og rejsedokumenter** med særlig fokus på fremme af specifikke gruppers (f.eks. migranternes, statsløse personers eller mindretals) adgang hertil. Gennemførelse i forbindelse hermed af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af korrupsion og overvågning i forhold til de myndigheder, der er ansvarlige for registrering og udstedelse af identitets- og rejsedokumenter. Sikring af, at de gældende forskrifter og mulige ændringer, der har til formål at stramme op på **registreringsprocedurerne**, finder lige anvendelse på alle mennesker inden for Ruslands område og ikke bliver håndhævet til skade for specifikke grupper (som f.eks. migranter, statsløse personer eller mindretal), og at effektive foranstaltninger er på plads til beskyttelse mod myndighedernes eventuelle vilkårlige handlinger.

- Sikring af, at påstande om **embedsmisbrug og mishandling begået af personale ved retshåndhævelsesmyndighederne** over for personer, der tilhører sårbare grupper, bliver grundigt efterforsket, og at gerningsmændene bliver retsforfulgt. Videreførelse af samarbejdet med FN's Komité mod Tortur og andre tilsynsorganer samt internationale menneskerettighedsorganisationer om håndtering af sager om rapporteret misbrug, mishandling og tortur begået af retshåndhævelsesmyndighedernes personale, især i Nordkavkasus, og hindring af yderligere overtrædelser. Fortsættelse af den nuværende praksis med at offentliggøre besøgsrapporter udarbejdet af Europarådets Komité til Forebyggelse af Tortur og iværksættelse af opfølgende foranstaltninger.
- Videreudvikling af **lovgivningens definition af diskrimination** som grundlag for en potentiel omfattende lovgivning om bekæmpelse af diskrimination, som måtte blive vedtaget i fremtiden. Overvejelse af vedtagelsen af en særskilt lovgivning, der sikrer en samlet strategi om bekæmpelse af diskrimination og oprettelse af et uafhængigt organ til bekæmpelse af racisme og diskrimination for yderligere at effektivisere antidiskriminationspolitikken.
- Gennemførelse af anbefalinger om en reform af lovgivningen for **at videreudvikle definitionen af ekstremisme**. Fortsættelse af revisionen og ajourføringen af lister og sikring af, at de personer, der står opført på listen, har adgang til domstolsprøvelse.
- Sikring af tilstrækkelige ressourcer og **stærkelse af de instrumenter, der behandler borgernes klager over krænkelse af deres rettigheder**, navnlig ombudsmanden og præsidentrådet for udvikling af civilsamfundet og menneskerettighederne. Disse instrumenters kapacitet burde afstemmes med de aktuelle behov (f.eks. bør budget- og personalebehovet afstemmes med arbejdsbyrden, muligheden for at iværksætte effektive tiltag inden for den administrative ramme).
- Intensivering af bestræbelserne **på at gennemføre relevante ECHR-afgørelser** ved at afhjælpe systemiske mangler og øge anvendelsen af relevant lovgivning i praksis, herunder ved domstolene og i forbindelse med den proaktive inddragelse af det nationale parlament, som bør underrettes samt tildeles kontrolbeføjelser vedrørende effektiviteten i fuldbyrdelsen af dommene. I denne forbindelse bør der ske en øget udbredelse af oversættelser af ECHR-domme samt sikres målrettet uddannelse af dommere og anklagere.

### III. Konklusioner og næste skridt

Efter topmødet mellem EU og Rusland den 15. december 2011 har de to parter påbegyndt gennemførelsen af de fælles skridt i overensstemmelse med bestemmelserne i det vedtagne dokument. Siden da er der blevet gennemført en meget omfattende indsamling af oplysninger i form af udveksling af skriftlige rapporter og utallige feltmissioner med deltagelse af eksperter fra EU's medlemsstater. Desuden er der blevet gennemført supplerende informationsudveksling og fortsat overvågning i forbindelse med det blandede tilbagesøgelsesudvalg og det blandede visumlempelsesudvalg samt migrationsdialogen mellem EU og Rusland. Information og rapporter fra de eksterne aktører og organisationer (f.eks. Europarådet, ngo'er osv.) er ligeledes blevet taget i betragtning. På dette grundlag har Kommissionen i tæt samarbejde med EU-Udenrigstjenesten nøje gennemgået de foreliggende oplysninger og udarbejdet de vurderinger, som er indeholdt i nærværende rapport.

Det er Kommissionens opfattelse, at Rusland har gjort fremskridt med gennemførelsen af de fælles skridt, hvoraf mange kan anses for opfyldte. Det fremgår imidlertid af den vurdering, der er blevet

udarbejdet, at en yderligere indsats er nødvendig, før man kan konkludere, at alle de elementer, der er omfattet af de fælles skridt, er blevet gennemført fuldstændigt. Denne rapport indeholder en kortlægning af de specifikke problemer og en angivelse af de yderligere tiltag, der anbefales for at nå dette mål.

Kommissionen vil fortsætte sit nære samarbejde med de russiske myndigheder for hurtigt og i tilstrækkeligt omfang at afhjælpe de anførte problemer og iværksætte de ovennævnte tiltag med henblik på rapportering herom til Europa-Parlamentet og Rådet.