

2013-03-12

Om det ryska asylsystemet

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Föreliggande PM behandlar översiktligt tillgänglig rapportering om det ryska asylsystemet.

1.2. Om asylsökande i Ryssland

Enligt UNHCR fanns, i augusti 2012, 812 flyktingar och 2673 personer som beviljats temporärt skydd i Ryssland, medan 1239 personer var registrerade som asylsökande.¹

Bifallsfrekvens av konventionsflyktingar är låg. Enligt US Department of State förklarar den federala migrationsmyndigheten (FMS) "sällan" asylsökande som flyktingar. Personer som inte har bedömts vara flyktingar men som av humanitära skäl inte kan deporteras, kan efter ansökan beviljas temporärt skydd.²

2. Det nationella asylsystemet

Det kan inledningsvis noteras att UNHCR i en skrivelse från oktober 2012 ger ett flertal exempel på sitt samarbete med ryska myndigheter, däribland att organisationen har tagit del av och kommenterat utkast till en ny rysk flyktinglag och annan lagstiftning.³ US State Department framhåller att UNHCR, IOM och frivilligorganisationer har bistått ryska myndigheters försök att utveckla ett mer humant migrationssystem och att FMS har ett gott samarbete med internationella organisationer för att utbilda sin personal i flyktingrätt runtom i landet.⁴

3.1. Ratificering av flyktingkonventionen och nationell lagstiftning

Ryssland har tillträtt 1951 års konvention om flyktingars status och dess protokoll från 1967. Den flyktinglag som trädde i kraft 1993 har ändrats vid ett stort antal tillfällen. Enligt UNHCR var den ryska flyktinglagstiftningen i oktober 2012 föremål för ytterligare förändringar och en ny lag förväntas bli

¹ UNHCR, oktober 2012, sid.1

² US Department of State, 2012-05-24, sid. 32ff.

³ UNHCR, oktober 2012, sid. 4

⁴ US Department of State, 2012-05-24, sid. 32ff.

antagen under 2013 eller 2014. En migrationspolicy för perioden 2012 till 2025 antogs i juli 2012.⁵

UNHCR bedömer att den nuvarande lagstiftningen inte fullt ut är i linje med internationell standard. Lagstiftningen innehåller grunder för avslag som går utöver flyktingkonventionen och saknar specifikt skydd mot refoulement till ett land där en person riskerar tortyr. Vidare ger den nuvarande lagstiftningen inte utrymme för att ålders- och könsrelaterade hänsyn tas i asylprocessen. I rysk praxis bedöms inte kön vara grund för flyktingskap under kriteriet tillhörighet till viss samhällsgrupp.⁶

Asylsökande hör inte till dem som enligt lag har rätt till gratis juridiskt bistånd. Den enda möjligheten för asylsökande är därför att vända sig till UNHCR:s samarbetspartners.⁷ Avslagsbeslut som fattas av FMS i asylärenden kan överklagas och under överklagandeperioden har den klagande samma rättigheter som asylsökande vars ärende inte har avgjorts i första instans.⁸

3.2. Ansvarig myndighet

FMS är ansvarig myndighet för prövning av asylärenden⁹.

3.3. Tillgång till asylprocessen

Enligt UNHCR är tillgången till asylprocessen fortsatt problematisk för personer som ansöker om asyl i gränsområden och transitzoner.¹⁰ Så även enligt US State Department. FMS finns inte närvarande på flygplatser och andra gränsstationer och information om möjligheten för asylsökande att begära att komma i kontakt med FMS är begränsad. Asylsökande har därför att förlita sig på gränsväckers och flygbolagspersonals goda vilja och att dessa kontaktar FMS. Om så inte sker riskerar asylsökande att omedelbart avvisas vid gränsen. US Department of State behandlar i sin senaste årliga MR-rapport helt kortfattat situationen för en grupp somaliska flyktingar som fastnat i transitzonen på Moskva-flygplatsen Sheremetevo och som i slutet av 2011, efter att i mer än ett år ha vistats på flygplatsen, antingen vidarebosattes till tredjeland eller återvände frivilligt till Somalia.¹¹

Lifos har tagit del av och bedömer följande uppgifter gällande asylsökande med partner och/eller barn som är ryska medborgare som tillförlitliga.

⁵ UNHCR, oktober 2012, sid. 1ff.

⁶ Ibid, sid. 4

⁷ Ibid

⁸ US Department of State, 2012-05-24, sid. 33

⁹ <http://www.fms.gov.ru/documents/asylum/>

¹⁰ UNHCR, oktober 2012, sid. 4

¹¹ US Department of State, 2012-05-24, sid. 32ff.

Familjeband till Ryssland kan försämra situationen för asylsökande. En person som har gift sig i Ryssland med en rysk medborgare och som senare får avslag på asylansökan har ingen möjlighet att legalisera sin vistelse. Det krävs av dem att lämna och därefter återvända till Ryssland med giltigt visum, migrationskort/formulär och identitetsdokument. Ryska myndigheter tenderar att avslå asylansökningar från personer med rysk partner eftersom myndigheterna misstänker att asylprocessen missbrukas i syfte att legalisera vistelse i Ryssland. I sådana fall är det möjligt att det inte görs en prövning i sak.

3.4. Begränsningar i genomförande och andra brister

3.4.1. Mottagningsförhållanden och integration

UNHCR betonar de brister som finns vad gäller mottagnings- och boendeförhållanden samt registreringssvårigheter för asylsökande och flyktingar.¹²

Systemet med tillfällig bostadsregistrering innebär att skyddsbehövandes rörelsefrihet, andra grundläggande legala och sociala rättigheter samt integrationsmöjligheter begränsas.¹³ Federal lagstiftning garanterar alla barns rätt till utbildning, men enligt US Department of State förekommer att regionala myndigheter nekar barn till asylsökande skolplats på grund av avsaknad av bostadsregistrering. Sådana problem rapporteras dock lösas då UNHCR engagerar sig i enskilda fall. Flyktingar tillåts inte arbeta om de inte är registrerade och kan inte registrera sig om de inte har en arbetsgivare eller hyresvärd som är villig att registrera dem.¹⁴ UNHCR rapporterar om en ny (införd 2012) federal reglering som kopplar tillträde till skola med krav på föräldrars registrering. Detta utgör ett potentiellt hinder och hotar den obegränsade tillgång till grundläggande utbildning som flyktingar och migranter erbjudits av lokala myndigheter i Sankt Petersburg och Moskva. Den federala regleringen rapporteras dock ännu inte ha tillämpats strikt.¹⁵

Det står inte klart hur många mottagningscenter som finns i Ryssland. Enligt UNHCR finns flera sådana center medan det enligt US Department of State endast finns ett center.

Integrationsmöjligheterna för boende på mottagningscentren, som är lokaliserade långt från urbana områden, är enligt UNHCR begränsade. Organisationen konstaterar vidare att förhållandena i mottagningscentren är bristfälliga. Maten som erbjuds i och underhållet av centren är otillräcklig, det råder brist på tolkar liksom nödvändig medicinering och behandling. Ansträngningar har dock gjorts för att alla asylsökande och flyktingar ska få utfärdat ett obligatoriskt sjukförsäkringscertifikat. Alla sökande som har

¹² UNHCR, oktober 2012, sid. 5

¹³ Ibid, sid. 6

¹⁴ US Department of State, 2012-05-24, sid. 32ff.

¹⁵ UNHCR, oktober 2012, sid. 3f.

dokument från FMS har tillgång till dessa certifikat. På grund av brister i lagstiftningen och en komplicerad process är dock sökande vars ärende befinner sig på överklagandestadiet och de som ansöker om temporärt skydd undantagna.¹⁶

US Department of State hänvisar såvitt gäller det mottagningscenter som identifieras, i Permregionen, till ett BBC-reportage som beskriver undermåliga förhållanden.¹⁷

3.4.2. Förvar

Förvar som är kopplat till en domstols beslut om deportation är begränsat till två år. I praktiken, och på grund av det inte görs någon regelbunden ny prövning av ett förvarsbeslut samt resursbrister i implementering av beslut, förekommer dock att personer hålls i förvar under längre tid än så. Som noterats ovan angående situationen i gränsområden och transitzoner kan personer hållas i förvar där under långa perioder. Där saknas egentliga och godtagbara förvarslokaler liksom kontrollmekanismer. UNHCR bedömer att förhållandena där är sådana att de utgör omänsklig och förnedrande behandling.¹⁸

3.4.3. Hatbrott

UNHCR fäster, i relation till situationen för flyktingar och asylsökande, uppmärksamhet vid att etniska minoriteter i oproportionerligt hög grad är föremål för identitetskontroller, gripanden, förvar och trakasserier av polis samt utsätts för rasistiskt motiverade incidenter och våldsbrott av framför allt unga medlemmar av extremistiska grupper.¹⁹

4. Förekomsten av refoulement

Enligt UNHCR sker refoulement främst som en konsekvens av bristfälligt informationsutbyte och otillräcklig kommunikation mellan olika statliga institutioner i Ryssland.

Två skilda mekanismer för avlägsnande finns, dels utvisning som regleras i den federala förvaltningslagen (administrative code) och som endast kan beslutas av domstol, dels deportation som regleras i flyktinglagen och beslutas av FMS. Bestämmelsen om utvisning i förvaltningslagen innehåller inga specifika undantag för asylsökande och flyktingar. Regleringen om deportation i flyktinglagen ger inte rätt att överklaga beslut om deportation med inhibition.

¹⁶ Ibid, sid. 6f.

¹⁷ US Department of State, 2012-05-24, sid. 32ff.

¹⁸ UNHCR, oktober 2012, sid. 5f.

¹⁹ Ibid, sid. 9f.

Beslut och verkställighet av utvisning och deportation involverar olika myndigheter som ofta inte samordnar sina aktiviteter. UNHCR efterlyser lagändringar som tydligt förbjuder utvisning eller deportation av flyktingar och asylsökande samt att en mekanism för obligatorisk verifiering med den för asylärenden ansvariga myndigheten introduceras. UNHCR lyfter särskilt fram problematiska situationer då begäran om utlämning till hemländer avslagits men där personer, vars asylärenden ännu inte avgjorts, deporterats av FMS eller avlägsnats under oklara omständigheter.²⁰

Enligt US Department of State ger Ryssland visst skydd åt flyktingar men framhåller samtidigt ett flertal allvarliga problem och undantag²¹ (se nedan men även under rubriken "Tillgång till asylprocessen").

US Department of State återger MR-gruppers anklagelser om att ryska myndigheter missbrukar internationella överenskommelser som tillåter dem att frihetsberöva och avlägsna personer som omfattas av arresteringsorder från andra postsovetiska stater. Systemet upprätthålls enligt US Department of State av informella band mellan högt uppsatta tjänstemän inom de rättsvårdande myndigheterna i de aktuella länderna och medger att en person hålls i förvar i upp till en månad under tiden som åklagare utreder omständigheterna kring arresteringsordern.²²

Enligt US Department of State har UNHCR och MR-grupper observerat en ökande trend av utomrättsliga avlägsnanden, där personer, framför allt från Centralasien, i hemlighet frihetsberövas och flygs ut ur landet. Enligt MR-grupper är ett sådant förfarande inte möjligt utan att flera ryska federala myndighetsorgan samarbetar med varandra.²³

5. Sammanfattande kommentar från Lifos

Den nuvarande ryska flyktinglagstiftningen, som i och för sig är under omarbetning, innehåller brister. Den allvarligaste synes vara att lagen innehåller grunder för avslag som inte är i linje med flyktingkonventionen samt att det saknas explicita garantier mot refolement.

Tillgång till asylprocessen har varit och är fortsatt ett rapporterat problem i Ryssland. Detta gäller särskilt gränsområden där bristande information till

²⁰ Ibid, sid. 5

²¹ US Department of State, 2012-05-24, sid. 32ff.

²² Ibid

²³ Ibid. För aktuell, relaterad rapportering, se t.ex. Amnesty International, 2012-11-05, *Tajikistan urged to disclose whereabouts of suspect held incommunicado*, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50a3a0e92.html>; Institute for War and Peace Reporting, 2013-01-09, *Uzbek Secret Police Roam Russian Prisons*, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50efd6f42.html>

potentiella asylsökande och kommunikation mellan myndigheter rapporteras. Omfattningen av detta problem kan i tillgänglig rapportering inte anses vara klarlagd, men det kan konstateras att konsekvensen, att personer med behov av internationellt skydd riskerar att återsändas till sina ursprungsländer utan att få sin asylansökan prövad, är allvarlig.

Bristande kommunikation mellan olika ansvariga myndigheter i kombination med ett regelverk gällande avlägsnande av utlänningar som innehåller brister och saknar garantier riskerar att leda till att flyktingar och asylsökande med ännu inte avgjorda ärenden utvisas. Allvarligt är vidare den rapporterade förekomsten av utomrättsliga avlägsnanden, vilka rimligen bör ses mot bakgrund av de i många fall nära relationerna mellan postsovjetiska stater och deras rättsvårdande myndigheter, de säkerhetsöverväganden som förefaller ha prioritet framför värnandet av asylrätten och där framför allt frågor som rör religiös extremism och terrorism spelar stor roll²⁴, men även det förhållandet att Ryssland inte kan betraktas som en fullt ut fungerande rättsstat.

Såvitt gäller situationen och möjligheterna att beredas skydd för asylsökande med familjeband till Ryssland, är det särskilt viktigt att ta i beaktande den information som kommit Lifos till del om att ryska myndigheter tenderar att avslå ansökningar från sådana personer och skälen därtill.

Källförteckning

Amnesty International, 2012-11-05, *Tajikistan urged to disclose whereabouts of suspect held incommunicado*,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50a3a0e92.html> (2013-03-12)

FMS, <http://www.fms.gov.ru/documents/asylum/> (2013-03-12)

Institute for War and Peace Reporting, 2013-01-09, *Uzbek Secret Police Roam Russian Prisons*,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/50efd6f42.html> (2013-03-12)

International Federation for Human Rights, 2010-01-26, *Russian Society Under Control. Abuses in the fight against extremism and terrorism*, Lifos 22641

UNHCR, oktober 2012, *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: the*

²⁴ Se bl.a. International Federation for Human Rights, 2010-01-26, *Russian Society Under Control. Abuses in the fight against extremism and terrorism*, Lifos 22641, sid. 15f.

Russian Federation, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/5084fe442.pdf>
(2013-03-12)

US Department of State, 2012-05-24, *2011 Country Reports on Human Rights Practices – Russia*, Lifos 27863